Uloga Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji

Šurina, Sanja

Doctoral thesis / Disertacija

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:181423

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations

Sveučilište u Zagrebu

FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI

Sanja Šurina

ULOGA HRVATSKOGA SABORA U PROCESU PRISTUPANJA REPUBLIKE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI: DOPRINOS PARLAMENTA KONSOLIDACIJI DEMOKRACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2017.

Sveučilište u Zagrebu

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Sanja Šurina

THE ROLE OF THE CROATIAN PARLIAMENT IN THE PROCESS OF ACCESSION OF THE REPUBLIC OF CROATIA TO THE EUROPEAN UNION: PARLIAMENT'S CONTRIBUTION TO DEMOCRATIC CONSOLIDATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA

DOCTORAL THESIS

Zagreb, 2017

Sveučilište u Zagrebu
FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI

Sanja Šurina

ULOGA HRVATSKOGA SABORA U PROCESU PRISTUPANJA REPUBLIKE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI: DOPRINOS PARLAMENTA KONSOLIDACIJI DEMOKRACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

DOKTORSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Nenad Zakošek

Zagreb, 2017.

Sveučilište u Zagrebu
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Sanja Šurina

THE ROLE OF THE CROATIAN PARLIAMENT IN THE PROCESS OF ACCESSION OF THE REPUBLIC OF CROATIA TO THE EUROPEAN UNION: PARLIAMENT'S CONTRIBUTION TO DEMOCRATIC CONSOLIDATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA

DOCTORAL THESIS

Supervisor: prof. dr. sc. Nenad Zakošek

Zagreb, 2017

Informacije o mentoru

Profesor dr. sc. Nenad Zakošek završio je studij političkih znanosti na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, a potom doktorirao politologiju na Slobodnom sveučilištu u Berlinu. Kao stipendist Humboldtove zaklade u dva je navrata boravio u Berlinu, 1998./1999. na Humboldtovu sveučilištu kod profesora Clausa Offea te 2007. na Istraživačkom centru društvenih znanosti kod profesora Wolfganga Merkela. Kao stipendist američke vlade 1993. godine je pohađao ljetnu školu o američkom političkom sustavu na Southern Illinois Sveučilištu u Sjedinjenim Američkim Državama. Od 1986. godine zaposlen je na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, od 2008. u statusu redovitog profesora u trajnom zvanju. Dužnost dekana Fakulteta obnašao je u dva mandatna razdoblja: u prvom od 2010. do 2012. te u drugom od 2012. do 2014.

U svome istraživačkom radu prof. dr. sc. Nenad Zakošek usredotočen je na problematiku izbora i stranaka, politički sustav Hrvatske, komparativnu analizu procesa transformacije u Srednjoj i Jugoistočnoj Europi, teorije modernizacije i teorije političkog razvoja. Od 2007. do 2013. bio je voditelj znanstveno-istraživačkog projekta "Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj", koji je financiralo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske. Sudjelovao je na brojnim znanstvenim skupovima te održao znanstvena predavanja u Hrvatskoj i u nizu europskih zemalja. Objavio je veći broj znanstvenih radova u znanstvenim publikacijama u Hrvatskoj, Njemačkoj, Srbiji, Grčkoj, Bosni i Hercegovini te Velikoj Britaniji.

Prof. dr. sc. Nenad Zakošek bio je voditelj poslijediplomskog magistarskog i doktorskog studija na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Bio je vanjski suradnik na brojnim međunarodnim istraživačkim projektima. Od 2004. do 2008. bio je član međunarodnog savjeta South East European Research Centre u Solunu u Grčkoj. Obnašao je dužnost glavnog urednika znanstvenog časopisa "Politička misao" i "Biblioteke Politička misao". Sudjelovao je u raznovrsnim stručnim javnim raspravama i objavio mnoge komentare, intervjue i članke u tiskanim i elektroničkim medijima. Od prosinca 2011. do rujna 2015. godine bio je vanjski član Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora.

Sažetak

Tema disertacije je djelovanje i uloga Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i istraživanje njegovog doprinosa konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj. Pokazala sam da je Sabor pridonio konsolidaciji demokracije koja se provodila kroz proces europskih integracija, međutim, nastupila je ponajviše institucionalna konsolidacija, koja je bila uvjetovana članstvom Hrvatske u Europskoj uniji, ali ne i potpuna (četverorazinska) konsolidacija (slijedeći teorijski okvir W. Merkela), koja je inherentno unutrašnji proces i koja zahtijeva ne samo promjenu institucija i normi, nego i transformaciju kako političkih elita, tako i društva. Ipak, značaj institucionalne izgradnje kao temelja za ukupnu konsolidaciju je neupitan. Velike institucionalne promjene u Hrvatskoj poklopile su se, a dobrim dijelom bile su inducirane pristupnim procesom za članstvo Hrvatske u Europskoj uniji. Primjer Hrvatske potvrđuje postavke A. Lijpharta da kvaliteta predstavničke demokracije raste i na strani veće uključivosti i na strani eficijentnosti u konsenzusnom modelu. Djelujući konsenzusnim mehanizmima koje je potaknuo parlamentarni sustav uveden ustavnim promjenama 2000. godine ojačala je predstavnička demokracija. Ujedno je proces pristupanja zadobio veću političku legitimaciju.

Ključne riječi: uloga Hrvatskoga sabora, proces pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, konsolidacija demokracije

Summary

This thesis examines the activities and the role of the Croatian Parliament (Sabor) in the process of accession of the Republic of Croatia to the European Union as well as the Sabor's contribution to the consolidation of democracy in the Republic of Croatia. I will show that the Sabor contributed to the democratic consolidation carried out through the European integration process. However, the consolidation was merely institutional, which was a requirement for Croatia's membership of the European Union, and not a full (four-level) consolidation (in line with W. Merkel's theoretic framework), which is inherently an internal process and which requires not only the change of institutions and norms, but also the transformation of both political elites and the society. Nevertheless, the importance of instituion building as the foundation for the overall consolidation is incontestable. According to A. Lijphart, the advantages of parliamentary democracy over presidential democracy are irrefutable, as are the advantages of consensus over majoritarian democracy, both in terms of representation and efficiency. Great institutional changes in Croatia coincided with, and were to a large extent induced by, the pre-accession process for Croatia's membership of the European Union. The Croatian experience confirms Lijphart's theses that the quality of representative democracy increases in consensus democracies in terms of greater inclusiveness and in terms of efficiency. Using consensus mechanisms, made available by the parliamentary system introduced by the constitutional amendments of 2000, representative democracy grew stronger. Simultaneously, the Croatian accession process won greater political legitimacy.

Keywords: the role of the Croatian Parliament, the process of accession of the Republic of Croatia to the European Union, democratic consolidation

Sadržaj

Popis tablica i grafikona.....xiii
I.Uvod.....1
1.Teorijsko-metodološki okvir i istraživački problem.....5
1.1. Teorijski pristup rada.....5
1.2. Metodološki pristup: studija slučaja.....14
1.3. Vrsta komparativne analize: dijakronijska.....15
1.4. Dimenzije politike.....15
1.5. Glavno istraživačko pitanje.....18
1.5.1. Jedinica analize.....18
1.5.2. Podjedinice analize.....18
1.5.3. Hipoteza.....19
1.5.4. Ovisna varijabla: Konsolidacija demokracije (po W. Merkelu).....20
1.5.5. Operacionalizacija ovisne varijable.....21
1.5.6. Indikatori.....21
1.5.7. Neovisne varijable.....23
1.6. Metode istraživanja.....23
1.7. Struktura rada.....29
1.8. O rezultatima istraživanja.....31
II.Institucije i modeli demokracije.....38
2. Ustavno ustrojstvo Hrvatske i nadležnosti Sabora devedesetih i nakon 2000. 40
2.1. Uvod.....40
2.2. Konsenzusni model demokracije.....44
2.2.1. Model konsenzusa u Republici Hrvatskoj.....45
2.2.2. Zaključci i preporuke A. Lijpharta.....47
2.3. Tipologija sustava vlasti.....48
2.4. Ustavno-institucionalni dizajn polupredsjedničkog sustava u Ustavu iz 1990. 54
2.5. Ustavna konsolidacija: Parlamentarni sustav vlasti.....62
2.5.1. Ustavne promjene 2000. godine: Početak ustavne konsolidacije.....62
2.5.2. Ustavne promjene 2010. godine: Dovršetak ustavne konsolidacije.....71

2.6. Zaključak.....79
3. Parlamentarne strukture i procedure devedesetih godina i nakon 2000. 84
3.1. Parlamentarne strukture i procedure tijekom devedesetih godina.....84
3.1.1. Prvi saziv Sabora Republike Hrvatske 1990.- 1992. 84
. 3.1.2. Drugi saziv Hrvatskoga sabora 1992.-1995. 91
3.1.3. Hrvatski sabor u trećem sazivu 1995.-1999. 100
3.2. Parlamentarne strukture i procedure nakon 2000. godine 105
3.2.1. Četvrti saziv Hrvatskoga sabora 2000.-2003. 105
3.2.2. Peti saziv Hrvatskoga sabora 2003.-2007. 124
3.2.3. Šesti saziv Hrvatskoga sabora 2008.-2011. 125
3.2.4. Sedmi saziv Sabora 2011.-2015. 127
3.3.Zaključak.....130
III.Hrvatski sabor i pregovori o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji 132
4. Sazivi Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Hrvatske Europskoj uniji.....135
4.1. Uvod.....135
4.2. Sazivi Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja.....136
4.2.1. Četvrti saziv Hrvatskoga sabora 2000.-2003.....138
4.2.2. Peti saziv Hrvatskoga sabora 2003.-2007. 144
4.2.3. Šesti saziv Hrvatskoga sabora 2008.-2011 149
4.3. Parlamentarne strukture potpore europskom procesu: uloga saborskih radnih tijela u procesu pristupanja EU.....152
4.3.1. Aktivnosti Odbora za europske integracije.....154
4.3.2. Aktivnosti Nacionalnog odbora.....166
4.3.3. Suradnja Sabora i Europskog parlamenta.....208
4.4. Nove parlamentarne procedure potpore europskom procesu.....216
4.4.1. Usklađivanje zakonodavstva.....216
4.4.2. Instrumenti usklađivanja.....216
4.4.3. Metodologija usklađivanja zakonodavstva.....222
4.4.4. Zaključak o metodologiji usklađivanja.....230
4.5. Analiza donošenja zakona.....234
4.5.1. Uvod.....234

4.5.2. Analiza donošenja zakona u 6. sazivu....236
4.5.3. Booleova analiza donošenja zakona 6. saziva....240
4.5.4. Komparativna analiza zakonodavstva 3. saziva....242
4.6 Sedmi saziv Sabora i priprema za članstvo u EU....244
4.7. Zaključak....257
5. Pregovori o pristupanju i Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava....266
5.1. Promicanje demokracije....266
5.2. Uspostavljanje ugovornih odnosa Hrvatske i EU....271
5.2.1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)....272
5.3. Pristupanje Republike Hrvatske EU....283
5.3.1. Zahtjev Republike Hrvatske za članstvo u EU....284
5.3.2. Hrvatska kao država kandidatkinja za članstvo u EU....289
5.4. Pregovori o pristupanju....292
5.4.1. Metodologija pregovora o pristupanju....293
5.4.2. Obveze usklađivanja zakonodavstva 297
5.5. Pregovori u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava....299
5.6. Zaključak....310
6. Lisabonski ugovor u parlamentarnoj dimenziji: Nova uloga Hrvatskoga sabora....313
6.1. Uvod....313
6.2. Nova uloga nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji....315
6.3. Hrvatski sabor kao nacionalni parlament države članice Europske unije....324
6.4. Europski poslovi u Hrvatskom saboru 334
6.5. Zaključak....342
IV. Zakonodavstvo i funkcioniranje demokracije....348
7. Razvoj političkih i građanskih prava....350
7.1. Razvoj prava na političku participaciju....350
7.1.1. Analiza Zakona o pravu na pristup informacijama: Uvod....350
7.1.2. Prvobitno zakonsko normiranje prava na pristup informacijama i provedba....351
7.1.3. Izmjene ZPPI-a nakon promjene Ustava 2010. i provedba 357
7.1.4. Odabir policy opcije: pučki pravobranitelj....369
7.1.5. Novi ZPPI i institucionalizacija povjerenika za informiranje....369

7.2. Građanska prava na slobodu i zaštitu.....374
7.2.1.Antidiskriminacijsko pravo i njegova provedba: Uvod.....374
7.2.2. Izvori antidiskriminacijskog prava.....376
7.2.3. Hrvatsko antidiskriminacijsko pravo.....382
7.2.4. Izvješće pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije.....388
7.3. Zaključak.....392
8. Podjela vlasti i položaj sudbene vlasti.....400
8.1. Jačanje integriteta sudaca i sudbene vlasti: uvjet za članstvo u EU.....400
8.1.1. Promjene Ustava 2010. godine radi jačanja neovisnosti sudstva.....407
8.2. Zakon o Pravosudnoj akademiji: novi kriteriji za ulazak u sudačku profesiju.....408
8.2.1. Izmjene Zakona: usklađivanje s Promjenom Ustava 2010. godine.....414
8.3.Transformacija Državnog sudbenog vijeća (DSV-a).....416
8.3.1. Institucionalizacija DSV-a u devedesetim godinama 20. stoljeća.....416
8.3.2. Državno sudbeno vijeće nakon promjene Ustava 2000. 423
8.3.3. Početak usklađivanja Zakona o DSV-u s acquis communautaire.....433
8.3.4. Ispunjavanje mjerila za otvaranje pregovora u Poglavlju 23. 435
8.3.5. Novi Zakon o DSV-u i ispunjavanje mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. 440
8.4. Izmjene Zakona o sudovima i ispunjavanje uvjeta za zatvaranje pregovora s EU.....447
8.4.1. Izmjenama Zakona 2009. uvedeni mjerljivi kriteriji za ocjenjivanje sudaca.....447
8.4.2. Izmjene Zakona 2010. u cilju zatvaranja pregovora u Poglavlju 23. 451
8.5. Zaključak.....453
9. Djelotvorno vladanje vlasti.....470
9.1. Ispunjavanje europskih standarda u borbi protiv korupcije.....471
9.1.1. Ustavna dimenzija ispunjavanja kriterija EU u borbi protiv korupcije.....478
9.2. Financiranje političkih stranaka.....480
9.2.1. Prvi zakon o financiranju političkih stranaka 485
9.3. Reguliranje financiranja izbornih kampanja: uvjet za zatvaranje Poglavlja 23. 493
9.3.1. Pregovori zaključeni, ali se praćenje nastavlja: nedostatni rezultati provedbe....509
9.4. Godišnja izvješća DUR-a o financijskom poslovanju političkih stranaka.....511
9.5. Sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.....533
9.5.1. Prvi Zakon o sprječavanju sukoba interesa.....534

9.5.2. Drugi Zakon o sprječavanju sukoba interesa: uvjet za zatvaranje Pogl. 23. 543
9.6. Provedba novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.....550
9.7. Zaključak: nedostatni rezultati provedbe.....553
10. Zaključak.....563
Literatura.....585
O autorici.....641

Popis tablica i grafikona

Popis tablica

Tablica 1: Tablica istine: Donošenje zakona konsenzusno ili gotovo konsenzusno.....27
Tablica 2: Sažetak istraživanja.....37
Tablica 3: Usklađeni zakoni od 2003. - 2011. 156
Tablica 4: Tablica istine: Donošenje zakona 6. saziva konsenzusno ili gotovo konsenzusno.....241

Popis grafikona

Grafikon 1: Donošenje zakona u 3. sazivu u redovnom ili u hitnom postupku.....243
Grafikon 2: Donošenje zakona u 3. sazivu većinom glasova ili jednoglasno.....243

Prilog 1. Dodatak na istraživačke metode.....1
Prilog 2. Prijepisi intervjua.....2
2.1. Neven Mimica.....2
2.2. Vesna Pusić.....16
2.3. Željka Antunović.....24
2.4. Marija Pejčinović Burić.....33
2.5. Dražen Bošnjaković.....45
2.6. Ana Lovrin.....53
2.7. Denis Čajo.....59
2.8. Tatjana Tomić.....67
2.9. Nenad Stazić.....72
2.10. Gordana Sobol.....77
2.11. Tonino Picula.....85
2.12. Furio Radin i Ružica Đikić.....100
2.13. Vesna Lončarić.....111
2.14. Vjera Jukica.....114
2.15. Milorad Pupovac.....119
2.16. Gordan Jandroković.....126
2.17. Daniel Mondekar.....136
2.18. Vladimir Šeks.....146
2.19. Andrej Plenković.....157
2.20. Ivo Josipović.....171
2.21.Tatjana Briški.....177
2.22. Mate Granić.....189
2.23. Mato Arlović.....195
2.24. Gordana Genc.....213

I. Uvod

Tema disertacije je djelovanje i uloga Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i istraživanje njegovog doprinosa konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj. Jedan od važnijih datuma u tom procesu bio je 5. prosinca 2001. godine kada je Hrvatski sabor donio Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, čime je Hrvatska preuzela obvezu implementiranja načela i pravila zakonodavstva Zajednice (acquis) u nacionalno zakonodavstvo. Sporazum je potpisan u Luxembourgu, 29. listopada 2001. godine.

To je bio najvažniji formalni korak u procesu približavanja Hrvatske Europskoj uniji prije podnošenja zahtjeva za punopravno članstvo i ujedno prvi ugovorni odnos Hrvatske s Europskom unijom. U desetogodišnjem razdoblju koje slijedi Hrvatska je stekla status kandidata, otvorila pristupne pregovore, vodila ih 5 godina i nepunih 9 mjeseci, te ih zaključila na posljednjoj međuvladinoj konferenciji 30. lipnja 2011. godine u Bruxellesu, održanoj pod mađarskim predsjedanjem Unijom.

Studija koja opisuje djelovanje i ulogu Hrvatskoga sabora u pristupnom procesu za članstvo u Europskoj uniji može postati prototipski slučaj za zemlje regije koje žele afirmirati parlament i njegovu aktivnu ulogu u pregovorima i koje žele jačati konsenzusne nasuprot većinskih elemenata u političkom predstavništvu i odlučivanju.

Pregovarački proces podrazumijeva sveobuhvatne prilagodbe i reforme. Koji je najbrži i najučinkovitiji način da se zemlja kandidatkinja transformira u državu utemeljenu na vladavini prava, poštovanju ljudskih i manjinskih prava? Hrvatska je prva postkonfliktna zemlja regije koja je uspješno završila pregovore i transformirala svoj politički sustav u skladu sa zahtjevima Europske unije koja je Kopenhaškim kriterijima 1993. ugovorno fiksirala i precizirala vezu između demokracije i članstva.

U 35 pregovaračkih poglavlja koje je Hrvatska ispregovarala s EU nalazi se i Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava. To poglavlje ocjenjuje se ključnim za ishod cjelokupnog pregovaračkog procesa, jer je u direktnoj vezi s ispunjavanjem „političkih kriterija“ za članstvo i pretpostavka je da je dalo poticaj sređivanju stanja u hrvatskom pravosuđu, konsolidaciji vladavine prava, pravnoj sigurnosti, kao i zaštiti ljudskih i manjinskih prava.

U ovoj studiji slučaja opisuje se djelovanje i uloga Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji od 2001. do 2011. godine i daje odgovor na pitanje je li Sabor svojim djelovanjem pridonio konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj.

Hipoteza koju ispitujem u radu glasi: Hrvatski sabor u pristupnom procesu djelovao je u skladu sa svojim ustavnim ovlastima i pridonio je daljnjem procesu demokratizacije, ali do obuhvatne konsolidacije demokracije nije došlo, već samo do institucionalne konsolidacije, koja je poduprta konsenzusnim modelom u parlamentarnom sustavu vlasti, koji je jačao predstavničku demokraciju većim ovlastima Hrvatskoga sabora u nadzoru izvršne vlasti, ali i većom uključivošću parlamentarnih stranaka u procesu odlučivanja.

Pokazat ću da je Sabor pridonio konsolidaciji demokracije koja se provodila kroz proces europskih integracija te da je nastupila prva razina konsolidacije - institucionalna konsolidacija, uvjetovana članstvom u EU, pri čemu su konsenzusne strukture i procedure uvedene kroz proces europskih integracija poboljšale kvalitetu predstavničke demokracije i pospješile institucionalnu konsolidaciju. Istraživanje će ujedno pokazati, slijedeći teorijski model Wolfganga Merkela (Merkel, 2011: 96-113), da u trenutku završetka pregovora Hrvatska nije postigla potpunu konsolidaciju demokracije. Takav nalaz potvrđuje da je konsolidacija demokracije inherentno unutrašnji proces za koji su potrebne ne samo promjene institucija i normi, koje se mogu uspješno uvjetovati izvana, već i promjene druge (predstavničke), treće (ponašanja) i četvrte razine (državljanske kulture), koje iziskuju transformacije kako političkih elita tako i društva.

Prva razina konsolidacije, institucionalna ili ustavna, odnosi se na središnje ustavne političke institucije kao što su vlada, parlament, sudstvo i izborni sustav, odnosno na makrorazinu „strukture“. „Od navedene četiri razine ustavna konsolidacija obično biva najranije dovršena te djeluje kroz normativne, sankcionirajuće naputke i utječe na drugu, treću i četvrtu razinu time što strukturira i ograničava djelovanje“ (Merkel, 2011: 98). No, „ne utječe samo institucionalni poredak nekog sustava vlasti na druge razine konsolidacije, nego i one bitno utječu na to može li institucionalni poredak postići učinke koji pogoduju demokratskoj konsolidaciji“ (Merkel, 2011: 382). Iz svega proizlazi da su „strukture“ i „djelovanja“ dvije temeljne dimenzije koje u analizama promjene sustava moraju biti međusobno povezane.

Politički dogovor parlamentarnih stranaka nije značio samo veću predstavljenost svih stranaka, nego i veću eficijentnost u donošenju zakona, odnosno omogućio je brzu institucionalizaciju. Donošenje zakona temeljem političkog dogovora, a ne nadglasavanja, novum

je u hrvatskoj zakonodavnoj praksi. Međutim, konsenzusna institucionalizacija ne znači nužno i konsolidaciju koja se postiže tek provedbenom institucionalizacijom. Pokazat ću da je u Hrvatskoj u trenutku završetka pristupnih pregovora bila upravo takva situacija. Tu se vidi opasnost uvjetovanog konsenzusa. Iako je institucionalizacija konsenzusno prihvaćena, došlo je do poteškoća u provedbi normi, jer su neki važni akteri unutar političkih elita opstruirali njihovu primjenu.

Iako su vidljivi uspjesi i na svakoj od ostale tri razine, oni nisu bili dovoljni da bi se mogla utvrditi njihova konsolidacija. Tako su uspjesi druge razine – predstavničkih struktura – vidljivi ponajprije u činjenici da nije bilo politički utjecajnih radikalnih stranaka ni na lijevom ni na desnom kraju političkog spektra, no konsolidacija nije mogla napredovati zbog koruptivnih djelovanja i zloporaba koje su zahvatile neke stranačke strukture povezane s vlasti.

Što se tiče konsolidacije treće razine - ponašanja, iako nije bilo moćnih sila veta u vidu neformalnih političkih aktera koji bi ostvarivali svoje interese nasuprot demokratskim normama, konsolidacija nije mogla napredovati zbog veto aktera unutar sustava. Devedesetih godina političke i privredne elite i same su slabo poštovale pravila pravne države, a izvršna vlast često nije ni htjela nametnuti opće poštovanje pravila. Tijekom pristupnog procesa za članstvo u EU najveća opasnost veto aktera dolazila je, paradoksalno, iz dijela samih demokratski izabranih ustavnih institucija, od izabranih dužnosnika izvršne vlasti koji su kršili norme pravne države, sve do najviših razina vlasti. Najvažnije političke sile veta dolazile su tako iz samog sustava vlasti, o čemu govori 9. poglavlje.

Što se tiče konsolidiranosti četvrte razine, one državljanske kulture, erozija povjerenja u pravnu državu i u političke institucije proizvela je pomanjkanje interesa građana za aktivnim sudjelovanjem u civilnim udrugama i u političkim strankama u cilju promicanja općeg dobra, a u prvi plan prometnula bavljenje privatnim interesima. Deficiti na trećoj razini konsolidacije – razini ponašanja – doprinijeli su nedovoljnoj konsolidaciji četvrte razine – građanskog društva, koja zahtijeva najviše vremena da bi se demokratski konsolidirala. Neuspjeh pravne države „impregnirao“ je tako stavove i vrijednosti građana, a ti su se čimbenici uzajamno učvrstili i ostavili teško nasljeđe za nastavak demokratizacije.

Parlamentarne stranke su konsenzusno pristale na uvođenje normi EU jer je članstvo Republike Hrvatske u EU bilo uvjetovano njihovim prihvaćanjem u hrvatski pravni sustav, a svaka je stranka podržavala to članstvo iz svojih razloga. Upravo je buduće članstvo u EU bilo

presudan faktor koji je utjecao na konsenzus oko prihvaćanja institucionalizacije kao nužnog uvjeta za članstvo. Međutim, konsenzusna institucionalizacija nije proizvela dovoljno snažne impulse kako bi se ojačale ostale tri razine potrebne za punu konsolidaciju demokracije.

Ipak, ne smije se zanemariti značaj institucionalnih reformi. Dapače, institucionalna konsolidacija je temelj za konsolidaciju druge tri razine. Ona se mogla uspješno provoditi upravo konsenzusnim mehanizmima unutar parlamentarnog sustava koji je pak bio temelj na kojem se mogao graditi konsenzusni model demokracije. Neupitno je da je konsenzusni model poboljšao kvalitetu predstavničke demokracije kroz zajedničku/dijeljenu odgovornost. Upravo ta zajednička/dijeljena odgovornost, koja se razvila kroz pristupni proces i pregovore, može biti most prema konsolidaciji druge tri razine i povratno prema jačanju konsolidacije prve razine.

1. Teorijsko-metodološki okvir i istraživački problem

1.1. Teorijski pristup rada

Teorijski pristup koji zastupam u istraživanju je novi institucionalizam. Institucionalizam, i stari i novi, smatra da postupci države i institucija utječu na društvo jednako toliko koliko i društvo utječe na institucije. Institucije su strukturna značajka nekog društva ili političke zajednice. U slučaju koji je predmet istraživanja ove disertacije ta struktura je formalna – zakonodavno tijelo, kao politička institucija par exellence, ali i skup normi – pravni poredak.

Normativni institucionalizam naglasak stavlja na norme institucija kao sredstvo razumijevanja njihova funkcioniranja i determiniranja ponašanja pojedinaca ili barem utjecaja na njega. Norme su od središnje važnosti za prirodu institucije. March i Olsen smatraju da institucije velik dio svoje strukture značenja „izvlače“ iz društva iz kojeg su nastale (March i Olsen, 1989, u: Peters, 2007: 36). Na pitanje u kakvom su odnosu pojedinci s institucijama, odgovaraju da postoji recipročna uzročnost aktera i strukture. U teoriji naglasak stavljaju na normativnu integraciju i stvaranje kolektivnih vrijednosti unutar institucije, a to se gledište jasno pojavljuje i u drugim verzijama kao što su sociološka i međunarodna verzija institucionalizma.

Čak i u institucionalizmu racionalnog izbora mora postojati neki razmjerno zajednički skup vrijednosti ili poticaja za sve sudionike u instituciji koji je bitan da bi podjednako dobro funkcionirali (Peters, 2007: 22). Neka se zemlja može poslužiti izvanjskom institucijom kako bi svojoj javnosti nametnula politike koje bi inače bile politički neprihvatljive. Tako članstvo u nekoj međunarodnoj instituciji može biti sredstvo za nametanje restriktivnije politike no što bi bila inače politički ostvariva. Vrlina institucije, kako je vide racionalni institucionalisti, jest u tome da su pravila unaprijed dogovorena, tako da sudionici shvaćaju čemu daju suglasnost kad se pridružuju instituciji.

Još jedan pravac institucionalizma je značajan, onaj u kojem su glavno polazište analize odluke koje se donose rano u povijesti neke politike – historijski institucionalizam. Za te se početne odluke o politikama i institucionalne obveze koje iz njih proizlaze tvrdi da determiniraju kasnije odluke. Ako ne razumijemo te početne odluke u evoluciji neke politike, postaje teško razumjeti logiku razvoja te politike. Peters (2007) naglašava da je cijeli analitički sklop

historijskog institucionalizma zasnovan na premisi dugotrajnih učinaka institucionalnih ili javnopolitičkih odluka koje su donesene tijekom uvođenja neke strukture. Ipak, u historijskom institucionalizmu postoje kritični institucionalni događaji, pri čemu nije upitno da su institucije sposobne za promjenu učenjem i da se mogu mijenjati odgovarajući na nove informacije.

Koristeći kategorije i metodološke instrumente različitih varijanti novog institucionalizma analizirat ću djelovanje Sabora kao institucije. Najbogatiji dio empirijske literature o institucijama bavi se utjecajem razlika između predsjedničkog i parlamentarnog režima na uspješnost političkih sustava. Parlamentarne su demokracije neusporedivo češće u razvijenim demokracijama, ističe Arend Lijphart (2003), koji razlikuje dvije skupine parlamentarnih vlada – većinske i konsenzusne. Većinske režime obilježava sposobnost jedne ili druge stranke (ili male koalicije) da osvoji dovoljan broj mjesta kako bi formirala vladu. Konsenzusni parlamentarni režimi, pak, mogu formirati vladu samo stvaranjem koalicija. U tom slučaju stvaranje koalicija je nužno i za donošenje zakona u zakonodavnom tijelu.

Poznato je da različiti sustavi na različite načine kombiniraju načela demokratske *učinkovitosti* i demokratske *predstavljenosti*. Demokratska predstavljenost je načelo prema kojemu bi birači trebali imati velik izbor stranaka tako da mogu maksimizirati izražavanje različitih interesa u izvršnoj i zakonodavnoj grani vlasti.

Mogu li većinski parlamentarni sustavi učinkovitije upravljati od konsenzusnih, zanimalo je Lijpharta. Analiza ga je dovela do zaključka da su konsenzusne, koalicijske vlade i učinkovitije i reprezentativnije.

Istražujući ulogu Sabora u konsolidaciji demokratskog poretka u parlamentarnom sustavu vlasti, gdje je, kako kaže Merkel (2011) „parlament suveren kako u izboru ili opozivu vlade, tako i u zakonodavstvu“, pokušat ću potvrditi Lijphartovu tezu da „politika do koje se dolazi uz široki konsenzus ima više izgleda da se odlučno sprovodi i ostane na istom kursu, dok s onom koju nameće odlučna vlada protiv volje značajnih segmenata društva to obično nije slučaj“ (Lijphart, 2003: 254). Smatram da je na jačanje demokracije utjecalo uvođenje konsenzusnih metoda u hrvatskoj politici (onako kako ih postavlja Lijphart), zamjetnih na primjeru Hrvatskoga sabora i njegovog djelovanja u procesu europskih integracija. Smatram da su hrvatske institucije konsenzusnim mehanizmima bile ojačane. Stoga ću prikazati koje je konsenzusne strukture i procedure Sabor uspostavio u posljednjem desetljeću.

Lijphart spada u autore koji pridaju izuzetnu važnost uređivanju odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti. On čak smatra da je to najvažnija institucionalna razlika između određenih oblika demokracije. Temeljno Lijphartovo razlikovanje parlamentarnih od predsjedničkih sustava je u tome da izvršna vlast i njeni zakonski prijedlozi u parlamentarnom sustavu zavise od podrške većine u zakonodavnom tijelu koje može smijeniti kabinet izglasavanjem nepovjerenja (2003:153). Kabinet kao kolegijalno izvršno tijelo u parlamentarnom sustavu vlasti zavisno je od povjerenja zakonodavnog tijela i to je temeljna premisa sustava parlamentarne demokracije koju iznosi Lijphart.

Komparatisti pokazuju znatan stupanj konsenzusa u iznošenju zaključka da su parlamentarni sustavi obično uspješniji od predsjedničkih i u održanju demokracije i u drugim aspektima. Iz tog zaključka bi nove demokracije kojima je potrebno održanje i stabilnost mogle izvući pouke. „Novi bi ustavi i institucionalna uređenja, kad god je to moguće, trebali uspostaviti parlamentarne oblike vlasti. Ako su pak zbog kulturoloških razloga i povijesti nove demokracije sklonije uspostavi predsjedničkog sustava, izborni bi sustavi trebali biti dizajnirani tako da najgora obilježja višestranačkih sustava svedu na najmanju mjeru“ (Landman, 2008: 285).

Istražujući kako je Hrvatski sabor djelovao u procesu europskih integracija i je li svojim djelovanjem pridonio konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj, slijedit ću maksimalistički, četverorazinski koncept demokratske konsolidacije W. Merkela koji se, kako ga tumači taj autor, oslanja na činjenicu postojanja „razmjerne sigurnosti institucionalnog sklopa kojeg je prihvatila većina i koji se štiti sankcijama“ (2011: 96). Merkel napominje da u konsolidiranim demokracijama manevarski prostor političkih elita znatno ograničuju „obvezujuće norme, etablirane institucije i društveno ukorijenjeni interesi“. Ipak, kad je neka demokracija konsolidirana, dosta je prijeporno pitanje, a ono što je sigurno je da je to proces koji u svim zemljama ne traje jednako. Da bi se taj trenutak točnije odredio, najprije treba razjasniti a) što se shvaća pod demokracijom, te b) što znači konsolidacija.

Pojam demokracije Merkel preuzima i definira onako kako ga definira R. Dahl u svojoj „Poliarhiji“ (1998: 13). O demokraciji se može govoriti onda kada je uspostavljeno 8 institucionalnih i proceduralnih minimalnih kriterija Dahla: 1.) sloboda udruživanja i koaliranja; 2.) pravo na slobodno iskazivanje mišljenja; 3.) pravo da se bira (aktivno biračko pravo); 4.) pravo da se bude biran na javne dužnosti (pasivno biračko pravo); 5.) pravo političkih elita da se natječu za glasove i potporu birača; 6.) postojanje alternativnih, pluralističkih izvora informiranja

(sloboda informiranja); 7.) pošteni i slobodni izbori; 8.) institucije koje politiku vlasti čine ovisnom o glasovima birača i ostalim oblicima izražavanja preferencija građana. Merkel (2011) ističe da je Dahlov koncept poliarhije postao referentni model u istraživanju transformacije, no deset godina nakon vrhunca trećeg vala demokratizacije (1995.) postalo je jasno da su se mnoge nove demokracije mogle doduše označiti kao dahlovske poliarhije, ali da su pokazivale sve veće normativne i funkcionalne nedostatke.

Analitičku slabost Dahlova modela poliarhije Merkel vidi u tome što su iz njega koncepcijski isključene „jamstvene dimenzije horizontalne kontrole vlasti i pravne države koje su za demokraciju životno važne“ (2011: 17). Stoga upućuje na zahtjevniji koncept „usidrene demokracije“, koji je sinonim za „funkcionirajuću demokraciju pravne države“, koji omogućuje da „ne bude zajamčen samo postupak, nego i ciljevi demokratskih izbora“. „Nije dostatan samo demokratski pošten proces izbora onih koji vladaju. Mora se i institucionalno zajamčiti da demokratski izabrani predstavnici vladaju između izbora prema načelima demokracije i pravne države“ (Merkel, 2011: 18).

Stoga po njemu demokraciju u pravnoj državi definira pet parcijalnih režima koji su u međusobnom odnosu i koji demokraciju čine funkcionalnom: 1.) demokratski izborni režim; 2.) režim prava na političku participaciju; 3.) režim građanskih prava na slobodu; 4.) institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti; 5.) jamstvo da je de iure i de facto osigurano učinkovito vladanje vlasti demokratski izabranih predstavnika (2011: 18).

Osim ovih pet parcijalnih režima koji čine „unutarnju“ usidrenost demokracije, Merkel ističe da je demokracija kao cjelokupni režim usidrena u okolinu i to je njena tzv. vanjska usidrenost, a najvažnije vanjske karike usidrenja su: društveno-ekonomski kontekst, civilno društvo, te međunarodna i regionalna integriranost (Merkel, 2011: 23). Merkel drži uklopljenost u međunarodne, multilateralne privredne ili demokratske političke integracijske sklopove vrlo važnom za stabilnost i kvalitetu demokracije, te smatra da se historijski najuspješnijim međunarodnim, odnosno regionalnim usidrenjem demokracije pokazala Europska unija. „Usidrenost u međunarodne i regionalne organizacije posebno je poticajna za demokraciju onda kada nadilazi čisto ekonomske ili sigurnosno-političke interese te članstvo vezuje za načela demokracije i pravne države. Nijedna važna međunarodna organizacija nije to učinila na jednak način kao EU“ (Merkel, 2011: 24). Isti autor ističe da je EU jasno formulirala vezu između članstva i funkcionalne demokracije zemalja pristupnica, a podstrek da se bude primljen u EU,

poticajnu za ekonomiju i blagostanje, rezultirao je push-and-pull učinkom na konsolidacijska nastojanja tih zemalja (Merkel, 2011: 417). Dapače, „Europska unija Kopenhaškim je kriterijima (1993) ugovorno fiksirala i precizirala vezu između demokracije i članstva: u EU trebaju biti prihvaćene samo konsolidirane demokracije s tržišnom privredom“ (Merkel, 2011: 417). „Prilagodba normama i institucijama Acquis Communautairea devedesetih godina u mladim je demokracijama Srednjoistočne Europe s izgledima za pristupanje znatno pogurala konsolidaciju“, ističe i A. Agh (2001: 27).

„Ako je neki parcijalni režim usidrene demokracije toliko oštećen da mijenja cjelokupnu logiku demokracije u pravnoj državi, ne može se više govoriti o intaktnoj demokraciji pravne države. Ovisno o tome koji je parcijalni režim demokracije u pravnoj državi narušen, imamo posla s određenim tipom defektne demokracije. Defektne demokracije definiraju se kao sustavi vladavine koje odlikuje postojanje uvelike funkcionalnog demokratskog izbornog režima koji regulira pristup vlasti, ali su zbog poremećaja u funkcionalnoj logici jednog ili više ostalih parcijalnih režima izgubljeni komplementarni oslonci koji su u funkcionalnoj demokraciji nužni kako bi se osigurali sloboda, jednakost i kontrola“ (Merkel, Puhle, 2003: 66). Ovi autori razlikuju 4 oblika defektnih demokracija: ekskluzivnu, enklavnu, neliberalnu i delegativnu demokraciju (Merkel, Puhle, 2003: 239). Opisat ću obilježja 3. i 4. tipa, čije karakteristike su se mogle prepoznati i u Hrvatskoj.

Neliberalna demokracija: „U nepotpunoj ustavnoj i narušenoj pravnoj državi neliberalne demokracije ograničena je kontrola izvršne i zakonodavne vlasti od strane treće vlasti. Slab je obvezujući učinak ustavnih normi na djelovanje vlade i na zakonodavstvo. Prava pojedinca na građansku slobodu i zaštitu djelomice su suspendirana ili još nisu etablirana. Neliberalne demokracije obilježavaju narušavanja dimenzije pravne države, koja pogađaju navlastitu srž liberalnog samorazumijevanja, naime, jednaku slobodu svih pojedinaca. Neliberalna je demokracija najčešći tip defektne demokracije. Susreće se u svim regijama svijeta“ (Merkel, Puhle, 2003: 261).

Delegativna demokracija: „U delegativnoj je demokraciji kontrola izvršne vlasti od strane zakonodavne vlasti i treće vlasti ograničena. Slab je obvezujući učinak ustavnih normi na djelovanje vlasti. Narušene su kontrole podijeljenih vlasti, koje su funkcionalnim demokracijama potrebne kako bi održale uravnoteženim lanac političkog predstavništva. Vlade, koje uglavnom vode karizmatični predsjednici, zaobilaze parlament, utječu na pravosuđe, narušavaju načelo

legalnosti, potkopavaju kontrolu vlasti i jednostrano pomiču odmjerenu ravnotežu vlasti u korist (predsjedničke) izvršne vlasti“ (Merkel, 2011: 26).

Merkel i Puhle ističu da se ne može izlučiti jedan premoćan čimbenik koji bi slovio kao primarni uzrok nastanka sve većih defekata u mladim demokracijama (Merkel, Puhle, 2003: 187). Mišljenja su da su uglavnom postojale posebne kombinacije više uzroka koji su određenim akterima pružali posebne prigode da uzurpiraju vlast, suspendiraju norme ili da zaobiđu kontrole koje ograničavaju vlast, a u obzir se trebaju uzeti i put i razina modernizacije, privredna konjunktura, socijalni kapital i civilno društvo, stvaranje države i nacije, tip prethodnog autoritarnog režima, vrsta tranzicije, političke institucije i okvirni međunarodni uvjeti.

Obilježja delegativne demokracije možemo razaznati u polupredsjedničkom sustavu koji je Hrvatska imala devedesetih, a obilježja neliberalne demokracije nažalost su bila uočljiva i u parlamentarnom sustavu, u drugom desetljeću hrvatske državnosti, tijekom procesa europskih integracija.

Problem je u tome što, kako ističe Merkel, defektne demokracije nipošto nisu nužno prijelazni režimi. „One mogu uspostaviti stabilan odnos sa svojom okolinom, a znatni dijelovi stanovništva mogu na njih gledati kao na prikladan odgovor na krajnje gomilanje problema u postautokratskim demokracijama. To se ponajprije događa u društvima s niskom razinom obrazovanja, te s klijentelističkim i patrimonijalnim strukturama“ (Merkel, 2011: 28). Tim veći je značaj istoznačnih postavki Linza (1990), Lijpharta (1992), Stepana i Skachove (1993) koje trebaju poslužiti kao putokaz da su parlamentarni sustavi vlasti povoljniji za konsolidaciju mladih demokracija od predsjedničkih ili polupredsjedničkih sustava.

Promjena sustava i faze transformacije

„Promjena sustava općenito se može definirati kao interval između staroga i novog političkog sustava. Sadržava raspad stare i izgradnju nove strukture političke vlasti. Mijenjaju se temeljne strukture, funkcije i mehanizmi integracije. Promjena je sustava ponajprije povezana sa zamašnom dediferencijacijom („razgradnjom“) starih institucija i potom s rediferencijacijom („izgradnjom“) novih. U procesu nove diferencijacije grade se nove političke strukture koje su usklađene s načelima i normama demokracije i pravne države i koje su mnogo otvorenije prema društvenoj okolini“ (Merkel, 2011: 80).

Merkel ističe da se između autokratskog sustava i konsolidirane demokracije nalaze tri faze prave promjene sustava: 1. kraj autokratskog režima, 2. institucionalizacija demokracije, 3. konsolidacija demokracije (2011: 80), a te tri faze razdvojene su zbog analitičkih razloga, dok se u stvarnosti ti dijelovi često preklapaju. „Tako se na jednim parcijalnim područjima političkog sustava još može vladati autoritarno, a na drugim se područjima već reglementira pomoću demokratskih institucija i normi. Još je teže točno razdvojiti institucionalizaciju i konsolidaciju demokracije. I tu može konsolidacija odnosa u sustavu vlasti – dakle između vlade, parlamenta, predsjednika države i sudstva – već početi, dok se ostala područja, kao što su stranački sustav i sustav udruženja, još nalaze u fazi institucionalizacije“ (Merkel, 2011: 81).

„O svršetku faze institucionalizacije općenito se može govoriti kad su obrasci političkog ponašanja koji su nastali ad hoc u prijelazu režima prevedeni u zakonski osigurane norme i strukture te kad se pristup vlasti i proces političkog odlučivanja de facto odvijaju prema a priori utvrđenim i legitimnim postupcima“ (Schmitter, 1985, Merkel, 1996b, u: Merkel, 2011: 81). Ako se tako shvati, onda je faza institucionalizacije demokracije onaj dio promjene sustava u kojemu se uspostavljaju nove demokratske institucije, a to se obično događa nakon usvajanja novog ustava odnosno nakon važeće revizije starog ustava, ističe isti autor.

Ono što smatra posebno problematičnim je to što u procesu institucionalizacije politički akteri stvaraju pravila prema kojima potom izravno i sami moraju djelovati, odnosno, ta se pravila trebaju etablirati kao norme koje će postati općeprihvaćeni postupci ponašanja. „Politički akteri stoga imaju mnogo veći prostor za djelovanje nego u konsolidiranim demokracijama u kojima manevarski prostor političkih elita znatno ograničuju obvezujuće norme, etablirane institucije i društveno-ukorijenjeni interesi“ (Merkel, 2011: 92).

U Hrvatskoj je produžena faza institucionalizacije trajala 20 godina. Institucionalizacija je započela donošenjem Ustava 1990., reinstitucionalizacija je trajala desetak godina, započela je usvajanjem promjena Ustava 2000. i 2001. godine, što je bila prva faza reinstitucionalizacije, a završila je prihvaćanjem ustavnih promjena 2010. godine, što je bila druga faza reinstitucionalizacije.

Reinstitucionalizacija u Hrvatskoj, koja je 2000. godine započela ustavnom dogradnjom, nastupila je nakon potpunog rješavanja pitanja državnosti, što je bilo presudno da Europska unija 2001. odluči sklopiti s Hrvatskom svoj prvi ugovorni odnos – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Problematiku državnosti dobro opisuje Linzova i Stepanova komparativna studija „Problems of Democratic Transition and Consolidation“ (1996), usredotočena na zemlje Južne Europe, Latinske Amerike i postkomunističke Europe. Svoje su istraživanje proveli nakon trećeg vala i tijekom onoga što neki nazivaju četvrtim valom (nakon 1989.). Pojam državnosti ističu kao važnu varijablu u zemljama postkomunističke Europe, a naglašavaju i važnost međunarodnih utjecaja.

U slučaju Hrvatske, upravo je makrovarijabla državnosti bila presudna u prvoj dekadi hrvatske samostalnosti, da bi se tek rješavanjem tog prekarnog pitanja krajem devedesetih moglo posvetiti daljnjem razvoju demokracije, pri čemu je kontekstualna varijabla međunarodnih utjecaja potaknula Hrvatsku da se posveti konsolidaciji demokracije.

U mnogim se teorijama demokracije izgradnja nacionalnog identiteta (Mill, 1872: 222; Dahl, 1971: 110), državnog integriteta (Rustow, 1970: 355) i unutarnje suverenosti države (stateness, u: Linz i Stepan, 1996: 16) ističe kao temeljna pretpostavka demokratizacije političkih sustava. Ako se državnost, suverenost i samostalnost neke države stalno izazivaju iznutra, ona se teško može demokratizirati i još teže demokratski konsolidirati. „Od tri problema „dileme istodobnosti“ problem stvaranja nacije i države nedvojbeno je najteži“ (Merkel, 2011: 311). Merkel napominje da treba razlikovati dvije skupine zemalja istočne Europe: one koje nisu imale i one koje su imale posebne probleme s Jellinekovim trojstvom funkcionalne države (integritet državne vlasti, državnog teritorija i državnog naroda) i nisu ih bile sposobne mirno riješiti poput bivše Jugoslavije. Uz iznimku Slovenije, koja je problem brzo riješila 1991., drži da su to zemlje s najslabijom konsolidiranošću demokracije (Merkel, 2011: 416).

I na primjeru Hrvatske kao jedne od postkomunističkih demokracija Istočne Europe zorno se prikazuje „dilema istodobnosti“ te posebna problematika višestruke transformacije koja usložnjuje i usporuje konsolidaciju. Demokratizacija, ekonomska pretvorba i tvorba države tekli su u paralelnim procesima, a demokracija i vlastita državnost kao politički ciljevi bili su usko povezani i u međusobnom preplitanju. U konstelaciji aktera koji su obilježili fazu tranzicije do neovisnosti, političko sučeljavanje određivali su akteri koji su bili pripravni pregovarati. Demokraciju, ekonomsku pretvorbu i nacionalnu neovisnost nije dakle izborila sama nacionalno-demokratska opozicija režimu, već i predstavnici starog komunističkog režima koji su se prebacili u nacionalni i demokratski tabor na temelju racionalne političke računice i kako bi politički preživjeli. S vremenom su postkomunisti uspjeli izgraditi vlastiti nacionalno-

domoljubni profil koji je bio uvjerljiv biračima sve do toga da bi za manje od 10 godina nakon što su bili svrgnuti s vlasti na prvim višestranačkim izborima 1990., ponovno osvojili vlast 3. siječnja 2000. i upravo oni započeli eurointegracijski proces.

Konsolidacija

„U istraživanju transformacije prijeporan je pojam demokratske konsolidacije. Minimalističke postavke natječu se sa zahtjevnijim konceptima. Istraživači transformacije nisu suglasni o tome koje političke i društvene institucije moraju biti stabilizirane da bi se moglo govoriti o konsolidiranoj demokraciji. Razlika postoji i u pogledu na širinu vremenskog horizonta i u pogledu na put koji najbrže vodi do konsolidacije“ (Merkel, 2011: 96). Merkel diferencira koncept konsolidacije na četiri analitičke razine na kojima se odlučuje o izgledima da se cijeli politički sustav konsolidira. Ističe da se te četiri analitičke razine istodobno reproduciraju i kao često uočljiv vremenski slijed stupnjeva konsolidacije, jer se prva razina obično konsolidira najranije, dok demokratska konsolidacija četvrte razine obično traje najdulje.

„Od navedene četiri razine institucionalna (ustavna) konsolidacija obično biva najranije dovršena te djeluje kroz normativne, sankcionirajuće naputke i utječe na drugu, treću i četvrtu razinu time što strukturira i ograničava djelovanje“ (Merkel, 2011: 98). Međutim, u Hrvatskoj je i ustavna konsolidacija bila prolongirana, građena postupno, kroz čak 20 godina, donošenjem Ustava 1990. i potom njegove dvije najvažnije modifikacije 2000.-2001. i 2010. godine.

Kvalitetu druge (predstavničke) i treće (ponašanja) razine konsolidacije u Hrvatskoj opisat ću ponajviše u 9. poglavlju, praćenjem donošenja zakonodavstva i njegove provedbe, kroz dva zakona: Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.

Ako su prve tri razine konsolidirane, s njih potječu odlučujući poticaji da se izgradi konsolidirano građansko društvo koje stabilizira demokraciju. Na četvrtoj razini se završava konsolidacija demokratskog političkog sustava izgradnjom građanske kulture kao socijalno-kulturnog temelja demokracije, a može trajati desetljećima i biti zapečaćena smjenom naraštaja (Almond i Verba, 1980). Iz konsolidirane demokratske civilne kulture proizlaze imunizirajući utjecaji na prvu, drugu i treću razinu. Što je neka demokracija konsolidiranija, parohijalni i pasivni stavovi podanika mogu i trebaju iščezavati i stvarati mjesto širokoj participaciji državljana. „To ustvari, uspijeva samo onda kad su političko i civilno društvo, uzajamno

ograničavajući same sebe, uvijek pripravni za suradnju. Ako se uspostavi taj oblik reflektirane suradnje, može se pretpostaviti da je konsolidirana i četvrta razina demokracije“ (Merkel, 2011: 113). Tek kad se sve četiri razine konsolidiraju, može se govoriti o demokraciji koja je uvelike otporna na krize, ističe isti autor (2011: 99). Nasuprot minimalističkom shvaćanju demokratske konsolidacije Merkel je pobornik maksimalističkog koncepta demokratske konsolidacije.

U studiji slijedim Merkelov maksimalistički koncept konsolidacije demokracije koji je četverorazinski i uključuje: 1. razinu konsolidacije – institucionalnu, 2. razinu konsolidacije – predstavničku (stranke, udruženja), 3. razinu konsolidacije – konsolidaciju ponašanja (odsustvo veto aktera), 4. razinu konsolidacije – konsolidaciju državljanske kulture. Konsolidacija demokracije nastupa tek onda kad su sve četiri razine konsolidirane.

U studiji povezujem Lijphartov teorijski okvir (parlamentarni sustav + konsenzusni model demokracije) sa Merkelovim konceptom „usidrene demokracije“ i njezina pet parcijalna režima, kako bih mogla locirati eventualne defekte u konkretnom parcijalnom režimu demokracije, koji uzrokuju izostanak obuhvatne (četverorazinske) konsolidacije.

1.2. Metodološki pristup: studija slučaja

Robert Yin definira studiju slučaja kao empirijsko istraživanje koje proučava suvremeni fenomen unutar njegova stvarnog životnog konteksta, posebno kad granice između fenomena i konteksta nisu očite (2007). Odlučila sam koristiti metodu studije slučaja, između ostalog, jer želim obuhvatiti kontekstualne uvjete koji su na neki način bili presudni za moj istraživački interes. Predmet istraživanja je uloga i djelovanje Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i doprinos parlamenta konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj. Kako je Hrvatski sabor djelovao u procesu europskih integracija i je li svojim djelovanjem pridonio konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj?

Studija slučaja, kako je vidi Robert Yin, najprikladniji je oblik istraživanja kad se postavljaju pitanja „kako“ i „zašto“, kad istraživač ima slabu kontrolu nad događajima i kad je u žarištu suvremeni fenomen unutar nekog konteksta stvarnog života. Jedno od obilježja studije slučaja je da je to holističko istraživanje zasnovano na „gustom opisu“ istraživane pojave. Ova studija je deskriptivna jer opisuje djelovanje i ulogu Hrvatskoga sabora tijekom pristupnog

procesa za članstvo Hrvatske u EU, a upravo je kontekst pristupanja Republike Hrvatske EU bio presudan za moj istraživački interes. Ujedno, ova studija je eksplanatorna i ima za cilj odgovoriti na glavno istraživačko pitanje koje iznosim u nastavku.

1.3. Vrsta komparativne analize: dijakronijska

Po vrsti komparativne analize studija je „cross-historical analysis“, odnosno usporedba politike u više vremenskih odsječaka unutar jedne nacije. Ulogu i djelovanje Sabora u desetogodišnjem razdoblju približavanja Hrvatske Europskoj uniji i pristupnog procesa, gdje je početna godina analize 2001., kada je Sabor ratificirao Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a krajnja godina analize godina potpisivanja Pristupnog ugovora Republike Hrvatske s EU 2011. godina, kompariram s njegovom ulogom i djelovanjem u prethodnom desetljeću, od uvođenja višestranačja u Hrvatsku i konstituiranja prvog demokratskog višestranačkog Sabora 30. svibnja 1990. godine do Promjena Ustava 2000. i 2001. godine.

1.4. Dimenzije politike

Studija slučaja uključuje institucionalnu i procesnu dimenziju politike, jer promatram Hrvatski sabor kao političku instituciju i njegovo djelovanje na konsolidaciji demokratskog poretka tijekom procesa europskih integracija.

Hrvatski politički sustav svoju je tranziciju iz polupredsjedničkog u parlamentarni sustav iznjedrio ustavnim promjenama 2000. godine, neposredno pred potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine kada Hrvatska kreće put europskih integracija. To je bio najvažniji formalni korak u procesu približavanja Hrvatske EU prije podnošenja zahtjeva za punopravno članstvo, stjecanja statusa kandidata i otvaranja pristupnih pregovora. Hrvatska je dobila status kandidata 18. lipnja 2004. godine, a pregovori su otvoreni 3. listopada 2005., održavanjem prve sjednice međuvladine konferencije između država članica EU i Republike Hrvatske u Bruxellesu.

Legislativnu aktivnost Hrvatskoga sabora na izvršavanju obveze usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom, preuzetu trenutkom potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine, pratio je od 2002. godine snažan impuls u vidu uspostavljenog nacionalnog konsenzusa svih parlamentarnih stranaka po pitanju ulaska Hrvatske u EU kao temeljnog vanjskopolitičkog cilja Hrvatske. Kao kruna tog konsenzusa 2005. godine konstituiran je Nacionalni odbor za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU kao saborsko tijelo kojemu je osnovna zadaća nadzor i verifikacija čitavog tijeka pregovora. U njemu su zastupljene sve parlamentarne stranke, na čelu mu je predstavnik/ca opozicije, a odluke se donose konsenzusom. Sve to značilo je jačanje demokratskih procesa rasprave i usuglašavanja, ali i uloge Sabora u čitavom procesu pregovora.

Već Poslovnikom Sabora 2000. godine i njegovim kasnijim nadogradnjama uvedene su nove parlamentarne strukture i procedure koje su slijedile ustavne promjene 2000. i prijelaz u parlamentarni sustav vlasti, a zaživjele su nove parlamentarne strukture potpore i nove parlamentarne procedure potrebne u europskom procesu. Tako je ustrojen Odbor za europske integracije, uvedena je hitnost procedure kod donošenja „europskih zakona“ itd. Prijelaz u parlamentarni sustav 2000. godine omogućio je uvođenje i razvoj konsenzusnih mehanizama, onako kako ih prikazuje A. Lijphart u „Patterns of Democracy“ (1999). Hrvatska je od uvođenja parlamentarnog sustava 2000. nadalje, što se vremenski poklopilo s početkom i trajanjem procesa europskih integracija, imala najviše dvije od deset glavnih značajki većinskog (vestminsterskog) modela demokracije, kako ga opisuje Lijphart. Glavni atributi, odnosno karakteristike većinskog modela su: 1) koncentracija izvršne vlasti u jednostranačkim kabinetima sa tijesnom većinom; 2) dominacija kabineta; 3) dvostranački sustav; 4) većinski izborni sustav; 5) pluralizam interesnih grupa; 6) unitarna i centralizirana vlast; 7) koncentracija zakonodavne vlasti u jednodomnom zakonodavnom tijelu; 8) fleksibilnost ustava; 9) nepostojanje sudske revizije; 10) središnja banka koja je pod kontrolom izvršne vlasti.

Hrvatska je od 2001. godine imala zasigurno jednu gore pobrojanu karakteristiku većinskog modela – jednodomno zakonodavno tijelo. I u nekim segmentima stil vođenja politike imao je karakteristike većinskog modela u kojem dominira kabinet, ali se ta karakteristika zasigurno ne može generalno pripisati hrvatskoj politici, posebno kad je u pitanju pristupni proces za članstvo Hrvatske u EU. Po svim drugim značajkama Hrvatska je završetak pregovora 2011. dočekala sa bitnim značajkama konsenzusnog modela, kako ga definira Lijphart.

Prema većinskoj interpretaciji osnovne definicije demokracije, ona znači „vladavinu većine naroda“. Ideja je da većina treba vladati, a manjina biti u opoziciji. Ovom stavu suprotstavlja se konsenzusni model demokracije koji kaže da „svi na koje odluka ima neki utjecaj trebaju imati priliku da sudjeluju u njenom donošenju (Lewis, 1965, u: Lijphart, 2003: 95). Ovaj model također se može opisati uz pomoć deset karakteristika, koje su u oštroj suprotnosti sa svakom od deset većinskih karakteristika vestminsterskog modela. Umjesto koncentracije vlasti u rukama većine, modelom konsenzusa se vlast dijeli, širi i ograničava na nekoliko načina (Lijphart, 2003: 97): 1) dijeljenje izvršne vlasti u širokim koalicijskim kabinetima; 2) izvršno-zakonodavna ravnoteža; 3) višestranački sustav; 4) proporcionalno predstavljanje; 5) korporativizam interesnih grupa; 6) federalna i decentralizirana vlast; 7) bikameralizam; 8) rigidnost Ustava; 9) sudska revizija; 10) nezavisnost središnje banke.

Hrvatska od prelaska u parlamentarni sustav zasigurno naginje ovom drugom, konsenzusnom modelu demokracije, posebice vezano uz proces europskih integracija i pregovora. A. Lijphart je naveo prednosti parlamentarnog naspram predsjedničkog i polupredsjedničkog sustava, kao i prednosti konsenzusnog naspram većinskog odlučivanja. Hrvatska je 2000. promjenom Ustava polupredsjednički sustav zamijenila parlamentarnim, a uz većinsko odlučivanje zaživjele su i strukture konsenzusnog odlučivanja upravo kroz proces europskih integracija, pregovora s EU i zakonodavnog procesa koji se ticao uskladbe nacionalnog zakonodavstva s europskim. U prvom redu te su strukture vezane uz djelovanje novoosnovanog saborskog tijela 2005. godine, Nacionalnog odbora za praćenje pregovora Republike Hrvatske s EU. No, već od 2002. godine proces europskih integracija Hrvatski sabor je u nekoliko rezolucija i deklaracija istaknuo kao nacionalni prioritet oko kojeg je uspostavljen puni parlamentarni konsenzus, koji je uključivao i usuglašavanje na planu zakonodavstva.

Koje su prednosti za konsolidaciju demokracije ovog konsenzusnog modela kojeg preporuča Lijphart? Je li on pogodan za tranzicijske zemlje ili je većinom prikladan za već stabilne demokracije? Može li se tim modelom uspostaviti politička stabilnost ili on može poslužiti kao model tek u razvijenijoj fazi demokratizacije? Naime, model konsenzusa podrazumijeva pregovaranje kao način dolaženja do odluka.

Polupredsjednički sustav u Hrvatskoj (1990.-2000.) vezan je ponajprije uz većinsko odlučivanje, a tek parlamentarni sustav uveden ustavnim promjenama 2000. omogućio je razvijanje trajnijih konsenzusnih struktura. U dvadesetogodišnjoj povijesti hrvatske državnosti

dvaput je došlo do procesa deinstitucionalizacije i potom ponovne institucionalizacije. Prvi put na početku devedesetih prilikom raskida državno-pravnih sveza sa SFRJ – proces razdruživanja, deinstitucionalizacije te reinstitucionalizacije, tj. izgradnje novih institucija višestranačja u novoosnovanoj državi, da bi od 2001. proces uslijedio u drugom smjeru – proces udruživanja – pridruživanja EU, ali koji je također zahtijevao ponovno rastakanje starih institucija i normi i izgradnju novih ili njihovu prilagodbu europskim. I jedan i drugi proces u Saboru konsenzusno je podržan suglasjem svih parlamentarnih stranaka. Razlika je u tome što je konsenzus na temi stvaranja države i razdruživanja od SFRJ bio načelan konsenzus koji nije uključivao konsenzus oko izgradnje novih institucija i normi, odnosno konsenzus kako izgraditi državu. Za razliku od toga, konsenzus oko ulaska Republike Hrvatske u članstvo EU bio je ne samo načelan, već i programski konsenzus oko potrebnih normi i reformi koje je zahtijevao proces udruživanja, odnosno pristupanja Republike Hrvatske EU. Rezolucijom svih parlamentarnih stranaka o pristupanju Hrvatske EU iz 2002. taj je konsenzus definiran, a trajao je tijekom čitavog procesa integriranja, sve do završetka pregovora 2011. godine.

1.5. Glavno istraživačko pitanje

Kako je Hrvatski sabor djelovao u procesu europskih integracija i je li svojim djelovanjem pridonio konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj?

1.5.1. Jedinica analize

Jedinica analize je Hrvatski sabor - njegova uloga i djelovanje u procesu pristupanja Hrvatske Europskoj uniji i njegov doprinos konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj.

1.5.2. Podjedinice analize

Prvih šest saziva Hrvatskoga sabora, pri čemu ću djelovanje Hrvatskoga sabora promatrati temeljem njegove tri ključne ustavne uloge: predstavničko-legitimacijske, zakonodavne i nadzorne.

1.5.3. Hipoteza

Hrvatski sabor u pristupnom procesu djelovao je u skladu sa svojim ustavnim ovlastima i pridonio je daljnjem procesu demokratizacije, ali do obuhvatne konsolidacije demokracije nije došlo, već samo do institucionalne konsolidacije, koja je poduprta konsenzusnim modelom u parlamentarnom sustavu vlasti, koji je jačao predstavničku demokraciju većim ovlastima Hrvatskoga sabora u nadzoru izvršne vlasti, ali i većom uključivošću parlamentarnih stranaka u procesu odlučivanja.

Republika Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji 21. veljače 2003. godine, a Vijeće ministara EU je 14. travnja 2003. godine donijelo odluku o primjeni postupka utvrđenog člankom 49. Ugovora o Europskoj uniji u kojem se navodi: „Svaka europska država koja poštuje načela navedena u članku 6. stavku 1. može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji“. U članku 6. stavku 1. navodi se: „Unija je utemeljena na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavini prava, a koja su načela zajednička državama članicama“.

To su ujedno „politički kriteriji“ za članstvo koje je Europsko vijeće usvojilo još u Kopenhagenu u lipnju 1993. godine, zaključivši da članstvo zahtijeva: „da dotična zemlja kandidat prethodno postigne stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštivanje i zaštitu manjina“. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama u svibnju 1999. godine, „politički kriteriji“ koji su definirani u Kopenhagenu postali su zajamčeni kao ustavno načelo u Ugovoru o Europskoj uniji.

Europska Komisija u svom Mišljenju o zahtjevu Hrvatske za članstvo u EU koji je donijela 20. travnja 2004. godine analizira hrvatski zahtjev za članstvo na osnovi sposobnosti Hrvatske da preuzme obveze ispunjavanja „političkih kriterija“ za članstvo (demokracija, vladavina prava, ljudska prava, zaštita manjina).

Studija će pratiti ispunjavanje tih „političkih kriterija“ za članstvo, povezujući ih s Merkelovim parcijalnim režimima demokracije i konceptom „usidrene demokracije“, istražujući djelovanje Hrvatskoga sabora tijekom procesa europskih integracija, te će pokušati dati odgovor na glavno istraživačko pitanje i testirati glavnu hipotezu.

Rezultat radnje bit će potvrđivanje ili opovrgavanje hipoteze. Hipotezu ću dokazivati odgovarajući na istraživačko pitanje je li i na koji način Hrvatski sabor svojim djelovanjem tijekom pristupnog procesa pridonio konsolidaciji demokracije, koja jamči vladavinu prava, te poštivanje ljudskih i manjinskih prava.

1.5.4. Ovisna varijabla: Konsolidacija demokracije (po W. Merkelu)

U studiji je ovisna varijabla uspostava „konsolidacije demokracije“. Merkel (2011) ju vezuje uz pojam „usidrene demokracije“ ili „funkcionirajuće demokracije pravne države“. „Konsolidaciju demokracije“ kao ovisnu varijablu mjerit ću prema tome je li i kako je parlament, koristeći svoje ustavne ovlasti kao predstavničko, zakonodavno i nadzorno tijelo, svojim pravno-političkim rješenjima, Ustavom, zakonima, te konsenzusnim mehanizmima koji su uvedeni tijekom procesa pregovora, pridonio djelotvornom sustavu vladavine prava, te poštivanju ljudskih i manjinskih prava koji jamče demokraciju.

Testirat ću hoće li se ovisna varijabla „konsolidacija demokracije“ pojaviti kao ishod. U glavnoj hipotezi pretpostavila sam da se taj ishod neće pojaviti. Pokazat ću da se konsolidacija demokracije neće pojaviti zbog nedostatne usidrenosti posebno 4. i 5. Merkelovog parcijalnog režima demokracije koji se odnose na institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti i učinkovito vladanje demokratski izabranih predstavnika.

Nedostatna usidrenost ova dva parcijalna režima demokracije negativno je utjecala na konsolidaciju ostale tri razine povrh institucionalne konsolidacije. Tako nije došlo do potpune predstavničke konsolidacije, koja se odnosi na stranački sustav (2. razina konsolidacije), konsolidacije ponašanja, koja se odnosi na nedjelovanje veto aktera (3. razina konsolidacije) i konsolidacije državljanske kulture (4. razina konsolidacije). Deficiti na te tri razine svakako su povratno štetili institucionalnoj konsolidaciji, ugrožavajući njenu stabilnost.

U cilju davanja odgovora na (glavno) istraživačko pitanje kojim će se potvrditi ili opovrgnuti hipoteza, istražit ću ulogu Hrvatskoga sabora u ispunjavanju „političkih kriterija“ za članstvo u Europskoj uniji, ujedno ustavnih načela iz Ugovora o Europskoj uniji, čijim se ispunjavanjem postiže „konsolidacija demokracije“, na način kako je teorijski razmatra Wolfgang Merkel.

1.5.5. Operacionalizacija ovisne varijable

Kako je napredak u ispunjavanju „političkih kriterija“ za članstvo u EU u bliskoj povezanosti s pregovaračkim poglavljem 23. Pravosuđe i temeljna prava i mjerilima za njegovo zatvaranje, studija će pratiti zakonodavne obveze koje je Hrvatska preuzela u tom poglavlju, povezujući ih s parcijalnim režimima koji svojom sinergijom omogućuju „usidrenu“ demokraciju, odnosno „funkcionalnu demokraciju pravne države“.

Koncentrirat ću se na praćenje zakonodavnih aktivnosti bitnih za ocjenu stupnja ostvarivanja građanskih (3. parcijalni režim) i političkih sloboda i prava na političku participaciju (2. parcijalni režim). Pratit ću ulogu Sabora u normiranju i institucionalizaciji tih prava, ali i praćenju njihove provedbe. Također, koncentrirat ću se na praćenje zakonodavnih aktivnosti kojima je cilj jačanje horizontalne odgovornosti i kontrole vlasti (4. parcijalni režim), posebice jačanjem neovisnosti sudstva i njegovog odvajanja od upliva zakonodavne i izvršne vlasti. Koncentrirat ću se i na praćenje zakonodavnih aktivnosti i institucionalnog okvira preventivnih mjera u borbi protiv korupcije te njihovu provedbu (5. parcijalni režim „djelotvorno vladanje vlasti – odsustvo veto aktera“).

1.5.6. Indikatori

Najvažniji indikatori su zakonodavne aktivnosti na ispunjavanju „političkih kriterija“ za članstvo u EU i obveza za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava i praćenje provedbe *(track record).* Demokraciju u pravnoj državi po Merkelu definira 5 parcijalnih režima. Sukladno tome, za svaki parcijalni režim od 2. do 5. koji su uvjet za „usidrenu“ demokraciju analizirat ću neki ili neke zakone, ujedno obveze iz Poglavlja 23.

Merkelovi parcijalni režimi	**Zakoni iz uskladbe**	**Izvješća/provedba**
2. Pravo na političku participaciju	*Zakon o pravu na pristup informacijama*	
3. Građanska prava	*Zakon o suzbijanju diskriminacije*	
4. Podjela vlasti i horiz. odgovornost	*Zakon o Pravosudnoj akademiji,*	
	Zakon o Državnom sudbenom vijeću,	
	Zakon o sudovima	

5. Djelotvorno vladanje vlasti *Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti*

Zakone ću pratiti kroz šest saziva Hrvatskoga sabora, nastojeći odgovoriti na sljedeća pitanja: Jesu li postojali u prva tri saziva u polupredsjedničkom sustavu? Ako jesu, koje su promjene doživjeli u parlamentarnom sustavu? Jesu li i zašto su te promjene bitne za kvalitetu demokracije? Izabrala sam zakone koji su bitni za proces pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, čije je donošenje ili čije su izmjene, kao i izvješća o provedbi, bili uvjetovani od strane EU i koji su predstavljali sadržaj mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. Donošenje tih zakona pokazatelj je uspjeha svakog pojedinog parcijalnog režima, ali ponajprije na normativno-institucionalnoj razini. S obzirom na deficite u provedbi zakonodavstva, posebice u 4. i 5 režimu demokracije, nije mogla nastupiti usidrena demokracije, tj. funkcionalna demokracija pravne države. Ipak, donošenje tih zakona, kao i nove institucije čije su formiranje proizveli, nije bilo proceduralne, već suštinske prirode. Usvojeni su poradi jačanja pravne države, vladavine prava i bolje zaštite temeljnih prava. Oni su operacionalizacija političkih kriterija za članstvo, a njihov sadržajni supstrat Hrvatska je sama definirala. Iako još nisu u potpunosti operabilni, upravo su mehanizmi štićenja normi sankcijama sada ti koji trebaju ubrzati put od institucionalne do obuhvatne konsolidacije, odnosno ubrzati put boljeg funkcioniranja i stabilnosti novih institucija te provedbe i oživotvorenja tih zakona.

Članstvo u EU bilo je uvjetovano ponajprije ustavnim promjenama kojima se europski pravni standardi prihvaćaju u hrvatski ustavno pravni poredak. Upravo je Promjena Ustava 2010. najviše vezana uz pristupni proces i uvjetovanost članstva. Temeljem Promjene Ustava 2010. posljedično su izmijenjeni brojni zakoni o pravosudnim institucijama, kojima se prvenstveno ispunjavao zahtjev EU za neovisnim sudstvom: Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o sudovima, Zakon o Pravosudnoj akademiji. Promjena Ustava 2010. vezana je i uz jačanje zaštite temeljnih prava, putem jačanja institucije pučkog pravobranitelja, što je također bila jedna od obveza u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava. Promjena Ustava 2010. bila je presudna za otvaranje Poglavlja 23., a njena daljnja operacionalizacija kroz zakone dovela je do ispunjavanja mjerila za zatvaranje tog poglavlja i ukupnog završetka pregovora, dok je Promjena Ustava 2000.

bila važna za otpočinjanje procesa pregovora, što će pokazati dokumenti iz pregovora, ponajprije Mišljenje (Avis) Europske komisije o hrvatskom zahtjevu za članstvo.

U studiji prikazujem ustavne institute u polupredsjedničkom i parlamentarnom sustavu, posebno odnos izvršne i zakonodavne vlasti, a parlamentarne strukture i procedure u ta dva sustava prikazujem najviše temeljem poslovnika Hrvatskoga sabora, pri čemu su ustavne i poslovničke odredbe od 2000. nadalje vezane i uz proces europskih integracija.

Istraživanje je na tri razine: ustavnoj, poslovničkoj i zakonodavnoj, kompariraju se dva sustava, polupredsjednički i parlamentarni sustav, tijekom dva desetljeća hrvatske državnosti, a traži se odgovor na pitanje je li Hrvatska završetkom pregovora za članstvo u EU postigla obuhvatnu konsolidaciju demokracije (onako kako ju definira Merkel).

1.5.7. Neovisne varijable

Neovisne varijable (NV) presudne za uspostavu ovisne varijable „konsolidacije demokracije“ su: „stupanj institucionalizacije sporazuma političkih elita kroz konsenzusne mehanizme“; „djelovanje stranačkih vodstava“; „vladanje aktera vlasti“; „utjecaj aktera civilnog društva“; „utjecaj međunarodnih aktera“.

„Stupanj institucionalizacije sporazuma političkih elita kroz konsenzusne mehanizme“ je bitna NV ponajprije za institucionalnu konsolidaciju (1. razina konsolidacije), a posljedično i za druge razine;

„Djelovanje stranačkih vodstava“ je bitna NV ponajprije za predstavničku konsolidaciju (2. razina konsolidacije), ali i za sve druge razine konsolidacije;

„Vladanje aktera vlasti“ je bitna NV ponajprije za konsolidaciju ponašanja (3. razina konsolidacije), a posljedično i za sve druge razine;

„Utjecaj aktera civilnog društva“ je bitna NV ponajprije za konsolidaciju građanske kulture (4. razina konsolidacije), ali i za sve druge razine;

„Utjecaj međunarodnih aktera“ je glavna kontekstualna varijabla i bitna NV ponajprije za institucionalnu konsolidaciju (1. razina konsolidacije), ali i za sve druge razine.

1.6. Metode istraživanja

Kvalitativan pristup u ovoj studiji temelji se na analizi tekstualne građe koja je nastala prikupljanjem podataka iz raznih izvora, ponajprije intervjua, potom sudjelujućeg opažanja autorice, arhivske građe i dokumenata.

Intervjui (25) su više usmjereni razgovori nego klasični intervjui, gdje se želi znati zašto su se određeni procesi zbili na određeni način, te kako su se zbili. Ispitanici su aktivni sudionici u istraživanju i njihovo je mišljenje važno u oblikovanju zaključaka.

Sudjelujuće opažanje proizlazi iz činjenice da sam kao novinarka izvjestiteljica pratila rad Sabora i njegovih radnih tijela tijekom pristupnog procesa, o čemu sam izvještavala u glasilu Sabora i na saborskim web stranicama te sam na taj način bila neposredno uključena u događaje u kojima je sudjelovao Sabor vezano uz proces pristupanja Hrvatske EU, od osnivanja Odbora za europske integracije 2000. godine sve do potvrđivanja Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske EU, u ožujku 2012. godine u Hrvatskom saboru.

Dokumentarne informacije i arhivska građa su relevantni za studiju, ponajprije zbog relevatnosti i preciznosti podataka. Izvori podataka u ovom kontekstu su: zapisnici plenarnih sjednica i sjednica radnih tijela, fonogrami plenarnih sjednica i sjednica radnih tijela, godišnji planovi usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU, zakoni, izvješća o provedbi, vladina izvješća o napretku pregovora, izvješća Europske komisije o napretku, izvješća Nacionalnog odbora itd. Nadalje, tu su poslovnici Sabora, Ustav i njegove izmjene, razne deklaracije, rezolucije, izjave, odluke, programi, kao i najave događaja i priopćenja, zapisnici sa sastanaka, te drugi administrativni dokumenti koje smatram značajnima za studiju. Koristi se i arhiva službene saborske periodike „Izvješća Hrvatskoga sabora“, glasila Sabora u kojem su sažeti prikazi svih rasprava Sabora po svim točkama dnevnog reda, kao i elektronička baza rasprava te svih događanja u Hrvatskom saboru po sazivima, uključujući statističke preglede materije. Na kraju, izvor je i arhivska građa medija relevantnih za ovu studiju slučaja.

Analizirajući sve zakone donesene u 6. sazivu Sabora, u istraživanju sam koristila i prednosti Booleove analize (G. Boole) kao kvalitativne metode komparativne analize koja sublimira kvalitativan i kvantitativan pristup.

„QCA *('kvalitativna komparativna analiza')* se temelji na Booleovoj algebri koja je naziv dobila po svom tvorcu Georgeu Booleu, britanskom matematičaru iz 19. stoljeća. Ne ulazeći u matematičku pozadinu primjene QCA metode, bitno je razumjeti da se kod Booleove

algebre radi o primjeni logičkih operacija gdje svaki promatrani faktor u osnovnoj verziji metode ima vrijednosti od 1 ili 0, što korespondira s logičkim vrijednostima točno/netočno ili prisutno/nije prisutno. Metodu je uveo i u velikoj mjeri razvio američki metodolog Charles Ragin u svojim radovima od kraja 1980-ih do danas. Ragin teži razvoju metode koja može kombinirati fokusiranost istraživačkih strategija orijentiranih na slučajeve sa širokim dosegom kvantitativnih metoda usmjerenih na analize odnosa među varijablama (Ragin i dr., 2003). Budući da predstavlja formalizaciju klasične komparativne metode, QCA metoda omogućava istraživaču da uključi više slučajeva u analizu te da poveća varijancu i kod eksplanatornih faktora i kod promatranog ishoda, čime značajno pospješuje mogućnost zaključivanja i generalizacije u komparativnoj metodi“ (Dolenec, 2013: 111 -122).

Analizirajući uvjete koji su prethodili glasovanju o zakonima donesenim u 6. sazivu Sabora, došla sam do bitnih zaključaka vezanih za način donošenja zakonodavstva tijekom pristupnog procesa, ali i zaključaka vezanih za konsenzusni model demokracije. Pokazat ću da hitni postupak kao procedura kojom su se donosili tzv. europski zakoni (P.Z.E.) nije bio prepreka izglasavanju takvih zakonskih prijedloga velikim većinama glasova, često i jednoglasno, jer mu je prethodio dogovor svih parlamentarnih stranaka oko potrebe usuglašavanja i usvajanja tih zakonskih prijedloga žurnim postupkom u Saboru. U hitnom postupku doneseno je 83,89% zakona iz uskladbe (P.Z.E.), a u redovnom postupku njih 16,1%. Istovremeno je 91,61% svih zakonskih prijedloga iz uskladbe izglasano gotovo jednoglasno ili jednoglasno.

Čak i kod donošenja nacionalnog zakonodavstva koje nije potpadalo pod obvezu usklađivanja i kod kojeg nije postojao prethodan dogovor parlamentarnih stranaka oko potrebe usuglašavanja, zamjetan je trend izglasavanja zakonskih prijedloga velikim većinama, gotovo jednoglasno ili jednoglasno, što govori o jačanju konsenzusnog modela. Pritom je zanimljivo da hitnost procedure kod donošenja propisa nije naštetila procesu usuglašavanja, pa iako je 88,2% nacionalnog zakonodavstva doneseno hitnim postupkom, čak 80,27% svih zakonskih prijedloga (P.Z.) izglasano je velikim većinama, gotovo jednoglasno ili jednoglasno. Dakle, zakoni se nisu donosili preglasavanjem ili tijesnim većinama (vladajuće većine), već izrazito velikim većinama. Činjenica jest da je novopredloženo nacionalno zakonodavstvo dobrim dijelom proizlazilo iz usklađenog zakonodavstva pa je time zahtijevalo podršku zastupnika, zbog potrebe jedinstva pravnog sustava i sukladnosti normi. Međutim, i u tom dijelu

zakonodavstva zamjetan je trend suradnje i zajedničkog rada Vlade i Sabora, pri čemu je Vlada najčešće uvažavala amandmanske intervencije saborskih matičnih radnih tijela i ugrađivala ih u konačne tekstove zakonskih prijedloga. Može se reći da su homogenizirajući učinci koje je proizveo politički dogovor parlamentarnih stranaka oko potrebe konsenzusa kad je u pitanju europski proces i donošenje zakonodavstva iz uskladbe blagotvorno djelovali i na jačanje usuglašavanja kod donošenja nacionalnog zakonodavstva.

Podatke sam analizirala u sklopu *Tablice istine* koja iskazuje povoljne uvjete za konsenzusno ili gotovo konsenzusno donošenje zakona. Analizirala sam sve zakone koji su doneseni u 6. sazivu (815), one koji su bili u paketu uskladbe, njih 298 (P.Z.E.) i one koji nisu, njih 517 (P.Z.). Pokazala sam da kvaliteta predstavničke demokracije jača konsenzusnim mehanizmima, ne samo na strani uključivosti parlamentarnih stranaka kod odlučivanja (zakoni se donose velikim većinama), nego i na strani eficijentnosti u donošenju zakona (broj zakona).

Hitnost kao procedura donošenja zakona iz uskladbe bila je uvedena Poslovnikom Sabora još 2001. godine, a konsenzus svih parlamentarnih stranaka o potrebi usuglašavanja i usvajanja europske pravne stečevine u žurnom postupku uspostavljen je 2002. godine Rezolucijom Sabora o pristupanju Republike Hrvatske EU.

Bitno je naglasiti da je na sjednicama Nacionalnog odbora o potrebnim normativnim zahvatima iz uskladbe ne samo bilo riječi, već je o konkretnim zahvatima postignuto usuglašavanje predstavnika svih parlamentarnih stranaka, te je temeljem toga Vlada izrađivala nacrte zakona koje je potom upućivala u saborsku proceduru, najčešće u hitnom postupku, temeljem poslovničkih odredbi. Potvrđivanje pregovaračkih stajališta Hrvatske od strane predstavnika svih parlamentarnih stranaka u Nacionalnom odboru značilo je davanje suglasnosti Vladi za potrebne normativne zahvate u određenom području. Prijedlog pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske Vlada je upućivala Nacionalnom odboru i on je dorađivan sve dok ne bi bio postignut usuglašeni stav svih stranaka oko njega. Time je do izražaja dolazilo zajedničko djelovanje Vlade i Sabora u ovom procesu. Stoga su prilikom glasovanja na plenarnoj sjednici parlamentarne stranke podržavale te zakonske prijedloge iz uskladbe (P.Z.E.) jednoglasno ili gotovo jednoglasno pa ne čudi da je hitnost procedure kod seta zakonskih prijedloga iz uskladbe doprinijela eficijentnosti u donošenju propisa, a da time nije narušena uključivost.

Tablica 1: *Tablica istine: Donošenje zakona konsenzusno ili gotovo konsenzusno*

Uvjeti			Posljedica	Broj pojava
x1	x2	x 3	Y	n
Prethodni dogovor političkih elita	Redovni postupak	Europska uvjetovanost obveza uskladbe	Suglasje	

Od tri binarne neovisne varijable, tablica istine sadržava 8 redova, po jedan za svaku logički moguću kombinaciju od 3 prisutne/odsutne neovisne varijable. „Temeljni je oblik QCA dihotoman, što zahtijeva kodiranje uzročnih faktora i ishoda kao binarnih varijabli. Drugim riječima, za svaki od analiziranih slučajeva istraživač treba odlučiti jesu li uzročni faktori i promatrani ishodi prisutni ili nisu“ (Dolenec, 2013: 114).

Ova „sintetička komparativna strategija koja integrira pristup orijentiran prema slučajevima i onaj prema varijablama na način da mora biti sposobna obuhvatiti veliki broj slučajeva, a istovremeno omogućiti argumentaciju uzročne kompleksnosti“ (Ragin, 1987: 69), pružila mi je mogućnost ispitati velik broj slučajeva - sve zakone u 6. sazivu, 517 P.Z. i 298 P.Z.E., a ujedno istražiti kompleksnost uzročne konjunkture. Naposljetku, dala mi je mogućnost da proizvedem parsimonično objašnjenje. „U odnosu prema klasičnoj komparativnoj metodi koja se temelji na Millovim principima, QCA metoda otvara mogućnosti povećanja broja analiziranih slučajeva i proširenja broja promatranih eksplanatornih faktora“ (Dolenec, 2013: 120).

Vrijednosti povoljnih uvjeta kvalitativno su izvedene dubinskim iščitavanjem događaja, koji su okruživali donošenje zakona u Saboru. Booleovom analizom kvalitativne komparacije povezala sam obilježja studije orijentirane na varijable s obilježjima studije orijentirane na slučajeve, kako bih došla do bitnih zaključaka o donošenju zakona tijekom pristupnog procesa. Kategorije koje sam upotrijebila u kvantitativnoj analizi zapravo su rezultat kvalitativnih razlikovanja koja u analizi stvaraju homogenizirajuće tendencije. Radi se o konfiguracijskom pristupu analizi političkih pojava (Ragin, 1987), a u ovom slučaju radi se o donošenju zakona iz uskladbe (P.Z.E.) i zakona koji nisu podlijegali uskladbi (P.Z.), pri čemu se prijedlozi zakona (P.Z.E. i P.Z.) shvaćaju kao specifične konfiguracije pojedinih aspekata i značajki. Prijedloge zakona komparirala sam kao konfiguracije obilježja, a promatrala sam put donošenja svakog pojedinog zakona. Istaknula sam koji su povoljni uvjeti za donošenje zakona konsenzusno ili

gotovo konsenzusno. Kako metode usmjerene na slučaj uspoređuju slučajeve jedan s drugim, uspoređivala sam prijedloge zakona, razmatrajući kombinacije ili konjunkture uzročnih uvjeta koji su doveli do njihovog donošenja konsenzusno ili gotovo konsenzusno.

Upravo s obzirom da metode usmjerene na slučaj uspoređuju slučajeve jedan s drugim te razmatraju kombinacije ili konjunkture uzročnih uvjeta, mogući opseg analize eksponencijalno raste s dodatkom jednog jedinog uzročnog uvjeta. U 4. poglavlju „Sazivi Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji“, na temelju Booleove analize prezentirani su rezultati istraživanja donošenja zakonodavstva tijekom pristupnog procesa na primjeru donošenja svih zakona (P.Z. + P.Z.E.) u 6. sazivu.

Pokazala sam da je varijabla „europske uvjetovanosti“, koja je ustvari kontekstualna stalna varijabla, bila dovoljan uvjet za jednoglasno ili gotovo jednoglasno izglasavanje većine zakona u Saboru. Činjenica je da je Republika Hrvatska konsenzusno pristala na uvjetovanje svog članstva u EU usvajanjem europske pravne stečevine još 2002. donošenjem Rezolucije o pristupanju Republike Hrvatske EU. Međutim, i kod donošenja zakonodavstva koje nije podlijegalo uskladbi i kod kojeg nije postojao prethodni međustranački dogovor o usuglašavanju zakonodavstva i brzoj proceduri donošenja, kao dovoljan uvjet za konsenzusno ili gotovo konsenzusno donošenje većine zakona pokazuje se kontekst europske uvjetovanosti hrvatskog članstva. Tako su i zakoni koji su podlijegali uskladbi (P.Z.E.) i oni drugi, iz seta nacionalnog zakonodavstva koji nisu potpadali pod obvezu uskladbe (P.Z.), samom činjenicom europske kontekstualnosti odnosno uvjetovanosti hrvatskog članstva u EU, bili doneseni velikim većinama glasova, gotovo konsenzusno ili konsenzusno, čak 84,42% svih zakona. Pri tome, procedura donošenja (redovni ili hitni postupak) nije utjecala na ishode glasovanja. Sve to ukazuje da je dovoljan uvjet bio upravo europski kontekst kao stalna kontekstualna varijabla. Zaključak je da je pristupni proces podupro institucionalnu konsolidaciju, uvjetujući Hrvatskoj članstvo u EU usvajanjem europske pravne stečevine. Za usporedbu sam prezentirala podatke o postignutim većinama kod izglasavanja zakona u 3. sazivu Sabora (1995.-1999.), prije nego što je Hrvatska započela proces europskih integracija kada nije postojala europska kontekstualnost ni uvjetovanost.

U čemu je snaga Booleove analize? U tome što zorno prikazuje da ista posljedica može biti rezultat različite kombinacije uzroka. Pomoću tablice istine dešifrirala sam uzročnu kompleksnost koja prati donošenje zakona tijekom pristupnog procesa. Kako kaže Ragin (1987),

svi događaji pokazuju uzročnu kompleksnost, a kontekst igra značajnu ulogu. Tablice istine upućuju pozornost na konfiguraciju varijabli otkrivenih u slučajevima, odnosno na kombinaciju čimbenika koji djeluju u nekom slučaju. Tablica istine poslužila mi je za sažimanje rezultata dobivenih iz pregleda postojećih izvješća o slučajevima (prijedlozima zakona). Kao i s drugim oblicima eksplanatorne analize, jedna je varijabla ovisna, ona koju želimo objasniti, a druge su neovisne ili eksplanatorne – čimbenici koji mogu utjecati na ovisnu varijablu. Isticanje kombinacije varijabli, kao i sposobnost da se različitim putovima dođe do istog ishoda, obilježja su tablica istine. Konstruirala sam tablicu istine na kojoj svaki red predstavlja određenu konfiguraciju obilježja koja vodi do ishoda (usvajanja zakona). „Zahtjev za dobrim poznavanjem slučajeva, odnosno zemalja koje se istražuju i njihova šireg društvenog konteksta bitna je karakteristika koja QCA čini kvalitativnom metodom“ (Dolenec, 2013: 109).

Metode usmjerene na slučaj uspoređuju slučajeve jedan s drugim te razmatraju kombinacije ili konjunkture uzročnih uvjeta. Slučajevi (prijedlozi zakona) ispituju se kao cjeline, kao kombinacije uzroka, uzročni kompleksi, koji proizvode određeni ishod. U ovom tipu istraživanja cilj je utvrditi razliku kod sličnih slučajeva koja je odgovorna za proturječne ishode, odnosno sličnosti kod različitih slučajeva koje su odgovorne za isti ishod. Takvi kontekstualizirani uzročni argumenti potrebni su jer je problem objasniti kako relativno različiti slučajevi imaju isti ishod ili pak kako relativno slični slučajevi imaju različite ishode. Kod predmeta moje analize riječ je o prvom slučaju, da relativno različiti slučajevi imaju isti ishod, a to sam objasnila upravo kontekstualiziranim uzročnim argumentom, što je bila kontekstualna varijabla „europske uvjetovanosti“.

1.7. Struktura rada

Ova studija slučaja ima za cilj dati odgovor na glavno istraživačko pitanje: Kako je Sabor djelovao u procesu europskih integracija i je li svojim djelovanjem pridonio konsolidaciji demokracije u Hrvatskoj? Pokazat ću je li i koja je poboljšanja u kvaliteti predstavničke demokracije donio parlamentarni sustav i na njemu građeni konsenzusni model demokracije, te je li u Hrvatskoj završetkom pregovora s EU uspostavljena obuhvatna konsolidacija demokracije,

onako kako ju konceptualizira W. Merkel. Hipoteza koju iznosim tvrdi da nije, a istraživanje će ju potvrditi ili opovrgnuti. Studija ima 10 poglavlja izložena u 4 dijela:

I. DIO

1. Teorijsko-metodološki okvir i istraživački problem

II. DIO: INSTITUCIJE I MODELI DEMOKRACIJE

2. Ustavno ustrojstvo Republike Hrvatske i nadležnosti Sabora devedesetih i nakon 2000.

1990.-2000. – institucionalno oblikovanje sustava, polupredsjednički sustav

2000.-2011. – institucionalno redizajniranje sustava, parlamentarni sustav, kontekst procesa pristupanja EU, razvoj konsenzusnog modela

3. Parlamentarne strukture i procedure devedesetih godina i nakon 2000.

Parlamentarne strukture i procedure 1990.-2000.

Parlamentarne strukture i procedure nakon 2000. povezane s procesom pristupanja EU

III. DIO: HRVATSKI SABOR I PREGOVORI O PRISTUPANJU HRVATSKE EU

4. Sazivi Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji

5. Pregovori o pristupanju i Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava

6. Lisabonski ugovor u parlamentarnoj dimenziji: Nova uloga Hrvatskoga sabora

IV. DIO: ZAKONODAVSTVO I FUNKCIONIRANJE DEMOKRACIJE

7. Razvoj političkih i građanskih prava − 2. i 3. parcijalni režim demokracije ispituju se na primjeru Zakona o pravu na pristup informacijama (režim „prava na političku participaciju“) i Zakona o suzbijanju diskriminacije (režim „građanskih prava na slobodu“). Ti zakoni su ujedno bili obveze Hrvatske iz Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava.

8. Podjela vlasti i položaj sudbene vlasti − 4. parcijalni režim demokracije „institucionalno osiguranje podjele vlasti“ ispituje se na primjeru Zakona o Pravosudnoj akademiji, Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakona o sudovima. Ti zakoni su ujedno bili obveze Hrvatske iz Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. Pokazat ću da je zbog nedostatne usidrenosti 4. parcijalnog režima, tj. nedovoljno autonomnog sudstva, izostala konsolidacija demokracije na drugoj i na trećoj razini, posljedično i na četvrtoj razini.

9. Djelotvorno vladanje vlasti − 5. parcijalni režim demokracije „djelotvorno/zakonito vladanje vlasti demokratski izabranih predstavnika - odsustvo aktera veta“ ispituje se na primjeru Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe i Zakona o sprječavanju sukoba interesa u

obnašanju javnih dužnosti. Ti zakoni su također bili obveze iz Poglavlja 23. pristupnih pregovora. Pokazat ću da je zbog nedostatne usidrenosti 5. parcijalnog režima, odnosno zbog koruptivnog modela vladanja, izostala konsolidacija na razini predstavničkog sustava, na razini uklanjanja potencijalnih aktera veta i na razini demokratske državljanske kulture.

10. Zaključak – Nije nastupila obuhvatna konsolidacija demokracije, već samo institucionalna konsolidacija. Primjena zakona i ostvarivanje pravne države nije realizirano u punom obimu.

1.8. O rezultatima istraživanja

U dijelu legislativnog rada na uskladbi zakonodavstva povećana je kvaliteta predstavničke demokracije, posebice temeljem konsenzusnih mehanizama, procedura i struktura koje su dogovorno uvedene kroz pristupni proces. Povećana je zastupljenost svih relevantnih političkih aktera u reinstitucionalizaciji građenoj kroz europski proces, njihova moć raspravljanja, sukreiranja i odlučivanja. Proces nije dobio samo na uključivosti jer su bili uključeni svi relevantni politički čimbenici, već i na eficijentnosti, budući da je znatno uvećana zakonodavna aktivnost. Ovo je pak blagotvorno utjecalo na procese usuglašavanja i kod donošenja nacionalnog zakonodavstva, čije odredbe nisu smjele biti u koliziji s usklađenim zakonodavstvom, slijedeći maksimu jedinstva pravnog sustava i sukladnosti normi.

Postepeno se razvijala nova politička praksa koja bi se mogla okarakterizirati kao obostrana lojalnost Vlade i Parlamenta, koji je pak predstavljao najšire moguće suglasje svih parlamentarnih stranaka. Sve su to odlike konsenzusnog modela demokracije. Nacionalni odbor za praćenje pregovora Republike Hrvatske s EU ustvari je predstavljao minijaturnu plenarnu sjednicu s nadležnošću donošenja odluka. Uveden je sustav komunikacije između premijera i predsjednika/ce Nacionalnog odbora koji je iz opozicije. Vlada je bila nadležna da pregovara s EU, za to je dobila mandat od Sabora, ali na način da je Nacionalni odbor, nakon rasprave i usuglašavanja, konsenzusno verificirao svako pregovaračko stajalište Hrvatske koje je predlagala Vlada u svim poglavljima pregovora.

Zajednički rad i djelovanje Vlade i Sabora u pristupnom procesu teško se mogu osporiti ili proglasiti samo deklarativnim. Ravnoteža moći ovih dviju grana vlasti povećala je njihovu odgovornost, kako svake pojedinačne, tako i u međusobnom odnosu. Bio je to zajednički projekt

Vlade i Sabora, ali još važnije, zajednički projekt političkih elita, koje su se tijekom ovog procesa smjenjivale na vlasti kroz nekoliko Vlada.

Zajednički dogovor Vlade i Sabora, kao i svih parlamentarnih stranaka, potkrijepljen je Deklaracijom Sabora o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU (NN 12/2005) iz 2005., u kojoj se ističe da se zakonski prijedlozi iz uskladbe brže propuštaju u saborsku proceduru, da Sabor i Vlada u europskom procesu zajednički rade, a da se odluke o pitanjima koja se tiču pristupnog procesa i pregovora dogovorno donose, što uključuje i uskladbu zakonodavstva. Sve su to odlike konsenzusnog modela demokracije onako kako ga teorijski definira Lijphart: posebice u dimenziji izvršna vlast-stranke. Zato ne stoji prigovor da je Sabor tijekom pristupnog procesa bio samo glasački stroj vladajuće većine. Dapače, u segmentu koji se odnosi na europski proces Sabor je zasigurno pokazao odlike predstavničkog tijela u kojem su dolazili do izražaja politički stavovi svih stranaka, koje su nakon usuglašavanja donosile zajedničke odluke u Nacionalnom odboru, na temelju čega je većina zakonskih prijedloga iz procesa uskladbe s europskom pravnom stečevinom usvajana konsenzusno ili gotovo konsenzusno. Dapače, i u segmentu nacionalnog zakonodavstva, koje nije potpadalo pod obvezu uskladbe, zamjećuje se izrazit trend usuglašavanja parlamentarnih stranaka.

Ovime se potvrđuje Lijphartova postavka da sustav proporcionalnog predstavljanja i parlamentarizma uz neke druge povoljne čimbenike proizvodi konsenzusnu demokraciju. „Preduvjet formiranja usklađene politike u ovom je slučaju podjela vlasti, a ne koncentracija vlasti“ (Lijphart, 2003: 263). „Četiri od ukupno pet elemenata dimenzije izvršna vlast-stranke, strukturno je među sobom povezano, s tim što proporcionalno predstavljanje vodi ka višestranačkom sustavu, ovaj sustav pak teži koalicijskim kabinetima, oni pak vode podjeli vlasti i usklađenoj politici te konačno ravnoteži snaga između izvršne i zakonodavne vlasti“ (Lijphart, 2003: 287).

U hrvatskoj politici ovo je bilo moguće nakon ustavnih promjena 2000., koje su uspostavile parlamentarni sustav vlasti. Ravnoteža snaga između izvršne i zakonodavne vlasti kao jedan od glavnih stupova konsenzusnog modela demokracije, gledajući Lijphartov teorijski okvir, u Hrvatskoj je politici obznanjena Izjavom Sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU (NN 12/05) iz 2005. godine. No, temelj za konsenzusni model postavljen je još 1999. godine novim izbornim sustavom proporcionalnog predstavljanja,

po kojem su provedeni parlamentarni izbori 2000. godine. Ubrzo nakon formiranja koalicijske vlade šest stranaka pristupilo se ustavnim promjenama kojima je uveden parlamentarni sustav.

Većinski tip demokracije u Hrvatskoj bio je karakterističan za devedesete godine i polupredsjednički sustav vlasti. Većinski model često karakterizira parlament kao glasački stroj, gdje stranka na vlasti, podržavajući (jednostranačku) vladu, izglasava zakonske prijedloge koje vlada upućuje u parlament. U konsenzusnom sustavu parlament izabran proporcionalnim izbornim sustavom nema takvu ulogu, već je mjesto usuglašavanja oko zakonskih prijedloga koje koalicijska vlada upućuje u parlament. U Hrvatskoj je taj model zaživio 2002. godine donošenjem Rezolucije o pristupanju Republike Hrvatske EU i trajao je tijekom cjelokupnog pristupnog procesa, posebno kad je u pitanju donošenje zakonodavstva iz paketa uskladbe.

Osim što su pomoću konsenzusnog modela zaživjeli europski pravni instituti i oformljene nove strukture i institucije koje je od nas tražila Europska komisija, uvjetujući time članstvo Hrvatske u EU, možda je najveća vrijednost europskog procesa bila u tome što su putem njega politički akteri u Hrvatskoj naučili kako postići dogovor i zadržati ga punih deset godina na širokoj platformi koja je bila puno više od načelnog konsenzusa i činila programski konsenzus, što se može primijeniti i izvan europskog procesa.

Može se reći da je hrvatska politika pažljivo i dobro institucionalizirala proces pregovora. Ovaj poseban tranzicijski period zahtijevao je posebne mehanizme, procedure i strukture koje su hrvatske političke elite dogovorno odabrale i primjenjivale više od deset godina. Posebice je primjetan zajednički rad izvršne i zakonodavne vlasti u ovom procesu, koji je kao posljedicu donio nove parlamentarne strukture koje su služile kao most između izvršne i zakonodavne vlasti (Nacionalni odbor, Odbor za europske integracije) te nove parlamentarne procedure koje su ovi odbori koristili u radu, omogućavajući usklađen rad Sabora i Vlade i što je moguće brži tijek pregovora i uskladbe zakonodavstva. Te institucionalne kanale između Vlade i Sabora može se ocijeniti dobrom ocjenom. Na jednoj strani stajao je Hrvatski sabor s Nacionalnim odborom, a na drugoj strani Vlada Republike Hrvatske, pregovarački tim i glavni pregovarač. Bez obzira na promjene Vlada, vertikala pregovaračkog tima nije se mijenjala, jer je oko nje i samih pregovora postojao bezrezervni konsenzus političkih elita. Uspostavljen je dobar balans kompetencija Vlade i Sabora, institucionalizirana je suradnja stranaka na projektu od strateške važnosti, a proizvod te institucionalizirane suradnje bio je Nacionalni odbor. To je, moglo bi se reći, bio hrabar potez za ideološki podijeljene političke elite u Hrvatskoj, no ovaj put nitko nije želio riskirati izlaskom iz

Saveza za Europu, koji je uz uvođenje europskih pravnih standarda, donosio i financijska sredstva za razvojne projekte.

Proces europskih integracija bio je zajednički projekt političkih elita. Započela ga je koalicijska Račanova Vlada, potpisavši Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, slijedi podnošenje zahtjeva te Vlade za članstvo u EU, da bi Vlade Ive Sanadera i poslije Jadranke Kosor otvorile, vodile i završile pregovore, a nova koalicijska Vlada Zorana Milanovića ratificirala u Saboru Pristupni ugovor. Ustvari, moglo bi se reći da je proces europskih integracija bio proces izgradnje i očuvanja konsenzusa u hrvatskoj politici. Prvi put hrvatski su političari uspjeli održati programski konsenzus više od deset godina na temi koja je ujedno značila zaokret u vođenju hrvatske politike. Moglo bi se čak reći da je uspostavljen i konsenzus oko potrebe zaokreta u načinu vođenja politike.

Proces integriranja Hrvatske u EU imao je značajke konsenzusnog vođenja politike ne samo sa stajališta parlamentarnog konsenzusa koji je uspostavljen na ovoj temi, već i sa stajališta toga da je Vlada prvi put zajednički radila sa Parlamentom. Kvaliteta hrvatske politike time je poboljšana, posebno kroz ovlasti Sabora koje su uvećane, dajući mu mogućnost pariranja Vladi i s njom dogovornog građenja pravnog okvira. Za razliku od većinskog modela, u kojem je izvršna vlast dominantna, a parlament podređen, i koji je prevladavao u hrvatskom političkom sustavu devedesetih, u procesu europskih integracija uspostavljena je suradnja i ravnoteža snaga između izvršne vlasti i parlamenta, omogućena ustavnim promjenama i prelaskom na parlamentarni sustav vlasti 2000. godine, a proizvod te suradnje bilo je sve češće donošenje zakona usuglašavanjem, a ne nadglasavanjem. Prema Lijphartu, velike su prednosti parlamentarne naspram predsjedničke vlasti, kao što iznosi i prednosti konsenzusnog naspram većinskog modela demokracije i na strani predstavljenosti i na strani eficijentnosti (vladanja) (1999). Lijphartove postavke potvrđuje primjer Hrvatske kroz pristupni proces, da kvaliteta predstavničke demokracije raste i na strani veće predstavljenosti parlamentarnih stranaka u procesima odlučivanja kao i na strani eficijentnosti u donošenju zakona u konsenzusnom modelu, koji se mogao razvijati nakon uvođenja parlamentarnog sustava 2000. Ujedno je čitav proces pristupanja zadobio veću političku legitimaciju.

No, usprkos institucionalnoj konsolidaciji, koja je provedena kroz pristupni proces − potvrda za to je da smo se uskladili s europskom pravnom stečevinom − do potpune četverorazinske konsolidacije, kako je definira Merkel, u trenutku završetka pregovora nije došlo,

zbog defekata u konsolidaciji na ostale tri razine, tj. zbog defekata u predstavničkoj konsolidaciji, konsolidaciji ponašanja (odsustvo aktera veta) i konsolidaciji državljanske kulture. Potvrda za to bio je i uvedeni monitoring Hrvatske od strane EU sve do pristupanja u članstvo putem kojeg je praćeno kako Hrvatska poštuje i provodi preuzete norme i europske standarde, posebice kad je u pitanju pravna država za čiju regulaciju je bilo presudno Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava. Europski standardi ne znače samo institucionalizaciju europske pravne stečevine, već i njenu provedbu. Monitoring EU do ulaska Hrvatske u članstvo uveden je zbog praćenja provedbe europskih normi koje je Hrvatska implementirala u svoje zakonodavstvo, ali ne sasvim i u svoju praksu. U hrvatskom slučaju postojali su značajni akteri veta koji su kršili europske standarde i norme. Ti su akteri djelovali u samim strukturama izvršne vlasti i u strankama koje su obnašale vlast, odnosno unutar sustava vlasti. Nedovoljno autonomna sudbena vlast, te nedovoljno izgrađeno građansko društvo, samo su pospješili negativne tendencije. Koruptivni procesi u koje su gore navedeni akteri veta bili uključeni neminovno su zaustavili konsolidaciju već na drugoj i trećoj razini. Sve to onemogućilo je da u najširoj sferi javnosti, u građanstvu, dođe do izgradnje političke kulture koja bi bila štit spram koruptivnih djelatnosti navedenih aktera.

Iz svega proizlazi da proces europskih integracija može pospješiti institucionalnu konsolidaciju, ali da glavna obilježja pune četverorazinske konsolidacije leže u unutrašnjim komponentama. Velike institucionalne promjene u Hrvatskoj poklopile su se s procesom pristupanja EU, a dobrim dijelom su bile inducirane njime. No, trebat će vremena da uspješna institucionalizacija proizvede demokratsku političku kulturu političkih elita i građana, koja će proizvesti puno poštivanje normi i time funkcionalnu demokraciju pravne države. „Što je obrazac interakcije elita i stanovništva jače obilježen klijentelizmom, patrimonijalizmom i korupcijom, to nove formalne institucije teže razvijaju stvarnu normativnu snagu“ (Merkel, 2011: 28).

„Ako demokratske elite mogu pridonijeti institucionaliziranju demokracije pod međunarodnim nadzorom, demokracija ustvari nipošto nije neminovan rezultat. Brzo oktroiranje izvana ne može dovesti do stabilnih političkih poredaka ako proces demokratizacije ne podupiru snažni unutarnji akteri u samoj zemlji“ (Merkel, 2011: 460). To je institucionalno objašnjivo često nedostatnom kontekstualnom primjerenošću novih institucija (March i Olsen, 1984: „logic of appropriateness“) i nedostatnom komplementarnošću neformalnih socijalnih i formalnih političkih institucija (North, 1990; Lauth, 2004). „Stalno opetovano pridržavanje pravila vodi k faktičnom institucionaliziranju najprije formalnih institucija. U pozitivnom slučaju, mijenjaju se i

neformalne institucije i načini ponašanja i elita i stanovništva, prilagođavajući se načinima funkcioniranja formalnih institucija“ (Merkel, 2011: 460).

Stupanj razvoja hrvatske demokracije 2010. godine (godina koja je prethodila završetku pregovora s EU), W. Merkel u predgovoru hrvatskom izdanju svog kapitalnog djela „Transformacija političkih sustava“ (2011), ocijenio je na sljedeći način: „Na prijelazu tisućljeća sjevernoamerička nevladina organizacija Freedom House u „izborne demokracije“ ubrajala je 120 od 192 zemlje. U tom trenutku Hrvatska još nije pripadala toj skupini zemalja. Freedom House ju je sve do 2000. godine kontinuirano označavao kao „djelomice slobodnu“. Na ljestvici od 1 do 7 Hrvatska je u dimenzijama političkih i građanskih prava dosezala samo ocjenu 4. Time je postizala slabiju ocjenu od Rusije Borisa Jeljcina. Rat te stvaranje nacije i države među najtežim su problemima koje neko društvo i država moraju savladati na putu u demokraciju. Zato je Hrvatska imala mnogo teži put nego Mađarska, Poljska ili Bugarska. No samo deset godina kasnije, 2010. godine, Hrvatska je otklonila mnoge od teških defekata i na putu je prema konsolidiranoj demokraciji pravne države. Da demokracije nisu iste shvatit ćemo ako primjerice usporedimo Ukrajinu, Salvador ili Meksiko sa Švedskom, Finskom i Švicarskom. Potonje zemlje su 'usidrene' demokracije pravne države, dok su one prve u velikoj mjeri 'defektne'. Hrvatska 2010. godine nalazi se između te dvije varijante demokracije. Njezin razvojni trend jednoznačno vodi prema više pravne države i demokracije“.

Analizirajući 2010. godine 18 zemalja Istočne Europe po stupnju demokratske konsolidacije isti autor utvrdio je: „Od 18 analiziranih zemalja Istočne Europe u sedam su se mlade demokracije izvanredno brzo konsolidirale: Slovenija, Češka, Estonija, Mađarska, Poljska, Litva, Slovačka. Kvaliteta i stabilnost ne razlikuju se više bitno od zapadnoeuropskih demokracija. Četiri zemlje: Hrvatska, Letonija, Bugarska i Rumunjska – na najboljem su putu da se konsolidiraju, premda se problemi poput korupcije, organiziranog kriminala i slabosti pravosuđa zacijelo ne mogu brzo prevladati. Preostaje sedam zemalja čije se demokracije još nisu uspjele konsolidirati: Makedonija, Albanija, Srbija, Crna Gora, BiH, Rusija, Bjelorusija. Kod triju od tih zemalja – Albanije, Rusije i Bjelorusije – u doglednoj se budućnosti ne može očekivati demokratska konsolidacija.“ (Merkel, 2011: 413).

Ocjenu W. Merkela potkrjepljuje i ova studija Hrvatske i njene nedostatne konsolidacije na kraju pregovora za članstvo u EU.

Tablica 2: *Sažetak istraživanja*

Uloga Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji: Doprinos Parlamenta konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj	
Vrsta studije	Studija slučaja
Teorijski pristup	Novi institucionalizam
Metodološki pristup	Deskriptivna i eksplanatorna studija
Vrsta komparativne analize	Dijakronijska
Jedinica analize	Hrvatski sabor
Podjedinice analize	Prvih šest saziva Hrvatskoga sabora
Ovisna varijabla	Konsolidacija demokracije
Neovisne varijable	Djelovanje stranačkih vodstava, Stupanj institucionalizacije sporazuma političkih elita kroz konsenzusne mehanizme, Vladanje aktera vlasti, Utjecaj aktera civilnog društva, Utjecaj međunarodnih aktera
Hipoteza	Hrvatski sabor u pristupnom procesu djelovao je u skladu sa svojim ustavnim ovlastima i pridonio je daljnjem procesu demokratizacije, ali do obuhvatne konsolidacije demokracije nije došlo, već samo do institucionalne konsolidacije, koja je poduprta konsenzusnim modelom u parlamentarnom sustavu vlasti, koji je jačao predstavničku demokraciju većim ovlastima Hrvatskoga sabora u nadzoru izvršne vlasti, ali i većom uključivošću parlamentarnih stranaka u procesu odlučivanja.

II. Institucije i modeli demokracije

„Komparativno izučavanje dizajna institucija obuhvaća tri tipa institucija koje imaju najveću važnost za demokraciju, a među njima su uređenje odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti, izborni sustav i posljedično, stranački sustav. Uređenje odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti odnosi se na relativne ovlasti koje su dodijeljene izvršnoj, odnosno zakonodavnoj grani vlasti, i s obzirom na način na koji su konstituirane i s obzirom na ovlasti koje jedna ima u odnosu prema drugoj. Komparativna istraživanja u tom području specificiraju tri temeljna tipa uređenja odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti, među kojima su čisti prezidencijalizam, čisti parlamentarizam i mješoviti sustav“ (Landman, 2008: 256).

„Temeljni razlog stvaranja koncepata polupredsjedničkog tipa sustava vlasti jest nastojanje da se utvrde obilježja koja definiraju taj sustav i koja čine *differentiam specificam* u odnosu prema drugim tipovima, pogotovo u odnosu prema dva klasična tipa vlasti. *Differentia specifica* polupredsjedničkoga u odnosu prema parlamentarnom sustavu jesu znatne ustavne ovlasti predsjednika države, a ne njegovo stupanje na dužnost putem pučkih izbora, koji su samo dobrodošao izvor legitimnosti jedne institucije državne vlasti u demokratskome političkom sustavu, ali ne i takvo obilježje zbog kojeg bi sustav vlasti automatski prešao iz jednoga u drugi tip“ (Boban, 2011: 37). Dakle, „temeljno obilježje polupredsjedničkog sustava jest struktura dvojne izvršne vlasti, koju čine predsjednik države i premijer. Da bi se mogao smatrati jednom od „glava“ izvršne vlasti, predsjednik mora biti izabran na pučkim izborima i posjedovati znatne ustavne ovlasti. Parlamentarni sustav, pak, obilježava jedinstvena izvršna vlast koju čini vlada s premijerom na čelu, dok se predsjednik države bira ili u parlamentu ili na pučkim izborima, ali nema znatne ustavne ovlasti“ (Boban, 2011: 42). „Kriterijima prema kojima je polupredsjednički sustav sustav vlasti *sui generis* mogu se smatrati ovi: - struktura dvojne izvršne vlasti, koja pretpostavlja (a) dva pola izvršne vlasti; (b) jedan je pol državni poglavar, a drugi šef vlade; (c) državni poglavar (predsjednik) posjeduje znatne ustavne ovlasti; (d) premijer i vlada ovisni su o povjerenju parlamenta, a eventualno i o povjerenju predsjednika; - predsjednik je pučki izabran na fiksni vremenski mandat; - predsjednik nije odgovoran parlamentu“ (Boban, 2011: 68).

Osim različitih tipova odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti, važna je dimenzija dizajna institucija izborni sustav. „Izborni sustav određuje pravila i obrasce kojima se glasovi biračkog tijela prevode u potporu javno izabranim dužnosnicima i članovima zastupničkih

skupština. Kao i uređenje odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti, izborni sustav poprima tri oblika“ (Landman, 2008: 257). Općenito, zemlje mogu imati razmjerne sustave, većinske ili neku mješavinu tih dvaju sustava. Hrvatska je imala sva tri izborna sustava.

Proizlazi da postoji više načina na koje se demokracija može organizirati i voditi. U sljedećim poglavljima ispitat ću utjecaj dizajna institucija na funkcioniranje demokracije u Hrvatskoj, posebno na prvu razinu konsolidacije demokracije, institucionalnu konsolidaciju. „Glavna institucionalna pravila i praksa modernih demokracija mogu se ocijeniti na skali na čijem se jednom kraju nalazi većinski, a na drugom princip konsenzusa. Na osnovi tog dihotomnog grupiranja moguće je napraviti dvodimenzionalnu „konceptualnu mapu“ demokracija, na kojoj se može postaviti svaka analizirana zemlja“ (Lijphart, 2003: 75).

Kad je u pitanju Republika Hrvatska, ključni element na kojem se mogao graditi konsenzusni model demokracije bilo je uvođenje parlamentarnog sustava promjenom Ustava Republike Hrvatske 2000. godine (NN 113/2000), iako je temelj bio postavljen još uvođenjem proporcionalnog izbornog sustava 1999., koji je vodio višestranačju, ono koalicijskim vladama, a one pak parlamentarnom sustavu vlasti na kojem se gradio konsenzusni model demokracije.

U 2. poglavlju kompariram ustavno ustrojstvo Republike Hrvatske i nadležnosti Sabora devedesetih godina, na temelju Ustava iz 1990. godine (NN 56/90), kojim je institucionalno oblikovan polupredsjednički sustav vlasti, s ustavnim ustrojstvom Republike Hrvatske i nadležnostima Sabora nakon promjene Ustava 2000. i uvođenja parlamentarnog sustava, koji je u procesu pristupanja Republike Hrvatske EU proizveo konsenzusni model demokracije, verificiran Promjenom Ustava 2010. (NN 76/2010).

U 3. poglavlju kompariram parlamentarne strukture i procedure devedesetih, koje su proizvele većinski model demokracije, s parlamentarnim strukturama i procedurama nakon 2000. godine, koje su proizvele konsenzusni model demokracije, analizirajući poslovnike Hrvatskoga sabora, počevši od konstituiranja prvog višestranačkog Sabora Republike Hrvatske 30. 5. 1990. Poslovnički instituti prate dva sustava - polupredsjednički i parlamentarni, s time da je parlamentarni sustav bio temelj na kojem su stasali konsenzusni mehanizmi potpore pregovaračkom procesu, odnosno nove parlamentarne strukture i procedure koje je verificirao Poslovnik Sabora od 2000. nadalje i koje su proizvele konsenzusni model demokracije.

2. Ustavno ustrojstvo Republike Hrvatske i nadležnosti Sabora devedesetih godina i nakon 2000.

2.1. Uvod

U ovom poglavlju prikazujem Ustav Republike Hrvatske i njegove promjene koje je Sabor kao ustavotvorac donosio kroz dva desetljeća hrvatske državnosti. U prvom desetljeću koje je obilježilo stvaranje hrvatske države, Sabor je bio istovremeno ustavotvorac i državotvorac. Prvi višestranački Sabor Republike Hrvatske donosi 21. prosinca i proglašava Ustav Republike Hrvatske 22. prosinca 1990., kojim se definira Republika Hrvatska kao jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država. Ustav je bio pravni temelj koji je omogućio prvom sazivu višestranačkog Sabora da već pola godine kasnije, 25. lipnja 1991. godine, donese Ustavnu odluku o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske (NN 31/91), kojom je započeo postupak razdruživanja od SFRJ, okončan donošenjem Odluke o raskidu državnopravnih sveza s ostalim republikama i pokrajinama SFRJ (NN 53/91), koju je Sabor donio 8. listopada 1991. godine, čime je Republika Hrvatska postala neovisna država.

Prvo ću prikazati ustavne nadležnosti Sabora devedesetih i ustavne institute koje je obilježio polupredsjednički sustav vlasti krojen u kontekstu stvaranja države i obrane njenog teritorijalnog integriteta i suvereniteta, ali i u kontekstu dominantne uloge prvog Predsjednika Republike Hrvatske Franje Tuđmana u političkom sustavu Republike Hrvatske. Potom ću prikazati ustavne nadležnosti Sabora u desetljeću nakon 2000. godine, koje obilježuje prelazak na parlamentarni sustav vlasti. Ovo institucionalno redizajniranje sustava bilo je potrebno i za otpočinjanje procesa europskog integriranja Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije, što će pokazati dokumenti iz pregovora izloženi u V. poglavlju, ponajprije Mišljenje (Avis) Europske komisije o zahtjevu Hrvatske za članstvo.

Naposlijetku, samo članstvo u EU iziskivalo je ustavne promjene kojima se europski pravni standardi uvode u hrvatski ustavno-pravni poredak. Upravo je Promjena Ustava 2010. najviše vezana uz uvjetovanost članstva i završetak pristupnog procesa. Temeljem Promjene Ustava 2010. posljedično su izmijenjeni brojni zakoni o pravosudnim institucijama, kojima se prvenstveno ispunjavao zahtjev EU za neovisnim sudstvom. Promjena Ustava 2010. vezana je i

uz jačanje zaštite temeljnih ljudskih prava, među inim i putem jačanja institucije pučkog pravobranitelja, što je također bila jedna od obveza za zatvaranje pristupnih pregovora u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava. Može se reći da je Promjena Ustava 2010. bila presudna i za otvaranje Poglavlja 23., a njena daljnja operacionalizacija kroz zakone dovela je do ispunjavanja mjerila za zatvaranje tog poglavlja i ukupnog završetka pregovora.

Promjenom Ustava iz lipnja 2010. (NN 76/2010) u Ustav je uvedena nova glava „Europska unija“, u kojoj su razrađene temeljne odredbe vezane uz pravnu osnovu članstva Republike Hrvatske u EU i prijenos ustavnih ovlasti, sudjelovanje u institucijama EU, pravo EU te pravo građana EU.

Pokazat ću da je parlamentarni sustav vlasti, koji je uveden ustavnim promjenama 2000., bio temelj na kojem se mogao graditi konsenzusni model demokracije koji je Hrvatska postepeno uvodila tijekom i kroz proces svog integriranja u EU. Ovaj model demokracije prikazujem najprije kroz ustavne, a u nastavku radnje, poslovničke institute, koje je Sabor postepeno uvodio od 2000. nadalje, počevši od 4. saziva Sabora, koji su u velikoj mjeri bili zaslužni za uspješno zaključivanje pregovora Hrvatske za članstvo u EU na kraju 6. saziva Sabora.

Hrvatski sabor već 18. prosinca 2002. godine donosi Rezoluciju o pristupanju Hrvatske EU, u kojoj ističe uspostavljen nacionalni konsenzus svih parlamentarnih stranaka oko temeljnog strateškog vanjskopolitičkog cilja Hrvatske − ulaska u punopravno članstvo EU − i poziva Vladu da uputi službeni zahtjev za članstvo. Hrvatski sabor od tada je donio nekoliko rezolucija i deklaracija od strateške važnosti za proces integriranja Hrvatske u EU, koje prikazujem u nastavku, u 4. poglavlju koje prati sazive Sabora u pristupnom procesu (4., 5. i 6. saziv).

Lijphart ističe da se model konsenzusa razlikuje od većinskog modela utoliko što prihvaća vladavinu većine kao minimalni uvjet. „Umjesto da se zadovolji tijesnom većinom koja odlučuje, ovaj model teži da maksimalno proširi tu većinu. Njegova pravila i institucije ciljaju na široko učešće u vladi i široki sporazum u pogledu politike koju vlada treba provoditi. Model konsenzusa teži raspodjeli, disperziji i ograničenju moći na najrazličitije načine. S ovim je također blisko povezana i razlika između dva modela, koja se ogleda u tome što je većinski model isključiv, kompetitivan i suparnički, dok model konsenzusa karakteriziraju angažiranost, pregovaranje i kompromis“ (Lijphart, 2003: 76). Stoga isti autor napominje da se konsenzualna demokracija može nazvati još i „pregovaračkom demokracijom“, kako ju naziva A. Kaiser (1997), razmatrajući tipove demokracija.

„Deset oprečnih obilježja u pogledu najvažnijih demokratskih institucija i pravila može se izvesti iz većinskog principa i principa konsenzusa“ (Lijphart, 2003: 76). Lijphart ističe da budući da većinske karakteristike proističu iz istog principa i da su samim time logički povezane, moguće je očekivati da se tako pojavljuju i u stvarnosti, a to se odnosi i na konsenzusne karakteristike. Stoga se može pretpostaviti da su svih 10 obilježja u tijesnoj vezi. Ipak, ona se grupiraju u dvije jasno različite dimenzije. Prva dimenzija grupira pet karakteristika uređenja izvršne vlasti, stranačkog i izbornog sustava, te sustava interesnih grupa. Tu dimenziju Lijphart zove dimenzija izvršna vlast-stranke. Budući da se većina razlika u drugoj dimenziji obično povezuje s kontrastom između federalne i unitarne vlasti, ovu dimenziju Lijphart zove federalno-unitarna dimenzija.

Deset razlika između većinskog modela i modela konsenzusa koje Lijphart navodi formulirano je po principu dihotomnog kontrasta. Karakteristike većinskog modela su navedene prve. Pet razlika u dimenziji izvršna vlast-stranke glase: 1. Koncentracija izvršne vlasti u jednostranačkom sustavu nasuprot podjeli izvršne vlasti u širokim višestranačkim koalicijama; 2. Odnosi izvršne i zakonodavne vlasti, u kojima je izvršna vlast dominantna, nasuprot ravnoteži snaga između izvršne i zakonodavne vlasti; 3. Dvostranački nasuprot višestranačkim sustavima; 4. Većinski i disproporcijski sustav, nasuprot proporcionalnom predstavljanju; 5. Pluralistički sustavi interesnih grupa sa slobodnom konkurencijom između grupa nasuprot koordiniranom i korporativističkom sustavu interesnih grupa koji teži kompromisu i usklađivanju.

Pet razlika kod federalno-unitarne dimenzije, pak, glase: 1. unitarna i centralizirana vlast naspram federalne i decentralizirane vlasti; 2. Koncentracija zakonodavne vlasti u jednodomnom zakonodavnom tijelu nasuprot podjeli zakonodavne vlasti između dva podjednako jaka, ali na različit način konstituirana doma; 3. Fleksibilni ustavi koji se mogu mijenjati običnom većinom nasuprot rigidnim ustavima koji se mogu promijeniti samo ako za to glasa kvalificirana većina; 4. Sustavi u kojima zakonodavna tijela imaju posljednju riječ u pitanju ustavnosti zakona koje donose, nasuprot sustavima u kojima zakoni podliježu sudskoj reviziji ustavnosti koju vrše vrhovni ili ustavni sudovi; 5. Središnje banke koje zavise od izvršne vlasti naspram nezavisnih središnjih banaka (Lijphart, 2003: 77).

„Postoji jaka tendencija u političkoj znanosti da se demokracija izjednačava samo sa većinskom demokracijom, dok se konsenzusni model demokracije ne priznaje kao alternativan i podjednako legitiman oblik. Argument za ovo je da je jaka politička opozicija „conditio sine qua

non“ demokracije i da je njen prvenstveni cilj da i sama postane vlast. Ovo mišljenje zasniva se na većinskoj pretpostavci da demokracija iziskuje dvostranački sustav ili dva suprotstavljena stranačka bloka, koji se smjenjuju na vlasti; ono ne uzima u obzir činjenicu da su vlade u naglašenije konsenzusnim višestranačkim sustavima uglavnom koalicijske i da promjena vlasti u ovakvim sustavima može značiti samo djelomičnu izmjenu u stranačkom sastavu vlade, umjesto da opozicija 'postane' vlada“ (Lijphart, 2003: 78). Lijphart ističe da se čiste ili gotovo čiste većinske demokracije zapravo veoma rijetko nalaze odnosno da većina demokratskih uređenja ima značajne ili čak pretežno konsenzusne crte. Štoviše, konsenzusna demokracija se može smatrati više demokratskom nego većinska demokracija u mnogim aspektima, ističe ovaj autor.

Kad deset karakteristika većinskog odnosno modela konsenzusa primijenimo na Republiku Hrvatsku devedesetih godina, vidimo da u dimenziji izvršna vlast-stranke preteže većinski model demokracije, za kojeg su karakteristični jednostranački kabineti, pri čemu je izvršna vlast dominantna. Međutim, po karakteristikama druge (federalno-unitarne) dimenzije Hrvatska devedesetih ne odgovara čistom većinskom modelu. Naime, osim unitarne i centralizirane vlasti, što ne čudi s obzirom na kontekst ranih devedesetih, rata i potrebe obrane tek zadobivenog suvereniteta i državnosti, u drugim karakteristikama vidljiva su odstupanja od čistog većinskog modela.

Hrvatska je devedesetih, naime, imala dvodomno zakonodavno tijelo, koje čini Zastupnički i Županijski dom. Županijski dom imao je pravo zakonodavne inicijative te ograničene mogućnosti veta koje su s vremenom sve više smanjivane te pravo predlaganja Zastupničkom domu pojedinih imenovanja i razrješenja. Ustav iz 1990. definirao je ovlasti Županijskog doma kao savjetodavne i deliberativne pa tako Županijski dom raspravlja i može davati mišljenje o pitanjima koja su u djelokrugu Zastupničkog doma, a u postupku donošenja promjena Ustava te zakona kojima se uređuju nacionalna prava, Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i ustrojstvo lokalne samouprave i uprave, Ustav ga obvezuje na davanje prethodnog mišljenja Zastupničkom domu. Institucijom suspenzivnog veta dao mu je i ograničene suspenzivne ovlasti u zakonodavnom postupku, da u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona u Zastupničkom domu, uz obrazloženo mišljenje, može vratiti zakon na ponovno odlučivanje Zastupničkom domu, u tom slučaju potonji o donošenju zakona odlučuje natpolovičnom većinom. Osim toga, u čl. 121. i 122. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90) bilo je utvrđeno da Županijski dom

predlaže članove Državnog sudbenog vijeća i suce Ustavnog suda, a u članku 120. da odlučuje o zaštiti prava suca kojeg je razriješilo Državno sudbeno vijeće. Svoj najvažniji kontrolni instrument – suspenzivni veto – Županijski dom je u svoja dva četverogodišnja mandata iskoristio samo jedanput i to neuspješno, prilikom svog ukidanja ustavnim promjenama 2001. Kako je Županijski kao gornji dom mogao odložiti primjenu zakona, ali ne i staviti konačan veto na njih, u pitanju je ipak bio asimetrični dvodomni sustav, u kojem je Županijski dom imao znatno manje ovlasti od Zastupničkog.

Hrvatska državnost počinje pisanim Ustavom koji se može promijeniti samo dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika Zastupničkog doma uz prethodno mišljenje Županijskog doma (NN 56/1990). Nadalje, Ustav izričito propisuje da zakoni podliježu sudskoj reviziji ustavnosti koju vrši Ustavni sud. Naposlijetku, Ustav iz 1990. određuje samostalnost u radu središnje banke, ali i njenu odgovornost zakonodavnom tijelu, što bi značilo srednji stupanj autonomije u kreiranju monetarne politike.

Činjenica da je Hrvatska devedesetih odstupala od većinskog modela u pogledu većine karakteristika federalno-unitarne dimenzije svakako ne znači da je to bilo u toj mjeri da bismo mogli konstatirati da je u to vrijeme bila pravim primjerom suprotnog modela – konsenzusne demokracije.

Međutim, u sljedećem desetljeću, od 2000. nadalje, ustavnim promjenama 2000. i 2001., Hrvatska zakoračuje u konsenzusni model, koji ustavnim promjenama 2010. dobiva svoj puni izraz. Konsenzusni model demokracije u Hrvatskoj zaokružen ustavnim promjenama 2010. postaje tako kompatibilan konsenzusnom modelu EU, čija članica doskora postaje Hrvatska.

2.2. Konzenzusni model demokracije

Lijphart ističe da u društvima koja su duboko podijeljena, kao što je npr. slučaj Sjeverne Irske, vladavina većine dovodi do diktature većine i građanskih razdora, a ne do demokracije. Smatra da je takvim društvima potreban demokratski režim koji ističe konsenzus, koji uključuje, a ne isključuje i koji pokušava da maksimalizira obuhvat vladajuće većine umjesto da se zadovoljava tijesnom većinom, što se može postići upravo konsenzusnom demokracijom. Lijphart smatra da je model konsenzusa pogodniji i za manje podijeljene ali još uvijek heterogene

zemlje, ali da je isto tako razumna i izvodljiva alternativa vestminsterskom modelu i u prilično homogenim zemljama (Lijphart, 2003: 96).

Primjer kojeg ovaj autor navodi da ilustrira model konsenzusa je Švicarska, ali i Europska unija, kao multietničko društvo. „Europska unija je nadnacionalna organizacija – više od samo međunarodne organizacije – ali nije, ili još uvijek nije, suverena država. Zbog prijelaznog statusa EU, analitičari te organizacije ne slažu se oko toga treba li ju proučavati kao međunarodnu organizaciju ili kao početak federalne države. Ipak, ovaj drugi pristup je sve češći“ (Lijphart, 2003:97). Lijphart drži da ukoliko se EU promatra kao federalnu državu, njene institucije su neobično slične konsenzusnom modelu demokracije (2003: 97). Taj Lijphartov pristup preuzimam kako bih mogla komparirati kompatibilnost institucija Republike Hrvatske i Europske unije, posebice od uvođenja parlamentarnog sustava u Republici Hrvatskoj ustavnim promjenama 2000. te njegovog postepenog institucionalnog dograđivanja u smjeru modela konsenzusa sve do ustavne nadgradnje 2010. koja je zaokružila model konsenzusa komparabilan onom EU.

2.2.1. Model konsenzusa u Republici Hrvatskoj

Hrvatska je ustavnim promjenama 2000. i prelaskom u parlamentarni sustav stvorila uvjete za oblikovanje konsenzusnog modela demokracije koji je građen tijekom pristupnog procesa i konačno oblikovan ustavnom reformom 2010. godine. Nasuprot tendenciji i praksi većinskog modela demokracije devedesetih godina da se izvršna vlast koncentrira u rukama jednostranačkih kabineta, od 2000. nadalje prakticira se dijeljenje izvršne vlasti u širokim koalicijskim kabinetima, da bi kroz pristupni proces dogovorom koji je uključivao sve parlamentarne stranke u politički život bile uvedene strukture i procedure koje su proizvele ravnotežu izvršne i zakonodavne vlasti, s ciljem facilitacije pristupnog procesa. Ravnoteža izvršne i zakonodavne vlasti nije bila cilj sama po sebi, ali ona je dogovorno građena zbog zajedničkog (višeg) cilja svih parlamentarnih stranaka – olakšavanja pregovora s EU i budućeg članstva Hrvatske u EU. Činjenica jest da je ravnoteža izvršne i zakonodavne vlasti održavana dugi niz godina, tijekom čitavog pregovaračkog procesa, za razliku od dominacije jednostranačkih kabineta devedesetih. Proces europskih integracija nosile su četiri vlade, sve koalicijske, dvije koalicijske vlade lijevog centra, jedna koja započinje i druga koja završava

proces europskih integracija i uvodi Hrvatsku u EU, te dvije koalicijske vlade desnog centra koje su vodile čitav pregovarački proces, jedna koja je otvorila pregovore i druga koja ih je zaključila.

Hrvatski politički sustav od 2000. postaje parlamentaran, a stranački sustav od 2000. postaje umjereni višestranački sustav u kojemu ni jedna stranka nema većinski status. Ponajviše je oblikovan predizbornim koalicijskim dogovorima stranaka te novim izbornim modelom proporcionalnog predstavništva, kojim završava etapa stranačkog sustava s dominantnom strankom u polupredsjedničkom sustavu vlasti devedesetih, u kojem je jedna stranka (HDZ) imala apsolutnu većinu parlamentarnih mandata, dobrim dijelom i kao posljedica disproporcija izazvanih izbornim inžinjeringom. Hrvatska od 2000. ima parlamentarni sustav s kabinetom koji zavisi od povjerenja zakonodavnog tijela koje ga bira i smjenjuje. Kabinet je kolegijalno tijelo koje je odgovorno jedino i isključivo zakonodavnom tijelu, a ne više dvojno kao devedesetih u polupredsjedničkom sustavu vlasti, i predsjedniku države i parlamentu.

Nastanak umjerenog višestranačkog sustava od 2000. može se objasniti putem dva činitelja. Hrvatska je nesporno pluralno društvo podijeljeno po nekoliko rascjepa, a ta množina osnova za razdvajanje oslikava se u višedimenzionalnoj prirodi stranačkog sustava koja je mogla doći do izražaja zbog novog izbornog modela proporcionalnog predstavljanja, koji je dozvolio prenošenje društvenih rascjepa u stranački sustav. „Nasuprot modelu relativne većine, gdje su velike stranke uglavnom pretjerano zastupljene, a male nedovoljno zastupljene, osnovni cilj proporcionalnog predstavljanja je u tome da se mjesta u parlamentu raspodjele među strankama razmjerno broju glasova koje dobiju na izborima“ (Lijphart, 2003: 99). „Obrisi novog polivalentnog konfliktnog polja postajali su sve jasnijima potkraj rata i nakon njegova okončanja. Uz teritorijalno-kulturni, sve su izraženiji bili ideološko-kulturni (tradicionalizam-modernizam) i socioekonomski rascjep (rad-*menagement*). (...) Na formalni prijelaz dvostranačkog sustava i sustava sa dominantnom strankom u umjereni pluralistički sustav bitno je utjecala uvedba razmjernog sustava izbora 2000.“ (Kasapović, 2001: 33-34). „U svojim sam ranijim analizama također ustvrdio (Zakošek, 1998: 48-49) kako valja očekivati da će po okončanju etničkog sukoba slabiti utjecaj teritorijalnih i ideoloških rascjepa, a jačati utjecaj socioekonomskog rascjepa između dobitnika i gubitnika ekonomske tranzicije u Hrvatskoj, koji je dosad bio potisnut, što će potencijalno izazvati značajnije promjene u biračkim preferencijama i stranačkom sustavu“ (Zakošek, 2001: 109). „Protivno predviđanjima kako će u Hrvatskoj jačati važnost socijalno-ekonomskog rascjepa (Zakošek, 2001), čini se da ideološko-kulturni rascjep ostaje

dominantan društveni rascjep u Hrvatskoj, koji strukturira prostor stranačkog natjecanja i veze stranaka s biračima. No, to ne znači da je Hrvatska zaostala u nekome predmodernom, ideološki nabijenom, političkom prostoru iz kojega se tek mora probiti, kako se to ponekad tumači. Dapače, Hrvatska se po dominaciji ideološko-kulturnog rascjepa ne razlikuje bitno od starih demokracija. Sukob sekularnih individualističkih vrijednosti s konzervativnim kršćanskim vrijednostima uzrokovao je tako, primjerice, pad Lisabonskog sporazuma Europske unije na referendumu u Irskoj 2008., a figurira i kao ključni politički rascjep u zemljama poput Francuske, Njemačke ili SAD-a“ (Dolenec, 2008: 53-54).

Kad se naprijed navedenim karakteristikama konsenzusnog modela pribroje i sljedeće iz federalno-unitarne dimenzije, posebice: rigidnost ustava gdje ustavne promjene mora odobriti dvotrećinska većina; postojanje sudske revizije ustavnosti zakona od strane Ustavnog suda; potpuna autonomija i nezavisnost Hrvatske narodne banke uvedena kao ustavna norma u Ustav 2010. (NN 76/2010), postaje jasno da Hrvatska završetkom pregovora za članstvo u EU poprima golemu većinu karakteristika konsenzusne demokracije.

2.2.2. Zaključci i preporuke A. Lijpharta

A.Lijphart drži da se velika raznolikost formalnih i neformalnih pravila i institucija koje nalazimo u demokracijama može svesti na jednostavan dvodimenzionalan model stvoren na osnovi različitosti između većinske i konsenzusne vladavine, pri čemu ističe da, s obzirom da su sveukupni podaci o učinku konsenzusnih demokracija nedvosmisleno superiorniji od onih koje pokazuju većinske demokracije i po pitanju demokratskog predstavljanja, ali ništa manje po pitanju političkog učinka demokratskih vlada, konsenzusna opcija je svakako privlačniji izbor. „Ova preporuka je posebno značajna za društva u kojima postoje duboka kulturna i etnička neslaganja, ali je isto tako relevantna i za homogenije zemlje“ (Lijphart, 2003: 283). Isti autor naglašava da je posebno konsenzusna opcija izbor za zemlje koje pripremaju ili planiraju demokratsku ustavnu reformu.

Hrvatska je znatnim ustavnim redizajniranjem 2000. i 2001. godine, te naposlijetku 2010. dogradnjom svojih institucija u parlamentarnom sustavu, postigla da njen model demokracije bude kompatibilan onom EU čija je članica doskora postala. Temelj za takav redizajn bio je proporcionalni izborni sustav uveden 1999. godine, te parlamentarni sustav vlasti uveden

ustavnim promjenama 2000. godine. Time se potvrđuje Lijphartova postavka da sustav proporcionalnog predstavljanja i parlamentarizma proizvode konsenzusnu demokraciju.

No, postoji i ono što Lijphart zove, „loše vijesti kad je u pitanju konsenzusna demokracija“, a odnosi se na to da konsenzusna demokracija može postati nesposobna da se ukorijeni i napreduje, ukoliko ne dobije podršku konsenzusne političke kulture. Ovo potvrđuje i primjer Hrvatske nakon ulaska u članstvo EU. Naime, nakon što je zajednički politički projekt – članstvo u EU – uspješno okončan, glavni politički akteri u Hrvatskoj sve više pokazuju većinske sklonosti i sve se više okreću institucionalnom konzervativizmu. „Konsenzusna demokracija i većinska demokracija jesu dva alternativna skupa političkih institucija, ali one su i nešto više jer predstavljaju ono što J. Huber i G. Powel (1994.) nazivaju 'dvije vizije' demokracije“ (Lijphart, 2003: 287). U čemu je najveća prednost konsenzusne demokracije? Tu prednost Lijphart sažima u logičnoj tvrdnji koja glasi: „politika do koje se dolazi uz široki konsenzus ima više izgleda da se uspješno provodi i ostane na istom kursu, dok s onom koju nameće odlučna vlada protiv volje značajnih segmenata društva to obično nije slučaj“ (2003: 255). Ovome dodaje da „snažna egzekutiva uglavnom znači relativno slabu zakonodavnu vlast, a neravnoteža između ove dvije vlasti koja ide u prilog izvršne grane dio je sindroma karakteristika većinskog sustava“.

2.3. Tipologija sustava vlasti

Demokratski sustavi vlasti razlikuju se na temelju odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti (Sartori, 1994: 83). „Stupanj podjele, ograničenja i dominacije dviju vlasti odlučuje o tome može li se govoriti o parlamentarnome ili predsjedničkom sustavu. U stvarnosti ima i raznovrsnih sustava vlasti koji imaju elemente oba tipa i koji se ne mogu svrstati u neki 'čisti' tip“ (Merkel, 2011: 93). Shugart (1993) u svoju tipologiju sustava vlasti, osim kriterija prava parlamenta da opozove vladu odnosno pitanja ovisi li vlada o povjerenju parlamenta, koji se često naziva središnjim, unosi i sljedeća obilježja: pravo parlamenta da kontrolira vladu, pravo predsjednika države da raspusti parlament, pravo državnog poglavara da smijeni vladu, zakonodavna prava veta i političke ovlasti državnog poglavara u vanjskoj, sigurnosnoj i unutarnjoj politici. Pomoću tih kriterija, Shugart (1993: 30, u: Merkel, 2011: 93) dolazi do 4 tipa sustava vlasti: 1. „*Predsjednički sustav vlasti.* Predsjednika kao šefa vlade izravno biraju građani. On nominira ili

imenuje članove kabineta. Ne postoji ni glasovanje o nepovjerenju parlamenta vladi ni mogućnost da vlada raspusti parlament. 2. *Predsjedničko-parlamentarni sustav vlasti*. Ima dvoglavu izvršnu vlast u kojoj predsjednika države izravno bira narod, a premijera nominira predsjednik i neizravno bira parlament. Predsjednik ima pravo opozvati pojedine ministre ili cijeli kabinet i protivno volji parlamentarne većine. Parlament, istina, ima ovlast da glasuje o nepovjerenju vladinu kabinetu, ali predsjednik može uložiti veto na glasovanje parlamenta o nepovjerenju, odnosno u posljednjoj instanci može raspustiti parlament. 3. *Parlamentarno-predsjednički sustav vlasti.* Također ima dvoglavu izvršnu vlast. Ali, nasuprot predsjedničko-parlamentarnom sustavu, predsjednik ne može otpustiti vladu ili šefa vlade protiv volje parlamentarne većine. 4. *Parlamentarni sustav vlasti.* Parlament je suveren kako u izboru ili opozivu vlade tako i u zakonodavstvu. Državni poglavar – izravno ili neizravno izabrani predsjednik ili monarh – nema samostalnih ovlasti da intervenira u tvorbu vlade ili da raspusti parlament. Nema ni neovisnih ovlasti da intervenira u zakonodavni proces u parlamentu".

„Podjela sustava vlasti na tipove temelji se na odnosima unutar izvršne vlasti i na položaju izvršne vlasti u odnosu prema zakonodavnoj. Prema postojanju jedinstvene ili dvojne izvršne vlasti, te njezinoj ovisnosti ili neovisnosti o parlamentu razlikuju se predsjednički, parlamentarni ili polupredsjednički sustav. Prihvatimo li dvojnu izvršnu vlast kao temeljno obilježje polupredsjedničkog sustava, moramo uzeti u obzir i stvarne mogućnosti vladanja predsjednika. Zanemarimo li taj aspekt sustava vlasti, postavlja se pitanje zašto bi se predsjednik s ceremonijalnim ovlastima smatrao konstitutivnim dijelom dvojne vlasti samo zato što je izabran na pučkim izborima ako se takav izvor legitimnosti ne zahtijeva i za drugi konstitutivni dio izvršne vlasti, vladu i premijera, za koje se neprijeporno smatra da posjeduju znatne ovlasti. Prihvatimo li stajalište da je obilježje predsjedničkog sustava izravan izbor predsjednika države, moramo uzeti u obzir da taj sustav ne određuje samo pučki izvor legitimnosti državnog poglavara, nego i njegove stvarne vladavinske i izvršne ovlasti. Samo ako imamo na umu i izvor legitimnosti i znatne ustavne ovlasti – misli se na znatne ovlasti u odnosu prema predsjedniku u parlamentarnom sustavu, ali i s obzirom na mogućnost da donosi vladavinske i izvršne odluke – možemo govoriti o polupredsjedničkom sustavu vlasti. Nedostatak jednoga od ta dva obilježja ne dopušta da se neki sustav vlasti klasificira kao polupredsjednički" (Boban, 2011: 71-72).

Institucionalizacija demokracije

„Donošenjem ustava završava faza demokratizacije. Proces konsolidacije što slijedi može se osloniti na razmjernu sigurnost institucionalnog sklopa kojeg je prihvatila većina i koji se štiti sankcijama. U fazi demokratske konsolidacije demokratske institucije moraju steći unutarnju stabilnost kako bi slale važne konsolidacijske impulse cijelome političkom sustavu i njegovim akterima“ (Merkel, 2011: 96).

Merkel napominje da se Ustav vremenski donosi na početku procesa konsolidacije i stoga u znatnoj mjeri određuje izglede sljedećih razina i faza konsolidacije. Ističe da Ustav zauzima hijerarhijski nadređen položaj jer jamči utvrđivanje postupaka u procesima odlučivanja. „Pomoću obvezujućih ustavnih normi i institucija koje ih utjelovljuju može vezati strateška djelovanja političkih aktera za temeljni konsenzus i tako smanjiti prekomjerno međusobno nepovjerenje i nepredvidivost. Ako među elitama nastane minimalni konsenzus o temeljnim demokratskim pravilima igre, demokracija ima dobre izglede da se konsolidira na sve četiri razine. Ustavni poreci tako stječu moć da upravljaju ponašanjem“ (Merkel, 2011: 99).

Međutim, u Hrvatskoj je Ustav temeljito redizajniran čak dva puta, prvi put deset godina nakon njegova donošenja 2000. i 2001., potom opet za 10 godina, 2010. godine. Promjene su bile znatne, i prvi put, kad je promijenjen politički sustav, i drugi put, kad su redizajnirani neki temeljni pravni instituti slijedom obveza uskladbe s europskom pravnom stečevinom i ulaska Hrvatske u EU. Sve to odgodilo je ustavnu konsolidaciju, bolje reći prolongiralo ju na čak 20 godina. Iz tih razloga nije mogla biti završena ni konsolidacija druge razine, predstavnička konsolidacija, ni treće razine, konsolidacija ponašanja, jer su se mijenjali ustavni poreci koji su upravljali ponašanjima. Naime, tijekom učestalih redizajniranja Ustava, demokratske institucije nisu mogle steći unutarnju stabilnost kako bi slale važne konsolidacijske impulse cijelom političkom sustavu i njegovim akterima.

Kako mladi ustavi stječu potrebnu obvezatnost?, pitanje je koje postavlja Merkel i daje sljedeći odgovor: „U raspravi o državnom pravu i političkoj znanosti o tome postoje dva odgovora: prvo, ustavi stječu stabilnost pomoću državnopravno obveznih postupaka izrade i usvajanja *('formalna legitimnost')* i drugo, osobito pomoću svoje sposobnosti da pravedno i djelotvorno riješe društvene sukobe i probleme *('empirijska legitimnost')*“ (Merkel, 2011: 99).

Hrvatski „božićni“ Ustav iz 1990. (NN 56/90) primjer je jednostupanjske legitimacije, koju Merkel (2011: 100) definira na sljedeći način: Određeno državno tijelo izrađuje nacrt ustava, odnosno revidira stari ustav, a usvaja ga parlament. Ne provodi se referendum o ustavu. Nijedna

mlada demokracija iz trećeg vala nije izabrala demokratski uzoran put tvorbe ustava, trostupanjsku legitimaciju, kada narod bira skupštinu (konvent) koja neovisno o redovno izabranom parlamentu stvara ustav, tj. ustavotvorna skupština izrađuje nacrt ustava, usvaja ga i podnosi na glasovanje narodu na referendumu. To ukazuje na vremensku stisku koja vlada osobito u dramatičnim promjenama sustava. Ustavotvorci su odvagivali između prednosti demokratski uzornih procedura i dulje, rizičnije međufaze bez demokratskog ustava ili bržeg postupka donošenja ustava s nekim proceduralnim i sadržajnim nedostacima, i izabrali su ovo drugo, što potvrđuje i hrvatski primjer.

„Empirijska legitimacija znači da ustav stječe dostatnu „vjeru u legitimnost“ (Max Weber) odnosno „specifičnu i difuznu potporu“ (David Easton) svojim utjecajem na stvarnu politiku i društvene odnose. Izgledi za to posebno su dobri ako su u ustav snažno ugrađena tri načela: društvena i politička inkluzivnost: ne smije biti većih strukturnih manjina (etničkih, vjerskih), kao ni političkih i društvenih skupina koje su grubo oštećene u institucionalnom pristupu političkoj vlasti; institucionalna eficijentnost: političke institucije moraju omogućiti neometana odlučivanja i implementacije; politička djelotvornost: političke odluke moraju vidljivo pridonositi rješavanju društvenih problema. O pitanjima inkluzivnosti, eficijentnosti i djelotvornosti raspravlja se na dvije razine: na razini sustava vlasti rasprava se kreće oko pitanja jesu li za konsolidaciju mladih demokracija najprikladniji parlamentarni, predsjednički ili polupredsjednički sustavi vlasti; na razini vrste političkog predstavništva i oblika odlučivanja rasprava se kreće oko pitanja ispunjavaju li potrebe za konsolidacijom najbolje većinske ili konsenzusne demokracije“ (Merkel, 2011: 102).

Merkel napominje da što se tiče rasprave o prikladnom *sustavu vlasti*, pozicije autora poput Linza, 1990, Lijpharta, 1992, te Stepan i Skacha, 1993, koji parlamentarne sustave vlasti načelno smatraju najprikladnijima, su sljedeće: 1) U parlamentarnim sustavima vlasti obično ima više stranaka nego u predsjedničkim sustavima, što omogućuje inkluzivnije i fleksibilnije tvorbe koalicija, posebice u društvima s kompleksnom strukturom etničkih i ideoloških sukoba. 2) Vlade u parlamentarnim sustavima češće imaju stabilne parlamentarne većine za svoje programe reformi nego predsjedničke izvršne vlasti. Ako predsjednik u predsjedničkom sustavu nema većinu u parlamentu, suočen je s velikim kušnjama, ali i mogućnostima da na rubu ustava vlada dekretima. To su neprimjerene strategije za važne programe reformi, posebno u razdobljima transformacije i za konsolidaciju još krhkih ustavnih struktura. 3) Uska međusobna ovisnost

zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnim sustavima – npr. pravo vlade da raspusti parlament i mogućnost parlamenta da smijeni vladu glasovanjem o nepovjerenju – sadržava ustavne postupke kojima se mogu prevladati paralizirajuće uzajamne blokade. Na taj način krize vlasti mogu biti riješene prije nego se pretvore u krize režima. 4) Predsjednički sustavi naprotiv potiču političku polarizaciju i sadržavaju opasnost blokirajućih sukoba i blokada odlučivanja uvijek kad izvršna i zakonodavna vlast imaju većine s različitim stranačkopolitičkim preferencijama. „Juan Linz (1990) sažeo je prednosti parlamentarnog sustava vlasti u pojmu 'fleksibilnosti' koju suprotstavlja 'rigidnosti' prezidencijalizma. Fleksibilnost znači da parlamentarni sustavi više jamče društveno-političku inkluzivnost i eficijentnost vlasti kao imperative konsolidacije“ (Merkel, 2011: 103).

I novije empirijske studije potvrđuju temeljni iskaz Linza. Przeworski i dr. (2000: 137; u: Merkel, 2011: 103) zaključili su da je „manje vjerojatno da će, u svim promatranim okolnostima, preživjeti predsjedničke nego parlamentarne demokracije“. „Za konsolidaciju demokracije još su se nepovoljnijima pokazale različite varijante semiprezidencijalizma (Rüb, 1994). On nudi posebno nepovoljne institucionalne aranžmane za mlade nekonsolidirane demokracije: institucionalna konkurencija između predsjednika države i šefa vlade unutar izvršne vlasti te rijetko dostatno diferencirane ovlasti između izvršne vlasti predsjednika i zakonodavne vlasti parlamenta ometaju sposobnost odlučivanja kad većine pripadaju različitim političkim strukturama. Odgađaju se hitna rješenja problema, a zamjenjuju ih problematični postupci u političkoj vlasti. U stanovništvu to može vrlo brzo izazvati gubitak 'specifične potpore' (Easton, 1965). Unutarnja konkurencija u izvršnoj vlasti ukida se ako predsjednik države i parlamentarna većina pripadaju istoj stranci, kao što je to devedesetih godina bilo u Hrvatskoj, ili Rusiji pod Putinom nakon 2003. No, poglavar države onda ima takvu moć kakvu obično nemaju ni premijeri u parlamentarnim sustavima ni predsjednici država u predsjedničkim sustavima. Nema važnih *checks and balances* koji nekonsolidirane demokracije štite od degeneriranja u defektnu demokraciju u kojoj izabrani predsjednik, kojega ustavne kontrole jedva ograničuju, vlada na plebiscitarno-autoritaran način“ (Merkel, 2011: 104).

Merkel (2011) ističe da se u vrednovanju sposobnosti i učinkovitosti predsjedničkih, polupredsjedničkih i parlamentarnih sustava vlasti moraju analitički povezati prva razina konsolidacije (ustavne institucije, sustav vlasti) i druga razina konsolidacije (institucije intermedijarnog posredovanja interesa), uzimajući u obzir ulogu političkih elita i političke

kulture. „Tek se uzajamnim isprepletanjem tih dviju razina mogu raspoznati konture odnosa u vlasti i komunikacijskih odnosa međuovisnih institucija i aktera. A. Lijphart (1984, 1999) je to pokušao s posebnog aspekta koncentracije vlasti, podjele vlasti i inkluzije preko idealnih tipova većinske i konsenzusne demokracije, budući da je u analizu institucija uključio stranački sustav, oblike koalicija u tvorbi vlade i proceduralne oblike političkog odlučivanja“ (Merkel, 2011: 104).

Tijek institucionalizacije demokracije

Merkel (2011:92) ističe da se demokratski oblik vladavine utemeljuje demokratskim ustavima. Počinje u okolnostima u kojima stari režim još nije potpuno otkazao (npr. u „pogodbenoj promjeni sustava“) i katkad se ne završava ni onda kada je već počeo proces konsolidacije demokracije. U temeljnom smislu, institucionalizacija demokracije je ipak srž promjene sustava u demokraciju, jer se u njoj definiraju i uspostavljaju načelna pravila i norme novog demokratskog sustava.

U Hrvatskoj je demokracija institucionalizirana donošenjem Ustava Republike Hrvatske 1990. godine, ali je faza produljene institucionalizacije trajala sve do 2010., naknadnim izmjenama Ustava, posebice onima najvažnijima 2000.-2001. i 2010., što je sve produljilo ustavnu konsolidaciju na čak 20 godina.

„U istraživanju tijeka institucionalizacije demokracije mora se odgovoriti na 3 glavna pitanja: koji su akteri presudno utjecali na institucionalizaciju demokracije? Kojim je postupcima demokracija institucionalizirana? Kakva institucionalna konfiguracija upućuje na novi demokratski sustav vlasti?“ (Merkel, 2011: 136).

Akteri

Sudjelujući akteri mogu se podijeliti na vanjske i unutarnje. U trećem valu demokratizacije gotovo bez iznimke vanjski je akter bila Europska unija, tako i u Republici Hrvatskoj, pogotovo u fazi institucionalne (ustavne) konsolidacije koja je trajala tijekom pristupnog procesa te koja je započela Promjenom Ustava 2000. godine (NN 113/2000), a završila Promjenom Ustava 2010. godine (NN 76/2010).

U nastavku prikazujem *ustavno-institucionalni dizajn Hrvatske* devedesetih godina, temeljen na Ustavu koji je donesen 21. prosinca 1990. (proglašen i stupio na snagu 22. prosinca 1990.), a potom prikazujem njegov redizajn temeljem ustavnih promjena 2000., 2001. i 2010.

2.4. Ustavno-institucionalni dizajn polupredsjedničkog sustava u Ustavu iz 1990.

Politički sustav Hrvatske devedesetih godina bio je snažnije usmjeren na strukture odlučivanja većinske nego konsenzusne demokracije. Ustavom 1990. Hrvatska je dobila *polupredsjednički sustav vlasti* skrojen ponajviše po mjeri njenog prvog predsjednika dr. Franje Tuđmana. To je bilo vrijeme stvaranja države, ali i gotovo istodobno potrebe njene obrane od agresije u Domovinskom ratu. U to vrijeme učinkovito djelovanje državne vlasti imalo je primat u odnosu na uvažavanje demokratskih *checks and balances* ili široke društvene participacije. U tom je institucionalnom aranžmanu predsjednička vlast avansirala u dominantnu političku instituciju, a konsolidacija demokracije nije mogla biti realizirana niti na planu ustavnih institucija, kamoli na planu konsolidacije stranaka ili građanskog društva. Iako nije bilo ozbiljnih aktera veta protivnih demokraciji, predsjednička vlast u nekim je segmentima degenerirala pokazujući autokratske obrasce ponašanja.

„I dok su se konstitucionalni aranžmani na razinama društvenog sustava i političkog podsustava mogli nazvati demokratskima, dotle su se konstitucionalna rješenja koja su uređivala odnose među glavnim političkim institucijama mogla smatrati demokratski insuficijentnima. Ona su, naime, stvorila institucionalni prostor za stjecanje dominantne pozicije predsjednika države u političkom životu. U tom prostoru on je mogao provoditi vlastite političke strategije i nametati svoje političke opcije drugim akterima, poglavito vladi i parlamentu. Nadalje, taj je formalni prostor prigodno proširivan i podsustavnim akterima, koji su ugrožavali formalnu demokratsku strukturu u cjelini. Stoga se polupredsjednički sustav vlasti u hrvatskome ratno-tranzicijskom kontekstu pokazao kao pogodan institucionalni okvir za autoritarne regresije u procesima političkog odlučivanja i u sadržaju političkih odluka. Na to je presudno utjecalo djelovanje glavnih političkih aktera“ (Kasapović, 2001: 20).

„Glavni akter hrvatske politike u transformacijskom razdoblju od 1990. - 2000. bio je predsjednik države. Njegova premoćna pozicija u političkom životu nije proizlazila isključivo iz institucionalnih aranžmana, nego je počivala i na nizu dodatnih pretpostavki djelovanja. Najvažnija od njih bilo je desetogodišnje stanje 'harmonije' između predsjednika države i parlamentarne većine. U tri ciklusa izbora za prvi dom parlamenta (1990., 1992., 1995.) predsjednikova stranka, Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), osvojila je relativnu većinu

glasova i stjecala apsolutnu većinu mandata. Ona je bila najuspješnija i u izborima za drugi dom parlamenta (1993., 1997.), čime su praktično bile isključene opstrukcija i blokada djelovanja većine, a posredno i predsjednika države, posredstvom drugog doma. Parlament je, u osnovi, djelovao kao legislativni, a vlada kao egzekutivni 'servis' državnog poglavara. Stvarna politička moć dugo je bila koncentirana u predsjednikovu Vijeću obrane i nacionalne sigurnosti i Vijeću za strateške odluke. Odluke tih predsjednikovih tijela obvezivale su sva formalna stranačka tijela, kao i parlament, u kojemu je HDZ imao apsolutnu većinu mjesta, i jednostranačku vladu" (Kasapović, 2001: 21-22).

U tim uvjetima politička kultura nije mogla dovoljno podupirati demokratske institucije i političke organizacije, jer one same nisu bile konsolidirane. Posljedice svega bile su državni klijentelizam, stranačko pokroviteljstvo i stranački motivirana kolonizacija državnog aparata i javnih poduzeća, te korupcija. Izvršna je vlast u zemlji bila manje nestabilna nego što je bila nedovoljno demokratski kontrolirana.

Određujuće strukturno načelo koje razlikuje polupredsjedničke od parlamentarnih sustava vlasti jest „dvostruka politička odgovornost vlade kako parlamentu tako i predsjedniku države" (Brunner, 1996: 82, u: Merkel, 2011: 355). Sve mješovite polupredsjedničke sustave u Istočnoj Europi karakterizira to što predsjednika države izravno bira narod. To je, kaže G. Brunner (1996: 91) nužan legitimacijski zahtjev koji u semiprezidencijalizmu, drugačije nego u parlamentarnim sustavima vlasti, auctoritas državnog poglavara uzdiže u potestas. „Ako u polupredsjedničkom sustavu prevladavaju ovlasti parlamenta, on se naziva parlamentarno-predsjedničkim sustavom kako bi se razlikovao od predsjedničko-parlamentarnih sustava vlasti u kojima pretežu predsjednički elementi" (Merkel, 2011: 355).

Struktura državne organizacije koja je bila propisana *Ustavom 1990. (NN 56/90)* jednoznačno prikazuje Republiku Hrvatsku kao mješovit *predsjedničko-parlamentarni sustav.*

„Istraživanje funkcioniranja tijela državne vlasti, posebice predsjednika države, vlade i parlamenta, nužno obuhvaća njihove ovlasti propisane ustavom i zakonodavstvom, ali i njihove međusobne odnose o kojima ovisi karakter sustava vlasti. U svojoj knjizi *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics* iz 1992. američki politolozi Matthew S. Shugart i John Carey su, analizirajući ovlasti i položaj predsjednika država i skupština u političkim sustavima, razvili dva podtipa polupredsjedničkog sustava. Za svoj drugi podtip, predsjedničko-parlamentarnu vlast, ta su dva autora razvili drugačije kriterije nego za

premijersko-predsjedničku, pa ga određuju (Shugart i Carey, 1992: 24): - pučki predsjednički izbori; - predsjednik koji postavlja i otpušta ministre u kabinetu; - ministri u kabinetu koji su podložni parlamentarnom povjerenju; - predsjednik koji ima ovlast raspuštanja parlamenta, zakonodavne ovlasti, ili oboje“ (Boban, 2011: 24-25).

Parlament

Ustav iz 1990. propisuje dvodomnu strukturu Hrvatskoga sabora: Zastupnički dom i Županijski dom. Prvi i politički mnogo važniji dom je Zastupnički dom. Temeljna razlika između domova je da je samo Zastupnički dom zakonodavni dom, on je jedini zakonodavac u državi i ima ovlast donositi zakone, dok Županijski dom ima pravo zakonodavne inicijative i suspenzivnog veta, ali ograničenog djelovanja. Naime, u zakonodavnom postupku Županijski dom se mogao izjasniti protiv nekog zakona u razdoblju od 15 dana nakon njegova usvajanja u Zastupničkom domu, ali ga je Zastupnički dom mogao nadglasovati apsolutnom većinom glasova zastupnika tog doma, ukoliko nije želio prihvatiti prijedlog izmjena Županijskog doma. U zadnjoj godini svog postojanja, ustavnim promjenama 2000. Županijski dom je izgubio i mogućnost ulaganja veta na donesene zakone u Zastupničkom domu, osim na one kojima se odlučuje o pravima jedinica lokalne i područne samouprave. Znatne razlike u ovlastima između dvaju domova u korist Zastupničkog doma označuju hrvatski parlamentarizam devedesetih kao „asimetrični dvodomni sustav“ odnosno „asimetrični bikameralizam“. Ovlasti Zastupničkog doma iz čl. 80. Ustava Republike Hrvatske su sljedeće: „odlučuje o donošenju i promjeni Ustava; donosi zakone; donosi državni proračun; odlučuje o ratu i miru; odlučuje o promjeni granica Republike; raspisuje referendum; obavlja izbore, imenovanja i razrješenja, u skladu s ustavom i zakonom; nadzire rad Vlade Republike Hrvatske i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Saboru, u skladu s Ustavom i zakonom; daje amnestiju za kaznena djela; obavlja druge poslove utvrđene Ustavom“.

Predsjednik države

Bira ga izravno narod na pet godina i može biti ponovno izabran još jedanput. Predsjedniku je Ustav 1990. dao ovlast vođenja politike, kako unutarnje, tako i vanjske i obrambeno-sigurnosne. Pritom ga savjetuje Vijeće narodne obrane i nacionalne sigurnosti (VONS) i Predsjedničko vijeće, koje sam postavlja. Osim što imenuje i razrješuje premijera i

vladu koja mu je odgovorna, može sazvati sjednicu kabineta, pritom odrediti dnevni red sjednice i predsjedavati njome. Ipak, određeni pravni akti Predsjednika potrebuju supotpis premijera kao što je raspuštanje parlamenta ili osnivanje diplomatskih misija. Od toga je izuzeto: raspisivanje izbora i sazivanje prve sjednice novoizabranog Sabora, upućivanje poslanica i izvješća o stanju hrvatske države i nacije, postavljanje i opoziv diplomata, donošenje uredbi sa zakonskom snagom tijekom ratnog stanja i neposredne ugroženosti teritorijalne cjelovitosti i neovisnosti zemlje.

„Predsjednici država u polupredsjedničkim sustavima vlasti u Istočnoj Europi općenito imaju znatan utjecaj na tvorbu vlade zahvaljujući svojim ovlastima da predlažu, designiraju ili imenuju“ (Merkel, 2011: 356). Takvo pravo imao je i prvi hrvatski Predsjednik, pravo da imenuje premijera, te na njegov prijedlog, ministre u kabinetu. Parlament ne može Predsjedniku nametnuti šefa vlade. No, nadležnosti parlamenta ipak su dostatne da spriječe Predsjednika da jednostrano oktroira parlamentu premijera protiv njegove volje. Taj konfliktni ustavni problem nije konstitucionalno jednoznačno uređen u većini polupredsjedničkih sustava vlasti u Istočnoj Europi, pa nije bio ni u Republici Hrvatskoj devedesetih. Međutim, kako je Predsjednik Tuđman imao apsolutnu mandatnu prevlast svoje stranke u Parlamentu sve vrijeme svoje vladavine, nije došlo do konflikta Predsjednika i Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, koji je izglasavanjem povjerenja potvrđivao sve Vlade koje je imenovao Franjo Tuđman.

Ustav 1990. definira odnos Predsjednika, Vlade i Parlamenta člankom 111.: „Vlada je odgovorna Predsjedniku Republike i Zastupničkom domu Sabora Republike Hrvatske“ (NN 56/90), dakle, Vlada je dvojno odgovorna: Predsjedniku i Zastupničkom domu. Nakon što je imenovan od strane predsjednika države, predsjednik Vlade u roku od 15 dana predstavlja Vladu Zastupničkom domu i traži glasovanje o povjerenju Vladi. Imenovanje predsjednika i članova Vlade prihvaćeno je ako im je povjerenje iskazala većina svih zastupnika u Zastupničkom domu (čl. 112. Ustava NN 56/90). Zastupnički dom može izglasovati i nepovjerenje Vladi većinom glasova svih zastupnika. No, u tom slučaju Predsjednik Republike može uz supotpis predsjednika Vlade i nakon savjetovanja s predsjednikom Zastupničkog doma, raspustiti Zastupnički dom. Kako on sam imenuje premijera, nije teško zaključiti da potpis premijera za raspuštanje Zastupničkog doma može lako dobiti. Na ovaj način Predsjednik može ucjenjivati Zastupnički dom raspuštanjem. Ista je stvar s prijetnjom raspuštanja Zastupničkog doma u situaciji ako Zastupnički dom ne prihvati državni proračun. Taj potencijalni ustavni konflikt Predsjednika i Zastupničkog doma izbjegnut je činjenicom da je Tuđman devedesetih imao apsolutnu mandatnu

prevlast svoje stranke u tom domu, kao uostalom i u Županijskom domu. Ipak, nesporno je konstitucionalno obilježje tog međuodnosa Predsjednika i Parlamenta znatan konfliktni potencijal s obzirom na preklapanje njihovih ingerencija kad je u pitanju kontrola i nadzor Vlade koja je dvojno odgovorna Predsjedniku Republike i Parlamentu.

Predsjednik je poglavar države i dominantno tijelo izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj devedesetih. On je jamac suverenosti i sigurnosti zemlje i ima sve bitne ovlasti koje se odnose na to: on je vrhovni zapovjednik oružanih snaga i na temelju odluke Sabora Republike Hrvatske Predsjednik Republike objavljuje rat i zaključuje mir (čl. 100. NN 56/90). U posebnim slučajevima Predsjedniku je dana ovlast da donosi uredbe sa zakonskom snagom. Tako „Predsjednik Republike donosi uredbe sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovno obavljaju ustavne dužnosti“ (čl. 101. NN 56/90). Sve te ovlasti, koje su utemeljene u Ustavu 1990., dale su prvom Predsjedniku Republike Hrvatske dominantnu vlast u ustavnoj strukturi.

Vlada

Vladu imenuje i razrješuje predsjednik države. Predsjednik Republike imenuje predsjednika Vlade i na njegov konkretan prijedlog ostale članove Vlade. Imenovanje predsjednika i članova Vlade mora biti prihvaćeno u Zastupničkom domu većinom glasova zastupnika tog doma. Zastupnički dom može izraziti nepovjerenje Vladi ili negativno odgovoriti na pitanje o povjerenju Vladi. Odluka o nepovjerenju prihvaćena je ako je za nju glasovala većina od ukupnog broja zastupnika. Tada predsjednik Vlade podnosi ostavku predsjedniku države, a on raspušta Vladu (čl. 113. Ustava NN 56/90). U ovlasti je, dakle, Predsjednika Republike raspuštanje Vlade, međutim, on može optirati za raspuštanje Vlade i imenovanje nove Vlade ili raspuštanje Zastupničkog doma i raspisivanje novih izbora. Tako čl. 104. Ustava (NN 56/90) kaže da Predsjednik Republike na prijedlog Vlade i uz supotpis njena predsjednika, a nakon savjetovanja s predsjednikom Zastupničkog doma, može raspustiti Zastupnički dom, ako on izglasa nepovjerenje Vladi ili ako za mjesec dana od dana predlaganja ne prihvati državni proračun. Zastupnički dom i Predsjednik moraju doduše djelovati zajednički u tvorbi i opozivu Vlade, ali zahvaljujući pravu da raspusti Zastupnički dom Predsjednik ima djelotvoran kapacitet prijetnje u odnosu na Zastupnički dom.

Predsjednik ima i ovlast da daje vlastite smjernice politici Vlade. To se ne odnosi samo na tradicionalna predsjednička područja u vanjskoj te obrambenoj i sigurnosnoj politici, nego i na unutarnju politiku (čl. 102 NN 56/90). Ovlast premijera da daje smjernice razumljiva je samo u okviru prednosti predsjednika države: ona nije više od specifične provedbene ovlasti. To je očito i u tome što predsjednik države može voditi sjednice kabineta pa premijer u tom trenutku postaje njegov prvi ministar. „Predsjednik Republike može sazvati sjednicu Vlade i stavljati na njen dnevni red pitanja za koja smatra da ih treba razmotriti. Predsjednik Republike predsjedava sjednici Vlade na kojoj je nazočan“, glasi čl. 102. st. 1. i 2. Ustava. Mogućnost provedbe političkih odluka otvara se predsjedniku države i posredstvom predsjedničke egzekutive u obliku „Vijeća narodne obrane“, kasnije od 1997. „Vijeća obrane i nacionalne sigurnosti“ (VONS) i „predsjednikove administracije“, u prvom redu Predsjedničkog vijeća, čije članove imenuje i razrješava Predsjednik. „Predsjedniku Republike u obavljanju njegovih ovlasti pomažu Predsjedničko vijeće i druga savjetodavna i pomoćna tijela kojima članove imenuje i razrješuje Predsjednik Republike“, glasi članak 106. Ustava (NN 56/90).

Izvršna vlast devedesetih godina sastojala se od dvojne egzekutive s predsjednikom države s jedne i kabinetom Vlade koji vodi premijer, sa druge strane. Kabinet je odgovoran dvojno Zastupničkom domu i predsjedniku države, što je značajka polupredsjedničkog sustava vlasti. Jasno je da Predsjednik i parlament znatno ograničuju vladin kabinet u oblikovanju politike, a koridor djelovanja posebno može biti sužen u slučaju da je većina u parlamentu opozicija predsjedniku države. No, u Hrvatskoj je takva situacija izbjegnuta. Kako je stranka Predsjednika Tuđmana imala većinu u Hrvatskom saboru, a ujedno je Predsjednik imenovao premijera i Vladu, izbjegnuta je mogućnost konfliktnih situacija. Predsjednik države imao je organizacijsku i personalnu vlast u Vladi, kad je nazočio sjednici Vlade predsjedavao je kabinetom, imao je ovlast da daje smjernice Vladi, u konačnosti pravo da smijeni premijera, dakle, prema slovu Ustava Vlada nije bila aktivan tvorac politike, već puki izvršitelj. Aktivan tvorac hrvatske politike devedesetih nije bio ni Hrvatski sabor, već isključivo Predsjednik Tuđman koji je mogao Saboru upućivati poslanice, a jednom godišnje podnosio mu je izvještaj o stanju u državi (čl. 103. Ustava).

„Ako se stranačke ili koalicijske političke većine predsjednika, vlade i parlamenta poklope, predsjednik države u predsjedničko-parlamentarnom sustavu vlasti ima toliku moć da ju je teško kontrolirati“ (Merkel, 2011: 361). To se upravo dogodilo u Hrvatskoj devedesetih za

vrijeme vladavine prvog Predsjednika Republike Hrvatske dr. Tuđmana, čija je stranka HDZ imala apsolutnu mandatnu premoć u Parlamentu i to u oba doma, a on je prema Ustavu mogao zadržati stranačku pripadnost i ostati na dužnosti predsjednika stranke paralelno s obnašanjem dužnosti Predsjednika Republike (čl. 96. Ustava). S vremenom se pokazalo da ustavna konfiguracija predsjedničko-parlamentarnog sustava vlasti u Hrvatskoj ugrožava daljnji razvoj demokracije, posebice nužne *„check and balances“*.

Ustavni sud

Ustavni je sud uzdignut u posljednju instancu kontrole apstraktnih normi. „Ustavni sud ukinut će zakon ako utvrdi da je neustavan. Ustavni sud ukinut će ili poništiti drugi propis ako utvrdi da je neustavan ili nezakonit“ (čl. 126. Ustava NN 56/90). Suce Ustavnog suda bira Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na prijedlog Županijskog doma na 8 godina. Glavna zadaća Ustavnog suda je kontrola apstraktnih i konkretnih normi s time da građani imaju pojedinačno pravo da se pozovu na Ustavni sud u pitanjima gdje Ustavni sud „štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina“. Ustavni sud vrhovni je arbitar koji rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, a odlučuje i o odgovornosti predsjednika države, dvotrećinskom većinom glasova svih sudaca. Također, Ustavni sud nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može zabraniti njihov rad.

Zaključak

Hrvatski Ustav 1990. uzdiže predsjednika države u prvu vlast i dominantno ustavno tijelo. Predsjednik je istodobno „državni poglavar“, „jamac ustava“, „čuvar opstojnosti i jedinstvenosti države“ te osigurava „redovno djelovanje državne vlasti“, propisuje čl. 94. Ustava (NN 56/1990). Također, predsjednik države imenuje i razrješuje Vladu, postavlja i opoziva diplomate, imenuje i razrješuje vojne zapovjednike, vrhovni je zapovjednik Oružanih snaga Republike Hrvatske i dr.

No, povrh toga, za hrvatski sustav vlasti devedesetih treba ustvrditi da su Ustav, ali i ostali važni kontekstualni čimbenici poput premoćne većine koju je osvojila Predsjednikova stranka (HDZ) u Hrvatskom saboru, te neupitan autoritet koji je uživao u javnosti, dali nadmoćan položaj predsjedniku države Franji Tuđmanu, koji je on još više učvrstio u praksi. Time je znatno poremećena horizontalna ravnoteža između triju grana vlasti. O tome otvara li takav

„superprezidencijalizam“ prostor za razvoj deficita demokracije i uspostavu „defektne“ demokracije devedesetih godina u Hrvatskoj, raspravlja se u nastavku.

U polupredsjedničkom sustavu ustavnopravne ovlasti između zakonodavne i izvršne vlasti, kao i unutar dvojne izvršne vlasti, definirane su nejasnije nego u parlamentarnom sustavu, iako i promjenama Ustava 2000. nisu uklonjena neka nejasna razgraničenja ovlasti, pogotovo unutar dvojne izvršne vlasti (Predsjednika Republike i Vlade).

Napredak u konsolidaciji na razini ustavnih institucija mjeri se ponajprije time koliko su ostvarena sljedeća tri načela koja potiču ustavnu konsolidaciju: 1. institucionalna učinkovitost: političke institucije moraju omogućiti učinkovite političke odluke i pridonijeti stvaranju političke stabilnosti; 2. institucionalna razvidnost: političke odluke moraju biti demokratski legitimirane, mora se znati tko ih donosi i moraju biti podvrgnute nadzoru; 3. institucionalna uključivost: institucije moraju dopustiti odnosno poticati obuhvatnu političku i društvenu uključenost: relevantne manjine ne smiju biti institucionalno diskriminirane u političkoj i društvenoj participaciji. U polupredsjedničkom sustavu vlasti devedesetih godina od tri gore nabrojana načela jedino je prvo načelo institucionalne učinkovitosti bilo zadovoljeno, dok ni drugo ni treće načelo nije bilo ostvareno, ponajprije zbog činjenice da je Ustav 1990. normirao poziciju predsjednika države u strukturi vlasti kao dominantnog i neprikosnovenog ustavnog tijela, ali i zbog toga što je prvi hrvatski Predsjednik obnašao funkciju predsjednika države na način koji je u praksi pokazivao njegovu apsolutnu svemoć u političkom životu.

Prvu promjenu Ustava Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske izvršio je 12. prosinca 1997. donošenjem Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske (NN 135/1997). Politički i ustavnopravno najdalekosežnija je promjena učinjena novom odredbom članka 135. stavka 2. kojom se zabranjuje pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama u kojima bi udruživanje dovelo ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskog državnog zajedništva, odnosno neke balkanske državne sveze u bilo kojem obliku. Izmjenama Ustava promijenjen je naziv Sabora Republike Hrvatske u Hrvatski državni sabor. U Izvorišne odredbe uvodi se termin „autohtone nacionalne manjine“, a uvode se još četiri nacionalne manjine: Nijemci, Austrijanci, Ukrajinci i Rusini, dok su Muslimani i Slovenci izostavljeni, pa nova odredba glasi: „Republika Hrvatska ustanovljava se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih,

koji su njeni državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN i zemalja slobodnog svijeta“. Termin autohtone nacionalne manjine koji je uveden Izmjenama Ustava 1997. ostaje nedirnut i promjenama Ustava 2000. i 2001., da bi bio ukinut tek Promjenom Ustava 2010. (NN 76/2010), kada je u Ustav uvedeno još 12 nacionalnih manjina pa ih ukupno u preambuli Ustava ima 22. „Funkcioniranje hrvatskog parlamenta, Hrvatskoga sabora, u prvom desetljeću postsocijalističke transformacije odvijalo se u znaku paradoksalne opreke: njegova velikog, ponekad predimenzioniranog simboličkog značenja i stvarne marginalizacije njegove političke uloge u sustavu vlasti te podređenosti i nesamostalnosti u odnosu prema izvršnoj vlasti, ali i nekim drugim institucionalnim i izvaninstitucionalnim političkim akterima (pojedinim segmentima uprave, osobito represivnom aparatu i obavještajnim službama, vladajućoj stranci, neformalnim interesnim mrežama). Primat simboličke dimenzije odnosno zaokupljenost simboličkim pitanjima u radu parlamenta vidljiv je i u višestrukoj promjeni njegova naziva“ (Zakošek, 2002: 97).

2.5. Ustavna konsolidacija: Parlamentarni sustav vlasti

2.5.1. Ustavne promjene 2000. godine – Početak ustavne konsolidacije

U parlamentarnom sustavu koji je uspostavljen ustavnim promjenama 2000. ovlasti predsjednika države su znatno smanjene, a u važnim odlukama Predsjedniku je većinom potreban prijedlog Vlade i/ili potvrda (supotpis) premijera. Predsjednik i Vlada dijele zajedničke nadležnosti u oblikovanju i provođenju vanjske politike, usmjeravanju rada sigurnosnih službi i imenovanju njihovih čelnika, s time da je Predsjednik i dalje vrhovni zapovjednik Oružanih snaga Republike Hrvatske. Parlamentarizacija političkog sustava ustavnom reformom 2000. nije sasvim otklonila difuzne ovlasti, posebno u domeni dvojne izvršne vlasti, iako ovaj put u korist većih ovlasti premijera naspram predsjednika države, u odnosu na razdoblje devedesetih, tako da se može reći da Hrvatska od ustavnih promjena 2000. godine ima u glavnini parlamentarni sustav vladavine ili parlamentarno-predsjednički sustav vlasti u kojemu jasno pretežu ustavni elementi parlamentarizma.

Parlament

Od donošenja Promjene Ustava 9. studenog 2000. (NN 113/00) Hrvatska dobiva parlamentarni sustav, a „Vlada je odgovorna Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora“ (čl. 112.), odnosno od donošenja Promjene Ustava 2001. (NN 28/2001) „Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru“ (čl. 115.), ne više i Predsjedniku Republike, kako je propisivao čl. 111. Ustava iz 1990. godine. Promjenom Ustava 2000. mijenja se naziv Hrvatskoga državnog sabora u Hrvatski sabor. Ovlasti Zastupničkog doma iz članka 80. Ustava iz 1990. proširuju se promjenama Ustava 2000. sa još tri ovlasti: „donosi akte kojima izražava politiku Sabora; donosi Strategiju nacionalne sigurnosti i Strategiju obrane Republike Hrvatske; ostvaruje građanski nadzor nad oružanim snagama i snagama sigurnosti“. Također, dopunjuje se odredba koja normira raspisivanje referenduma, na način da se propisuje da će Zastupnički dom Hrvatskoga sabora raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga ako to zatraži 10 posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Promjenom Ustava 2000. uvodi se institut interpelacije u Ustav, gdje najmanje jedna desetina zastupnika Zastupničkog doma može podnijeti interpelaciju o radu Vlade ili pojedinog njenog člana. Nadalje, proširuje se krug ovlaštenika koji imaju pravo predlagati zakone. To pravo, uz svakog zastupnika u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vladu, Promjenom Ustava 2000. dobivaju i klubovi zastupnika u Zastupničkom domu. Nova je ustavna odredba da o izboru i razrješenju svakog suca Državno sudbeno vijeće treba pribaviti mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora - Odbora za pravosuđe. Također, nova je odredba vezana uz izbor predsjednika Vrhovnog suda, kojeg bira i razrješuje Zastupnički dom na prijedlog Predsjednika Republike, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i mjerodavnog odbora Zastupničkog doma. Novim ustavnim odredbama jača uloga Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, njegovih radnih tijela, ali i klubova zastupnika. Središnji dio ustavnih promjena 2000. odnosi se na transformaciju polupredsjedničkog u parlamentarni sustav vlasti, čime je neposredno ojačala uloga Sabora, a najveća promjena tiče se sastavljanja i konstituiranja Vlade, te njene odgovornosti isključivo Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora.

Predsjednik države

Nasuprot Hrvatskom saboru predsjednik države u zakonodavnom postupku nema interventne (suspenzivni veto) ni konkurentske (predsjednički dekreti) ovlasti. Ipak, „ako

Predsjednik Republike smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom, može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom“, sukladno članku 89. st. 2. Promjene Ustava 2000. (NN 113/2000).

Predsjednik Republike Promjenom Ustava 2000. (NN 113/2000) gubi ovlast podnošenja poslanica Saboru, kao i podnošenja izvješća o stanju u državi. No, ostaje mu ovlast donošenja uredbi sa zakonskom snagom u određenoj situaciji. Tako, „za vrijeme trajanja ratnog stanja Predsjednik Republike može donositi uredbe sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskoga sabora. Ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju, Predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje“. Također, „u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, Predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbe sa zakonskom snagom“ (čl. 101. st. 1 i 2.).

Promjenom Ustava 2000. Predsjednik gubi pravo sazivanja sjednice Vlade i predsjedavanja njome. Ta ovlast ostaje mu jedino za vrijeme trajanja ratnog stanja i u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države (čl. 101. st. 5.). Međutim, čl. 102. Promjene Ustava 2000. propisuje da „Predsjednik Republike može predložiti Vladi da održi sjednicu i razmotri određena pitanja“, a u tom slučaju „Predsjednik može biti nazočan sjednici Vlade i sudjelovati u raspravi“.

Predsjednik Republike od proglašenja i stupanja na snagu Promjene Ustava 9. studenog 2000. više ne može biti član političke stranke ni obavljati stranačke dužnosti, pa shodno tome nakon izbora na dužnost Predsjednika Republike podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci, o čemu obavještava Zastupnički dom Hrvatskoga sabora (čl. 96. st. 2.).

Od ustavnih promjena 2000., Ustav daje predsjedniku države neke konkurentske prerogative naspram Vlade pa im u nekim područjima kompetencije nisu sasvim jasno odvojene. Isto važi, ali u daleko manjoj mjeri, i za odnos Hrvatskoga sabora i Predsjednika Republike. Nedovoljno jasno odvojena područja kompetencija unutar izvršne vlasti vidljiva su u nizu ustavnih odredbi. Tako čl. 99. st. 1. Promjene Ustava glasi: „Predsjednik Republike i Vlada surađuju u oblikovanju i provođenju vanjske politike“, a čl. 103. glasi: „Predsjednik Republike i Vlada surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi. Imenovanje čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora,

supotpisuje Predsjednik Republike i predsjednik Vlade“. Nadalje, čl. 104. normira da „Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, a nakon savjetovanja s predstavnicima klubova zastupnika parlamentarnih stranaka, može raspustiti Zastupnički dom Hrvatskoga sabora ako na zahtjev Vlade da se izglasa povjerenje, Dom Vladi izglasa nepovjerenje ili u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni proračun“.

Što se tiče konkurentskih prerogativa Predsjednika Republike i Parlamenta, one su manje, ali postoje. Predsjednik Republike od Promjene Ustava 2000. više ne imenuje i ne razrješava Vladu, ali zato „Predsjednik Republike povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Zastupničkom domu i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika u Zastupničkom domu“. Promjene Ustava 2000. normiraju da „na temelju odluke Hrvatskoga sabora o iskazivanju povjerenja Vladi, rješenje o imenovanju predsjednika Vlade donosi Predsjednik Republike uz supotpis predsjednika Hrvatskoga sabora, a rješenje o imenovanju članova Vlade donosi predsjednik Vlade uz supotpis predsjednika Hrvatskoga sabora“. Nadalje, propisuje se da „Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade“. Također, novom ustavnom odredbom propisuje se da „imenovanje čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, supotpisuje Predsjednik Republike i predsjednik Vlade“. Nova je ustavna odredba da „predsjednika Vrhovnog suda, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, na prijedlog Predsjednika Republike bira i razrješuje Zastupnički dom Hrvatskoga sabora“.

Osim što „predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu“, te „odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske“, „Predsjednik brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti“, glasi neznatno izmijenjena formulacija članka 94. Promjene Ustava 2000. naspram teksta Ustava iz 1990., čime Predsjednik ulazi u ustavne kompetencije svih grana vlasti.

Vlada

Ustavnim promjenama 2000. polupredsjednički sustav transformira se u parlamentarni sustav u kojem je Vlada isključivo odgovorna Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora: „Vlada je

odgovorna Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora. Predsjednik i članovi Vlade zajednički su odgovorni za odluke koje donosi Vlada, a osobno su odgovorni za svoje područje rada“ (NN 113/2000).

Postoji više instituta testiranja odgovornosti Vlade Hrvatskom saboru: postavljanje zastupničkih pitanja, podnošenje interpelacije o radu Vlade ili pojedinog njenog člana koju upućuje najmanje 1/10 zastupnika u Zastupničkom domu, te naposlijetku, pokretanje pitanja povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom njezinom članu ili Vladi u cjelini na prijedlog 1/5 zastupnika (ne više 1/10) u Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora. „Odluka o nepovjerenju je donijeta ako je za nju glasovala većina od ukupnog broja zastupnika u Zastupničkom domu. Ako Zastupnički dom odbije prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, zastupnici koji su ga postavili ne mogu ponovno podnijeti isti prijedlog prije isteka roka od 6 mjeseci (ne više 3 mjeseca). Ako se izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik Vlade i Vlada podnose ostavku. Ako se izglasa nepovjerenje pojedinom članu Vlade, predsjednik Vlade može umjesto njega predložiti drugog člana Zastupničkom domu da mu izglasa povjerenje ili predsjednik Vlade i Vlada mogu podnijeti ostavku“, glasi izmijenjena odredba članka 113. Promjene Ustava 2000.

Promjenom Ustava 2000. jača ukupna pozicija Vlade i njena stabilnost u Parlamentu, u prvom redu zbog toga što je za pokretanje pitanja povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom njenom članu ili Vladi u cjelini potreban veći broj zastupnika - jedna petina (do tada je bila potrebna jedna desetina zastupnika). Također, pozicija Vlade jača jer u slučaju da Zastupnički dom odbije prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, zastupnici koji su ga postavili ne mogu podnijeti isti prijedlog prije isteka roka od 6 mjeseci (ne više 3 mjeseca kako je bilo propisano do Promjene Ustava 2000.).

Vlada više ne podnosi ostavku predsjedniku države, koji je potom razrješava. Vlada je vezana jedino uz Zastupnički dom, stupa na dužnost onda kad joj povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Zastupničkom domu, a ako Zastupnički dom izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik i Vlada podnose ostavku. U slučaju, dakle, da se predsjedniku Vlade ili Vladi izglasa nepovjerenje, predsjednik Vlade i Vlada podnose ostavku, a ako se u roku od 30 dana ne izglasa povjerenje novom mandataru i članovima koje predlaže za sastav Vlade, predsjednik Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora obavijestit će o tome Predsjednika Republike koji će odmah donijeti odluku o raspuštanju Zastupničkog doma i istovremeno raspisati izbore za taj dom (članak 113. Promjene Ustava 2000.).

Vladu više ne imenuje predsjednik države, on ima samo ustavno ovlaštenje za imenovanje mandatara, a Vlada je konstituirana onog trenutka kad u Zastupničkom domu dobije povjerenje većine svih zastupnika. Predsjednik Republike, dakle, više ne imenuje i ne razrješuje dužnosti predsjednika Vlade, kao što više ne imenuje i ne razrješuje dužnosti njene potpredsjednike i članove na prijedlog predjednika Vlade, već od Promjene Ustava 2000. Predsjednik Republike „povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Zastupničkom domu i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika u Zastupničkom domu“ (NN 113/00).

Članove Vlade predlaže osoba kojoj je Predsjednik Republike povjerio mandat za sastav Vlade. Odmah po sastavljanju Vlade, a najkasnije u roku od 30 dana od prihvaćanja mandata, mandatar je dužan program Vlade i Vladu predstaviti Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora i zatražiti glasovanje o povjerenju. Vlada stupa na dužnost kad joj povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Zastupničkom domu. Na temelju odluke Hrvatskoga sabora o iskazivanju povjerenja Vladi, rješenje o imenovanju predsjednika Vlade donosi Predsjednik Republike uz supotpis predsjednika Hrvatskoga sabora, a rješenje o imenovanju članova Vlade donosi predsjednik Vlade uz supotpis predsjednika Hrvatskoga sabora.

Procedura je nešto duža i složenija kad se Vlada ne može konstituirati nakon izbora. Ne uspije li mandatar sastaviti Vladu u roku od 30 dana Predsjednik mu može produžiti mandat za najviše još 30 dana, a ako ni u tom roku mandatar ne uspije sastaviti Vladu ili ako predložena Vlada ne dobije povjerenje Zastupničkog doma, Predsjednik Republike će povjeriti mandat za sastav Vlade drugoj osobi. Ukoliko se ni tada, po istoj proceduri, ne konstituira Vlada na temelju provedenih izbora, Predsjednik će imenovati privremenu nestranačku Vladu i istodobno raspisati prijevremene izbore za Zastupnički dom, propisuju odredbe Promjene Ustava 2000.

Ustavni sud

Novina koju donosi Promjena Ustava 2000. je povećanje broja sudaca Ustavnog suda na 13 sudaca, koje bira Zastupnički dom, ali ne više na prijedlog Županijskog doma, nego na prijedlog i po postupku što ga provodi Odbor Zastupničkog doma nadležan za pitanje Ustava, odnosno Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav. Promjene Ustava 2000. Predsjedniku Republike daju ovlast da ukoliko smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom, može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom. Također, nova je odredba

da protiv odluke o razrješenju sudačke dužnosti sudac ima pravo u roku od 15 dana od dana dostave odluke, podnijeti Ustavnom sudu žalbu o kojoj Ustavni sud odlučuje na način i u sastavu određenom Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. I protiv odluke Državnog sudbenog vijeća o stegovnoj odgovornosti sudac ima, u roku od 15 dana od dana dostave odluke, pravo žalbe Ustavnom sudu. Tim je odredbama ukinuta još jedna ovlast koju je do tada imao Županijski dom Sabora, a pojačane su ovlasti Ustavnog suda kao konačne instance kad su u pitanju žalbeni postupci sudaca protiv rješenja Državnog sudbenog vijeća. Prijašnjim odredbama Ustava iz 1990. (NN 56/1990) protiv odluke o razrješenju od sudačke dužnosti sudac je imao pravo podnijeti zahtjev za zaštitu Županijskom domu Sabora.

Zaključak

Ustavnu konstrukciju parlamentarnog sustava vlasti, koji je u Hrvatskoj uspostavljen ustavnim promjenama 2000. godine, karakterizira dvoglava izvršna vlast u kojoj predsjednik države raspolaže manjim resursima moći nego Vlada i Parlament, ali ipak stimulira izvjesnu institucionalnu konkurenciju kako unutar izvršne vlasti tako i između Predsjednika Republike i Parlamenta. Navedena nejasna razgraničenja ovlasti nisu se dosad zaoštrila u oštre ustavne sukobe. Ipak, to je razlog da sustav vlasti uspostavljen ustavnim promjenama 2000. ima nekoliko institucionalnih obilježja parlamentarno-predsjedničkog sustava više no posve čistog parlamentarnog sustava vlasti. No, isto tako je činjenica da je načinom vladanja politički sustav više inklinirao čistom parlamentarnom sustavu, posebice otkako su započeli pregovori o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji.

Iako je kooperativna isprepletenost ustavnih tijela kao i dana im mogućnost uzajamnog nadzora poželjna („Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom“, čl. 4. st. 2. Ustava NN 124/2000 - pročišćeni tekst), odsustvo jednoznačnog dodjeljivanja ovlasti u nekim slučajevima može dovesti do ograničavanja učinkovitosti odlučivanja preklapajućim ili konkurentskim ovlastima, posebno na području vanjske politike i sigurnosnih službi, gdje nisu jasno razlučene ovlasti Predsjednika Republike i predsjednika Vlade. Sve to može dovesti do toga da se onemogući jasno pripisivanje političkih odluka onome tko ih donosi.

No, iz svih tih rješenja ipak nije sporno da ona idu ka jačanju ovlasti Parlamenta i parlamentarizma, za razliku od vremena devedesetih godina kad je dominantno ustavno tijelo bio

Predsjednik Republike, te da u konačnosti jačaju načela institucionalne razvidnosti i institucionalne uključivosti, koja potiču ustavnu konsolidaciju. Jačanje ovlasti Parlamenta razvidno je i kod donošenja rješenja o imenovanju predsjednika i članova Vlade, izbora predsjednika Vrhovnog suda, imenovanja čelnika sigurnosnih službi, postavljanja i opoziva šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu ili pak odluke o raspuštanju Hrvatskoga sabora.

Proces ustavne reforme započet u jesen 2000. dovršen je u ožujku 2001. napuštanjem dvodomne strukture Parlamenta ukidanjem Županijskog doma Hrvatskoga sabora. Promjenom Ustava 2001. riječi „Zastupnički dom“ svuda u tekstu Ustava zamjenjuju se riječima „Hrvatski sabor“. Naime, kako Promjenom Ustava 2001. prestaje s radom Županijski dom, a Hrvatski sabor postaje jednodoman, gasi se i naziv dotadašnjeg donjeg doma - Zastupničkog doma.

U razgovoru sa Matom Arlovićem, sucem Ustavnog suda, koji je u 4. sazivu Sabora obnašao dužnost predsjednika Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, predlagatelja ustavnih promjena 2000. i 2001. godine te novog Poslovnika Sabora koji je donesen 30. 6. 2000. godine, postavila sam mu pitanje što je presudno utjecalo da je 2000. godine EU uključila Hrvatsku u proces europskih integracija, te jesu li ustavne promjene 2000. bile zaslužne za otpočinjanje procesa integriranja. *Arlović* je kazao: „Trebalo je otvoriti širi demokratski proces. Da bi se to moglo učiniti, morala se ojačati pozicija Sabora i morao se zapravo preispitati polupredsjednički sustav koji ne samo po ustavnim normama, nego osobito po praksi, kod nas je gotovo prerastao u predsjednički sustav. Mi smo tim izmjenama i promjenama ojačali poziciju Sabora, Vladi proširili nadležnosti, ali smanjili utjecaj predsjednika države. Prvo, predsjednik države više nije bio taj koji je bio i nositelj izvršne vlasti, npr. on je do ustavnih promjena mogao sazvati Vladu i predsjedavati njome. Sada, nakon dobivenih izbora, premijera, odnosno mandatara određuje doduše Predsjednik, ali je to deklaratorna odluka. On nju mora dati ovisno o tome kakvi su rezultati izbora i ovisno o onoj većini koja bi mogla sastaviti Vladu. U tom segmentu se dešava po prvi puta da se izbor Vlade kroz davanje povjerenja i isto tako otvaranje pitanja odgovornosti Vlade kroz izglasavanje nepovjerenja, težište prebacilo na Sabor, i to je jačanje parlamentarnog sustava, a istodobno, jačanje njegove nadzorne funkcije, ali i jačanje odgovornosti Vlade prema Saboru za izvršavanje zakona i drugih propisa. Drugo što je važno uočiti da su se parlamentarni instituti nadzora nad radom Vlade kroz interpelacije, zatim zastupnička pitanja, pojačali. Treće, kad je u pitanju odnos Predsjednika, on je i dalje zadržao

mogućnost, ali sada samoinicijative, da određena pitanja od interesa za rad Vlade i Republike Hrvatske u cjelini, može tražiti od Vlade da stavi na dnevni red, ali Vlada o tome odlučuje. On tada može prisustvovati sjednici Vlade, ali ne može predsjedavati. Međutim, ostala je odgovornost, a i nadležnost predsjednika države da je odgovoran za funkcioniranje cjelokupnog ustavnopravnog sustava i svih sastavnica vlasti: zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, na način da koordinira, poduzima mjere i dr.“ *Šurina:* „Zašto je ostala ta odredba da Predsjednik koordinira sve sastavnice ustavnog poretka?“ *Arlović:* „Zato što on predstavlja i zastupa državu prema trećima, prema vani. To je jednim dijelom, a drugim dijelom naravno da se taj dio mogao dodatno smanjiti pod uvjetom da je postojao takav odnos snaga. Između ostalog, ostale su nadležnosti Predsjednika pojačane i čak suodlučivanje i zajedničko nastupanje njega i Vlade oko tajnih službi, oko pitanja vanjske politike i imenovanja ambasadora itd. To je nažalost tada bilo kompromisno rješenje između dvaju elemenata izvršne vlasti, Vlade i predsjednika države koje je pokazivalo odnos snaga.“ *Šurina:* „Je li EU postavljala pitanje parlamentarnog sustava?“ *Arlović*: „Oni nisu postavljali izravno pitanje parlamentarnog sustava, već demokratizacije sustava.“ *Šurina:* „Ukazivali su na velike ovlasti koje je u našem sustavu imao Predsjednik tada?“ *Arlović:* „Da, jesu. I u takvoj situaciji treba voditi računa da je svaku promjenu Ustava moguće izvesti pod uvjetom da imate 2/3 većinu u Saboru. Nažalost, u to vrijeme vladajuća koalicija nije to imala i čitav niz rezultata nije ovisio o tome što se sve moglo domisliti i što bi sve trebalo učiniti da se postigne puni parlamentarni sustav nego je ovisilo zapravo o odnosu političkih snaga, odnosno koja kompromisna rješenja je moguće postići da se postigne suglasnost da imate 2/3 većinu za takvu promjenu. To je bilo veoma teško za napraviti. Učinjeno je koliko se u tom trenutku moglo učiniti, ne koliko je bilo poželjno i zato i ima nekih rješenja koja su zapravo kompromisnog karaktera, između predsjednika države i izvršne vlasti. Što se tiče drugih demokratizacijskih elemenata osim ovih promjena koje se tiču napuštanja polupredsjedničkog sustava i redefiniranja odnosa Vlade, Predsjednika i Sabora, odnose se u prvom redu na manjinska prava, potom decentralizaciju i dekoncentraciju države, te osobito ljudska prava.“ *Šurina:* „Sva ta pitanja koja su ušla u ustavnu redakturu bila su dobro primljena od EU?“ *Arlović:* „Apsolutno. I ne samo to. Ta promjena Ustava je zapravo omogućila da se odnos međunarodne zajednice prema Hrvatskoj u bitnom promijeni, od stajališta da bi Hrvatsku eventualno trebalo ignorirati i blokirati do stajališta da se otvori proces njenog prijema u EU i tada je Hrvatska u veljači 2003. godine podnijela zahtjev za prijem.“ *Šurina:* „Kako ste odlučili povezati proces ustavne reforme i

europski proces?“ *Arlović:* „Zato što su paralelno tekli. I jedno i drugo su zapravo sastavni dio tranzicije, s jedne strane na unutrašnjem planu Hrvatske, a s druge strane njeno približavanje i uključivanje u punopravno članstvo EU. I u tom momentu se otvorilo pitanje što učiniti. Sasvim je jasno da pitanje ulaska u EU ili neulaska u EU je pitanje od nacionalnog interesa. Zato je i donesena Rezolucija o pristupanju EU 2002. godine gdje smo zajednički utvrdili da je naš strateški cilj postati članicom EU-a, a vrlo brzo se došlo do toga da je potrebno osnovati jedno zajedničko tijelo u kojem će se postizati suglasnost o svim važnim pitanjima od zajedničkog i nacionalnog interesa. Osnovan je poseban odbor, prije toga su se utvrdila načela na kojima će taj odbor raditi i postigla se suglasnost da bi bilo dobro da predsjednik tog odbora ne bude iz vladajuće koalicije, nego iz opozicije, iz jednostavnog razloga da se opoziciji otvori veći pristup informacijama i kontaktima i sa Vladom i sa Parlamentom glede posla koji se radi na približavanju EU.“ *Šurina:* „Vlada je u parlamentarnom sustavu postala isključivo odgovorna Hrvatskom saboru, no je li time automatski porasla i moć Parlamenta?“ *Arlović:* „Ustav je otvorio prostor Parlamentu da obavi svoj dio posla. Moć nije rezultat formalno-pravne odredbe, nego da li ju koristite ili ne. A u periodu nakon 2000. dogodio se iskorak, naime, osim ustavnopravne normativne regulacije, same institucije sustava: Vlada, Parlament, Predsjednik, počeli su funkcionirati i ponašati se u skladu s Ustavom, u skladu sa svojim ovlastima“ (Arlović, intervju, 9. 9. 2013.).

2.5.2. Ustavne promjene 2010. godine – Dovršetak ustavne konsolidacije

Ustavna konsolidacija dovršena je donošenjem Promjene Ustava 16. lipnja 2010. (NN 76/2010). Riječ je o četvrtoj intervenciji u Ustav od njegova donošenja 1990. godine.

Promjena Ustava izglasana je potrebnom dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika 16. lipnja 2010. na 18. sjednici 6. saziva Hrvatskoga sabora (sa 133 glasa „za“, 4 „protiv“ i 1 „suzdržan“ glas). Zastupnici su ujedno jednoglasno (132 glasa „za“) donijeli Odluku o proglašenju Promjene Ustava Republike Hrvatske.

Dovršetak procesa pristupanja EU nije bio moguć bez promjena Ustava. Članstvo u EU podrazumijeva prijenos određenih ustavnih ovlasti na institucije EU, definiranje uloge Hrvatske kao buduće članice EU, izravan pravni učinak i primjenu prava EU te garanciju određenih prava građanima EU na području Republike Hrvatske. Promjenom Ustava 2010. liberaliziraju se i

uvjeti za donošenje odluke na referendumu za pristupanje Hrvatske u članstvo EU. Ustavne promjene 2010. bile su prije svega važne za završetak pregovora za članstvo u EU, što je zahtijevalo donošenje preostalih 14 zakona iz pravne stečevine EU-a, za što je prethodno bilo potrebno donijeti promjene Ustava.

Integracijski proces nalagao je da Hrvatska, u okviru usklađivanja s pravnom stečevinom EU normira neovisni položaj Hrvatske narodne banke, Državnog ureda za reviziju, Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća. Osim toga, Hrvatska je od dana pristupanja EU trebala osigurati i učinkovitu primjenu tzv. Europskog uhidbenog naloga jer postojeća ustavna odredba nije dopuštala izručivanje hrvatskih državljana drugim državama. Ustavne promjene obuhvatile su i neka pitanja koja je trebalo riješiti na odgovarajući način zbog članstva Republike Hrvatske u NATO savezu temeljem kojeg su Oružane snage Republike Hrvatske obvezne štititi suverenitet i neovisnost svake napadnute članice NATO-a.

Promjenom Ustava 2010. izmijenjena je i odredba čl. 5. st. 2. Temeljnih odredbi Ustava koja propisuje (NN 41/01 − pročišćeni tekst) da je „svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske“, na način da se riječ *„zakona“* zamjenjuje riječju *„prava“*, što uključuje i pravo EU te sudovima daje ustavnu osnovu da ga izravno primjenjuje. U izvore prava EU ubrajaju se, ne samo Osnivački ugovori, već i sekundarno pravo EU, tj. pravna pravila koja institucije EU donose temeljem Osnivačkih ugovora, a pravo EU obuhvaća i sudsku praksu Europskog suda pa se Promjenom Ustava 2010. i ona obuhvaća pojmom „prava“ i omogućuje njena primjena.

Pravna stečevina EU, u okviru pregovaračkog Poglavlja 17. Ekonomska i monetarna politika, zahtijeva potpunu institucionalnu, funkcionalnu, osobnu i financijsku neovisnost središnjih banaka država članica. To je osobito propisano u člancima 130. i 131. Ugovora o funkcioniranju EU-a te člancima 7. i 14. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke. Stoga je EU, u formi mjerila za zatvaranje Poglavlja 17., postavila zahtjev Republici Hrvatskoj da uskladi svoj pravni okvir kako bi se osigurala potpuna *neovisnost HNB-a* u Europskom sustavu središnjih banaka. U svom Zajedničkom stajalištu iz prosinca 2008. EU je naglasila potrebu da Republika Hrvatska prije pristupanja, u sklopu planiranih ustavnih promjena, na odgovarajući način prilagodi postojeću ustavnu odredbu koja govori o statusu i položaju Hrvatske narodne banke. To se prvenstveno odnosi na potrebu naglašavanja neovisnosti središnje banke, uz istovremeno ispuštanje navođenja odgovornosti Hrvatske narodne banke Hrvatskome

saboru, u skladu sa zahtjevima pravne stečevine. Stoga je Promjenom Ustava 2010. dotadašnja formulacija, koja je glasila: „HNB je središnja banka Republike Hrvatske. Položaj, prava i dužnosti HNB-a uređuju se zakonom. HNB u svom je radu samostalna i odgovorna Hrvatskome saboru“, zamijenjena sljedećom odredbom: „HNB je središnja banka Republike Hrvatske. HNB je samostalna i neovisna i o svom radu izvješćuje Hrvatski sabor. Hrvatskom narodnom bankom upravlja i njenim poslovanjem rukovodi guverner HNB-a. Ustrojstvo, cilj, zadaće i nadležnost HNB-a uređuju se zakonom“.

Novi članak Ustava uređuje i pitanje *neovisnog položaja Državnog ureda za reviziju* kao najviše revizijske institucije Republike Hrvatske. Neovisan položaj DUR-a dotad je bio uređen samo Zakonom o državnoj reviziji. Kao dodatno jamstvo neovisnog položaja DUR-a, u skladu s preporukama Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), a osobito preporukama Limske i Praške deklaracije, EU je u formi mjerila za zatvaranje Poglavlja 32. „Financijski nadzor“ zatražila da se dopunom Ustava izrijekom osigura neovisnost Državnog ureda za reviziju. Novi članak Ustava glasi: „Državni ured za reviziju je najviša revizijska institucija Republike Hrvatske, koja je samostalna i neovisna u svom radu. Državnim uredom za reviziju upravlja glavni državni revizor koji o njegovu radu izvješćuje Hrvatski sabor. Osnivanje, ustrojstvo, nadležnosti i način rada Državnog ureda za reviziju uređuje se zakonom“.

Modificiran je i članak Ustava koji se tiče *referenduma*. Dotadašnja odredba čl. 86. st. 4. (NN 41/2001) glasila je: „Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su glasovali uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“. Nova odredba stavka 4. glasi: „Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu“ (NN 76/2010). Također, u odjeljku pod nazivom „Udruživanje i razdruživanje“ iz glave VII. „Međunarodni odnosi“, izmijenjena je odredba stavka 4. članka 141. Ustava koji propisuje ustavnu osnovu za pristupanje Hrvatske EU, a stavak 4. provedbu referenduma. Dotadašnja ustavna norma za pozitivan ishod referenduma zahtijevala je strogu većinu, tj. većinu glasova svih birača u državi: „Odluka o udruživanju Republike Hrvatske donosi se na referendumu većinom glasova ukupnog broja birača u državi“ (NN 41/2001). Takav izričaj stvorio je situaciju u kojoj je svaki neizlazak na referendum mogao predstavljati glas „protiv“, te je postojala opasnost da referendum o pristupanju EU ne poluči pozitivan ishod. Stoga je promjenama Ustava 2010. usvojena nova formulacija tog teksta, koja glasi: „Odluka o

udruživanju Republike Hrvatske donosi se na referendumu većinom glasova birača koji su pristupili referendumu“ (NN 76/2010).

Nadalje, Promjenom Ustava 2010. izmijenjena je odredba članka 92. Ustava kojom Ustav dodatno jamči *samostalnost i neovisnost pučkog pravobranitelja*. Pučki pravobranitelj Promjenom Ustava 2010. postaje „opunomoćenik Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska.(...) Pučkog pravobranitelja bira Hrvatski sabor na vrijeme od 8 godina, samostalan je i neovisan u svom radu. Pučki pravobranitelj i ostali opunomoćenici Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda imaju imunitet kao i zastupnici u Hrvatskom saboru“.

Promjene su doživjele i odredbe vezane uz *sudbenu vlast*. Ukinuta je odredba kojom je bila propisana iznimka od pravila da je sudačka dužnost stalna tako što je bilo utvrđeno da će se prigodom prvog stupanja na sudačku dužnost suci imenovati na vrijeme od 5 godina, a tek nakon ponovnog imenovanja obavljat će svoju dužnost stalno. Nadalje, Promjenom Ustava 2010. *Državno sudbeno vijeće* određuje se kao samostalno i neovisno tijelo sudbene vlasti koja je prema članku 4. Ustava ravnopravna ostalim granama vlasti. Izmijenjeni članak 123. st. 1. glasi: „Državno sudbeno vijeće je samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj“ (NN 76/2010). Naime, sukladno zahtjevima EU, izmjenama čl. 123. Ustava osigurava se institucionalno i organizacijsko jačanje tog tijela na način da bude neovisno od svakog utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti, tako da članove DSV-a više ne bira Hrvatski sabor, već najveći broj članova DSV-a bira sama sudačka struka iz svojih redova. Promjena Ustava 2010. normira da Državno sudbeno vijeće samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještaju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda. U tom smislu brisane su dotadašnje ustavne odredbe prema kojima je DSV u postupku imenovanja i razrješenja sudaca bio dužan pribaviti mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, Odbora za pravosuđe.

U ustavnoj reformi 2010. izmjene su doživjele i odredbe vezane uz *Ustavni sud*. Propisuje se da suce Ustavnog suda Hrvatski sabor izabire dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, s time da postupak kandidiranja sudaca Ustavnog suda i predlaganja za izbor Hrvatskom saboru i nadalje provodi odbor Hrvatskoga sabora nadležan za Ustav, Poslovnik i politički sustav.

Promjenama Ustava iz lipnja 2010. (NN 76/2010), u Ustav se uvodi nova *Glava VII.A „Europska unija“* u kojoj su razrađene temeljne odredbe vezane uz pravnu osnovu članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji i prijenos ustavnih ovlasti; sudjelovanje u institucijama EU; pravo Europske unije; te pravo građana Europske unije.

Kad je u pitanju *Pravna osnova članstva i prijenos ustavnih ovlasti,* nova odredba navodi ciljeve i vrijednosti europskog zajedništva koje Republika Hrvatska prihvaća kao temelj svog članstva u EU. Članstvo u EU zahtijeva da se na zajedničke institucije prenesu određene ustavne ovlasti, kako je propisano člankom 139. Ustava. Kako je EU organizacija ograničenih ovlasti i ima samo one ovlasti koje su na nju Osnivačkim ugovorima i njihovim izmjenama i dopunama prenijele države članice, taj članak relevantan je i za buduće izmjene i dopune ugovornog okvira EU. Naime, kada Hrvatska bude država članica, za izmjene ugovornog okvira neće biti potrebno provoditi postupak propisan člankom 141. Ustava „Udruživanje i razdruživanje“, već samo postupak propisan člankom 139. stavkom 2. Ustava „Međunarodni ugovori“ koji propisuje: Međunarodne ugovore kojima se međunarodnoj organizaciji ili savezu daju ovlasti izvedene iz Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor potvrđuje 2/3 većinom glasova svih zastupnika“.

Što se tiče *Sudjelovanja u institucijama EU,* nova odredba čl. 141.b. Promjene Ustava normira da su „građani Republike Hrvatske neposredno zastupljeni u Europskom parlamentu gdje putem svojih izabranih predstavnika odlučuju o stvarima iz njegove nadležnosti. Hrvatski sabor sudjeluje u europskom zakonodavnom postupku u skladu s ugovorima na kojima se temelji EU. Vlada Republike Hrvatske izvješćuje Hrvatski sabor o prijedlozima pravnih propisa i odluka u čijem donošenju sudjeluje u institucijama EU. Hrvatski sabor može o tim prijedlozima donositi zaključke na osnovi kojih Vlada djeluje u institucijama EU. Nadzor Hrvatskoga sabora nad djelovanjem Vlade u institucijama EU uređuje se zakonom. Republiku Hrvatsku u Vijeću i Europskom vijeću zastupaju, sukladno njihovim ustavnim ovlastima Vlada i Predsjednik Republike Hrvatske“. Kako se dio ustavnih ovlasti prenosi na europske institucije, ovim člankom osigurava se ustavna osnova za donošenje odgovarajućeg zakona i izmjena Poslovnika Hrvatskoga sabora kojima će se regulirati način sudjelovanja Hrvatskoga sabora u zakonodavnom postupku EU, te nadzor nad djelovanjem Vlade u institucijama EU.

Što se tiče primjene *prava Europske unije* u Republici Hrvatskoj, nova odredba propisuje da je „ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine EU izjednačeno s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom. Pravni akti i odluke koje je Republika

Hrvatska prihvatila u institucijama EU primjenjuju se u Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom EU. Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini EU. Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo EU".

Kad su u pitanju *Prava građana Europske unije,* nova odredba propisuje da su „državljani Republike Hrvatske građani EU i uživaju prava koja im jamči pravna stečevina EU, a osobito: slobodu kretanja i nastanjivanja na području svih država članica; aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u drugoj državi članici (u kojoj prebivaju), sukladno propisima te države članice; pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu bilo koje države članice, jednaku zaštiti vlastitih državljana kada se nalaze u trećoj državi u kojoj Republika Hrvatska nema diplomatsko-konzularno predstavništvo; pravo podnošenja peticija Europskom parlamentu, predstavki Europskom ombudsmanu te pravo obraćanja institucijama i savjetodavnim tijelima EU na hrvatskom jeziku, kao i na svim službenim jezicima EU, te pravo dobiti odgovor na istom jeziku.(...). U Republici Hrvatskoj sva prava zajamčena pravnom stečevinom EU uživaju svi građani EU".

Vezano uz pristupni proces za članstvo u EU, promjene su doživjele i odredbe Ustava koje se odnose na *mjesnu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.* Utvrđuje se pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu građanima EU nakon pristupanja Hrvatske EU. Članak 22. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) građanima EU jamči aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnoj razini u državama članicama EU u kojima borave, a čiji nisu državljani i to pod jednakim uvjetima kao i državljanima tih država članica. Obveza Hrvatske bila je, u okviru poglavlja pregovora 23. Pravosuđe i temeljna prava, osigurati pravni okvir za ostvarivanje tog prava od dana pristupanja Hrvatske EU. Ustav ostavlja otvorenim do koje razine će se građanima EU omogućiti aktivno i pasivno biračko pravo u Republici Hrvatskoj. To pitanje uređuje se zakonom, kojim se u nacionalno pravo provodi Direktiva 94/80/EZ od 19. prosinca 1994., s kasnijim izmjenama i dopunama. Navedena Direktiva traži od država članica da osiguraju biračko pravo građanima EU na razini osnovnih lokalnih jedinica.

Zaključak

Ovime su prikazane najvažnije ustavne promjene koje su 2010. usvojene zbog potrebe prilagodbe pravnoj stečevini Europske unije kao preduvjetu članstva Hrvatske u EU, a osobito

funkcioniranja glavnih ustavnih institucija Hrvatske kao članice EU. Također, izmijenjenom ustavnom normom ublažen je uvjet za valjanost državnog referenduma o članstvu Hrvatske u EU. Dotadašnja ustavna norma za pozitivan ishod referenduma zahtijevala je strogu većinu, tj. većinu glasova svih birača u državi. To se mijenja Promjenom Ustava 2010. i novom odredbom koja propisuje da se na referendumu odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu pa se tako i „odluka o udruživanju Republike Hrvatske donosi na referendumu većinom birača koji su pristupili referendumu".

Promjenom Ustava 2010. utvrđuje se valjana ustavnopravna osnova kako za pristupanje Republike Hrvatske EU, tako i za učinkovito funkcioniranje Republike Hrvatske u EU. Neke nove ustavne odredbe proizašle su temeljem obveza iz pojedinih poglavlja pregovora s EU: neovisnost Hrvatske narodne banke i Državnog ureda za reviziju; aktivno i pasivno biračko pravo državljana EU koji borave u Republici Hrvatskoj; jačanje neovisnosti, nepristranosti i profesionalnosti sudbene vlasti; provedba Okvirne odluke Vijeća EU o Europskom uhidbenom nalogu. Druga pak ustavna pitanja nisu direktno vezana za pojedina poglavlja pregovora, ali se odnose na modalitete pristupanja i funkcioniranja Republike Hrvatske u EU: ustavna osnova za pristupanje EU; referendum o članstvu Republike Hrvatske u EU; prijenos ustavnih ovlasti; sudjelovanje u institucijama EU; izravan učinak i primjena prava EU; odnos zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti nakon stjecanja punopravnog članstva u EU; položaj građana EU u Republici Hrvatskoj i osiguranje njihovih prava.

Neka od ustavnih pitanja inicirali su akteri iz civilnog društva: udruge civilnog društva i druge institucije, a ujedno su ta pitanja bila predmet ispunjavanja određenih obveza iz Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. Posebice se to odnosi na uvođenje prava na pristup informacijama kao temeljnog prava u Ustav Republike Hrvatske, te na ustavno ojačavanje statusa pučkog pravobranitelja, pitanja za čije su se ustavno pozicioniranje ponajviše zauzimali upravo akteri iz civilnog društva.

U razgovoru sa zastupnikom HDZ-a Vladimirom Šeksom koji je bio predsjednik Komisije za ustavna pitanja u prvom sazivu Sabora Republike Hrvatske kad je Sabor na 10. zajedničkoj sjednici svih triju vijeća 21. 12. 1990. donio Ustav Republike Hrvatske, proglašen 22. prosinca 1990., te koji je sudjelovao u svim dosadašnjim promjenama Ustava, tako i u Promjeni Ustava 2010. kada je obnašao dužnost predsjednika Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, predlagatelja ustavnih promjena 2010., na pitanje jesu li Promjene Ustava 2010. bile

uvjetovane pristupnim procesom, V. Šeks je kazao: „Da, jer mi inače ne bismo mogli otvoriti Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava u pregovorima ni završiti ukupne pregovore. Morali smo redigirati ulogu DSV-a, HNB-a, Državne revizije, ali i cijelu onu jednu glavu Ustava koja se odnosila na EU. Ima jedna odredba koja je unijeta u Ustav, odnosila se na pitanje većine za donošenje odluke na referendumu potrebnom za ulazak u EU. To je po mojoj procjeni najvažnija odredba da je Hrvatska uopće pristupila EU, kada je unijeta ta odredba u hrvatski Ustav da je dovoljna većina izašlih. Mnogi politički analitičari skloni su prihvatiti tezu da u slučaju da to nije unijeto u Ustav, takva potrebna većina za izjašnjavanje na referendumu o ulasku u EU, da je moguće da taj referendum ne bi bio uspješan u vremenu kada je bio raspisan. Dakle, Promjene Ustava 2010. su bile nužne i neophodne radi pristupanja Hrvatske EU“. Na moje pitanje smatra li da je prelazak na parlamentarni sustav olakšao proces pregovoranja, V. Šeks je rekao: „Teško je suditi. Pogledajte koja je bila temeljna značajka polupredsjedničkog sustava. I tada je Vlada po Ustavu politički odgovarala Saboru, dakle, politički odgovarala, ali je tada Predsjednik Republike bio zapravo šef izvršne vlasti, on je praktički određivao predsjednika Vlade, članove Vlade, i ako je Predsjednik Republike uskratio povjerenje i razriješio bilo kojeg člana Vlade, to nije trebao potvrditi i raspraviti Sabor. Dakle, tamo je postojala dvostruka odgovornost Vlade i predsjedniku države i Saboru.“ *Šurina:* „Da li bi onda Sabor uopće mogao imati ulogu kakvu je imao tijekom pristupnih pregovora u nadgledanju Vlade da je ostao polupredsjednički sustav?“ *Šeks:* „To je hipotetičko pitanje. To može ovisiti od osobe Predsjednika Republike.“ *Šurina:* „I od većine koju ima ili nema u Parlamentu.“ *Šeks:* „I od većine koju ima ili nema, da li se radi o kohabitaciji ili se ne radi o kohabitaciji, da li se radi o kohabitaciji između srodnih i sličnih političkih opcija ili raznorodnih.“ *Šurina:* „Kako danas vrednujete polupredsjednički sustav koji je Hrvatska imala u prvom desetljeću svoje državnosti? Je li on bio dobar izbor?“ *Šeks:* „Polupredsjednički sustav sa vrlo snažnim izvršnim ovlastima Predsjednika Republike, bio je primjeren tom vremenu. Osim što je bio vrhovni zapovjednik oružanih snaga, osim što je bio praktični šef izvršne vlasti, Vlade, osim što je imao ključnu i presudnu ulogu u međunarodnim odnosima, u diplomaciji, u postavljanju i razrješenju diplomatskih i konzularnih predstavnika, bio je i šef stranke koja je imala, tvorila većinu, prvo apsolutnu, pa onda relativnu, u Saboru. Dakle, on je kao šef države i šef izvršne vlasti i šef stranke i šef vojske imao doista snažnu ulogu. Bio je i šef policije, vrhovni šef unutrašnjih poslova, jer ministar unutrašnjih poslova kao državni ministar odgovarao je i Predsjedniku Republike osim što je odgovarao i Saboru. Dakle, de facto je bila presudna uloga i

težina Predsjednika Republike u svim ovlastima koje je imao ranih devedesetih, ali u uvjetima u kojima se Hrvatska nalazila kada je počinjala jugoslavenska državna kriza 1990., još i prije 1989., u svim tim kriznim razdobljima u kojima se moralo računati i sa razrješenjem jugoslavenske krize ratom, tada je jasno da je takva njegova uloga bila primjerena takvim okolnostima, da je tu trebala jedna čvrsta uloga šefa države kao šefa izvršne vlasti. Kasnije, nakon konačnog zaokruženja teritorijalnog suvereniteta, nakon mirne reintegracije hrvatskoga Podunavlja, već su se tada stvarale pretpostavke i već su bili sve snažniji glasovi da se vrlo čvrst polupredsjednički sustav malo revidira, malo više prema sustavu parlamentarne vlade, pa čak i prema čistom parlamentarnom sustavu gdje bi Predsjednik Republike imao samo one ovlasti koje ima u Češkoj, Mađarskoj, Sloveniji ili bio biran u Parlamentu, ali to je već vrijeme 1998., vrlo teška politička i socijalna kriza u Hrvatskoj, bolest i smrt predsjednika Tuđmana koja je samo odgodila neizbježne promjene Ustava i promjene političkog sustava do kojih je i došlo onda 2000. i 2001.“ *Šurina:* „A što se poklopilo s promjenom vlasti, ali i početkom integracijskog procesa.“ *Šeks:* „Tako je“ (Vladimir Šeks, intervju, 11. 7. 2013.).

Promjene Ustava koje je Sabor donio i proglasio 16. lipnja 2010. stupile su na snagu danom proglašenja, osim članka koji se odnosi na postupanje po Europskom uhidbenom nalogu, članka koji se odnosi na ostvarivanje prava na lokalnu i područnu samoupravu građana EU, te članaka koji su obuhvaćeni u novoj glavi „Europska unija“, a tiču se sudjelovanja Republike Hrvatske i njenih građana u institucijama EU, prava EU i prava građana EU. Te promjene Ustava stupile su na snagu danom stjecanja punopravnog članstva Hrvatske u EU, 1. srpnja 2013.

2.6. Zaključak

Republika Hrvatska ima *parlamentarni sustav vlasti*, uveden ustavnim promjenama 2000. (NN 113/2000). Njegova je glavna karakteristika da vladu bira parlament i da ona ovisi o njegovu povjerenju (Beyme, 1970, 1999).

U polupredsjedničkom sustavu koji je Republika Hrvatska imala devedesetih godina, Predsjednik i Sabor raspolagali su približno jednako značajnim ustavnim resursima moći u odnosu na Vladu, što je moglo stimulirati njihovu institucionalnu konkurenciju. Ustavni sukobi bili su izbjegnuti zbog činjenice da je stranka Predsjednika Tuđmana imala nadmoćnu mandatnu

većinu u oba doma Parlamenta i da je on slovio za neprikosnovenog čuvara i jamca tek rođene hrvatske suverenosti, obnašajući i dužnost vrhovnog zapovjednika OSRH, kojima je zapovijedao tijekom Domovinskog rata 1991.-1995. Da tih činjenica nije bilo, u situaciji drugačijeg odnosa snaga, problematična konstelacija dvojne odgovornosti Vlade Parlamentu i predsjedniku države s jedne strane, te znatne ovlasti predsjednika države u imenovanju i opozivu predsjednika Vlade i ministara s druge strane, ali i ovlast raspuštanja Parlamenta na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, mogle su izazvati ozbiljan ustavni sukob Predsjednika i Parlamenta. Ovako je (u hrvatskom slučaju) zakonodavna vlast imala legislativnu učinkovitost, ali ne i dostatnu samostalnost u donošenju odluka jer je predsjednik države koji je istovremeno bio i predsjednik stranke na vlasti, bio taj koji je prethodno diskrecijski donosio gotovo sve odluke. O odlučivačkoj samostalnosti Vlade nije bilo ni govora, ona je bila najslabija karika ustavno proklamirane trodiobe vlasti i produžena ruka Predsjednika Tuđmana. Takav polupredsjednički ustavni okvir poticao je nestabilnost vladinih kabineta u smislu njihovog relativno kratkog vijeka trajanja, zavisno od volje Predsjednika. Pogrešno konstruirana podjela i fuzija vlasti između legislative i egzekutive, kao i konkurencija unutar egzekutive, nije jače naškodila konsolidacijskom cilju učinkovitosti odlučivanja samo zato što je Predsjednikova stranka imala sigurnu i premoćnu većinu u oba doma Parlamenta, koja je podržavala sve zakonske prijedloge koji su stizali iz Vlade, a iza kojih je zapravo stajao Predsjednik Republike kao neprikosnoveni autoritet u državi. Takav sustav vlasti u drugačijoj konstelaciji snaga mogao je biti stalni izvor sukoba Parlamenta i Predsjednika. Ovako to nije bio, ali je zasigurno velikim dijelom naškodio ustavnim konsolidacijskim dobrima kao što je institucionalna razvidnost i uključivost.

„Predsjedničko-parlamentarni sustav daje državnom poglavaru na temelju podjele vlasti između egzekutive i legislative koja jednostrano ide u korist predsjednika - količinu moći koja znatno premašuje moć što je imaju predsjednici u čistim predsjedničkim sustavima, gdje, primjerice u SAD-u, zbog podjele vlasti predsjednik nema pravo raspustiti parlament. Rezultat predsjedničko-parlamentarnog sustava je nekontrolirana akumulacija izvršne i zakonodavne moći u osobi predsjednika države na štetu parlamentarnih prava koja su relevantna za demokraciju“ (Merkel, 2011: 379-380). Hrvatska devedesetih godina idealni je primjer takvog sustava u kojem je glavnina političke moći bila koncentrirana u rukama prvog Predsjednika Republike Hrvatske Franje Tuđmana. Nerazvidnost i nedostatno učinkovita kontrola odlučivanja Predsjednika, koja odatle proizlazi, stabilizirale su devedesetih takvo političko stanje u Hrvatskoj koje

karakteriziraju znatni deficiti demokracije na sve četiri razine konsolidacije demokracije, počevši od deficita na prvoj razini konsolidacije, onoj ustavnoj, sve do deficita četvrte razine, participativnog građanskog društva i civilne kulture.

„Koncentracija moći u instituciji i osobi predsjednika države otežava građanima da razviju razumijevanje kompleksnih postupaka demokratskog odlučivanja“ (Merkel, 2011: 380). Ako prelazak od autoritarnih na demokratske sustave, među ostalim, znači i prijenos političke moći s osoba na skup institucija, pravila i postupaka (Przeworski,1991), onda se na kraju desetljeća od promjene sustava 1990. moralo konstatirati da se taj prijenos još nije u dovoljnoj mjeri dogodio te da ga ustavna konstrukcija iz 1990. i ustavna praksa prvog hrvatskog Predsjednika vidljivo ograničavaju. Zato su ustavne promjene 2000. i napuštanje polupredsjedničkog sustava vlasti bile nužne, a ustavna (institucionalna) konsolidacija mogla je započeti tek redizajnom Ustava 2000. godine.

Nakon 2000. omjer moći između predsjednika države i Parlamenta znatno se pomaknuo u korist Parlamenta, iako Predsjednik i u parlamenarnom sustavu posjeduje znatne prerogative, posebno u vanjskoj i sigurnosnoj politici, ali i u unutarnjoj, temeljem čl. 93. Ustava koji glasi: „Predsjednik brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti“, ali i temeljem čl. 103. Ustava koji glasi: „Predsjednik Republike Hrvatske na prijedlog Vlade, i uz supotpis predsjednika Vlade, a nakon savjetovanja s predstavnicima klubova zastupnika, može raspustiti Hrvatski sabor ako na zahtjev Vlade da se izglasa povjerenje Hrvatski sabor Vladi izglasa nepovjerenje ili u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni proračun“. Također, Predsjednik je taj koji „povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje svih zastupnika“ (čl. 97. Ustava NN 41/2001-pročišćeni tekst).

Zbog svega navedenog, kao i zbog činjenice da se predsjednik države bira na neposrednim izborima temeljem općeg i jednakog biračkog prava, moglo bi se reći da sustav vlasti uspostavljen promjenama Ustava 2000. (NN 113/2000) više inklinira parlamentarno-predsjedničkom sustavu, u kojem prevladavaju karakteristike parlamentarnog sustava, nego čistom parlamentarnom sustavu.

„Irski politolog Robert Elgie autor je i urednik više studija o polupredsjedničkim sustavima u Europi i svijetu, te tvorac utjecajnoga minimalističkog koncepta tog sustava vlasti. Za razliku od Duvergera, Shugarta, Careya, Sartorija i drugih autora, Elgie navodi samo dva

konstitutivna kriterija polupredsjedničkog sustava: „Polupredsjednički sustav može se definirati kao situacija u kojoj pučki i na fiksni mandat izabrani predsjednik postoji uz premijera i kabinet koji su odgovorni parlamentu“ (Elgie, 1999b: 13). (...) S obzirom na položaj predsjednika države u političkom sustavu u praksi, Elgie (2005) stvara tri kategorije polupredsjedničkih sustava: „visokoprezidencijalizirani“ polupredsjednički sustavi, polupredsjednički sustavi sa ceremonijalnim predsjednicima te polupredsjednički sustavi s ravnotežom predsjedničkih i premijerskih ovlasti. (...) U posljednjoj, trećoj kategoriji polupredsjedničkih sustava dane su značajne ovlasti i predsjedniku i premijeru. U tu kategoriju Elgie ubroja, primjerice, Francusku, Ukrajinu, Niger, Poljsku, ali i Hrvatsku. Za posljednje dvije zemlje kaže kako je premijer „primarni *decision maker*, dok predsjednik ima ovlast intervenirati bilo sporadično, bilo na jednom ili više specifičnih *policy* područja, obično u vanjskoj ili obrambenoj politici“ (Boban, 2011: 33-37).

Autorica ovog rada ipak je pristalica svrstavanja političkog sustava Hrvatske u parlamentarni sustav vlasti, ponajprije zbog, s jedne strane, isključive odgovornosti Vlade zakonodavnom tijelu, te s druge strane, odsustva zakonodavnih ovlasti predsjednika države, ne računajući onu da je on jedan od ovlaštenih predlagatelja promjena Ustava. U konkurenciji zakonodavne i izvršne vlasti Parlament je promjenama Ustava 2000. dobio znatnije ovlasti no što ih je imao devedesetih, posebice u odnosu na Vladu i njenu isključivu odgovornost Saboru, s time da u međuodnosu Vlade i Sabora prevladava više princip ravnoteže nego dominacije jedne vlasti nad drugom, što je posljedica sklapanja mahom koalicijskih vlada koje je Hrvatska imala nakon 2000. godine. S druge strane, Vlada je dobila velik dio negdašnjih ovlasti predsjednika države, ponajprije za vođenje države, kako na planu unutarnje tako i vanjske politike.

Ipak, može se konstatirati da parlamentarni sustav vlasti u Hrvatskoj u trenutku završetka pregovora za članstvo Republike Hrvatske u EU obilježuje: s jedne strane znatna ravnoteža izvršne i zakonodavne vlasti, ali i, s druge strane, nedovoljno jasno odvojena područja kompetencija unutar izvršne vlasti - između predsjednika Vlade i Predsjednika Republike.

Parlamentarni sustav Republike Hrvatske – mjeren četirima imperativima konsolidacije: stabilnost, učinkovitost, razvidnost i kontrola vlasti – nakon 2000. godine pokazao se najpogodnijim za razvojni put ka demokratskoj konsolidaciji. S velikim zaostatkom slijedi predsjedničko-parlamentarni sustav koji je Hrvatska imala devedesetih. Ipak, potrebna su određena ustavna poboljšanja u cilju jasnoće i jednoznačnog dodjeljivanja ovlasti, kako bi se

omogućilo nedvojbeno pripisivanje političkih odluka onome tko ih donosi, a time pojačala institucionalna razvidnost. U konačnosti otklonila bi se opasnost blokada odlučivanja i ograničavanja učinkovitosti odlučivanja do kojih može doći preklapajućim ili konkurentskim ovlastima.

Ovom treba dodati da ne utječe samo institucionalni poredak nekog sustava vlasti na druge razine konsolidacije, nego i one bitno utječu na to može li institucionalni poredak postići učinke koji pogoduju demokratskoj konsolidaciji. U sljedećim poglavljima pokazat ću da demokratski deficiti na razini predstavničkih struktura i ponašanja, uvjerljivo potvrđuju ovu postavku Merkela (2011). Ipak, što se tiče institucionalne (ustavne) konsolidacije, Merkel smatra da se najvažnije ustavne institucije u Republici Hrvatskoj 2010. mogu smatrati konsolidiranima (2011: 382), što potvrđuje i moj nalaz.

3. Parlamentarne strukture i procedure devedesetih godina i nakon 2000.

Ustav Republike Hrvatske propisuje da se unutarnje ustrojstvo i način rada Hrvatskoga sabora uređuje poslovnikom koji se donosi većinom glasova svih zastupnika (čl. 80. Ustava NN85/10 −pročišćeni tekst). U tom kontekstu prikazat ću parlamentarne strukture i procedure devedesetih vezane uz polupredsjednički sustav vlasti, te parlamentarne strukture i procedure nakon 2000. godine, vezane uz parlamentarni sustav vlasti, ali ujedno važne i za pristupni proces i pregovore Hrvatske o članstvu u EU. Parlamentarne strukture i procedure prikazat ću po sazivima Hrvatskoga sabora: polupredsjednički sustav realizirao se u prva tri saziva, a parlamentarni sustav u sljedeća tri saziva Sabora. Zadnji cjeloviti saziv koji obrađuje radnja je 6. saziv, u kojem su završili pregovori o pristupanju Hrvatske EU. Dijelom je prikazan i 7. saziv temeljem poslovničkih izmjena koje je donio taj saziv Sabora u vremenu do pristupanja Hrvatske EU 1. srpnja 2013. Novi Poslovnik, koji je stupio na snagu 1. 7. 2013. (NN 81/2013), te nove parlamentarne strukture i procedure koje je donio, prikazujem u 6. poglavlju radnje, koje u kratkim crtama opisuje novu ulogu Hrvatskoga sabora nakon ulaska Hrvatske u EU.

3.1. Parlamentarne strukture i procedure tijekom devedesetih godina

3.1.1. Prvi saziv Sabora Republike Hrvatske 1990.-1992.

Konstituirajuća sjednica prvog saziva višestranačkog Sabora (1990.-1992.) i prva zajednička sjednica svih triju vijeća održana je 30. i 31. svibnja 1990. godine. Po izboru Komisije za izbor i imenovanja, izneseni su prijedlozi za izbor dužnosnika među kojima je izabran Žarko Domljan za predsjednika Sabora SR Hrvatske. Na odvojenim sjednicama konstituirala su se i saborska vijeća. Ukupno je u Sabor izabrano 356 zastupnika: 160 u Vijeće udruženog rada, 116 u Vijeće općina i 80 u Društveno-političko vijeće.

„Prema Poslovniku Sabora, koji je usvojen prije prvih slobodnih izbora i nije značajno promijenjen nakon što je konstituiran novi višestranački saziv Sabora, sva tri saborska vijeća su

načelno imala jednake kompetencije (Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, NN 21/1990, od 9. 5. 1990). Dok je samo manji dio zakonodavne materije pripadao u isključivu nadležnost jednog od saborskih vijeća, većina zakonodavstva bila je predmet odlučivanja sva tri vijeća, u pravilu na odvojenim sjednicama, a iznimno i na zajedničkoj sjednici. Sabor je djelovao i kroz opsežan sustav od 24 stalna saborska odbora, koji su se sastojali od članova sva tri vijeća, te kroz poseban sustav usuglašavanja o zakonskim prijedlozima o kojima se saborska vijeća različito izjasne. Tek pod kraj skraćenog mandata ovog Sabora, u ožujku 1992., usvojen je novi Poslovnik *(Poslovnik Sabora Republike Hrvatske, NN 17/1992, od 30. 3. 1992.)*, koji je bitno pojednostavio zakonodavnu proceduru: oslabljena je pozicija VUR-a u odnosu na druga dva vijeća, te su odluke u pravilu donošene na zajedničkim sjednicama DPV-a i VO-a, a samo iznimno na zajedničkim sjednicama sva tri vijeća“ (Zakošek, 2002: 99).

Prvi Poslovnik Sabora Republike Hrvatske

Sabor Republike Hrvatske na zajedničkoj sjednici Društveno-političkog vijeća, Vijeća općina i Vijeća udruženog rada 27. 3. 1992. donio je prvi Poslovnik Sabora Republike Hrvatske (NN 17/92) temeljen na odredbama novog Ustava iz 1990., uz zadržavanje trodomne strukture Sabora po kojoj su zastupnici bili izabrani u 1. saziv višestranačkog Sabora. Potpisuje ga predsjednik Sabora Republike Hrvatske Žarko Domljan. U prijelaznim i završnim odredbama određuje se da će prvo zasjedanje novoizabranih domova Sabora Republike Hrvatske po održavanju izbora za Zastupnički i Županijski dom sazvati Predsjednik Republike. Na dan stupanja na snagu ovog Poslovnika - prvog poslovnika višestranačkog Sabora, prestao je važiti Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske (NN 21/90, 25/90, 28/90 i 53/90).

Glava III. Ostvarivanje prava, obveza i odgovornosti zastupnika propisuje da zastupnik ima pravo i obvezu sudjelovati u radu Sabora i radnih tijela čiji je član, a „radi iznošenja stajališta, inicijativa i prijedloga zastupnik ima pravo sudjelovati i u radu radnih tijela kojih nije član, ali bez prava odlučivanja“. Također, „zastupnik ima pravo postavljati zastupnička pitanja“. Zastupnici su obvezni čuvati službenu i vojnu tajnu i druge povjerljive podatke. Uživaju imunitet od dana verifikacije do dana prestanka mandata. U Saboru se mogu osnovati klubovi zastupnika po stranačkoj i drugoj osnovi, s time da klub mora imati najmanje 5 članova.

Radna tijela Sabora

Prijedlog kandidature za izbor predsjednika i potpredsjednika Sabora podnosi Komisija za izbor i imenovanja ili grupa od najmanje 30 zastupnika, a za izbor predsjednika i potpredsjednika vijeća, Komisija ili grupa od najmanje 20 zastupnika. Razrješenje predsjednika i potpredsjednika Sabora može predložiti Komisija za izbor i imenovanja Sabora ili grupa od najmanje 50 zastupnika, a predsjednika i potpredsjednika vijeća Komisija ili grupa od najmanje 30 zastupnika. Izbor, imenovanje i razrješenje članova radnih tijela Sabora obavlja se na prijedlog Komisije za izbor i imenovanja ili grupe od najmanje 10 zastupnika.

Poslovnikom se osnivaju radna tijela Sabora, „kao zajednička radna tijela svih vijeća Sabora“. Radna tijela prate u okviru svog djelokruga rad Vlade i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Saboru u skladu s Ustavom i zakonom, zauzimaju stajališta i o tome izvješćuju Sabor. Sabor može, pored radnih tijela osnovanih Poslovnikom, osnovati i druga radna tijela, radi razmatranja drugih pitanja.

Svako radno tijelo ima predsjednika, zamjenika predsjednika i određeni broj članova koji se biraju među zastupnicima tako da u radnom tijelu bude podjednaki broj članova svakog vijeća. U radno tijelo Sabora mogu se kao članovi imenovati pojedini znanstveni, stručni ili javni djelatnici, ali njihov broj ne može biti veći od broja članova izabranih među zastupnicima, ako Poslovnikom nije drugačije određeno. Oni imaju pravo sudjelovati u raspravi o pitanjima iz djelokruga radnog tijela, ali bez prava odlučivanja. Radna tijela Sabora mogu zauzimati stajališta o pitanjima iz svog djelokruga ako sjednici prisustvuje većina članova radnog tijela, a odluke se donose većinom glasova prisutnih članova.

Ustanovljuju se sljedeća radna tijela Sabora, ukupno njih 25: Ustavna komisija, Zakonodavno-pravna komisija, Komisija za Poslovnik Sabora, Komisija za izbor i imenovanja, Administrativna komisija, Komisija za predstavke i pritužbe, Komisija za nadzor zakonitosti rada Službe za zaštitu ustavnog poretka, Odbor za zaštitu ljudskih prava, Odbor za međunacionalne odnose, Odbor za vanjsku politiku, Odbor za unutarnju politiku i narodnu obranu, Odbor za gospodarsku politiku i razvoj, Odbor za poljodjelstvo, selo i seljaštvo, Odbor za turizam, Odbor za pitanja političkog sustava, Odbor za proračun i financije, Odbor za pomorstvo, Odbor za promet i veze, Odbor za informatiku, Odbor za obrazovanje, znanost i kulturu, Odbor za socijalnu politiku i zdravstvo, Odbor za prostorno uređenje, Odbor za zaštitu okoliša, Odbor za pravosuđe i upravu, Odbor za pitanja lokalne samouprave.

Nadležnosti Komisije za izbor i imenovanja bile su iznimno velike, sve do toga da: „predlaže izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske; predlaže izbor i imenovanja, odnosno razrješenja nositelja sudbenih i javnotužiteljskih funkcija; poduzima radnje za oglašavanje slobodnih sudačkih mjesta i utvrđuje prijedloge za izbor nositelja sudbenih funkcija; priprema prijedloge odluka u vezi s pokretanjem postupka za razrješenje nositelja sudbenih i javnotužiteljskih funkcija, a prije isteka vremena na koje su birani“. Iz gornje odredbe razvidno je da sudbena vlast nije imala samostalnost, već je vladajuća parlamentarna većina postavljala i smjenjivala suce, posredstvom saborske Komisije za izbor i imenovanja koja je utvrđivala prijedloge za postavljenja i razrješenja sudaca i javnih tužitelja, koji su zavisili od njihove političke podobnosti.

Kao i većina drugih radnih tijela, Komisija za izbor i imenovanja ima 18 članova, s time da svako Vijeće Sabora bira po 6 članova Komisije između zastupnika u Vijeću. Isti broj članova iz reda zastupnika ima i Ustavna komisija i Zakonodavno-pravna komisija s time što Poslovnik obligatornom normom propisuje da ta dva radna tijela imaju i vanjske članove iz reda javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika: Ustavna komisija njih 12, a Zakonodavno-pravna komisija 5 vanjskih članova.

Odnos Sabora i izvršne vlasti

Glava VIII. Poslovnika nosi naziv „Odnos Sabora i Predsjednika Republike Hrvatske“, a sadrži samo članak 123. koji glasi: „Prijedlog za pokretanje postupka utvrđivanja posebne odgovornosti Predsjednika Republike može Saboru uputiti jedna petina svih zastupnika Sabora. Prijedlog za pokretanje postupka zajedno sa činjeničnim opisom, pravnom naznakom i dokazima o povredi Ustava koja se Predsjedniku Republike stavlja na teret dostavlja se pisanim putem predsjedniku Sabora uz vlastoručne potpise zastupnika, najkasnije 30 dana prije zakazane sjednice Sabora na kojoj će se o tome raspravljati. Prijedlog će predsjednik Sabora dostaviti Predsjedniku Republike. Predsjednik Republike ima se pravo očitovati pisanim putem ili usmeno na sjednici o prijedlogu. Prije odlučivanja o pokretanju postupka za utvrđivanje posebne odgovornosti Predsjednika Republike, predsjednik Sabora uputit će Ustavnoj komisiji Sabora akte radi davanja mišljenja Saboru o utemeljenosti prijedloga. Odluku o pokretanju postupka utvrđivanja posebne odgovornosti Predsjednika Republike donosi Sabor 2/3 većinom svih zastupnika.“ Ova odredba ostala je gotovo nepromijenjena tijekom svih sedam saziva.

Glava IX. „Odnos Sabora i Vlade“ ima 10 članaka kojima se razrađuju odredbe Ustava i njime definirani odnos zakonodavne i izvršne vlasti u polupredsjedničkom sustavu. Odjeljak pod nazivom „Predstavljanje Vlade Saboru“, određuje da predsjednik Vlade, najkasnije 15 dana nakon što je imenovan od strane Predsjednika Republike, predstavlja Vladu Saboru i traži glasovanje o povjerenju Vladi. Ukoliko Predsjednik Republike naknadno imenuje pojedinog člana Vlade, predsjednik Vlade na prvoj narednoj sjednici Sabora predstavlja ga Saboru i traži glasovanje o povjerenju tom članu Vlade. Što se tiče razrješenja, „o razrješenju pojedinog člana Vlade predsjednik Vlade izvješćuje Sabor u roku od 15 dana“, odnosno, Sabor se samo izvješćuje o razrješenju, a ono je u ovlasti Predsjednika Republike, koji imenuje i razrješuje dužnosti predsjednika Vlade Republike Hrvatske te koji na prijedlog predsjednika Vlade imenuje i razrješuje dužnosti potpredsjednike i članove Vlade, temeljem članka 98. Ustava (NN 56/90).

Vlada određuje ministra ili njegovog zamjenika, odnosno pomoćnika za svog predstavnika u Saboru povodom rasprave o prijedlogu zakona i drugih akata, a on prisustvuje sjednicama Sabora i radnih tijela Sabora, sudjeluje u njihovu radu, iznosi stajališta Vlade, izjašnjava se o podnesenim amandmanima te obavještava Vladu o stajalištima Sabora, odnosno njegovih radnih tijela.

U odjeljku pod nazivom „Odgovornost Vlade Saboru“, članak 129. Poslovnika glasi: „Osim Predsjedniku Republike, Vlada je odgovorna i Saboru za svoj rad i odluke koje donosi“. Ovaj članak prevedena je ustavna norma članka 111. Ustava (NN 56/90), koja propisuje dvojnu odgovornost Vlade Predsjedniku Republike i Saboru: „Vlada je odgovorna Predsjedniku Republike i Zastupničkom domu Sabora Republike Hrvatske“.

Članak 128. Poslovnika propisuje da „Vlada podnosi Saboru godišnje izvješće o svom radu“. Izvješće za proteklu godinu Vlada podnosi najkasnije do 15. ožujka tekuće godine, a može i izvan tog roka podnijeti izvješće o svom radu i o stanju u pojedinim oblastima. Također, Vlada je obvezna na zahtjev Sabora i izvan navedenog roka izvijestiti Sabor o svom radu, o politici koju provodi u cjelini ili u pojedinoj oblasti, o izvršavanju zakona i drugih propisa i o drugim pitanjima iz svog djelokruga. Sabor razmatra rad Vlade na osnovi izvješća koje mu ona podnosi.

Odgovornost Vlade Saboru Poslovnik uređuje i kroz institute „zastupničkih pitanja“ i „interpelacije“. Zastupnici postavljaju zastupnička pitanja prije rasprave o prvoj točki dnevnog reda. Svaki zastupnik može postaviti Vladi pitanje o ostvarivanju njenih ustavnih i zakonskih dužnosti, posebice o stanju u pojedinim područjima društvenog života za koje je odgovorna

Vlada, o provođenju politike koju je utvrdio Sabor, o izvršavanju zakona i drugih akata Sabora, odnosno o radu ministarstava i drugih tijela državne uprave te organizacija koje imaju javne ovlasti. Ako Vlada ili drugi nadležni predstavnik izvršne vlasti ne odgovore na zastupničko pitanje prema odredbama Poslovnika, predsjednik Sabora će o tome obavijestiti predsjednika Vlade i zahtijevati da se u roku od 3 dana dostavi odgovor. Ako istekom tog roka predsjednik Vlade ne udovolji zahtjevu, predsjednik Sabora pokreće pitanje odgovornosti Vlade zbog nepoštivanja Sabora, o čemu obavještava Predsjednika Republike.

Jači poslovnički institut u odnosu na zastupnička pitanja, a kojim se testira odgovornost Vlade Saboru je *interpelacija*, koja je definirana člankom 131. Poslovnika, a glasi: „Radi rasprave o općim političkim pitanjima u svezi s radom Vlade, najmanje deset zastupnika može podnijeti interpelaciju Sabora“. Čitava jedna glava Poslovnika posvećena je institutu interpelacije. Interpelaciju zastupnici podnose pisanim putem i potpisuju je svi koji ju pokreću. U njoj mora biti jasno postavljeno, formulirano i obrazloženo pitanje koje treba razmatrati. Zastupnici podnose interpelaciju predsjedniku Sabora, a on ju dostavlja predsjedniku Vlade i zastupnicima. Vlada razmatra interpelaciju i dostavlja predsjedniku Sabora pisano izvješće o svojim mišljenjima i stavovima povodom interpelacije najkasnije u roku mjesec dana od dana prijema interpelacije. Predsjednik Sabora upućuje to izvješće zastupnicima. Interpelacija se stavlja na dnevni red prve naredne sjednice Sabora koja se održava nakon dostavljanja izvješća Vlade, ali ne prije nego protekne osam dana od te dostave. Ako Vlada ne podnese izvješće u roku, interpelacija se stavlja na dnevni red prve naredne sjednice po isteku roka. Jedan od zastupnika koji su pokrenuli interpelaciju ima pravo na sjednici Sabora izložiti i obrazložiti interpelaciju. Predsjednik Vlade ima pravo na sjednici usmeno obrazložiti izvješće Vlade povodom interpelacije. Nakon toga Sabor provodi raspravu. Raspravu o interpelaciji Sabor može završiti utvrđivanjem stava o pitanju koje je interpelacijom pokrenuto, ili utvrđivanjem obveza odnosno donošenjem zaključka koji obvezuje Vladu za provođenje politike ili za izvršavanje zakona, drugog propisa ili općeg akta. Po završenoj raspravi o interpelaciji Sabor može postaviti pitanje odgovornosti Vlade, zauzeti stajalište o tome i donijeti zaključak o utvrđivanju prijedloga za razrješavanje predsjednika Vlade, odnosno potpredsjednika ili pojedinog ministra.

Najjači institut na raspolaganju zastupnicima kad je u pitanju testiranje odgovornosti Vlade Saboru je onaj pokretanja pitanja povjerenja Vladi, koji je normiran u čl. 132. „Na prijedlog najmanje jedne desetine ukupnog broja zastupnika u Saboru može se pokrenuti pitanje

povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom njenom članu ili Vladi u cjelini. Glasovanje o povjerenju Vladi može zahtijevati i njen predsjednik. Ukoliko Sabor odbije prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi, odnosno pojedinom njenom članu, zastupnici koji su ga postavili ne mogu ponovno podnijeti isti prijedlog prije proteka roka od tri mjeseca. Ukoliko se izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik Vlade podnijet će ostavku Predsjedniku Republike, a on će raspustiti Vladu. Ukoliko se izglasa nepovjerenje pojedinom članu Vlade, predsjednik Vlade može podnijeti ostavku ili predložiti Predsjedniku Republike da razriješi dužnosti člana Vlade kojemu je izglasano nepovjerenje". Ovaj poslovnički članak identičan je članku 113. Ustava (NN 56/90). U situaciji, dakle, kada Sabor izglasa nepovjerenje Vladi, Predsjednik Republike je taj koji raspušta Vladu. Međutim, u tom slučaju, Predsjednik ima na raspolaganju još jednu mogućnost koja djeluje kao kočnica Saboru za izglasavanje nepovjerenja Vladi, jer time dovodi u pitanje i svoj opstanak. Naime, Predsjednik može raspustiti Hrvatski sabor temeljem članka 104. Ustava koji određuje da „Predsjednik Republike na prijedlog Vlade i uz supotpis njena predsjednika, a nakon savjetovanja s predsjednikom Doma, može raspustiti Zastupnički dom, ako taj Dom izglasa nepovjerenje Vladi ili ako za mjesec dana od dana predlaganja ne prihvati državni proračun".

Zakonodavni postupak

Odredbe Poslovnika o zakonodavnom postupku normiraju da se postupak donošenja zakona pokreće prijedlogom za donošenje zakona koji može podnijeti zastupnik, radno tijelo Sabora i Vlada, koji su ujedno *ovlašteni predlagatelji zakona*.

„Sabor može posebnim zaključkom odrediti da se prije podnošenja prijedloga za donošenje zakona, u radnim tijelima na osnovi prikaza stanja u pojedinim oblastima te izloženih teza o mogućim normativnim opredjeljenjima, održi *prethodna rasprava* o razlozima za donošenje zakona i o osnovnim pitanjima koja treba urediti zakonom".

Prijedlog za donošenje zakona podnosi se predsjedniku Sabora, koji primljeni prijedlog upućuje predsjednicima nadležnih vijeća Sabora i nadležnih radnih tijela Sabora, te predsjedniku Vlade u slučajevima kada Vlada nije predlagatelj. Rasprava o prijedlogu za donošenje zakona mora se provesti u roku od 6 mjeseci od dana njegova podnošenja predsjedniku Sabora.

U daljnjem roku od 6 mjeseci od dana prihvaćanja prijedloga za donošenje zakona na sjednici Sabora predlagatelj je obvezan podnijeti *prijedlog zakona*. Ako predlagatelj zakona ne

podnese prijedlog zakona u ovom roku, obvezan je o razlozima za to obavijestiti Sabor, a ako to ne učini, smatrat će se da je postupak donošenja zakona obustavljen. Prvo se, dakle, upućuje „prijedlog za donošenje zakona“, a u slučaju njegova prihvaćanja u daljnjem roku od 6 mjeseci predlagatelj je obvezan podnijeti „prijedlog zakona“. Prijedlog zakona podnosi se u obliku u kojem se donosi zakon i mora biti obrazložen.

Zakonodavni postupak obuhvaća sljedeće faze: 1. Podnošenje i upućivanje prijedloga za donošenje zakona; 2. Razmatranje prijedloga za donošenje zakona u radnim tijelima; 3. Rasprava o prijedlogu za donošenje zakona na sjednici Sabora; 4. Zaključak o prihvaćanju (ili neprihvaćanju) prijedloga za donošenje zakona; 5. Podnošenje i upućivanje prijedloga zakona; 6. Razmatranje prijedloga zakona u radnim tijelima; 7. Rasprava o prijedlogu zakona na sjednici Sabora; 8. Odlučivanje o amandmanima; 9. Glasovanje o prijedlogu zakona tj. o donošenju ili odbijanju zakona.

Poslovnik normira da se iznimno zakon može donijeti po hitnom postupku, samo ako je to nužno radi sprječavanja ili otklanjanja većih poremećaja u gospodarstvu ili ako to zahtijevaju interesi obrane ili druge izvanredne i neodgodive potrebe države. Uz prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku podnosi se prijedlog zakona. U hitnom postupku ne primjenjuju se odredbe Poslovnika koje se odnose na rokove koji su propisani za pojedine radnje u postupku donošenja zakona. Prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku podnosi se predsjedniku Sabora najkasnije 24 sata prije održavanja sjednice. O prijedlogu da se zakon donese po hitnom postupku odlučuje se većinom ukupnog broja zastupnika kod utvrđivanja dnevnog reda na početku sjednice.

3.1.2. Drugi saziv Hrvatskoga sabora 1992.-1995.

Nova dvodomna struktura Sabora, sastavljena od Zastupničkog i Županijskog doma, utvrđena Ustavom iz prosinca 1990., mogla je biti realizirana tek nakon izbora za Zastupnički i Županijski dom.

Konstituirajuća sjednica Zastupničkog doma održana je 7. i 8. rujna 1992. godine. Za predsjednika Zastupničkog doma i predsjednika Sabora Republike Hrvatske izabran je Stjepan Mesić, a u Zastupnički dom izabrano je 138 zastupnika. Donošenjem izbornog zakona prethodni

saziv Sabora omogućio je raspisivanje i održavanje izbora na kojima su izabrani zastupnici prvog saziva Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske i ujedno drugog saziva Sabora.

Konstituirajuća sjednica prvog saziva Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske održana je 22. ožujka 1993. godine, čime je završeno konstituiranje Sabora Republike Hrvatske u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Za predsjednika Županijskog doma Sabora izabran je Josip Manolić. U Županijski dom Sabora izabrano je ukupno 68 zastupnika, 63 zastupnika prema izbornim rezultatima iz izbornih jedinica i 5 zastupnika odlukom Predsjednika Republike.

Prvi Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske

Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici 24. rujna 1992. donio je Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske (NN 59/1992). To je prvi poslovnik koji je slijedio dvodomnu strukturu Hrvatskoga sabora definiranu Ustavom i ujedno prvi poslovnik Zastupničkog doma.

Konstituiranje Zastupničkog doma

Zastupnički dom Sabora saziva na prvo zasjedanje Predsjednik Republike Hrvatske. Zastupnički dom konstituiran je danom na koji ga je Predsjednik Republike sazvao na prvo zasjedanje, s time da je na sjednici Doma utvrđena nazočnost najmanje 2/3 svih zastupnika Zastupničkog doma. Na konstituirajućoj sjednici Zastupničkog doma bira se Odbor za izbor, imenovanja i administrativne poslove. Po izboru Odbora pristupa se izboru predsjednika i potpredsjednika Zastupničkog doma, te predsjednika, potpredsjednika i članova radnih tijela Zastupničkog doma. Prijedlog kandidature za izbor predsjednika i potpredsjednika Zastupničkog doma podnosi Odbor za izbor, imenovanja i administrativne poslove ili grupa od najmanje 20 zastupnika u Zastupničkom domu. Razrješenje predsjednika ili potpredsjednika Zastupničkog doma može predložiti Odbor za izbor, imenovanja i administrativne poslove ili najmanje 30 zastupnika. Izbor, imenovanje i razrješenje članova radnih tijela obavlja se na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i administrativne poslove ili na prijedlog grupe od najmanje 10 zastupnika.

U Zastupničkom domu se mogu osnovati klubovi zastupnika prema stranačkoj pripadnosti, te klubovi nezavisnih zastupnika i zastupnika iz reda etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Klub mora imati najmanje 3 člana.

Djelokrug Zastupničkog doma

„Zastupnički dom: odlučuje o donošenju i promjeni Ustava; donosi zakone; državni proračun i završni račun državnog proračuna; odlučuje o ratu i miru; odlučuje o promjeni državnih granica; potvrđuje međunarodne ugovore, kada je to određeno Ustavom; raspisuje referendum; iskazuje povjerenje predsjedniku i članovima Vlade; odlučuje o nepovjerenju predsjedniku Vlade, pojedinom njenom članu ili Vladi u cjelini; odlučuje o pokroviteljstvu koje prima Sabor. Zastupnički dom nadzire rad Vlade Republike Hrvatske i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Saboru, u skladu s Ustavom i zakonom“ (čl. 35.).

Nadalje, „Zastupnički dom obavlja imenovanja i razrješenja predsjednika i sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske i drugih sudova, javnih tužitelja, pučkog i javnog pravobranitelja i njihovih zamjenika do izbora Republičkog sudbenog vijeća, a na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i administrativne poslove“ (čl. 35. Poslovnika). Iz priloženog se vidi da sudbena vlast i dalje nije samostalna, a izbor sudaca je u rukama vladajuće parlamentarne većine i čin je politike, suce postavlja i smjenjuje vladajuća stranka koja ima apsolutnu mandatnu većinu u Zastupničkom domu, kao i u Odboru za izbor i imenovanja koji podnosi prijedloge Zastupničkom domu o imenovanjima i razrješenjima sudaca. Time se krši ustavno načelo o trodiobi vlasti proklamirano člankom 4. temeljnih odredbi Ustava (NN 56/90).

Struktura Zastupničkog doma: Predsjednik, potpredsjednici i radna tijela

Zastupnički dom ima predsjednika i tri potpredsjednika. Predsjednik Zastupničkog doma predsjednik je i Sabora Republike Hrvatske. Jedan potpredsjednik Zastupničkog doma bira se iz redova zastupnika manjinskih i oporbenih parlamentarnih stranaka ili iz reda zastupnika pripadnika etničke i nacionalne zajednice ili manjine.

Predsjednik Zastupničkog doma: predstavlja Zastupnički dom i Sabor Republike Hrvatske, saziva i organizira, te predsjeda sjednicama Zastupničkog doma, upućuje prijedloge ovlaštenih predlagatelja u propisani postupak, predlaže dnevni red sjednice Doma, brine se o postupku donošenja zakona i drugih akata, usklađuje rad radnih tijela, objavljuje rezultate glasovanja Zastupničkog doma, potpisuje zakone i druge akte koje donosi Zastupnički dom, potpisuje akte Sabora, upućuje donesene zakone Predsjedniku Republike radi proglašenja, brine o suradnji Zastupničkog doma s Vladom Republike Hrvatske i dr. Potpredsjednici Zastupničkog

doma pomažu u radu predsjedniku Zastupničkog doma i po njegovom ovlaštenju obavljaju poslove iz njegovog djelokruga.

„Radna tijela prate, u okviru svog djelokruga, rad Vlade i drugih tijela odnosno organizacija čiji rad nadzire Zastupnički dom u skladu s Ustavom i zakonom, zauzimaju stajališta i o tome obavještavaju Zastupnički dom“ (čl. 45. st 2.). Radno tijelo Zastupničkog doma ima predsjednika, potpredsjednika i određeni broj članova, tako da sastav radnog tijela u pravilu odgovora stranačkoj strukturi Doma. Mandat im traje do isteka mandata saziva Zastupničkog doma. Radna tijela Zastupničkog doma mogu zauzimati stajališta o pitanjima iz svog djelokruga ako sjednici prisustvuje većina članova radnog tijela, a odluke se donose većinom glasova nazočnih članova.

Članak 60. normira da radno tijelo može na sjednice pozivati znanstvene, stručne i javne djelatnike i druge osobe radi iznošenja mišljenja o pitanjima koja se raspravljaju na sjednici. U dva radna tijela obvezno je imenovanje vanjskih članova: u Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav i u Odbor za zakonodavstvo, imenuje se po 6 vanjskih članova − znanstvenih i stručnih djelatnika, koji imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja.

Radna tijela Zastupničkog doma, kojih ima 14, su sljedeća: Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav, Odbor za zakonodavstvo, Odbor za vanjsku politiku, Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, Odbor za financije i državni proračun, Odbor za gospodarstvo, razvoj i obnovu, Odbor za ljudska prava i prava etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, Odbor za rad, socijalnu politiku, zdravstvo, obitelj i mladež; Odbor za prostorno uređenje i zaštitu okoliša; Odbor za naobrazbu, znanost, kulturu i šport; Odbor za poljodjelstvo, selo i seljaštvo; Odbor za pomorstvo, promet i veze; Odbor za izbor, imenovanja i administrativne poslove; Odbor za predstavke i pritužbe. Većina radnih tijela ima predsjednika, potpredsjednika i 11 članova. Među radnim tijelima nema više Komisije za nadzor zakonitosti rada Službe za zaštitu ustavnog poretka, ali ni Odbora za pravosuđe i upravu kao ni Odbora za pitanja lokalne samouprave, koji su djelovali u 1. sazivu Sabora (1990.-1992.), osnovani prvim poslovnikom Sabora Republike Hrvatske (NN 17/92). Njihove nadležnosti preuzima Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, što je bio pokazatelj centralizacije državne vlasti te dokidanja Ustavom proklamirane samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti.

Zadaće Odbora za izbor, imenovanja i administrativne poslove su: „do konstituiranja Županijskog doma predlaže izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske; do izbora

Republičkog sudbenog vijeća predlaže izbor, imenovanje i razrješenje predsjednika i sudaca Vrhovnog suda i drugih sudova, javnih tužitelja, pučkog i javnog pravobranitelja i njihovih zamjenika te oglašava slobodna mjesta za izbor sudaca; predlaže izbor predsjednika i potpredsjednika Sabora; predlaže izbor i imenovanje, odnosno razrješenje drugih dužnosnika koje bira odnosno imenuje Zastupnički dom; predlaže imenovanje tajnika i zamjenika tajnika Zastupničkog doma; priprema i podnosi Zastupničkom domu prijedlog za izbor članova te predsjednika i potpredsjednika radnih tijela Zastupničkog doma i dr.“. Iz ove odredbe razvidno je da je sudbena vlast i dalje pod patronatom parlamentarne većine u Zastupničkom domu, koja političkim kriterijima rješava pitanja pravosuđa i pravosudne uprave, od oglašavanja slobodnih mjesta za izbor sudaca sve do izbora i razrješenja sudaca i predsjednika sudova, čime otvoreno zadire u Ustavom proklamiranu samostalnost i neovisnost treće grane vlasti − sudbene, a dokidanjem njene samostalnosti dovodi se u pitanje i nepristranost sudovanja.

Odnos Zastupničkog doma i izvršne vlasti

Glava VII. Poslovnika „Odnos Zastupničkog doma i Predsjednika Republike“ u čl. 90. propisuje postupak za pokretanje utvrđivanja posebne odgovornosti Predsjednika Republike. Zastupničkom domu takav prijedlog može uputiti jedna petina svih zastupnika Zastupničkog doma. Odredba je preuzeta iz prethodnog Poslovnika, osim što je prijedlog tada upućivala jedna petina zastupnika u Saboru, a temeljem ovog Poslovnika upućuje ga jedna petina zastupnika Zastupničkog doma. Čl. 91. postulira da „Predsjednik Republike može Saboru Republike Hrvatske upućivati poslanice, a jednom godišnje podnosi mu izvještaj o stanju u Republici. Predsjednik Republike može poslanicu izložiti pred zastupnicima. O godišnjem izvještaju o stanju u Republici i o izloženim poslanicama ne vodi se rasprava“. Prethodni poslovnik nije imao ovu odredbu, koja je ustvari prepisana odredba članka 103. Ustava (NN 56/90). Dapače, ranijim poslovnikom koji je donesen u ožujku 1992. (NN 17/92) Vlada je bila ta koja je Saboru podnosila godišnje izvješće o radu, a ne Predsjednik Republike. Ovo je dobar pokazatelj da je glavna osoba u izvršnoj vlasti bio Predsjednik Republike, a ne premijer, da je Predsjednik vodio i unutarnju i vanjsku politiku, i da je u njegovim rukama nedvosmisleno bila dominantna vlast u državi, što dokazuje i odredba da se „o godišnjem izvještaju Predsjednika o stanju u Republici i o izloženim poslanicama ne vodi rasprava“, već ih Predsjednik Republike kao državni poglavar i kao

dominantna figura u kojoj je koncentrirana državna vlast, upućuje naciji kao svojim podanicima „na znanje i ravnanje“.

Glava VIII. „Odnos Zastupničkog doma i Vlade“, obrađuje dvije tematske cjeline: „Predstavljanje Vlade Zastupničkom domu“ i „Odgovornost Vlade Zastupničkom domu“, kroz nekoliko odredaba, čime su transferirane ustavne norme kojima je uspostavljen polupredsjednički sustav vlasti u poslovničke odredbe. Odredbe koje normira ova poslovnička glava pokazuju svu složenost polupredsjedničkog sustava vlasti kojeg obilježava dvojna odgovornost Vlade, Predsjedniku s jedne strane, a Zastupničkom domu s druge strane. Odredbe ove glave samo se na nekoliko mjesta razlikuju spram prethodnog Poslovnika Sabora Republike Hrvatske (NN 17/92).

I dalje je najblaži institut nadzora nad radom Vlade koji stoji na raspolaganju zastupnicima, a kojim se propituje izvršavanje obveza Vlade *zastupnička pitanja*. Poslovnik propisuje da „ako Vlada ili ministar ne odgovore na zastupničko pitanje prema odredbama poslovnika, predsjednik Zastupničkog doma će o tome obavijestiti predsjednika Vlade i zahtijevati da se u roku od 8 dana dostavi odgovor“. Nema više rigorozne odredbe iz prethodnog poslovnika (NN 17/92) koji je u članku 208. normirao: „Ako Vlada ili predstavnik nadležnog organa ne odgovore na zastupničko pitanje prema odredbama Poslovnika, predsjednik Sabora će o tome obavijestiti predsjednika Vlade i zahtijevati da se u roku od 3 dana dostavi odgovor. Ako istekom ovog roka predsjednik Vlade ne udovolji tom zahtjevu, predsjednik Sabora pokreće pitanje odgovornosti Vlade zbog nepoštivanja Sabora, o čemu obavještava Predsjednika.“

Novim Poslovnikom, vezano uz „zastupnička pitanja“, uvodi se poslovnički institut „Aktualni sat“, normiran člankom 227. „Vrijeme za postavljanje pitanja Vladi („aktualni sat“)“, koji glasi: „Na svakoj sjednici Zastupničkog doma, u pravilu prije prelaska na prvu točku dnevnog reda, određuje se vrijeme u kojemu zastupnici imaju pravo postavljati usmena pitanja, neovisno o dnevnom redu. Pitanja moraju biti kratka i jasno formulirana i u pravilu takva da se na njih može odgovoriti odmah i bez pripreme. Zastupnik ima pravo postaviti najviše dva pitanja odjednom. Na pitanja upućena Vladi odgovara predsjednik Vlade, potpredsjednik odnosno ministar. Na pitanja upućena pojedinom ministru odgovara sam ministar. Vrijeme određeno za postavljanje pitanja Vladi naziva se „aktualni sat“ i traje u pravilu jedan sat, ako Dom ne odluči drukčije. Predsjednik Vlade dužan je osigurati nazočnost najmanje polovine članova Vlade na sjednici Zastupničkog doma u vrijeme određeno za „aktualni sat“.

Snažniji institut na raspolaganju zastupnicima kojim se propituje odgovornost Vlade Zastupničkom domu je *interpelacija*. Poslovnik normira da „radi rasprave o općim političkim i drugim pitanjima u vezi s radom Vlade ili pojedinog ministarstva, najmanje 10 zastupnika može podnijeti interpelaciju Zastupničkom domu“. Vlada razmatra interpelaciju i dostavlja predsjedniku Zastupničkog doma izvješće o svom mišljenju povodom interpelacije najkasnije u roku 15 dana (prethodnim Poslovnikom rok je bio mjesec dana) od dana prijema interpelacije. Ako je interpelacija odbijena na sjednici Zastupničkog doma, o istoj temi ne može se ponovno postaviti interpelacija prije proteka roka od 3 mjeseca od dana kada je Dom donio zaključak kojim odbija interpelaciju. Odredbe posvećene interpelaciji ostale su gotovo identične kao u prethodnom poslovniku (NN 17/92) osim rokova za očitovanje Vlade povodom interpelacije koji su ovim poslovnikom skraćeni sa mjesec dana na 15 dana.

Naposlijetku, najjači institut testiranja odgovornosti Vlade na raspolaganju zastupnicima donosi čl. 100. Poslovnika, koji propisuje da se „na prijedlog najmanje jedne desetine ukupnog broja zastupnika u Zastupničkom domu može pokrenuti *pitanje povjerenja* predsjedniku Vlade, pojedinom njenom članu ili Vladi u cjelini. Glasovanje o povjerenju Vladi može zahtijevati i njen predsjednik“. Ove poslovničke odredbe transferiraju odredbe članka 113. Ustava (NN 56/90).

Odnos Zastupničkog i Županijskog doma

Što se tiče odnosa Zastupničkog i Županijskog doma, prvi poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske propisuje sljedeće ovlasti Županijskog doma: ima pravo predlagati zakone i druge akte koje donosi Zastupnički dom; može predložiti da Zastupnički dom raspiše referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu pojedinog zakona ili o drugom pitanju iz djelokruga Zastupničkog doma; raspravlja i može davati mišljenja o svim pitanjima koja su u djelokrugu Zastupničkog doma; predlaže Zastupničkom domu, temeljem čl. 122. Ustava, suce Ustavnog suda te predsjednika i članove Republičkog sudbenog vijeća, temeljem čl. 121. Ustava; donosi odluke povodom zahtjeva za zaštitu suca protiv odluka Republičkog sudbenog vijeća o razrješenju od sudačke dužnosti, temeljem čl. 120. Ustava (od Promjene Ustava 2000. za to će biti nadležan Ustavni sud); donosi odluku o raspuštanju Doma; donosi Poslovnik Županijskog doma; daje Zastupničkom domu prethodno mišljenje u postupku donošenja Ustava, te zakona kojima se uređuju nacionalna prava, razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i ustrojstvo lokalne

samouprave i uprave; u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona u Zastupničkom domu, može uz obrazloženo mišljenje vratiti zakon na ponovno odlučivanje Zastupničkom domu. Za ostajanje zakona na snazi potrebno je da ga izglasa najmanje natpolovična većina svih zastupnika Zastupničkog doma.

Županijski dom nema ovlast donošenja zakona, ali ima pravo zakonodavne inicijative, jedan je od ovlaštenih predlagatelja zakona. I kroz ulogu Županijskog doma jasno se iščitava patronat koji je politika imala nad sudstvom, odnosno znatan utjecaj zakonodavne vlasti nad sudbenom, koji je vidljiv ponajprije kroz politički izbor članova Državnog sudbenog vijeća, bira ih Zastupnički dom (vladajuća većina) na prijedlog Županijskog doma (vladajuće većine). Stoga iako zakonodavno tijelo od konstituiranja DSV-a u svojoj nadležnosti više nema poslove izbora, imenovanja i razrješenja sudaca, jer tu ovlast temeljem članka 121. Ustava ima DSV, u suštini se puno toga ne mijenja. Samom činjenicom izbora od strane parlamentarne većine DSV postaje političko tijelo, jer ga bira politika, vlast koju predstavlja parlamentarna većina u Zastupničkom domu, na prijedlog također vladajućih koje predstavlja parlamentarna većina Županijskog doma. Apsurdna je odredba po kojoj zaštitu od odluke o razrješenju koju je donijelo Državno sudbeno vijeće kao tijelo koje je politički imenovano, suci moraju tražiti od Županijskog doma, odnosno od parlamentarne većine u Županijskom domu koja je upravo i predložila članove DSV-a za izbor Zastupničkom domu.

Akti Zastupničkog doma

Zastupnički dom, na temelju prava i ovlaštenja utvrđenih Ustavom i Poslovnikom, donosi: Ustav, zakone, državni proračun, završni račun državnog proračuna, odluke, deklaracije, rezolucije, povelje, preporuke i zaključke, te daje autentična tumačenja zakona.

Zakonodavni postupak

Pravo predlaganja zakona ima svaki zastupnik u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vlada Republike Hrvatske. Oni su ovlašteni predlagatelji zakona.

Postupak donošenja zakona pokreće se *podnošenjem prijedloga zakona*, a završava *glasovanjem o konačnom prijedlogu zakona* kad se odlučuje o donošenju ili ne donošenju zakona. Ono što je prethodnim poslovnikom (NN 17/1992) bio „prijedlog za donošenje zakona“,

postaje ovim poslovnikom „prijedlog zakona“, a ono što je prethodnim poslovnikom (NN 17/1992) bio „prijedlog zakona“ postaje ovim poslovnikom „konačni prijedlog zakona“.

Prije *rasprave o prijedlogu zakona* na sjednici Zastupničkog doma *(prvo čitanje zakona)*, prijedlog razmatraju nadležna radna tijela u čijem djelokrugu rada su pitanja koja se zakonom uređuju − matična radna tijela. Poslovnik propisuje da predsjednik Sabora u prijedlog dnevnog reda sjednice Zastupničkog doma ne može unijeti prijedlog za prvo čitanje zakona ako o njemu nije nakon provedene rasprave dalo svoje pisano mišljenje matično radno tijelo i Odbor za zakonodavstvo. Po završenoj raspravi o prijedlogu zakona zaključkom kojim se prihvaća donošenje zakona utvrđuju se stajališta, prijedlozi i mišljenja u vezi s prijedlogom zakona i upućuju se predlagatelju radi pripreme konačnog prijedloga zakona. U roku od 6 mjeseci od dana prihvaćanja prijedloga zakona predlagatelj je obvezan podnijeti konačni prijedlog zakona. Ako predlagatelj zakona ne podnese konačni prijedlog zakona u propisanom roku, obvezan je o razlozima za to obavijestiti Zastupnički dom, a ako to ne učini, smatrat će se da je postupak donošenja zakona obustavljen. Konačni prijedlog zakona podnosi se u obliku u kojem se donosi zakon.

Rasprava o konačnom prijedlogu zakona na sjednici Zastupničkog doma ili *drugo čitanje zakona* obuhvaća uvodno izlaganje predlagatelja, raspravu o tekstu konačnog prijedloga zakona, raspravu o stajalištima radnih tijela, raspravu o podnesenim amandmanima, odlučivanje o amandmanima i donošenje zakona.

Sažetak faza u postupku donošenja zakona: 1. Podnošenje i upućivanje prijedloga zakona, 2. Razmatranje prijedloga zakona u radnim tijelima, 3. Rasprava o prijedlogu zakona na sjednici Zastupničkog doma (Prvo čitanje zakona), 4. Donošenje zaključka kojim se prihvaća ili odbija prijedlog zakona, 5. Podnošenje konačnog prijedloga zakona, 6. Razmatranje konačnog prijedloga zakona u radnim tijelima, 7. Rasprava o konačnom prijedlogu zakona na sjednici Zastupničkog doma (Drugo čitanje zakona), 8. Odlučivanje o amandmanima, 9. Glasovanje o konačnom prijedlogu zakona tj. o donošenju ili odbijanju zakona.

Iznimno, zakon se može donijeti *po hitnom postupku*, samo kada to zahtijevaju interesi obrane i drugi osobito opravdani državni razlozi, odnosno kada je to nužno radi sprječavanja ili otklanjanja većih poremećaja u gospodarstvu. Uz prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku podnosi se konačni prijedlog zakona, koji sadrži sve što i prijedlog zakona, osim što se umjesto teksta prijedloga zakona prilaže tekst konačnog prijedloga zakona, a sam postupak

objedinjuje prvo i drugo čitanje zakona. Kada prijedlog podnosi zastupnik, tada mora imati pisanu podršku još 10 zastupnika.

Odlučivanje

Za donošenje odluka na sjednici Doma potrebna je nazočnost većine zastupnika, osim u slučajevima kada je Ustavom ili poslovnikom drugačije određeno. Zakone, odluke, rezolucije, zaključke i druge akte Zastupnički dom donosi većinom glasova, ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika, osim ako Ustavom i poslovnikom nije drugačije određeno. Većinom glasova svih zastupnika, Zastupnički dom donosi: odluke da se pristupi promjeni Ustava, kao i utvrđivanje nacrta promjene Ustava; zakone kojima se razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i ustrojstvo lokalne samouprave i uprave; odluke o davanju povjerenja predsjedniku i članovima Vlade, odnosno o iskazivanju nepovjerenja predsjedniku Vlade, Vladi u cjelini ili pojedinom članu Vlade; odluku o raspuštanju Zastupničkog doma i Poslovnik Zastupničkog doma. Natpolovičnom većinom svih zastupnika Zastupnički dom donosi zakone u slučaju kada Županijski dom vrati zakon na ponovno odlučivanje, osim kad Zastupnički dom zakone donosi 2/3 većinom.

Dvotrećinskom većinom svih zastupnika Zastupnički dom: donosi Ustav i promjenu Ustava; potvrđuje međunarodne ugovore kojima se međunarodnoj organizaciji ili savezu daju ovlasti izvedene iz Ustava Republike Hrvatske; donosi Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske; donosi Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske; donosi zakone kojima se uređuju nacionalna prava.

3.1.3. Hrvatski sabor u trećem sazivu 1995.-1999.

Konstituirajuća sjednica 2. saziva Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske održana je 28. i 29. studenog 1995. godine. Za predsjednika Zastupničkog doma, ujedno i Sabora Republike Hrvatske u trećem sazivu izabran je Vlatko Pavletić. U Zastupnički dom izabrano je 127 zastupnika.

Konstituirajuća sjednica drugog saziva Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske održana je 12. svibnja 1997. godine. Katica Ivanišević izabrana je za predsjednicu Županijskog

doma. U Županijski dom izabrano je 68 zastupnika i to temeljem izbornih rezultata u izbornim jedinicama 63 zastupnika, a odlukom Predsjednika Republike još 5 zastupnika.

Novi poslovnik Zastupničkog doma usvojen je 29. 11. 1995. godine. Treba istaknuti da je svaki parlamentarni saziv usvajao novi poslovnik koji je pratio promjenu izbornog modela po kojem su se provodili izbori za Zastupnički dom.

Ovim Poslovnikom i Odbor za pravosuđe dobiva vanjske članove. Dotad su se vanjski članovi, odnosno znanstveni, stručni i javni djelatnici imenovali obligatornom normom samo u dva odbora, u Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav i u Odbor za zakonodavstvo.

Novim Poslovnikom osniva se 6 novih radnih tijela pa uz dotadašnja 14 po poslovniku iz 1992., ukupno ih ima 20. Osnovani su sljedeći novi odbori: Odbor za turizam, Odbor za pravosuđe, Odbor za useljeništvo, Odbor za ratne veterane, a od negdašnjeg Odbora za rad, socijalnu politiku, zdravstvo, obitelj i mladež nastaju dva odbora: Odbor za rad, socijalnu politiku i zdravstvo i Odbor za obitelj, mladež i šport, koji je u svoj djelokrug preuzeo i šport iz dotadašnjeg Odbora za naobrazbu, znanost, kulturu i šport, koji novim poslovnikom postaje Odbor za naobrazbu, znanost i kulturu. Mandatno-imunitetno povjerenstvo uvršteno je u radna tijela, prije nije imalo taj status.

Što se tiče nadležnosti Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove, u novom Poslovniku nema odredbe iz prethodnog Poslovnika (NN 59/92) da Odbor „do konstituiranja Županijskog doma predlaže izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske“, jer je u međuvremenu konstituiran Županijski dom 1993. godine., te nema odredbe iz prethodnog poslovnika iz 1992. da „do izbora Republičkog sudbenog vijeća Odbor predlaže izbor, imenovanje i razrješenje predsjednika i sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske i drugih sudova, javnih tužitelja, pučkog i javnog pravobranitelja i njihovih zamjenika, te oglašava slobodna mjesta za izbor sudaca“, jer je u međuvremenu konstituirano Državno sudbeno vijeće.

U poslovničkoj glavi koja uređuje odnos Zastupničkog doma i Vlade, u tematskom odjeljku pod naslovom „Predstavljanje Vlade Zastupničkom domu“ ostala je odredba da „predsjednik Vlade, najkasnije 15 dana pošto je imenovan, predstavlja Vladu Zastupničkom domu i traži glasovanje o povjerenju Vladi“, ali se uvodi odredba da je „uz predstavljanje Vlade, predsjednik Vlade dužan izložiti program njezina rada. O programu Vlade vodi se rasprava“ (čl. 98. NN 99/95). Također, novina je da u odjeljku „Odgovornost Vlade Zastupničkom domu“ nema više odredbi o podnošenju interpelacije, koja se sasvim gubi kao institut provjere rada

Vlade. Time se gubi značajna mogućnost testiranja rada i odgovornosti Vlade Zastupničkom domu koja je zajamčena člankom 80. Ustava: „Zastupnički dom nadzire rad Vlade i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Saboru“, te člankom 111. Ustava: „Vlada je odgovorna Predsjedniku Republike i Zastupničkom domu“. Interpelaciji je u prošlom Poslovniku bila posvećena čitava glava sa 7 članaka (NN 59/92), a u ovom Poslovniku je nema. Druge odredbe ostale su nepromijenjene.

Kako su tijekom 2. saziva Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, 12. 12. 1997. donesene Izmjene i dopune Ustava (NN 135/97), Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora donio je na sjednici 19. lipnja 1998. Izmjene i dopune Poslovnika Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske (NN 89/98) koje su u izravnoj vezi s Izmjenama i dopunama Ustava. Kako je Izmjenama i dopunama Ustava 1997. Sabor Republike Hrvatske preimenovan u Hrvatski državni sabor, bilo je potrebno uskladiti i poslovničke odredbe s novim nazivom Sabora. Izmjene Poslovnika imaju svega 5 članaka. Mijenja se odredba Poslovnika koja se odnosi na klubove zastupnika i glasi: „Klub zastupnika u Zastupničkom domu mogu osnovati: politička stranka koja ima najmanje tri zastupnika; dvije ili više političkih stranaka srodnih političkih programa koje imaju zajedno najmanje tri zastupnika; najmanje tri nezavisna zastupnika; zastupnici iz reda nacionalnih manjina“. Izmjenama Poslovnika Odbor za ljudska prava i prava etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina postaje Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina.

Zaključak

„Autori koji su analizirali transformacijske procese u Hrvatskoj devedesetih, gotovo su ih jednodušno negativno vrednovali. Ustanovljeni politički poredak najčešće je nazivan autoritarnim režimom. Pojam autoritarnog režima nije, pritom, uvijek korišten teorijski precizno, nego često upravo onako kako se ne bi smio rabiti, to jest kao neka vrsta mješovitog oblika totalitarnih i demokratskih sustava, a ne kao „tip sustava sui generis“. Ostali pojmovi kojima je označavan politički poredak u Hrvatskoj katkad su se više, a katkad manje poklapali s takvim poimanjem autoritarnog režima: delegirana demokracija, anokracija, neliberalna demokracija, izborna demokracija, defektna demokracija, autoritarno-populistički i nacionalističko-populistički režim itd. U poredbenim analizama razvitka demokracije u postkomunističkim zemljama - koje se

zasnivaju na različitim metodama izračunavanja indeksa demokratizacije - Hrvatska se, po pravilu nalazila pri dnu ljestvice“ (Kasapović, 2001: 17).

Polupredsjednički sustav kakav je Hrvatska imala devedesetih godina mogao je funkcionirati jer je bio skrojen po mjeri prvog Predsjednika Franje Tuđmana koji je imao bezrezervnu parlamentarnu podršku svoje tada vladajuće stranke HDZ-a, kojoj je bio na čelu. Ipak, postalo je jasno, još za vrijeme bolesti Predsjednika Tuđmana, da će polupredsjednički sustav trebati napustiti i da je on bio proizvod okolnosti tog vremena. Nesporno je da je prvi hrvatski Predsjednik bio kohezivni faktor hrvatskog društva i politike, posebno u vrijeme stvaranja države i njene obrane u Domovinskom ratu, ali s vremenom su negativne strane takvog ustroja vlasti i načina vladanja, dominacije i koncentracije vlasti u jednoj osobi odnosile premoć nad pozitivnim stranama: Predsjednik saziva Zastupnički dom na prvo zasjedanje, on imenuje predsjednika Vlade i ministre, on ih razrješuje, njemu, u slučaju izglasavanja nepovjerenja predsjedniku Vlade ili Vladi od strane Zastupničkog doma, predsjednik Vlade podnosi ostavku, on je taj koji raspušta Vladu, i u konačnosti, može raspustiti i Zastupnički dom.

Atribut „autoritarnosti“ režimu devedesetih u Hrvatskoj ponajprije se pripisivao zbog stila i načina vladanja prvog hrvatskog Predsjednika, koji je istovremeno bio i šef stranke na vlasti. Ipak, prihvatljivije bi bilo reći da se radilo o obliku delegirane demokracije, uz zamjetan izostanak ograničenja i kontrole vlasti, ali i podjele vlasti, što sve zajedno pridonosi narušenoj pravnoj državi. „Pojam delegirane demokracije potječe od G. O'Donnela (1995) i primjenjuje se za sve političke poretke koji udovoljavaju Dahlovim standardima poliarhije (1991), ali ne i mjerilima liberalne predstavničke demokracije. To su nekonsolidirane demokracije koje obilježuje prije svega dominantan položaj demokratski izabranog predsjednika države kojemu su podređene ostale političke institucije“ (Kasapović, 2001:18). S druge strane, promatrajući ustavnu arhitekturu, situacija ne bi bila nimalo idilična za Predsjednika da je kojim slučajem izgubio ili da nije imao podršku u zakonodavnom tijelu. U tom slučaju kohabitacija Predsjednika koji imenuje Vladu koja je dvojno odgovorna njemu i Zastupničkom domu koji joj može izglasati nepovjerenje, a pritom mu (Zastupničkom domu) Predsjednik prijeti raspuštanjem, gotovo je osuđena na neuspjeh.

Iz svega proizlazi da Vladi nije bilo nimalo lako. Kako je bila dvojno odgovorna Predsjedniku i Zastupničkom domu, svaki od njih ju je mogao pozvati na odgovornost u svakom trenutku, Zastupnički dom joj je mogao izglasati nepovjerenje, a Predsjednik ju je mogao

razriješiti. Na prijedlog samo jedne desetine ukupnog broja zastupnika u Zastupničkom domu moglo se pokrenuti pitanje povjerenja Vladi, pojedinom njenom članu ili premijeru, i tako svaka tri mjeseca. Ono što je eventualno moglo ublažiti tako nezavidnu ulogu u kojoj je bila Vlada, koja u stvarnosti nije imala samostalnost djelovanja, bila je ustavna odredba koja je normirala da u slučaju da joj Zastupnički dom izglasa nepovjerenje, Predsjednik Republike može raspustiti Zastupnički dom i raspisati prijevremene izbore. Članak 104. Ustava (NN 56/90) normira da „Predsjednik Republike na prijedlog Vlade i uz supotpis njezina predsjednika, a nakon savjetovanja s predsjednikom Doma, može raspustiti Zastupnički dom, ako taj Dom izglasa nepovjerenje Vladi ili ako za mjesec dana od dana predlaganja ne prihvati državni proračun“. Takav izvjestan rasplet događaja mogao je unaprijed predstavljati kočnicu Zastupničkom domu za izglasavanje nepovjerenja Vladi, jer je Zastupnički dom znao gdje ga taj postupak vodi u konačnosti - u njegovo izvjesno raspuštanje od strane Predsjednika Republike. S druge strane, u slučaju da Vlada i premijer izgubi povjerenje Predsjednika, ona (Vlada) trenutačno „pada“, tj. Predsjednik ju razrješuje. Predsjednik može razriješiti i samo određene ministre i imenovati druge na njihovo mjesto. Nakon toga potrebno je da im Zastupnički dom glasovanjem iskaže povjerenje i time je imenovanje od strane Predsjednika prihvaćeno.

Moglo bi se reći da se Vlada „klatila“ između Predsjednika i Zastupničkog doma. Situacija je samo zbog kontekstualnih uvjeta bila manje komplicirana no što je mogla biti u slučaju da Predsjednik Tuđman u Saboru nije imao neupitnu mandatnu većinu. Ovako je prvi hrvatski Predsjednik imao apsolutnu koncentraciju moći u državi. Naime, kao predsjednik države i istovremeno predsjednik stranke koja je osvojila i obnašala vlast u državi, imao je neupitnu mandatnu većinu u Zastupničkom domu koji je podržavao sve Vlade koje je on kao Predsjednik imenovao (jednostranačke). Država se tako našla zarobljena u rukama jednog čovjeka koji je držao sve poluge, kako izvršne, tako i zakonodavne vlasti, a posredstvom njih i sudbene vlasti.

Defektne demokracije definiraju se kao „sustavi vladavine koje odlikuje postojanje uvelike funkcionalnog demokratskog izbornog režima koji regulira pristup vlasti, ali su zbog poremećaja u funkcionalnoj logici jednog ili više ostalih parcijalnih režima izgubljeni komplementarni oslonci koji su u funkcionalnoj demokraciji nužni kako bi se osigurali sloboda, jednakost i kontrola“ (Merkel, Puhle i dr., 2003: 66). Naime, ako je neki parcijalni režim usidrene demokracije toliko oštećen da mijenja cjelokupnu logiku demokracije u pravnoj državi, ne može se govoriti o intaktnoj demokraciji pravne države.

Razmatrajući četiri oblika defektnih demokracija koje navode Merkel i Puhle (2003: 239): ekskluzivna, enklavna, neliberalna i delegativna demokracija, politički režim devedesetih u Hrvatskoj nosi mnoga obilježja neliberalne i delegativne demokracije. „Neliberalne demokracije obilježavaju narušavanja dimenzije pravne države, koja pogađaju navlastitu srž liberalnog samorazumijevanja, naime, jednaku slobodu svih pojedinaca. Neliberalna je demokracija najčešći tip defektne demokracije. U delegativnoj je demokraciji kontrola izvršne vlasti od strane zakonodavne i treće vlasti ograničena. Slab je obvezujući učinak ustavnih normi na djelovanje vlasti. Narušene su kontrole podijeljenih vlasti, koje su funkcionalnim demokracijama potrebne kako bi održale uravnoteženim lanac političkog predstavništva. Vlade, koje većinom vode karizmatični predsjednici, zaobilaze parlament, utječu na pravosuđe, narušavaju načelo legalnosti, potkopavaju kontrolu vlasti i jednostrano pomiču odmjerenu ravnotežu vlasti u korist (predsjedničke) izvršne vlasti“ (Merkel, 2011:26). Režim devedesetih u Hrvatskoj u ovim se karakteristikama može prepoznati, sve do položaja sudbene vlasti koja je bila u potpunosti kontrolirana od izvršne vlasti, iako joj Ustav proklamira neovisnost i samostalnost.

3.2. Parlamentarne strukture i procedure nakon 2000. godine

3.2.1. Četvrti saziv Hrvatskoga sabora 2000.-2003.

Konstituirajuća sjednica trećeg saziva Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora održana je 2. veljače 2000. Za predsjednika Zastupničkog doma, ujedno i predsjednika Hrvatskoga državnog sabora u četvrtom sazivu, izabran je Zlatko Tomčić. U Zastupnički dom izabrano je 151 zastupnika.

Nepunih pola godine nakon konstituiranja, Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora donio je 30. lipnja 2000. novi *Poslovnik Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora (NN 71/00).* Poslovnik je donesen nekoliko mjeseci prije donošenja Promjene Ustava 9. studenog 2000. godine (NN 113/2000). Upravo s obzirom na činjenicu da u vrijeme kad je donesen ovaj Poslovnik još nisu donesene ustavne promjene 2000. kojima je uveden parlamentarni sustav, njegov prikaz će na neki način biti dio i prethodne cjeline koja je obrađivala poslovničke institute, parlamentarne strukture i procedure u polupredsjedničkom sustavu vlasti.

U Glavi II. „Konstituiranje Zastupničkog doma, početak obnašanja zastupničke dužnosti, mirovanje i prestanak mandata zastupnika“, neke odredbe su doživjele izmjene naspram prethodnog Poslovnika. I dalje Zastupnički dom na prvu, konstituirajuću sjednicu saziva Predsjednik Republike, ali do izbora predsjednika Zastupničkog doma „sjednici privremeno predsjeda predsjednik Zastupničkog doma iz prethodnog saziva“, ne više „u pravilu najstariji zastupnik“, kako je bilo propisano Poslovnikom Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske iz 1995. (NN 99/95 i NN 89/98).

Nova je odredba da je „Zastupnički dom konstituiran utvrđivanjem nazočnosti natpolovične većine svih zastupnika izabranih u Zastupnički dom i izborom predsjednika Zastupničkog doma na prvoj, konstituirajućoj sjednici“. Za razliku od te odredbe, dotadašnja je odredba glasila da je Zastupnički dom konstituiran danom na koji ga je Predsjednik Republike sazvao na prvo zasjedanje time da je na sjednici utvrđena nazočnost najmanje 2/3 svih zastupnika izabranih u Zastupnički dom. Već se iz ovog jasno vidjela želja vladajuće parlamentarne većine za promjenom političkog sustava u kojem pozicija zakonodavnog tijela neće biti podređena izvršnoj vlasti, posebno Predsjedniku Republike.

Na konstituirajućoj sjednici Zastupnički dom bira Mandatno-imunitetno povjerenstvo i predsjednika Zastupničkog doma. Osim predsjednika Zastupničkog doma na konstituirajućoj sjednici Zastupnički dom može birati i potpredsjednike Zastupničkog doma, tajnika i zamjenika tajnika Hrvatskoga državnog sabora te Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove. Nova je odredba da pravo podnošenja prijedloga odluka na konstituirajućoj sjednici imaju klubovi zastupnika (čl. 5.). Također, po novom Poslovniku, razrješenje predsjednika i potpredsjednika Zastupničkog doma mogu predložiti klubovi zastupnika ili najmanje 40 zastupnika, za razliku od Poslovnika iz 1995., koji je člankom 238. propisivao da „razrješenje predsjednika i potpredsjednika Zastupničkog doma može predložiti Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove ili najmanje 30 zastupnika“, a „prijedlog kandidature za izbor predsjednika i potpredsjednika Zastupničkog doma podnosi Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove ili najmanje 20 zastupnika u Zastupničkom domu“ (NN 99/95).

Glava III. „Opća prava i dužnosti zastupnika“ ostala je nepromijenjena, osim što se dopunjuje odredba koja definira „klubove zastupnika“, na način da zastupnik iz reda nacionalnih manjina može biti član dva kluba, kluba nacionalnih manjina i član kluba stranke kojoj pripada, uz njezin pristanak. Ostala je nepromijenjena odredba kao i u prethodnom poslovniku (NN 99/95)

koja normira da Zastupnički dom ima predsjednika i dva do pet potpredsjednika. Ako se biraju dva potpredsjednika, jedan se bira na prijedlog parlamentarne većine, a drugi na prijedlog parlamentarne manjine. Ako se biraju pet potpredsjednika, tri potpredsjednika biraju se na prijedlog parlamentarne većine, a dva na prijedlog parlamentarne manjine. Predsjednik Zastupničkog doma predsjednik je i Sabora. Potpredsjednici Zastupničkog doma su i potpredsjednici Sabora.

Novim Poslovnikom dodan je članak koji određuje da Predsjedništvo Zastupničkog doma i predsjednici klubova zastupnika: raspravljaju o dnevnom redu predstojeće sjednice Zastupničkog doma i o pitanjima važnim za rad Zastupničkog doma, te potiču stavljanje određenih tema na dnevni red sjednice Zastupničkog doma. Te ovlasti Poslovnikom iz 1995. bile su u nadležnosti Predsjedništva Zastupničkog doma, na čiju sjednicu je predsjednik Zastupničkog doma mogao pozvati predsjednike odbora te predsjednike klubova zastupnika, ali nije morao, odnosno nije bilo obligatorne odredbe da oni svi zajedno trebaju raspravljati o gore navedenim pitanjima. Novi Poslovnik time je želio ojačati poziciju svih klubova zastupnika i uopće demokratizirati parlamentarni rad. Ipak, nesporno je da je i Poslovnik iz 1995. imao odredbu da „Predsjednik Zastupničkog doma, prema potrebi, a najmanje jedanput mjesečno, saziva međustranački kolegij koji se sastoji od predsjednika klubova zastupnika“ (čl. 38. NN 99/95).

Novi poslovnik u radna tijela uvodi uz odbore i povjerenstva, tako da nova odredba glasi: „Radna tijela Zastupničkog doma su odbori i povjerenstva u skladu s ovim Poslovnikom“. Ostale odredbe koje se odnose na radna tijela ostale su velikim dijelom nepromijenjene u odnosu na Poslovnik iz 1995. Izbor, imenovanje i razrješenje predsjednika, potpredsjednika i članova radnih tijela Zastupničkog doma obavlja se i dalje na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove ili na prijedlog najmanje 15 zastupnika (po Poslovniku iz 1995. bilo je „najmanje 10 zastupnika“). Nova je odredba da „radno tijelo može odlučiti da će o pojedinom prijedlogu provesti raspravu i bez nazočnosti predstavnika Vlade i o tome obvezno izvješćuje Vladu i Zastupnički dom“ (čl. 53. st. 4. Poslovnika NN 71/2000).

Ostala je odredba da radno tijelo Zastupničkog doma može na sjednice pozivati znanstvene, stručne i javne djelatnike i druge osobe radi pribavljanja njihova mišljenja o pitanjima o kojima se raspravlja na sjednici. No, za razliku od Poslovnika iz 1995. (NN 99/95), koji normira da se po 6 znanstvenih, stručnih i javnih djelatnika koji imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja, imenuju u tri odbora: u Odbor za Ustav, Poslovnik i

politički sustav, u Odbor za zakonodavstvo i u Odbor za pravosuđe, odredba st. 2. čl. 54. novog Poslovnika iz 2000. (NN 71/00) glasi: „Znanstveni, stručni i javni djelatnici imenovani u Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Odbor za zakonodavstvo, Odbor za pravosuđe, 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 imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja“. Novi poslovnik time otvara vrata za imenovanje znanstvenih, stručnih i javnih djelatnika u 9 saborskih odbora. To je značajna novina kojom se demokratizira rad parlamenta, jača stručni rad u njegovim radnim tijelima, s time da se u 6 odbora vanjski članovi mogu, ali ne moraju imenovati, a u tri odbora: Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Odbor za zakonodavstvo i Odbor za pravosuđe, oni se moraju imenovati temeljem obligatorne norme. Dakle, demokratizacija parlamenta provodila se i kroz odbore, uključivanjem u njihov rad vanjskih članova iz akademske zajednice, civilnog društva, sindikata i dr.

U razgovoru sa Matom Arlovićem, koji je obnašao dužnost potpredsjednika Sabora i predsjednika Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav u 4. sazivu Sabora, na pitanje kako se odvijala demokratizacija Parlamenta nakon 2000. kad su u pitanju saborski odbori, *g. Arlović* je odgovorio: „Ne samo da smo mi povećali broj odbora, nego smo mi zapravo otvorili demokratizaciju u postupku odlučivanja unutar odbora i ono što je još važnije, otvorili smo javnu kontrolu postupanja. Naime, u velikom broju radnih tijela smo otvorili tada, po prvi puta, mogućnost sudjelovanja osobama izvan Parlamenta kao članovima odbora, prije svega, iz znanstveno-stručnih krugova, a onda i civilnih udruga. Toga ranije nije bilo. Bilo je mogućnosti pozivanja, ali da budu članovi, ne. Tada se otvorila mogućnost da u odbore kao vanjski članovi uđu predstavnici sindikata, poslodavaca, sveučilišta, vjerskih zajednica itd. i oni su imali sva prava osim prava glasovanja, jer nisu bili zastupnici. Ali su imali pravo inicijative, davati svoje mišljenje i stajališta, davati amandmane, prijedloge i sve ostalo, i o njima se vrlo ozbiljno raspravljalo. To je bila jedna velika podrška radu odbora. Naime, odlučivanje podrazumijeva puno širi proces nego samo glasanje, jer je to proces koji uključuje raspravu o prijedlogu, pripremu izmjene i dopune, davanje mišljenja itd., pogotovo kad se radi o matičnom radnom tijelu ili Odboru za Ustav i Odboru za zakonodavstvo. Čitav je niz kvalitetnih rješenja koja su izašla ili proizašla iz takvih rasprava u kojima su sudjelovali i vanjski članovi. U konačnosti to je jako doprinijelo kvaliteti odluke koja je donesena. Sam čin glasanja je svečanost, ali postupak

pripreme akta, taj se dio otvorio i demokratizirao. Moram reći da je otišao, kad je u pitanju bio recimo Odbor za Ustav, tako daleko da je čak vanjskim članovima otvorio prostor da i sami kreiraju pojedinu ustavnu normu, recimo profesor Prpić koji je bio vanjski član Odbora za Ustav, naravno uz suglasnost Odbora, ali je on izvorni autor bitno korigiranog, novog članka 6. Ustava o političkim strankama koji je ušao u Ustav 2000. Dakle, do te mjere se Odbor otvorio“ (Arlović, intervju, 9. 9. 2013.).

Novim Poslovnikom osnivaju se nova radna tijela Zastupničkog doma. Dok ih je u 3. sazivu Sabora, ujedno 2. sazivu Zastupničkog doma, bilo 20, a u 2. sazivu Sabora, ujedno 1. sazivu Zastupničkog doma 14, u 4. sazivu Sabora, ujedno 3. sazivu Zastupničkog doma, Poslovnik koji je donesen na sjednici 30. lipnja 2000. utvrđuje 24 radna tijela Zastupničkog doma od čega su „stari“ odbori: Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav; Odbor za zakonodavstvo; Odbor za vanjsku politiku; Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost; Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina; Odbor za pravosuđe; Odbor za rad, socijalnu politiku i zdravstvo; Odbor za obitelj, mladež i šport; Odbor za useljeništvo; Odbor za ratne veterane; Odbor za prostorno uređenje i zaštitu okoliša; Odbor za obrazovanje, znanost i kulturu; Odbor za poljoprivredu i šumarstvo (dotad Odbor za poljodjeljstvo, selo i seljaštvo); Odbor za pomorstvo, promet i veze; Odbor za predstavke i pritužbe; Odbor za financije i državni proračun; Odbor za gospodarstvo, razvoj i obnovu; Odbor za turizam; Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove; te Mandatno-imunitetno povjerenstvo.

Novoosnovani odbori su Odbor za ravnopravnost spolova; Odbor za informiranje, informatizaciju i medije te Odbor za europske integracije. U radna tijela uvršten je i Odbor za međuparlamentarnu suradnju. I nadalje većina odbora ima predsjednika, potpredsjednika i 11 članova, kako su imali i prethodnim Poslovnikom, osim Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina koji ima predsjednika, potpredsjednika i 13 članova iz reda zastupnika.

Izuzetak po broju članova je i Mandatno-imunitetno povjerenstvo, koje ima predsjednika, potpredsjednika i 7 članova (ranije 5), te Odbor za međuparlamentarnu suradnju koji uz predsjednika i potpredsjednika Odbora, koji se biraju iz reda zastupnika koji su izabrani u stalna izaslanstva Sabora u međunarodnim parlamentarnim institucijama, ima za članove Odbora sve članove navedenih izaslanstava. Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove novim Poslovnikom ima predsjednika, potpredsjednika i 11 članova, ne više 9 kao dotad. Ovaj Odbor više ne podnosi prijedlog za izbor i razrješenje predsjednika i potpredsjednika Zastupničkog

doma, jer to pravo dobivaju klubovi zastupnika, ali je ostala nepromijenjena odredba da Odbor priprema i podnosi Zastupničkom domu prijedlog za izbor i razrješenje predsjednika, potpredsjednika i članova radnih tijela Zastupničkog doma.

Odbor za vanjsku politiku uz stare nadležnosti dobiva i nove: može davati mišljenje Vladi o kandidatima za diplomatske predstavnike u inozemstvu prije upućivanja prijedloga Predsjedniku Republike. Ova nova poslovnička odredba prethodila je Promjeni Ustava 2000. godine, kojom su u čl. 99. Ustava izmijenjene ovlasti Predsjednika Republike u vanjskoj politici. Naime, Ustav iz 1990. (NN 56/90) normirao je u članku 99. da Predsjednik Republike postavlja i opoziva diplomatske predstavnike Republike Hrvatske te prima vjerodajnice i opozivna pisma inozemnih diplomatskih predstavnika. Promjenom Ustava iz studenog 2000. (NN 113/2000) ta odredba je izmijenjena i glasi: „Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade“.

Novim Poslovnikom definirane su nadležnosti Odbora za međuparlamentarnu suradnju kao radnog tijela Zastupničkog doma koje zajedno s Odborom za vanjsku politiku brine za provedbu vanjske politike Republike Hrvatske u okvirima međuparlamentarne suradnje s drugim državama i međunarodnim organizacijama.

Odbor za europske integracije novo je radno tijelo Zastupničkog doma osnovano Poslovnikom iz lipnja 2000. godine. Članak 96. koji definira njegove nadležnosti relativno je kratak i glasi: „Odbor za europske integracije: prati usklađivanje pravnog sustava Republike Hrvatske s pravnim sustavom Europske unije; prati izvršavanje prava i obveza Republike Hrvatske proizašlih iz međunarodnih ugovora koji se odnose na Vijeće Europe; prati programe pomoći i suradnje Europske unije; surađuje i razmjenjuje iskustva s tijelima u europskim integracijama“. Odbor za europske integracije ima predsjednika, potpredsjednika i 11 članova.

Glava VI. Odnos Zastupničkog doma i Predsjednika Republike doživjela je određene izmjene. Ostala je odredba da Predsjednik Republike može Hrvatskome državnom saboru upućivati poslanice koje može izložiti zastupnicima, a jednom godišnje podnosi mu izvješće o stanju hrvatske države i nacije. Međutim, značajna novina je da se Poslovnikom iz lipnja 2000. određuje da se „o godišnjem izvješću o stanju hrvatske države i nacije vodi rasprava, a na temelju podnesenog izvješća i provedene rasprave Zastupnički dom može donositi akte u skladu s

Poslovnikom kojima obvezuje Vladu, a Predsjedniku Republike preporukom izražava svoja stajališta“ (čl. 104. st. 2. i 3. Poslovnika, NN 71/2000).

Radi se o iznimno zanimljivoj novoj odredbi Poslovnika da Zastupnički dom Predsjedniku preporukom izražava svoja stajališta povodom godišnjeg izvješća o stanju hrvatske države i nacije koje Predsjednik podnosi Hrvatskom državnom saboru. Svoju preporuku Predsjedniku Republike Zastupnički dom podnosi nakon rasprave koja se u Zastupničkom domu vodila povodom godišnjeg izvješća Predsjednika, s time da Zastupnički dom povodom podnesenog izvješća Predsjednika i rasprave koja je vođena u Zastupničkom domu može donijeti i akte u skladu s Poslovnikom kojima obvezuje Vladu. (Poslovnik iz 1995. propisivao je da se „o godišnjem izvješću o stanju u Republici i o izloženim poslanicama ne vodi rasprava.“)

Ova promjena pokazuje da se težište pomiče od Predsjednika Republike kao dotad dominantne figure političkog sustava ka zakonodavnom tijelu koje uzima sebi za pravo da se postavi u središte političkog sustava i da izvršnoj vlasti zadaje zadaće, a Predsjedniku kao neposredno izabranom državnom poglavaru upućuje preporuke, s obzirom da je on još uvijek taj koji imenuje i razrješuje Vladu i neposredno je odgovoran za njeno djelovanje upravo s obzirom na činjenicu da je imenuje i razrješuje. S druge strane, Vlada je dvojno odgovorna i Predsjedniku Republike i Zastupničkom domu, oboma polaže račune, pa je i s te strane prihvatljivo da oni imaju jednaku moć nad Vladom. Čl. 111. Ustava (56/90) glasi: „Vlada je odgovorna Predsjedniku Republike i Zastupničkom domu Sabora Republike Hrvatske“.

Kako je u ovlasti Predsjednika imenovanje i razrješenje predsjednika i članova Vlade, s time da je imenovanje prihvaćeno tek ako povjerenje Vladi iskaže većina svih zastupnika u Zastupničkom domu, a ujedno je Zastupnički dom mogao postaviti pitanje povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom članu Vlade ili Vladi u cjelini, nova koalicijska vlast smatrala je da ima dovoljno manevarskog prostora da i u situaciji dok je na snazi bio Ustav iz 1990. i polupredsjednički sustav, okrene kolo sebi u korist i iskoristi situaciju koja je za nju čitavo vrijeme bila nepovoljna: da zajedno s Predsjednikom dijeli ovlast kontrolora Vlade. Stoga, kako Vlada odgovora Zastupničkom domu za provođenje zakona i izvršavanje utvrđene politike, Zastupnički dom nakon provedene rasprave o godišnjem izvješću Predsjednika o stanju hrvatske države i nacije, može utvrditi obveze, odnosno donijeti zaključke kojima obvezuje Vladu za provođenje politike ili za izvršenje zakona, drugog propisa ili općeg akta, a njenom nalagodavcu − Predsjedniku Republike uputiti s tim u svezi preporuke.

Tako je nova koalicijska vlast u središte političkog sustava postavila Zastupnički dom. Kontekstualni činitelji išli su joj u prilog: stabilna parlamentarna većina koja je još dok je bila u opoziciji pripremala promjene Ustava koje je donijela samo nekoliko mjeseci nakon donošenja novog Poslovnika, u studenom 2000., a s druge strane novoizabrani Predsjednik Republike Stjepan Mesić koji je pristao na redefiniranje svoga ustavnog položaja u korist parlamentarnog sustava, zadržavajući pritom neke premise ranijeg sustava, posebice autoritet koji sa sobom nosi neposredan izbor predsjednika države kojemu se ostavlja dovoljno prostora za djelovanje unutar dominantno parlamentarnog sustava vlasti.

Iz svega se može zaključiti da je parlamentarni sustav de facto već bio uveden u političku praksu, ali i de iure u politički sustav, na mala vrata, donošenjem novog Poslovnika Zastupničkog doma u ljeto 2000., što je trebalo još formalno pravno verificirati izmjenama Ustava, koje su donesene samo nekoliko mjeseci nakon donošenja Poslovnika iz lipnja 2000.

Za ustavne promjene koje su uvele parlamentarni sustav, nova koalicijska vlast osigurala je dvotrećinsku većinu svih glasova u Zastupničkom domu koji je 9. studenog 2000. donio Promjenu Ustava (NN 113/00). Međutim, sve ovo pokazuje još nešto, da je moć prvog hrvatskog Predsjednika Franje Tuđmana devedesetih ponajviše ovisila od njemu povoljnih kontekstualnih činitelja među kojima se kao presudni i ključni nameče nadmoćna parlamentarna većina koju je njegova stranka kojoj je bio na čelu imala u Zastupničkom domu. U slučaju promjene omjera snaga u Zastupničkom domu pri čemu bi parlamentarna većina u Domu bila opozicija Predsjedniku Republike, polupredsjednički sustav čije je glavno obilježje dvojna odgovornost Vlade Predsjedniku Republike i Zastupničkom domu, postao bi izrazito konfliktno polje djelovanja u kojem najviše može stradati Zastupnički dom, kojem Predsjednik Republike konstantno „prijeti“ ustavnom mogućnošću raspuštanja ukoliko ovaj (Zastupnički dom) izglasa nepovjerenje Vladi koju je izabrao i ustoličio Predsjednik Republike.

Najveći broj poslovničkih odredbi vezan uz zakonodavni postupak ostao je nepromijenjen. Ipak, ima i iznimno značajnih novina.

Pravo predlaganja zakona ima svaki zastupnik u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom, Vlada, a po novom Poslovniku i *klubovi zastupnika* Zastupničkog doma. Upravo je ova nova poslovnička odredba doskora dobila rang ustavne norme pa je time članak 132. stavak 1. novog Poslovnika bio preteča izmijenjene ustavne odredbe članka 85. Ustava koja od Promjene Ustava 9. 11. 2000. (NN113/2000) glasi: „Pravo predlagati

zakone ima svaki zastupnik u Zastupničkom domu, klubovi zastupnika u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vlada Republike Hrvatske“. Također, novim Poslovnikom jedan od ovlaštenih podnositelja amandmana postaju i klubovi zastupnika. Pravo podnošenja amandmana ima, dakle, svaki zastupnik u Zastupničkom domu, radno tijelo Zastupničkog doma, Vlada i Županijski dom u sklopu mišljenja, odnosno prethodnog mišljenja, te klubovi zastupnika.

Novim Poslovnikom ponovno je uvedena mogućnost provođenja *prethodne rasprave*, što je Poslovnikom iz 1995. g. ukinuto. Sada se ponovno utvrđuje da Zastupnički dom može posebnim zaključkom odrediti da se, na osnovi prikaza stanja u pojedinim područjima te izloženih teza o mogućim normativnim rješenjima, u radnim tijelima provede prethodna rasprava o razlozima donošenja zakona i o osnovnim pitanjima koja treba urediti zakonom. Prijedlog za provođenje prethodne rasprave može podnijeti ovlašteni predlagatelj zakona. Prethodna se rasprava može provesti i na sjednici Zastupničkog doma. Nakon provedene prethodne rasprave sva stajališta, mišljenja i prijedlozi dostavljaju se predlagatelju koji je obvezan pri izradi prijedloga zakona uzeti ih u obzir te posebno obrazložiti one koje nije mogao prihvatiti.

Nadalje, novim poslovnikom još jače se apostrofira obveza matičnog radnog tijela i Odbora za zakonodavstvo da uvrste prijedlog zakona u dnevni red sjednice radnog tijela prije rasprave o prijedlogu na sjednici Zastupničkog doma. Odgovarajuća odredba tako je u Poslovniku iz 1995. glasila: „Prije rasprave o prijedlogu zakona na sjednici Zastupničkog doma, prijedlog razmatraju radna tijela u čijem djelokrugu rada su pitanja koja se zakonom uređuju. Radna tijela izjašnjavaju se o svim elementima prijedloga zakona, a Odbor za zakonodavstvo posebno i o ustavnim osnovama zakona“. U novom Poslovniku odredba je promijenjena i glasi: „Prije rasprave o prijedlogu zakona na sjednici Zastupničkog doma, predsjednik matičnog radnog tijela i Odbora za zakonodavstvo dužni su prijedlog zakona uvrstiti u dnevni red sjednice radnog tijela i provesti raspravu“. Nova je i odredba koja propisuje da „ako se prijedlogom zakona stvaraju materijalne obveze, Zastupnički dom ne može odlučivati o prijedlogu zakona prije nego se, na temelju izvješća Odbora za financije i državni proračun, utvrdi da se za ispunjenje tih obveza mogu osigurati financijska sredstva“.

Novim Poslovnikom bolje je formulirana odredba koja se tiče „trećeg čitanja“ zakona. Modificirana odredba glasi: „Treće čitanje zakona je poseban dio u postupku donošenja zakona. Treće čitanje zakona provodi se po odluci Zastupničkog doma ili na zahtjev predlagatelja i to u

slučajevima kada je na tekst konačnog prijedloga zakona podnesen veći broj amandmana ili kada su amandmani takve naravi da bitno mijenjaju sadržaj konačnog prijedloga zakona. Treće čitanje zakona provodi se uz uvjete i po postupku propisanom ovim Poslovnikom za drugo čitanje“.

Nadalje, prijašnji „Aktualni sat“ − vrijeme za postavljanje pitanja Vladi − postaje „Aktualno prijepodne“, i traje, u pravilu, četiri sata, a održava se također na početku svake sjednice Zastupničkog doma, prije prelaska na prvu točku dnevnog reda. Postavljanje usmenog zastupničkog pitanja ne može trajati dulje od 2 minute, a odgovor može trajati najviše do 4 minute. Na pitanja upućena Vladi odgovara predsjednik Vlade ili član Vlade. Na pitanja upućena pojedinom ministru, odgovara ministar. Ostala je nepromijenjena odredba da zastupnici mogu, posredovanjem predsjednika Zastupničkog doma, postavljati zastupnička pitanja u pisanom obliku, a nakon dobivenog odgovora i dopunska zastupnička pitanja. Pisani odgovor na pitanje postavljeno u pisanom obliku daje se u roku od 30 dana od dana kada je pitanje dostavljeno Vladi, odnosno pojedinom ministru kome je upućeno. U istom roku Vlada, odnosno ministar dužni su odgovoriti na usmeno postavljeno pitanje, ako zastupnik nije dobio odgovor na sjednici Zastupničkog doma ili je zatražio pisani odgovor.

Poslovnikom iz lipnja 2000. među poslovničke institute vraća se „interpelacija“ kao institut kojim se testira odgovornost Vlade Zastupničkom domu. Interpelacija je Poslovnikom iz 1995. brisana (NN 99/95), a Poslovnik iz 1992. posvetio joj je čitavu glavu (NN 59/92) sa 7 članaka. Dapače, članak 192. novog Poslovnika istovjetan je članku 187. Poslovnika iz 1992. (NN 59/92) i glasi: „Interpelacijom se na sjednici Zastupničkog doma otvara rasprava o radu Vlade u cjelini ili o pojedinim odlukama Vlade ili ministarstva, ako one odstupaju od općeg stajališta Vlade ili ministarstva u provođenju zakona ili utvrđene politike. Interpelacija se može podnijeti i kada zastupnik nije zadovoljan ni naknadnim dopunskim pisanim odgovorom Vlade ili člana Vlade na postavljeno pitanje, a pitanje i odgovor ukazuju da postoje osobito opravdani razlozi da se o njima otvori rasprava u Zastupničkom domu. Interpelacija se podnosi u pisanom obliku. U njoj mora biti jasno postavljeno i obrazloženo pitanje koje treba razmatrati. Interpelaciju potpisuju svi zastupnici koji su je pokrenuli“. Razlikuje se jedino posljednji stavak. Tako novim Poslovnikom „interpelaciju predsjedniku Zastupničkog doma podnosi najmanje desetina zastupnika“, dok je Poslovnikom iz 1992. (NN 59/92) bilo određeno da „najmanje 10 zastupnika“ može podnijeti interpelaciju radi rasprave o općim političkim pitanjima u svezi s radom Vlade ili pojedinog ministarstva, nakon čega je kao krajnja mjera koju su zastupnici imali

na raspolaganju bilo pokretanje pitanja povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom njenom članu ili Vladi u cjelini na prijedlog najmanje jedne desetine ukupnog broja zastupnika.

Pola godine kasnije, 9. studenog 2000., institut interpelacije uveden je po prvi put u Ustav. Promjenom Ustava 2000. (NN 113/2000) članak 86. mijenja se i glasi: „Zastupnici Hrvatskoga sabora imaju pravo postavljati Vladi Republike Hrvatske i pojedinim ministrima zastupnička pitanja. Najmanje jedna desetina zastupnika Zastupničkog doma može podnijeti interpelaciju o radu Vlade ili pojedinog njenog člana. Postavljanje zastupničkih pitanja i podnošenje interpelacije pobliže se uređuje poslovnikom“. Tako je još jedan poslovnički institut, ovaj put proceduralni, doskora postao ustavna norma Promjenom Ustava u studenom 2000. (NN 113/2000), koja nije mijenjana svim kasnijim zahvatima u Ustav, onima 2001. i 2010. (NN 28/2001, 76/2010). I „klubovi zastupnika“ uvedeni su u Ustav također Promjenom Ustava u studenom 2000. kao „ovlašteni predlagatelji zakona“, što dotad nisu bili, a prvi ih je kao takve normirao upravo Poslovnik Zastupničkog doma iz lipnja 2000. (NN 71/00). Svi ti parlamentarni instituti – preteče ustavnih promjena, usvojeni Poslovnikom iz lipnja 2000., išli su u smjeru davanja većih ovlasti Zastupničkom domu, jačajući u prvom redu njegovu nadzornu ulogu u odnosu na Vladu, ali i jačajući predstavništvo, tj. njegovu ulogu predstavničkog tijela. Demokratizacija parlamentarnog rada pak posebno se vidi u davanju veće mogućnosti radnim tijelima – odborima da u svoj sastav uključe vanjske članove iz znanosti, stručne javnosti i civilnog društva.

Danom stupanja na snagu ovog Poslovnika, a stupio je na snagu danom donošenja, 30. lipnja 2000., prestao je važiti Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske iz 1995., s Izmjenama (NN 99/95., 8/96. i 89/98). Novi Poslovnik obilježio je dolazak na vlast nove šesteročlane koalicije i početak transformacije polupredsjedničkog u parlamentarni sustav.

Nakon donošenja *ustavnih promjena 9. studenog 2000. (NN 113/00),* Zastupnički dom Hrvatskoga sabora donio je 15. prosinca 2000. *Izmjene i dopune Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora (NN 129/00)*, kojeg je Zastupnički dom donio u lipnju 2000. (NN 71/00). Bile su to prve u nizu izmjena Poslovnika iz lipnja 2000.

Izmjene i dopune Poslovnika (NN 129/00) pratile su promjene Ustava 2000. (NN 113/00), tj. sve bitne institucionalne promjene vezane uz uspostavu parlamentarnog sustava vlasti, ali i druge, koje se tiču nazivlja i terminologije. Ustavnim promjenama promijenio se i dotadašnji

naziv parlamenta, ukinut je naziv Hrvatski državni sabor, a novi naziv je Hrvatski sabor. Jasnije se formulira odredba kojom se određuje trenutak konstituiranja Zastupničkog doma i glasi: „Zastupnički dom konstituira se izborom predsjednika na prvoj sjednici na kojoj je nazočna većina zastupnika Doma“.

Izmjenama Poslovnika u članku koji govori o ovlastima predsjednika Zastupničkog doma ukida se jedna njegova ovlast − da „saziva zajedničku sjednicu Zastupničkog i Županijskog doma kada Predsjednik Republike upućuje poslanicu Saboru te Saboru podnosi izvješće o stanju hrvatske države i nacije“, jer tu ovlast Promjenom Ustava 2000. gubi sam Predsjednik Republike, koji više ne upućuje poslanice kao što više ne podnosi izvješće o stanju hrvatske države i nacije. Međutim, još uvijek ostaje odredba da „predsjednik Zastupničkog doma saziva zajedničku sjednicu Zastupničkog i Županijskog doma u osobito svečanim ili komemorativnim prigodama“, jer je još uvijek postojao Županijski dom.

Predsjednik Zastupničkog doma Izmjenama i dopunama Poslovnika (NN 129/00) dobiva novu ovlast, da „supotpisuje rješenje o imenovanju predsjednika Vlade i rješenja o imenovanju članova Vlade, kao predsjednik Sabora“. Ova nova odredba u suglasju je s Promjenom Ustava od 9. studenog 2000. (NN 113/00) i izmijenjenim člankom 109. stavkom 5. koji glasi: „Na temelju odluke Hrvatskoga sabora o iskazivanju povjerenja Vladi Republike Hrvatske, rješenje o imenovanju predsjednika Vlade donosi Predsjednik Republike uz supotpis predsjednika Hrvatskoga sabora, a rješenje o imenovanju članova Vlade donosi predsjednik Vlade uz supotpis predsjednika Hrvatskoga sabora“. Ostale ovlasti predsjednika Zastupničkog doma ostale su iste kao u Poslovniku iz lipnja 2000. godinu.

Promjenu je doživjela i odredba članka 57. Poslovnika koja se tiče djelokruga poslova Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, pa tako Odbor „provodi postupak kandidiranja sudaca Ustavnog suda i predlaganja za izbor Zastupničkom domu“, što je prije bilo u nadležnosti Županijskog doma, a „u postupku raspisivanja referenduma ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj priprema prijedloge odgovarajućih akata“.

Izmjene Poslovnika nadovezuju se na dopunu odredbe članka 87. Ustava koja se tiče referenduma (novi stavak 3.), kojom se propisuje da će „Zastupnički dom raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“ (Promjena Ustava NN 113/00).

Izmijenjena je i odredba Poslovnika koja određuje djelokrug poslova Odbora za vanjsku politiku. Modificira se odredba koja je već Poslovnikom iz lipnja 2000. izmijenjena na način da je Odbor dobio novu zadaću da: „može davati mišljenje Vladi o kandidatima za diplomatske predstavnike u inozemstvu prije upućivanja prijedloga Predsjedniku Republike“ (NN 71/00). Pola godine kasnije, nakon Promjene Ustava u studenom 2000., Izmjenama Poslovnika iz prosinca 2000. (NN 129/00) ta odredba ponovno se mijenja odnosno još se jače naglašava značaj Odbora u tom segmentu: „Odbor za vanjsku politiku daje mišljenje Predsjedniku Republike o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu“. Više to nije samo mogućnost koja se daje Odboru, kao Poslovnikom iz lipnja 2000., već obvezatni dio postupka, Odbor za vanjsku politiku obvezatno mora dati mišljenje, i to izravno Predsjedniku Republike, o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu. Time je Poslovnik operacionalizirao ustavnu normu čija je svrha bila pojačati ne samo ulogu i značaj ovog Odbora, već i samog Parlamenta. Promjenom Ustava članak 99. st. 3. mijenja se i glasi: „Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskog sabora, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade (NN 113/2000).

Također, izmjene je doživjela i poslovnička odredba koja definira nadležnosti Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost. Dodaje se novi podstavak kojim Odbor dobiva ovlast da „daje mišljenje o imenovanju čelnika sigurnosnih službi u skladu s Ustavom“. I ta odredba je obligatorna, dakle, Odbor ima zadaću dati svoje mišljenje kad je u pitanju imenovanje čelnika sigurnosnih službi, koje je u ingerenciji Predsjednika Republike i predsjednika Vlade. Time se također operacionalizira nova ustavna norma. Promjenom Ustava iz studenog 2000. izmijenjeni članak 103. glasi: „Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske, u skladu s Ustavom i zakonom, surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi. Imenovanje čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, supotpisuje Predsjednik Republike i predsjednik Vlade“ (NN 113/00).

Poslovničkim izmjenama iz prosinca 2000. obuhvaćen je i Odbor za pravosuđe i njegove nadležnosti. Odbor u svoj djelokrug poslova dobiva i sljedeće zadaće: „davanje prethodnog mišljenja u postupku izbora i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda“, „davanje prethodnog mišljenja o imenovanju Glavnog državnog odvjetnika“, te „davanje mišljenja Državnom sudbenom vijeću u postupku imenovanja i razrješenja sudaca“. Nove ovlasti Odbora za

pravosuđe posljedica su operacionalizacije odredaba Promjene Ustava iz studenog 2000. Tako ustavna odredba izmijenjenog članka 116. Promjene Ustava iz 2000. (NN 113/00) glasi: „Predsjednika Vrhovnog suda, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, na prijedlog Predsjednika Republike bira i razrješuje Zastupnički dom Hrvatskoga sabora“. Također, odredba novog članka 121.a Promjene Ustava iz studenog 2000. glasi: „Glavnog državnog odvjetnika imenuje na vrijeme od 4 godine Zastupnički dom Hrvatskoga sabora na prijedlog Vlade, uz prethodno mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma“.

Naposlijetku, poslovničkim izmjenama iz prosinca 2000. operacionalizirana je Promjenom Ustava 2000. izmijenjena odredba članka 121. Ustava, koja glasi: „Suce, u skladu s Ustavom i zakonom, imenuje i razrješuje te o njihovoj stegovnoj odgovornosti odlučuje Državno sudbeno vijeće. Državno sudbeno vijeće u postupku imenovanja i razrješenja sudaca dužno je pribaviti mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskog sabora“. Te odredbe poslije su bile sporne u pregovorima Hrvatske s EU i Hrvatska ih je morala izmijeniti u skladu s europskom pravnom stečevinom, a u sklopu ispunjavanja mjerila za zaključenje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, gdje je upravo nedostatna neovisnost sudbene vlasti i njena interpolacija sa zakonodavnom i izvršnom vlašću bila glavni kamen spoticanja u pregovorima u Poglavlju 23. Neupitno je da je ustavnom intervencijom iz studenog 2000. i njenom poslovničkom operacionalizacijom iz prosinca 2000. omogućeno da parlamentarna većina u Zastupničkom domu (doskora Hrvatskom saboru) i dalje ulazi u djelokrug druge grane vlasti, sudbene, zadirući u njenu neovisnost i samostalnost, ustavno proklamiranu čl. 115. st. 2. Ustava koji glasi: „Sudbena vlast je samostalna i neovisna“.

Izmjenama Poslovnika iz prosinca 2000. u Glavi VI. „Odnos Zastupničkog doma i Predsjednika Republike“, briše se članak 104. Poslovnika iz lipnja 2000. (NN 71/2000), koji se tada našao u Poslovniku kao rudiment polupredsjedničkog sustava, a glasio je: „Predsjednik Republike može Hrvatskom državnom saboru upućivati poslanice, a jednom godišnje podnosi mu izvješće o stanju hrvatske države i nacije (…)“. Sljedeća odredba koja se tiče odnosa Predsjednika i Zastupničkog doma ostala je nepromijenjena. Tako prijedlog za pokretanje postupka utvrđivanja posebne odgovornosti Predsjednika Republike može Zastupničkom domu uputiti jedna petina svih zastupnika Zastupničkog doma. Odluku o pokretanju postupka

utvrđivanja posebne odgovornosti Predsjednika Republike donosi Zastupnički dom dvotrećinskom većinom svih zastupnika.

Promjena Ustava iz studenog 2000. najviše je izmijenila poslovničku Glavu VII. „Odnos Zastupničkog doma i Vlade“. Odnos Zastupničkog doma i Vlade Promjenom Ustava u bitnom se mijenja, čime se raskida s polupredsjedničkim i otvaraju vrata parlamentarnom sustavu vlasti. Promjena Ustava 2000. (NN 113/00) u tom dijelu operacionalizirana je kroz izmjene Poslovnika iz prosinca 2000. (NN 129/00). Osim brisanja članka koji se ticao upućivanja poslanica Predsjednika Republike Saboru, iz prethodne poslovničke glave, u ovoj Glavi VII. nalaze su fundamentalne promjene koje su prevele polupredsjednički u parlamentarni sustav vlasti.

Mijenjaju se članci Poslovnika koji definiraju odnos Zastupničkog doma i Vlade kroz institut predstavljanja Vlade Zastupničkom domu koji je razrađen kroz 4 izmijenjena članka Poslovnika. Izmjenama Poslovnika određeno je da je mandatar, odmah po sastavljanju Vlade, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prihvaćanja mandata, dužan program Vlade i Vladu predstaviti Zastupničkom domu i tražiti glasovanje o povjerenju. Mandatar, uz zahtjev za glasovanje o povjerenju, dostavlja program Vlade i životopise predloženih članova Vlade. O programu Vlade vodi se rasprava. Povjerenje je iskazano ako je za prijedlog glasovala većina svih zastupnika u Zastupničkom domu, a glasuje se za prijedlog u cjelini. Vlada stupa na dužnost kada joj povjerenje iskaže Zastupnički dom većinom glasova svih zastupnika. Ako se naknadno imenuje pojedini član Vlade, predsjednik Vlade na prvoj idućoj sjednici Zastupničkog doma predstavlja ga Zastupničkom domu i traži glasovanje o povjerenju tom članu Vlade.

U pododjeljku pod naslovom „Odgovornost Vlade Zastupničkom domu“ ostala je odredba članka 111. da je „Vlada odgovorna Zastupničkom domu za svoj rad i odluke koje donosi“. No, izmijenjena je odredba članka 112. po kojoj se na prijedlog sada „najmanje jedne petine“, ne više „najmanje jedne desetine“ kako je bilo po Poslovniku iz lipnja 2000., „ukupnog broja zastupnika u Zastupničkom domu, može pokrenuti pitanje povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom njenom članu ili Vladi u cjelini“. Zastupnički dom o povjerenju će glasovati najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave prijedloga Zastupničkom domu. Odluka o nepovjerenju donijeta je ako je za nju glasovala većina od ukupnog broja zastupnika u Zastupničkom domu.

„Ako Zastupnički dom odbije prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi, odnosno pojedinom njenom članu, zastupnici koji su ga postavili ne mogu ponovno podnijeti isti prijedlog

prije isteka roka od 6 mjeseci“, glasi izmijenjena odredba čl. 113. st. 1. Poslovnika (NN 129/00), ne više „3 mjeseca“ kako je bilo propisano Poslovnikom iz lipnja 2000. (NN 71/00) i ranije.

Možda najjasnija odlika parlamentarnog sustava i distinkcija spram prethodnog polupredsjedničkog, vidi se u izmjenama odredbe čl. 113. st. 2. i 3. Poslovnika vezano uz izglasavanje nepovjerenja Vladi. Dok je po Poslovniku iz lipnja 2000. (NN 71/00) odredba čl.113. st. 2. i 3. glasila: „Ako se izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik Vlade podnijet će ostavku Predsjedniku Republike, a on će raspustiti Vladu. Ako se izglasa nepovjerenje pojedinom članu Vlade, predsjednik Vlade može podnijeti ostavku ili predložiti Predsjedniku Republike da razriješi dužnosti člana Vlade kojemu je izglasano nepovjerenje“, nova odredba čl. 113. st. 2. i 3. Izmjena Poslovnika iz prosinca 2000. (NN 129/00) glasi: „Ako se izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik Vlade i Vlada podnose ostavku. Ako se izglasa nepovjerenje pojedinom članu Vlade, predsjednik Vlade može umjesto njega predložiti drugog člana Zastupničkom domu da mu izglasa povjerenje ili predsjednik Vlade i Vlada mogu podnijeti ostavku“ (NN 129/00).

Što se tiče Odnosa Zastupničkog i Županijskog doma, ustavnim promjenama u studenom 2000. Županijski dom još nije ukinut, ali se bitno redefinirala njegova uloga i nadležnosti i to u pravcu smanjivanja ovlasti Županijskog doma. Ustavne norme operacionalizirane su kroz Izmjene Poslovnika iz prosinca 2000. (NN 129/00), u nekoliko članaka.

Tako u postupku donošenja zakona kojima se razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela, ustrojstvo i djelokrug državne uprave te ustrojstvo, djelokrug i financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zastupnički i Županijski dom ravnopravno odlučuju. Zakon o kojem Županijski dom i Zastupnički dom ravnopravno odlučuju, smatra se donesenim kad je u oba doma izglasan u istovjetnom tekstu. U slučaju kad domovi Sabora utvrde da zakon nije izglasan u istovjetnom tekstu izvješćuju Odbor za usuglašavanje. Ako je u Odboru postignuta suglasnost o spornim pitanjima, usuglašeni tekst Odbor predlaže domovima Sabora na usvajanje. Međutim, ako se o tekstu zakona ne postigne suglasnost u roku od 15 dana od dana izglasavanja, donesen je zakon u tekstu u kojem je izglasan u Zastupničkom domu. Županijski dom daje Zastupničkom domu prethodno mišljenje još jedino u postupku donošenja i promjene Ustava te u slučajevima iz čl. 7. st. 2. Ustava (prijelaz granice ili djelovanje preko granice OSRH).

Županijski dom Promjenom Ustava 2000. gubi pravo ulaganja veta na izglasane zakone u Zastupničkom domu i mogućnost vraćanja zakona Zastupničkom domu na ponovno odlučivanje. Mogućnost da vrati zakon Zastupničkom domu na ponovno odlučivanje Županijski dom ima jedino onda ako drži da su zakonom koji je donio Zastupnički dom povrijeđena prava jedinica lokalne i područne samouprave i tada, u ponovnom odlučivanju, Zastupnički dom o donošenju zakona odlučuje natpolovičnom većinom svih zastupnika.

Izmjene Poslovnika iz prosinca 2000. preuzimaju Promjenom Ustava 2000. izmijenjenu odredbu članka 83. Ustava (NN 113/2000) koja definira pojam „organski zakoni“ i propisuje postupak donošenja organskih zakona većinom glasova svih zastupnika, osim organskih zakona kojima se uređuju prava nacionalnih manjina koji se donose 2/3 većinom glasova svih zastupnika Zastupničkog doma.

Zastupnički dom redovito zasjeda dva puta godišnje: prvi put između 15. siječnja i 15. srpnja (ranije do 30. lipnja) i drugi put između 15. rujna i 15. prosinca. Izvan tih rokova Zastupnički dom zasjeda izvanredno na zahtjev Predsjednika Republike, Vlade, te većine svih zastupnika u Zastupničkom domu. Izmjenama Poslovnika u prosincu 2000. dodan je stavak da „Predsjednik Zastupničkog doma uz prethodno pribavljeno mišljenje klubova zastupnika parlamentarnih stranaka može sazvati Dom na izvanredno zasjedanje“. Time se operacionalizira Promjenom Ustava 2000. izmijenjena odredba članka 78. Ustava (NN 113/2000) čime jača utjecaj svih klubova zastupnika na rad Hrvatskoga sabora.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma od 15. prosinca 2000. stupila je na snagu danom donošenja (NN 129/00). To su bile prve izmjene Poslovnika Zastupničkog doma iz lipnja 2000. (NN 71/00) donesene neposredno nakon ustavnih promjena 9. studenog 2000. godine.

Druge po redu izmjene Poslovnika iz 2000. (NN 71/00) donesene su nakon *ustavnih promjena 2001. godine.* Nešto više od pola godine nakon donošenja drugih po redu ustavnih promjena nove koalicijske vlasti 28. 3. 2001. (NN 28/2001), Hrvatski je sabor na sjednici 14. prosinca 2001. donio *Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora (NN 117/01).* Izmjene Poslovnika neposredna su posljedica Promjene Ustava 2001. godine. Poslovnikom se uređuje unutarnje ustrojstvo i način rada Hrvatskoga sabora, ne više Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, jer donošenjem Promjene Ustava 2001. prestaje s

radom Županijski dom Hrvatskoga sabora, Hrvatski sabor postaje jednodoman, a Zastupnički dom postaje Hrvatski sabor.

Izmjenama Poslovnika od 14. prosinca 2001. godine (NN 117/2001) proširuje se broj odbora koji imaju vanjske članove, uz postojećih 9 za još 2 odbora: Odbor za poljoprivredu i šumarstvo i Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Vanjski članovi odbora iz reda znanstvenih, stručnih i javnih djelatnika imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja. Uz postojeća 24 radna tijela Sabora, odnosno 23 odbora i Mandatno-imunitetno povjerenstvo, osniva se novi Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Već Izmjenama Poslovnika u prosincu 2000. (NN 129/2000), temeljem Promjene Ustava iz studenog 2000. (NN 113/00), dopunjene su nadležnosti Odbora za pravosuđe pa Odbor „daje prethodno mišljenje u postupku izbora i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda; daje prethodno mišljenje o imenovanju Glavnog državnog odvjetnika; daje mišljenje DSV-u u postupku imenovanja i razrješenja sudaca“. Izmjenama Poslovnika iz prosinca 2001., nakon ustavnih promjena 2001. i ukidanja Županijskog doma, ponovno se dopunjuje odredba članka 73. Poslovnika koji utvrđuje djelokrug poslova i nadležnosti Odbora za pravosuđe pa je Odbor nadležan i za „traženje pokretanja i provođenje postupka kandidiranja za članove Državnog sudbenog vijeća i predlaganje za izbor Hrvatskom saboru; utvrđivanje postojanja razloga za razrješenje člana DSV-a prije isteka vremena na koje je izabran i podnošenje prijedloga za razrješenje; traženje pokretanja postupka kandidiranja za članove Državnoodvjetničkog vijeća od strane Glavnog državnog odvjetnika i dekana pravnih fakulteta; utvrđivanje kandidata za člana Državnoodvjetničkog vijeća iz reda Sabora; utvrđivanje postojanja razloga za razrješenje člana Državnoodvjetničkog vijeća prije isteka vremena na koje je izabran i podnošenje prijedloga za razrješenje“.

Nesporno je da se na ovaj način Hrvatski sabor miješao u rad treće grane vlasti, sudbene, i da ona nije imala samostalnost u odabiru svojih kadrova. Odbor za pravosuđe nakon provedenog postupka kandidiranja za članove DSV-a, koji je bio u njegovoj nadležnosti, predlagao je kandidate za izbor Saboru, a utvrđivao je i razloge za razrješenje člana Državnog sudbenog vijeća prije isteka vremena na koje je izabran i temeljem toga podnosio prijedlog za razrješenje Saboru. Također, Izmjenama Poslovnika iz prosinca 2001. dodana je odredba da „Odbor za pravosuđe razmatra izvješća o radu Državnog odvjetništva te ako ocijeni da su se zato stekli zakonom

propisani uvjeti može potaknuti pokretanje postupka za razrješenje Glavnog državnog odvjetnika u skladu sa zakonom“.

U Glavi VIII. Akti Sabora, modificirane su neke odredbe samom činjenicom promjene naziva Zastupničkog doma u Hrvatski sabor. Tako „tekst zakona i druge akte potpisuje predsjednik Sabora“ (ne više predsjednik Zastupničkog doma), a „pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Sabora (ne više Zastupničkog doma) te Vlada“ (ne više Županijski dom). Isto tako, Izmjenama Poslovnika iz prosinca 2001. „pravo podnošenja amandmana ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela Sabora te Vlada“. To pravo više nema „Županijski dom u sklopu mišljenja odnosno prethodnog mišljenja“, jer je Promjenom Ustava 2001. Županijski dom ukinut.

Važna je modifikacija članka 142. st. 1. koja se odnosi na označavanje prijedloga zakona, a glasi: „Prijedlog zakona u gornjem desnom kutu naslovne stranice obvezatno sadrži oznaku „P.Z. br_“, a zakon koji se usklađuje s propisima Europske unije oznaku „P.Z.E. br_“. Novim načinom označavanja stvoreni su tehnički preduvjeti za fasilitaciju procesa usklađivanja pravnog sustava Republike Hrvatske s pravnim sustavom Europske unije, koje je započelo od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 29. 10. 2001. godine. Nastavno na tu odredbu, Izmjenama Poslovnika iz prosinca 2001. (NN 117/2001) dodaje se novi članak 166.a, koji određuje da se „po hitnom postupku donose zakoni koji se usklađuju s propisima EU ako to zatraži predlagatelj. Iznimno, ako matično radno tijelo, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav ili Odbor za zakonodavstvo predlože da se zakon raspravi u prvom čitanju jer nije sukladan Ustavu ili pravnom sustavu, o zakonu će se raspraviti u prvom čitanju“.

Može se zaključiti da je Izmjenama Poslovnika iz prosinca 2001. (NN 117/01) zaokruženo institucionaliziranje ustavnih promjena 2000. i 2001. koje je započelo donošenjem Poslovnika Zastupničkog doma u lipnju 2000. (NN 71/2000), neposredno prije donošenja ustavnih promjena 2000., potom prvih poslovničkih izmjena u prosincu 2000. (NN 129/00) nakon Promjene Ustava u studenom 2000. (NN 113/00) i naposlijetku donošenjem prosinačkih izmjena Poslovnika 2001. (NN 117/00) kojima je Poslovnik apsorbirao posljednje Promjene Ustava 2001. (NN 28/2001). Tako je već prije kraja polovice svog mandata, na kraju 2001. godine, 4. saziv Hrvatskoga sabora iza sebe imao obavljene dvije ustavne promjene i tri zahvata u Poslovnik. Može se reći da je svim tim zahvatima konačno završeno institucionaliziranje parlamentarnog sustava. Ovom nisam pribrojila posljednji Poslovnik Županijskog doma od 1. veljače 2001. koji

je apsorbirao Promjene Ustava 2000., jer je nepuna dva mjeseca kasnije, Promjenom Ustava 28. 3. 2001., Županijski dom ukinut, a Sabor je postao jednodoman. Četvrti saziv Sabora ima upravo izuzetnu važnost jer je brojnim aktima najvišeg ranga uveo parlamentarni sustav vlasti, a zatvorio stranicu povijesti devedesetih koju je obilježio polupredsjednički sustav. U 4. sazivu Hrvatska otvara još jednu važnu stranicu, kreće putem europskih integracija, što će biti dug i zahtjevan put, koji ću izložiti u 4. poglavlju „Sazivi Hrvatskog sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji“. U ovom poglavlju zadržat ću se na prikazu parlamentarnih procedura i struktura koje je Hrvatski sabor uvodio tijekom dva desetljeća hrvatske državnosti temeljem Ustava i ustavnih promjena i normirao ih svojim poslovnicima. Sve daljnje poslovničke promjene u 5. i 6. sazivu blage su modifikacije, ali ih iznosim kako bih u kontinuitetu prikazala razvoj parlamentarnih instituta, procedura i struktura kroz dva desetljeća hrvatske državnosti, od konstituiranja prvog višestranačkog Sabora sve do potpisivanja Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske EU.

3.2.2. Peti saziv Hrvatskoga sabora 2003.-2007.

Hrvatski sabor 5. saziva (2003.-2007.) konstituiran je 22. prosinca 2003. godine. U Hrvatski sabor izabrano je 152 zastupnika. Nekoliko mjeseci nakon konstituirajuće sjednice, peti saziv Sabora, 30. travnja 2004. godine donio je *Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Hrvatskoga sabora (NN 58/2004).* To je bila treća izmjena Poslovnika iz 2000. (NN 71/00). Izmjenama Poslovnika detaljnije se regulira poslovnički institut „Aktualno prijepodne“. Dopunjuju se odredbe u cjelini „Usmena zastupnička pitanja“. Ostaje odredba da „usmena pitanja Vladi, odnosno pojedinom članu Vlade, zastupnici mogu postavljati na sjednicama za vrijeme „Aktualnog prijepodneva“, koje se održava na početku svake sjednice Sabora prije prelaska na prvu točku dnevnog reda. U Aktualnom prijepodnevu zastupnici organizirani u klubove zastupnika mogu postaviti ukupno 40 pitanja, a nezavisni zastupnici koji nisu izabrani na listi političke stranke, zastupnici nacionalnih manjina koji nisu organizirani u klub zastupnika te po jedan zastupnik političkih stranaka koje nemaju klub zastupnika mogu postaviti pitanje na svakoj drugoj sjednici. Broj pitanja koja mogu postaviti zastupnici pojedinog kluba zastupnika određuje se razmjerno broju članova pojedinog kluba u odnosu na ukupni broj zastupnika.

Zastupnici postavljanje usmenih zastupničkih pitanja najavljuju pisanim putem najkasnije 24 sata prije početka sjednice Sabora. Pisane najave ubacuju u kutiju u Tajništvu Sabora. Pisana najava sadrži: ime i prezime zastupnika koji želi postaviti zastupničko pitanje, naznaku kome se pitanje postavlja te naznaku područja na koje se pitanje odnosi. Predsjednik Sabora dužan je organizirati ždrijebanje kojim se utvrđuje redoslijed za postavljanje usmenih zastupničkih pitanja. Ždrijebanje se provodi javno i to na način da tajnik plenarne sjednice Sabora izvlači pisane najave iz kutije. Po redoslijedu izvučenih pisanih najava sastavlja se lista kojom se određuje redoslijed zastupnika koji postavljaju usmena zastupnička pitanja. Nakon ždrijebanja lista s preslikom pisanih najava dostavlja se predsjedniku Vlade. Klubovi zastupnika, radi važnosti pojedinih pitanja, ovlašteni su promijeniti područje i redoslijed za najviše tri pitanja koja su najavili članovi tog kluba o čemu su dužni izvijestiti predsjednika Sabora i predsjednika Vlade najkasnije jedan sat prije početka sjednice Sabora.

Ostale odredbe vezano uz postavljanje zastupničkih pitanja ostale su iste. Zastupnik može postaviti samo jedno pitanje. Ono mora biti kratko i jasno formulirano i u pravilu takvo da se na njega može odgovoriti odmah i bez pripreme. Zastupnik može izraziti zadovoljstvo ili nezadovoljstvo odgovorom. Ako je nezadovoljan odgovorom zastupnik može zatražiti da mu Vlada odnosno ministar dostavi pisani odgovor.

U 5. sazivu osnovan je Nacionalni odbor za praćenje pregovora o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji, čiji ću rad i djelovanje prikazati u 4. poglavlju: „Sazivi Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji“.

3.2.3. Šesti saziv Hrvatskoga sabora 2008. - 2011.

Hrvatski sabor u 6. sazivu konstituiran je 11. siječnja 2008. godine. U šesti saziv Hrvatskoga sabora izabrano je 153 zastupnika.

Hrvatski sabor u 6. sazivu na sjednici 28. ožujka 2008., donio je *Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Hrvatskoga sabora (NN 39/2008),* što je bila 4. izmjena Poslovnika iz lipnja 2000. (NN 71/00).

Bitna novina temeljem Izmjena Poslovnika iz 2008. je da se u sva radna tijela može imenovati, ako Poslovnikom nije drugačije određeno, do 6 javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika koji imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja. Javni poziv za

predlaganje kandidata upućuje Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove. Na temelju odabira kandidata Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove upućuje Saboru na donošenje prijedlog odluke o imenovanju članova odbora izvan reda zastupnika. Do stupanja na snagu ove poslovničke izmjene sva radna tijela nisu imala vanjske članove. Tako je u 4. i u 5. sazivu Sabora vanjske članove imalo 11 odbora.

Ipak, treba razlikovati obligatornu normu kad je u pitanju imenovanje vanjskih članova u Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Odbor za zakonodavstvo i Odbor za pravosuđe, naspram opcione norme koja dopušta tu mogućnost za druge odbore izuzev navedena tri odbora, pri čemu se koristi formulacija „može se imenovati“.

Izmjenama Poslovnika iz 2008. godine osnovana su nova radna tijela, novi odbori: Odbor za obranu, a dotadašnji Odbor za gospodarstvo, razvoj i obnovu podijelio se na dva odbora: na Odbor za gospodarstvo i na Odbor za razvoj i obnovu; nadalje, dotadašnji Odbor za rad, socijalnu politiku i zdravstvo podijelio se također na dva odbora: Odbor za rad i socijalno partnerstvo i Odbor za zdravstvo i socijalnu skrb. Umjesto Odbora za useljeništvo osnovan je Odbor za Hrvate izvan Republike Hrvatske, a dotadašnji Odbor za prostorno uređenje i zaštitu okoliša podijelio se na dva odbora: Odbor za prostorno uređenje i graditeljstvo i Odbor za zaštitu okoliša. Također, dotadašnji Odbor za poljoprivredu i šumarstvo podijelio se na dva odbora: Odbor za poljoprivredu, ribarstvo i ruralni razvoj te Odbor za regionalni razvoj, šumarstvo i vodno gospodarstvo. Izmjenama Poslovnika iz 2008. godine Izaslanstvo Hrvatskoga sabora u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe i Izaslanstvo Hrvatskoga sabora u Parlamentarnoj skupštini NATO-a dobivaju status radnog tijela, što dotad nisu imali.

Tako u 6. sazivu djeluje 32 radna tijela, odnosno 29 odbora, Mandatno-imunitetno povjerenstvo i dva izaslanstva koja imaju status radnog tijela. Znatno je narastao broj radnih tijela naspram 4. saziva u kojem ih je bilo 25, odnosno 24 odbora i Mandatno imunitetno povjerenstvo (Poslovnik Hrvatskoga sabora NN 6/02-pročišćeni tekst), a isti broj i naziv radnih tijela s istim nadležnostima imao je i 5. saziv (25) do 19. 1. 2005. kada je osnovan Nacionalni odbor koji djeluje i u 6. sazivu.

Iako su tijekom 6. saziva Sabora donesene promjene Ustava 16. lipnja 2010. (NN 76/10), koje su zahtijevale izmjene brojnih poslovničkih instituta, Hrvatski sabor posljedično nije donio izmjene Poslovnika kao svog temeljnog akta kojim se uređuje unutarnje ustrojstvo i način rada Sabora. Tako je tek 7. saziv Sabora uskladio rad i nadležnosti Sabora i njegovih radnih tijela sa

slovom promjena Ustava 2010. koje su stupile na snagu još 16. lipnja 2010. godine. Iz tog razloga na ovom mjestu prikazat ću i Izmjene Poslovnika koje je donio 7. saziv, a vezane su za promjene Ustava 2010., donesene od strane 6. saziva.

3.2.4. Sedmi saziv Sabora 2011.-2015.

Sedmi saziv Sabora konstituiran je 22. prosinca 2011. godine. U Sabor je izabrano 151 zastupnika. *Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Hrvatskoga sabora (NN 81/2012)* Hrvatski sabor donio je na sjednici 13. srpnja 2012. godine. Ovo je bila 5. izmjena Poslovnika iz 2000. (NN 71/00). Izmjene Poslovnika najviše su se referirale na promjene Ustava 2010., koje su najvećim dijelom bile nužne uslijed pristupanja Hrvatske Europskoj uniji. Rad i nadležnosti Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela trebao se uskladiti s mnogim redefiniranim ustavnim institutima, te je stoga donošenje izmjena Poslovnika bila nužnost. Je li 6. saziv Hrvatskoga sabora imao obvezu izmijeniti one odredbe Poslovnika koje su nakon donošenja Promjene Ustava 2010. bile u koliziji s Ustavom? Naravno da jest i nije razumljivo da to nije učinjeno iz razloga jer je Promjenu Ustava 2010. donio upravo 6. saziv Sabora pa je bilo logično da donese i izmjene Poslovnika kao akta po kojem Parlament radi i djeluje, naravno u onom dijelu u kojem je to potrebno radi uskladbe s Promjenom Ustava 2010. No, sve do svog raspuštanja 28. 10. 2011., šesti saziv to nije učinio pa je usklađivanje Poslovnika sa promjenama Ustava 2010. dočekalo 7. saziv koji je 13. srpnja 2012. donio Izmjene Poslovnika (NN 81/2012).

No, kako je parlamentarne procedure i strukture trebalo prilagoditi i za vrijeme od kada Hrvatska postaje članica EU, Hrvatski sabor 7. saziva donio je 28. 6. 2013. novi Poslovnik Hrvatskoga sabora (NN 81/2013) koji je obuhvatio potrebne institucionalne mehanizme i prilagodio ustroj Parlamenta vremenu hrvatskog članstva u EU, a koji je stupio na snagu i po kojem Hrvatski sabor djeluje od 1. srpnja 2013., od ulaska Hrvatske u članstvo EU. Stoga ga prikazujem ne u ovom, već u 6. poglavlju koje govori o novoj ulozi Hrvatskoga sabora od ulaska Hrvatske u članstvo EU.

U ovom poglavlju prikazat ću još Izmjene Poslovnika koje je Hrvatski sabor donio 13. srpnja 2012. (NN 81/2012), a koje su apsolvirale promjene Ustava 2010. (NN 76/2010) i koje su vezane uz pristupni proces. Napominjem da je radnjom obuhvaćeno vrijeme pristupnog procesa Hrvatske za članstvo, ne i članstva Hrvatske u EU od 1. srpnja 2013., koje ne ulazi u područje

analize, iako se u 6. poglavlju „Lisabonski ugovor u parlamentarnoj dimenziji: Nova uloga Hrvatskoga sabora“, ukratko prikazuje i materija novog Poslovnika (NN 81/2013) po kojem djeluje Hrvatski sabor od 1. 7. 2013., kao parlament jedne od članica EU.

Izmjenama i dopunama Poslovnika Hrvatskoga sabora koje je Sabor donio 13. srpnja 2012. (NN 81/2012) korjenito su promijenjene odredbe koje se tiču nadležnosti Odbora za pravosuđe, a u izravnoj su vezi sa Promjenom Ustava 2010., ali i traženjima Europske unije, koja je u sklopu mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava postavila pred Hrvatsku obvezu ispunjavanja zahtjeva za neovisnom i samostalnom sudbenom vlašću i neovisnim pravosuđem. Ustavno pozicioniranje Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća koji postaju samostalna i neovisna tijela bilo je potrebno preslikati i u odredbe Poslovnika Hrvatskog sabora, posebno izmijeniti dotadašnje odredbe koje su stupanjem na snagu Promjene Ustava 2010. bile u direktnoj koliziji s novim odredbama Ustava, posebno s izmijenjenim člankom 123. i 124. Promjene Ustava (NN 76/2010).

U razgovoru s Vjerom Jukicom, tajnicom Odbora za pravosuđe u 6. sazivu Sabora na temu promjene nadležnosti Odbora za pravosuđe od donošenja ustavnih promjena 2010., postavila sam sljedeće pitanje: „Donesen je čitav niz zakona u cilju jačanja neovisnosti sudbene vlasti i njenog odvajanja od utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti, kojima je prethodila Promjena Ustava 2010. Koja je uloga Odbora za pravosuđe bila po tim pitanjima prije i poslije ustavnih promjena?“ *Jukica:* „To su sve novi akti, a predlagali su bitno drugačije koncepcije u područjima pravosuđa, primjera radi, nekad je u postupku imenovanja sudaca sudjelovao i Odbor za pravosuđe Hrvatskoga sabora, a to je bio postupak na neki način zamišljen kao jedna vrsta kontrole, ali koji je u svojoj stvarnosti samo vodio odugovlačenju postupka i nekakvim formama u ispunjavanju zakonskih odredbi do imenovanja sudaca. Danas to radi stručno tijelo Državno sudbeno vijeće bez upliva drugih segmenata. Kako i na koji način? Na način da su određeni kriteriji, na način da je propisano na koji se način vrednuje rad suca, pri čemu je njegov rad vrednovan od strane stručnog tijela na sudu. Na taj način kod izbora sudaca DSV-u dolaze gotovi pokazatelji vrednovani od stručnog tijela na sudu, a postupak izbora unapređuje se dalje na način da se provjerava znanje suca i da se kroz razgovore i kontakte ocjenjuju i njegove druge sposobnosti. Dakle, to je sad sasvim jedan novi način izbora, uzela sam kao primjer imenovanje sudaca. Čitav taj paket zakona uveo je doista bitno drugačije pravne institute nego što je to bilo do prije 3, 4 godine. Naravno, zakonski propisi su mijenjani na način da se usklađuju s ustavnim

promjenama 2010. I to su bitne novine koje su unijete i u Zakon o sudovima, u Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o državnom odvjetništvu i druge. Međutim, u ovom periodu nije došlo do usklađenja našeg saborskog Poslovnika." *Šurina:* „To znači da će novi saziv Sabora dočekati nužne izmjene Poslovnika i što se tiče nadležnosti Odbora za pravosuđe?" *Jukica*: „Apsolutno. Ne samo Odbora za pravosuđe, nego i svih drugih odbora." *Šurina:* „Odbor za pravosuđe više nije nadležan za provođenje postupka kandidiranja i predlaganja Saboru na izbor članova Državnog sudbenog vijeća?" *Jukica*: „Ne, više ne. Samo Državno sudbeno vijeće kao neovisno tijelo raspisuje nove izbore. S tim više Odbor za pravosuđe nema ništa. Ista je stvar i sa Državnoodvjetničkim vijećem. Nekad je ta dva tijela birao Hrvatski sabor, a kompletnu proceduru i postupak imenovanja vodio je Odbor za pravosuđe na način da je od nadležnih tijela propisanih zakonom tražio predlaganje kandidata, obrađivao te prijedloge i u vidu prijedloga odluke dostavljao Hrvatskom saboru na donošenje. Te su odredbe brisane, prvotno Promjenama Ustava 2010., te posljedično novim Zakonom o DSV-u. Dakle, Hrvatski sabor, odnosno Odbor za pravosuđe, ne radi više taj postupak, već samo predlaže dva člana iz reda zastupnika. Međutim, u tom smislu još nije usklađen saborski Poslovnik" (Jukica, intervju, 28. 11. 2011.).

Izmijenjena odredba članka 123. stavka 2. Promjene Ustava 2010. glasi: „Državno sudbeno vijeće, u skladu s Ustavom i zakonom, samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještaju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda". Do Promjene Ustava 2010. odredba članka 123. st. 2. Ustava glasila je (NN 41/2001-pročišćeni tekst): „Državno sudbeno vijeće u postupku imenovanja i razrješenja sudaca dužno je pribaviti mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora". Ta odredba briše se Promjenom Ustava 16. lipnja 2010., ali Izmjene Poslovnika Hrvatskoga sabora koje su akceptirale ustavne promjene 2010. Sabor donosi tek 13. srpnja 2012. Izmjenama i dopunama Poslovnika Hrvatskoga sabora (NN 81/2012) korjenito su promijenjene odredbe koje se tiču nadležnosti Odbora za pravosuđe pa on više ne daje mišljenje DSV-u u postupku imenovanja i razrješenja sudaca; više ne provodi postupak kandidiranja za članove DSV-a i ne utvrđuje prijedlog kandidata za izbor Saboru, osim što utvrđuje prijedlog kandidata za izbor dva člana DSV-a iz reda zastupnika; više ne utvrđuje postojanje razloga za razrješenje člana DSV-a prije isteka vremena na koje je izabran i ne podnosi prijedlog za razrješenje Saboru, i dr., sve temeljem odredbi Promjene Ustava 2010. i na traženje EU-a u sklopu mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. kojim se tražila neovisnost i samostalnost sudbene vlasti.

Može se zaključiti da je Sabor bio u interregnumu u vremenu nakon što su promjene Ustava donesene, proglašene i stupile na snagu 16. lipnja 2010., a prije nego li je Hrvatski sabor u 7. sazivu 13. srpnja 2012. donio Izmjene Poslovnika (NN 81/2012) kojima je poslovničke odredbe uskladio s promjenama Ustava 2010. Više od dvije godine, Sabor je svoj temeljni propis Poslovnik držao u nesuglasju s normama Ustava, odnosno s promjenama Ustava koje je donio 16. lipnja 2010. Posebice se to odnosi na 6. saziv koji je donio Promjenu Ustava 2010., a Poslovnik nije promijenio sve do svog raspuštanja u listopadu 2011., iako su pojedine njegove odredbe bile u direktnoj koliziji s ustavnim normama.

3.3. Zaključak

U prvom dijelu ovog poglavlja prikazane su parlamentarne strukture i procedure devedesetih oblikovane polupredsjedničkim sustavom koji je uveden Ustavom 1990. godine (NN 56/90) i koje su obilježile period stvaranja hrvatske države, njene obrane u Domovinskom ratu (1991.-1995.) te mirne reintegracije Podunavlja i vraćanja teritorijalnog suvereniteta na čitavo područje Republike Hrvatske okupirano tijekom agresije na Hrvatsku. Prikazani su svi poslovnici po kojima je radio Hrvatski sabor devedesetih godina od konstituiranja prvog višestranačkog Sabora 30. svibnja 1990. godine.

U drugom dijelu poglavlja prikazane su parlamentarne strukture i procedure koje je Sabor normirao poslovnicima temeljem promjena Ustava 2000. i 2001. i prelaska na parlamentarni sustav vlasti, te njihovu postepenu nadogradnju tijekom pristupnog procesa. Naime, nakon promjene vlasti u siječnju 2000. i svega nekoliko mjeseci prije ustavnih promjena 9. 11. 2000., novokonstituirani Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora na sjednici održanoj 30. lipnja 2000. donosi novi Poslovnik (NN 71/2000) koji je čak pet puta mijenjan i prilagođavan, prvotno zbog ustavnih promjena 2000. i 2001., a kasnije temeljem pristupnog procesa za članstvo u EU, koji je zahtijevao normativni redizajn poslovničkih odredbi, sve do posljednjih izmjena Poslovnika u srpnju 2012. (NN 81/2012) kojima su operacionalizirane posljednje Promjene Ustava 2010. godine (NN 76/2010), proizašle temeljem obveza iz pregovaračkog procesa za članstvo Hrvatske u EU i potrebe prilagodbe pravnoj stečevini EU kao preduvjetu članstva. Poslovnik Hrvatskoga sabora koji je donio Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora 30.

lipnja 2000. (NN 71/2000) sa svojim izmjenama i dopunama na snazi je bio sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU i do stupanja na snagu novog Poslovnika Hrvatskoga sabora 1. srpnja 2013. godine, kojeg je Hrvatski sabor donio 28. lipnja 2013. godine (NN 81/2013).

Posljednjim redizajnom ustavnih instituta 2010. godine utvrđuje se valjana ustavnopravna osnova kako za pristupanje Republike Hrvatske EU tako i za učinkovito funkcioniranje Hrvatske u EU, a operacionalizacija tih ustavnih instituta našla je svoju razradu u poslovničkim odredbama novog Poslovnika Hrvatskoga sabora (NN 81/2013) kojeg prikazujem u 6. poglavlju „Lisabonski ugovor u parlamentarnoj dimenziji: Nova uloga Hrvatskoga sabora“, jer je vezan uz novu ulogu Sabora od ulaska Hrvatske u članstvo EU. Pristupanje Hrvatske EU zahtijevalo je doradu niza poslovničkih instituta, ali i uvođenje novih parlamentarnih struktura i procedura, putem kojih su mogli biti definirani novi mehanizmi suradnje Sabora i Vlade u području europskih poslova od stupanja Hrvatske u članstvo EU, nadzor Sabora nad djelovanjem Vlade u institucijama EU, nadzor nad poštovanjem načela supsidijarnosti, uopće provedba ovlasti Sabora u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije.

III. Hrvatski sabor i pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji

U II. dijelu radnje prikazala sam koje je nove zadaće dobio Hrvatski sabor u parlamentarnom sustavu, te koje je nove parlamentarne strukture i procedure rada uveo. Vlada postaje odgovorna isključivo Hrvatskom saboru, no je li time automatski porasla njegova moć i utjecaj? U III. dijelu radnje pokazat ću da su novouvedenim strukturama i procedurama potpore europskom procesu, koje se mogu svrstati pod zajednički nazivnik konsenzusnih mehanizama, rasli utjecaj i moć Sabora, pri čemu treba naglasiti da je temelj na kojem su mogli niknuti i razviti se konsenzusni mehanizmi bio upravo parlamentarni sustav vlasti.

Također, pokazat ću da su zakonodavni i pregovarački proces bili povezani procesi, koji su međusobno interferirali i bili zaslužni da Hrvatska otpočne pregovore za članstvo s Europskom unijom, vodi ih i uspješno zaključi 30. lipnja 2011. godine.

Tijekom pregovora Hrvatski sabor je s Vladom Republike Hrvatske usuglašavao pregovaračka stajališta Republike Hrvatske i time sudjelovao u pregovaračkom procesu, koji je pak predstavljao dogovor oko načina preuzimanja i transferiranja europske pravne stečevine u hrvatsko zakonodavstvo. Time je ostvarena ravnoteža u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti koja je proklamirana „Izjavom Hrvatskoga sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo Hrvatske u EU“, od 19. siječnja 2005. godine. Ujedno, potvrđeno je opredjeljenje hrvatske politike za konsenzusni model demokracije, kojim se umjesto koncentriranja vlasti, ona dijeli, najprije u koalicijskim kabinetima, a potom uspostavom izvršno-zakonodavne ravnoteže, umjesto dominacije kabineta nad parlamentom. U zajedničkoj Izjavi Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske koja je donesena jednoglasno u Hrvatskom saboru, naglašava se da će „Nacionalni odbor Hrvatskoga sabora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU, raspravljati o pregovaračkim pozicijama po pojedinim poglavljima pregovora u dijalogu s Vladom Republike Hrvatske“. Tako je putem nadzorne uloge koju je imao u nadgledanju Vlade koja je vodila pregovore, Parlament putem Nacionalnog odbora sukreirao s njom pregovarački proces, dogovarajući s Vladom pregovaračka stajališta Republike Hrvatske, a time i zakonodavni proces na uskladbi hrvatskog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom, definirajući način transponiranja acquis-a u nacionalno

zakonodavstvo. To je potvrda da su zakonodavni i pregovarački proces bili simultani procesi − dva neodvojiva i međusobno interferirajuća procesa. Zapažanja i tvrdnje potkrijepit ću Booleovom analizom načina donošenja zakonodavstva u 6. sazivu Sabora.

U 4. poglavlju predstavit ću sazive Sabora koji su djelovali tijekom pretpristupnog procesa, procedure rada i parlamentarne strukture koje su obilježile svaki parlamentarni saziv: radi se o 4., 5. i 6. sazivu Sabora. Prikazat ću parlamentarne strukture potpore europskom procesu, posebice kroz prikaz tri radna tijela Sabora: Odbora za europske integracije, koji je osnovan u 4. sazivu Sabora, te Nacionalnog odbora za praćenje pregovora i Zajedničkog parlamentarnog odbora Republike Hrvatske i Europske unije, koji su osnovani u 5. sazivu.

Potom ću prikazati parlamentarne procedure potpore europskom procesu, ponajprije kroz prikaz Poslovnikom (NN 117/2001) uvedene, ali i parlamentarnim konsenzusom (2002.) prihvaćene i verificirane hitne procedure kod donošenja zakona iz uskladbe (P.Z.E.), te jednoglasno prihvaćene metode usuglašavanja, sve do postizanja parlamentarnog konsenzusa, kao dogovornog načina rada i donošenja svih odluka u Nacionalnom odboru. Parlamentarne procedure potpore europskom procesu vezane su ponajviše uz djelovanje dva radna tijela Hrvatskoga sabora: Nacionalnog odbora i Odbora za europske integracije, na čijem su čelu bili predstavnici opozicije.

U 5. poglavlju prikazani su svi dokumenti Europske unije i Republike Hrvatske koji su prethodili otvaranju pregovora u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, kao i svi dokumenti temeljem kojih je Europska unija dala zeleno svjetlo za zaključenje tog presudno važnog poglavlja, što je dovelo do zaključenja ukupnih pregovora na posljednjoj međuvladinoj konferenciji o pristupanju 30. lipnja 2011. godine. Na Poglavlju 23. je fokus disertacije i ono je tematsko područje radnje, jer je napredak u ispunjavanju „političkih kriterija“ za članstvo u EU u bliskoj povezanosti s ispunjavanjem zakonodavnih obveza koje je Hrvatska preuzela u tom poglavlju. Hrvatska je potpisala Pristupni ugovor 9. prosinca 2011. godine, kojeg u kratkim crtama prikazujem u 5. poglavlju, a temeljne odredbe osnivačkih ugovora kao ključnih akata i pravnog naslijeđa na kojima počiva Europska unija, čija je jedna od članica Republika Hrvatska od 1. 7. 2013., prikazujem u 6. poglavlju „Lisabonski ugovor u parlamentarnoj dimenziji: Nova uloga Hrvatskoga sabora“.

U 6. poglavlju iznosim osnovne postulate institucionalne arhitektonike EU od stupanja na snagu Lisabonskoga ugovora, s posebnim osvrtom na novu ulogu nacionalnih parlamenata u

Lisabonskoj Europi. Stupanjem na snagu Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji 1. 7. 2013. i Hrvatski sabor počinje sudjelovati u europskim poslovima kao nacionalni parlament države članice EU, za što je prethodno bilo potrebno prilagoditi njegov ustroj i procedure rada.

Proces završnih priprema za članstvo u EU započeo je u Saboru Promjenom Ustava u lipnju 2010. (NN 76/2010), a temelj za novu ulogu Sabora od stupanja Hrvatske u članstvo EU definira nova glava Ustava pod nazivom „Europska unija“. Nove zadaće Sabora u europskim poslovima koje se odnose prvenstveno na parlamentarni nadzor *(scrutiny)* i provjeru načela supsidijarnosti *(subsidiarity check)*, razrađene su novim Zakonom o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade te novim Poslovnikom Hrvatskoga sabora koji su stupili na snagu 1. 7. 2013., ulaskom Hrvatske u članstvo EU (NN 81/2013) o kojima će biti riječi u 6. poglavlju.

4. Sazivi Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji

Put Hrvatske k Europskoj uniji započeo je 29. listopada 2001. kada je Hrvatska potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji je Hrvatski sabor 4. saziva ratificirao 5. prosinca iste godine. Za vrijeme 5. saziva Hrvatskoga sabora Hrvatska postaje zemlja kandidatkinja i započinje pregovore s EU, a u 6. sazivu otvara pregovore u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, koje je uspješno zaključila pred kraj 6. saziva 30. lipnja 2011., kao i ukupne pregovore za članstvo. Sedmi saziv Hrvatskoga sabora ratificirao je Pristupni ugovor 9. ožujka 2012., a 1. srpnja 2013. postaje prvi saziv Hrvatskoga sabora kao nacionalnog parlamenta jedne od država članica Europske unije.

U ovom poglavlju iznosim kronologiju pretpristupnog procesa iz rakursa najvišeg predstavničkog i zakonodavnog tijela u Republici Hrvatskoj, Hrvatskoga sabora. Ponajprije analiziram 4., 5. i 6. saziv Sabora, gdje je početna godina analize 2001. kada je potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a ciljna godina analize je godina zaključenja pregovora i potpisivanja Pristupnog ugovora 2011. Aktivnosti Sabora nakon potpisivanja Pristupnog ugovora do njegove ratifikacije u Saboru 9. ožujka 2012. ukratko iznosim kroz prikaz 7. saziva.

4.1. Uvod

„Kad se u istraživanju transformacije posebna uloga pripisuje akterima, jasno prevladava mišljenje da su elite nadmoćni akteri, a mase uglavnom ovisna društvena kategorija koju elite mobiliziraju ili demobiliziraju, ovisno o problemskom sklopu, vrsti režima, kontekstu moći i fazi transformacije“ (Merkel, 2011: 76).

„Istaknutu ulogu elita tijekom transformacije nekog sustava jasno su naglašavali Burton, Gunther i Higley (1992). Ponašanje elita je prema njima „ključna varijabla“ za objašnjenje uspjeha i neuspjeha procesa demokratizacije. Naglašavaju temeljno značenje sporazuma i konvergencije elita u procesima transformacije, a središnja postavka im glasi: mlade se demokracije mogu uspješno konsolidirati samo ako nastane načelni kompromis elita o temeljnim

demokratskim pravilima igre. Kompromis elita mora se odnositi, u najmanju ruku, na *proceduralnu* razinu političke interakcije. Za konsolidaciju demokracije još je povoljnije ako se istodobno oblikuje i načelni, temeljni konsenzus o *vrijednostima* na kojima se procedure zasnivaju. Ako se, osim toga, na razini elita stvori i *programski konsenzus* (Rub, 1996b: 54) o najhitnijim reformama, nastaju optimalne pretpostavke za konsolidaciju demokracije“ (Merkel, 2011: 77).

„Teoretičari djelovanja usredotočili su se u istraživanju transformacije na unutarnje aktere u procesu demokratizacije. Vanjski akteri uglavnom su ostali izvan vidokruga. No uspjeh drugog vala demokratizacije u Njemačkoj, Italiji i Japanu, kao i pomoć koju su Portugal, Španjolska i Grčka krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih dobili od EU skrenuli su pozornost na to kako vanjska potpora i multilateralna uključenost u strukture regionalnih demokratskih saveza može poduprijeti i ubrzati demokratsku konsolidaciju neke zemlje“ (Merkel, 2011: 417). To najbolje ilustriraju nove demokracije Sjevernoistočne i Srednjoistočne Europe koje su se našle u sličnoj situaciji početkom devedesetih. U međuvremenu je Europska unija Kopenhaškim kriterijima (1993.) ugovorno fiksirala i precizirala vezu između demokracije i članstva: u EU trebaju biti prihvaćene samo konsolidirane demokracije s tržišnom privredom. Tako je došlo do natjecanja među većinom novih demokracija Europe kako bi ispunile uvjete za pristup. Prilagodba normama i institucijama Acquis Communautairea devedesetih godina u mladim je demokracijama s izgledima za pristupanje znatno pogurala konsolidaciju, smatra A. Agh (2001: 27, u: Merkel, 2011: 417).

4.2. Sazivi Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja

Ulaskom Hrvatske u EU 1. 7. 2013. ta se europska integracija proširila po sedmi put u svojoj povijesti (računajući ulazak Rumunjske i Bugarske u EU 2007. odvojeno od zemalja 5. vala koje su ušle u EU 2004.), a Hrvatska je do ulaska u članstvo trebala proći sve prilagodbe normama i standardima europske pravne stečevine, kao i sve države kandidatkinje prije nje. EU je i u slučaju Hrvatske jasno formulirala vezu između članstva i funkcionalne demokracije, a podstrek da bude primljena u članstvo EU, nakon dobivanja statusa zemlje kandidata 2004.

godine, rezultirao je sveobuhvatnim normativnim i strukturalnim prilagodbama u cilju ispunjavanja kriterija za članstvo.

U ovom poglavlju prikazujem ulogu koju je Hrvatski sabor imao tijekom procesa pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, opisujući djelovanje 4., 5. i 6. saziva Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, sve do potpisivanja Pristupnog ugovora 9. 12. 2011., s kratkim osvrtom na 7. saziv Sabora do potvrđivanja Pristupnog ugovora u Saboru 9. 3. 2012.

Ulogu Sabora u procesu pristupanja EU promatrala sam kroz tri ključne sastavnice: zakonodavne uloge Sabora (kako je Sabor ispunio svoju ulogu na planu uskladbe zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom), njegove nadzorne uloge izvršne vlasti (kako je Sabor nadgledao vođenje pregovora od strane Vlade), te predstavničke uloge (kako je Sabor predstavljao/legitimirao i komunicirao proces onima koji su mu delegirali vlast – građanima – te kako ga je parlamentarna diplomacija komunicirala Europi i ostalim međunarodnim čimbenicima). Jedinica analize je Hrvatski sabor i njegova uloga u čitavom procesu, kroz tri sastavnice koje čine njegovu bit: zakonodavstvo, nadzor, predstavništvo. Te tri sastavnice utvrđene su temeljem odredbi Ustava kojima se definira Hrvatski sabor kao predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti, koji nadzire rad Vlade. Sabor je ovlastio Vladu za vođenje pregovora, ali je pritom zadržao sve tri svoje ustavne uloge: zakonodavstvo, nadzor, predstavništvo, temeljem kojih može zajedno s Vladom sudjelovati u ukupnom procesu integriranja Hrvatske u EU, sukreirati ga, ali i dati mu demokratski legitimitet, što je temeljna zadaća parlamenta kao predstavničkog tijela u parlamentarnoj demokraciji. Je li Sabor djelovao u skladu sa svojim ustavnim ovlastima u procesu europskih integracija? Je li uloga Sabora definirana Promjenom Ustava 2000. i uvođenjem parlamentarnog sustava bila ispoštivana tijekom pregovora za članstvo Republike Hrvatske u EU? Je li Hrvatski sabor dao demokratski legitimitet, ali i legalitet pristupnom procesu ispunivši sve tri svoje ustavne uloge: zakonodavstvo, nadzor, predstavništvo?

Odgovor na ova pitanja dat ću kroz opis djelovanja triju radnih tijela Sabora koja su najviše sudjelovala u pristupnom procesu: Odbora za europske integracije, Nacionalnog odbora za praćenje pregovora te Zajedničkog parlamentarnog odbora Republika Hrvatska – Europska unija. Odbor za europske integracije pratio je i ocjenjivao usklađivanje zakonodavstva, Nacionalni odbor pratio je i nadgledao tijek pregovora i njihovo vođenje od strane Vlade, a Zajednički parlamentarni odbor Hrvatskog sabora i Europskog parlamenta komunicirao je i

predstavljao proces integriranja hrvatskoj i europskoj javnosti. Prethodno ću ukratko predstaviti tri saziva Sabora koja su djelovala u pristupnom procesu: 4., 5. i 6. saziv.

4.2.1. Četvrti saziv Hrvatskoga sabora 2000.-2003.

Konstituirajuća sjednica Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora održana je 2. veljače 2000. godine. U Zastupnički dom izabrano je 151 zastupnika/ca, a mandate je osvojilo 12 parlamentarnih stranaka. Za predsjednika Zastupničkog doma, time i za predsjednika Hrvatskoga državnog sabora izabran je Zlatko Tomčić (HSS), a za pet potpredsjednika Doma i Sabora: Mato Arlović (SDP), Baltazar Jalšovec (HSLS), Zdravko Tomac (SDP), Vlatko Pavletić (HDZ) i Ivica Kostović (HDZ).

Pobjednička šesteročlana koalicija koja je okupljala dva koalicijska bloka: SDP/HSLS i HSS/LS/HNS/IDS, u Saboru je imala ukupno 95 mandata (71 + 24), što je 62,9% u ukupnoj raspodjeli mandata, dok je najveća opozicijska stranka HDZ imao 46 mandata, što je 30,46% u ukupnoj raspodjeli mandata.

U to vrijeme još je na snazi bio polupredsjednički sustav pa je tadašnji privremeni Predsjednik Republike Hrvatske Vlatko Pavletić Ivicu Račana i njegove ministre u Vladi najprije imenovao 27. siječnja 2000., a oni su potporu novog saziva Hrvatskoga sabora dobili 9. veljače 2000. godine. Račanova Vlada bila je prva koalicijska vlada u pravom smislu riječi (ne računajući Greguićevu ratnu Vladu nacionalnog jedinstva koja je trajala svega godinu dana). Račanovu Vladu je u travnju 2001. napustio IDS, a u srpnju 2002. i HSLS, glavni koalicijski partner. Ivica Račan je tada podnio ostavku na mjesto premijera, no nije došlo do prijevremenih izbora, već je Račanu ponovno povjeren mandat pa je 31. srpnja 2002. godine Sabor izglasao povjerenje njegovoj novoj Vladi, koja je brojeći osvojene parlamentarne mandate četiri stranke koje su činile koaliciju: SDP, HSS, HNS i LS, imala samo 64 mandata i tako u stvari predstavljala manjinsku Vladu. Ipak, zastupnici su sa 84 glasa „za“, 47 „protiv“ i 1 „suzdržan“ glas, izglasali povjerenje novoj Vladi Ivice Račana. Druga Račanova Vlada trajala je do 23. prosinca 2003. godine, kada ju je naslijedila Vlada Ive Sanadera (5. saziv Sabora).

U 4. sazivu ustavnim promjenama izglasanima u studenom 2000. (NN 113/2000) uveden je parlamentarni sustav. Također, u 4. sazivu Sabora održana je posljednja, 53. sjednica Županijskoga doma Sabora, 27. ožujka 2001. godine. Promjenom Ustava 2001. (NN 28/2001)

koju je Zastupnički dom Hrvatskoga sabora donio na sjednici 28. ožujka 2001. godine, Županijski dom je ukinut, Hrvatski sabor postao je jednodoman, a Zastupnički dom postao je Hrvatski sabor.

U listopadu 2001. Republika Hrvatska potpisala je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, što je bio prvi ugovorni odnos Hrvatske s Europskom unijom i najvažniji formalni korak u procesu približavanja Hrvatske Europskoj uniji prije podnošenja zahtjeva za punopravno članstvo. Jedan od važnijih datuma u tom procesu bio je 5. prosinca 2001. kada je Hrvatski sabor ratificirao Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica. Potpisivanjem SSP-a Hrvatska je preuzela obvezu implementiranja načela i pravila europskog zakonodavstva u nacionalno zakonodavstvo.

Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo u EU 21. veljače 2003., a Vijeće ministara EU je 14. travnja 2003. donijelo odluku o pokretanju postupka utvrđenog člankom 49. Ugovora o Europskoj uniji i pozvalo Europsku komisiju da izradi Mišljenje (franc. Avis) o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvom u EU. U članku 49. Ugovora o EU navodi se: „Svaka europska država koja poštuje načela navedena u članku 6. stavku 1. može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji“. U članku 6. stavku 1. navodi se: „Unija je utemeljena na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavini prava, a koja su načela zajednička državama članicama“. To su ujedno „politički kriteriji“ za članstvo koje je Europsko vijeće usvojilo još u Kopenhagenu u lipnju 1993., zaključivši da članstvo zahtijeva: „da dotična zemlja kandidat prethodno postigne stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštivanje i zaštitu manjina“. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama u svibnju 1999., „politički kriteriji“ koji su definirani u Kopenhagenu postali su zajamčeni kao ustavno načelo u Ugovoru o Europskoj uniji.

Europska komisija 10. srpnja 2003. uručila je Upitnik (Račanovoj) Vladi Republike Hrvatske, a 9. listopada 2003. Vlada je uručila Europskoj komisiji odgovore na Upitnik.

Pola godine kasnije, 20. travnja 2004., Europska komisija donosi pozitivno Mišljenje o zahtjevu Hrvatske za članstvo (5. saziv Sabora), analizirajući u njemu ponajprije sposobnost Hrvatske da preuzme obveze ispunjavanja „političkih kriterija“ za članstvo (demokracija, vladavina prava, ljudska prava, zaštita manjina).

U ovoj studiji slučaja opisujem djelovanje Hrvatskoga sabora tijekom procesa europskih integracija i njegov doprinos konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj, prateći aktivnosti

Sabora u ispunjavanju „političkih kriterija“ za članstvo, kroz doneseno zakonodavstvo i njegovu provedbu, povezujući ga s Merkelovim parcijalnim režimima demokracije i njegovim konceptom „usidrene demokracije“, kako bih dala odgovor na glavno istraživačko pitanje čime će se potvrditi ili opovrgnuti hipoteza.

Hrvatski politički sustav svoju je tranziciju iz polupredsjedničkog u parlamentarni sustav iznjedrio ustavnim promjenama 2000., neposredno pred potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001., čime započinje obveza usklađivanja zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom. Legislativnu aktivnost Parlamenta na izvršavanju obveze usklađivanja hrvatskoga zakonodavstva s europskim pratio je od 2002. godine snažan impuls u vidu uspostavljenog nacionalnog konsenzusa svih parlamentarnih stranaka po pitanju ulaska Hrvatske u EU kao temeljnog vanjskopolitičkog cilja Hrvatske. Hrvatski sabor 4. saziva, 18. prosinca 2002. konsenzusno je donio Rezoluciju o pristupanju Republike Hrvatske EU, kojom je pozvao hrvatsku Vladu da uputi službeni zahtjev za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji, te se obvezao na davanje „pune i stalne potpore“ tom strateškom nacionalnom cilju, između ostalog i na način „sustavnog i dogovornog djelovanja stranaka“ u uskladbi zakonodavstva.

Poslovnikom Sabora 2000. (NN 71/2000) i njegovim kasnijim nadogradnjama (NN 129/2000, NN 117/2001) razrađena je institucionalna struktura i procedure rada, vezano uz prijelaz na parlamentarni sustav, ali i vezano uz europski proces i uskladbu zakonodavstva. Uvedene su nove parlamentarne strukture i procedure koje su slijedile ustavne promjene i prijelaz u parlamentarni sustav vlasti, a zaživjele su i nove parlamentarne strukture i procedure potpore europskom procesu. Tako je ustrojen i Odbor za europske integracije, a uvedena je i hitna procedura kod donošenja „europskih zakona“ (zakona iz uskladbe).

Naposlijetku, prijelaz u parlamentarni sustav 2000. omogućio je uvođenje i razvoj konsenzusnih mehanizama, prvotno deklariranih u Rezoluciji o pristupanju Republike Hrvatske EU iz 2002., koji su kasnije operacionalizirani i koji su posebno došli do izražaja tijekom pregovaračkog procesa za vrijeme 5. i 6. saziva Sabora, što se najbolje vidi na primjeru Nacionalnog odbora, što ću pokazati u nastavku.

Hrvatski sabor četvrtog saziva odluku o svom raspuštanju donio je 17. listopada 2003. godine, neposredno nakon što je Račanova Vlada 9. listopada 2003. uručila Europskoj komisiji odgovore na Upitnik s 4560 pitanja vezanih uz ispunjavanje političkih, gospodarskih, pravnih i administrativnih uvjeta za članstvo u EU.

Četvrti saziv Hrvatskoga sabora, koji je djelovao od 2. veljače 2000. do 17. listopada 2003., održao je 37 sjednica, na kojima je raspravljano o 1382 točaka dnevnog reda. Donesena su 622 zakona i 4 ustavna zakona. Od ukupnog broja (622) donesenih zakona, njih 417 (67%), doneseno je po hitnom postupku. Jednoglasno je doneseno 246 zakona (39%). Doneseno je 65 zakona (10,45%) usklađenih s europskom pravnom stečevinom.

Hrvatski sabor je na sjednici 18. prosinca 2002. donio *Rezoluciju o pristupanju Republike Hrvatske EU* (NN 153/2002), kojom utvrđuje da je ulazak Hrvatske u punopravno članstvo EU strateški nacionalni cilj kojem će u daljnjem djelovanju Hrvatski sabor davati punu i stalnu potporu, dijeleći načela, vrijednosti i ciljeve na kojima se temelji EU, te polazeći od članka 49. Ugovora o EU (Ugovor iz Amsterdama) koji se odnosi na postupak i uvjete prijema države koja je podnijela zahtjev za članstvo u EU. Rezolucijom „Hrvatski sabor odlučuje da će sustavno i na temelju *dogovornog djelovanja stranaka* predstavljenih u Saboru u potpunosti uskladiti zakonodavni pravni sustav Hrvatske sa standardima i pravnim stečevinama EU. Sabor potiče Vladu da do kraja veljače 2003. godine podnese zahtjev za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU, a o procesu pregovora izvješćuje Hrvatski sabor. Odlučuje da će raditi po posebnom postupku kako bi se uz dužnu pozornost, stručnost i učinkovitost osiguralo dostizanje konačnog cilja uključivanja Republike Hrvatske u EU“. Na kraju Rezolucije deklarira se uspostavljeni parlamentarni konsenzus: „Hrvatski sabor očekuje da Europski parlament, institucije i članice EU uvaže konsenzus i odlučnost svih političkih snaga u Republici Hrvatskoj glede pristupanja EU iskazan i u ovoj Rezoluciji“. Donesena je jednoglasno i predstavlja rađanje konsenzusnog modela demokracije u jaslama novog parlamentarnog sustava vlasti.

Radi se o presudnom momentu za izgradnju konsenzusnog modela demokracije. To je prva rezolucija vezana uz proces europskih integracija, koja je donesena konsenzusom i kojom se Sabor obvezuje na konsenzusno djelovanje u pristupnom procesu. Vrlo je važna, spominje ju i Europska komisija u Avis-u iz 2004. godine kao važnu činjenicu. Ne radi se samo o simbolici, s njom počinje promjena političke paradigme. Sve ostale rezolucije i deklaracije donesene su također jednoglasno, ali su one plod ove prve Rezolucije o pristupanju Republike Hrvatske EU, koja je zacrtala promjenu smjera hrvatske politike u pravcu konsenzualnog vođenja politike, suradnje Vlade i Sabora i parlamentarnog konsenzusa.

U razgovoru kojeg sam vodila 19. 7. 2013. s Andrejem Plenkovićem, tada zastupnikom u Europskom parlamentu, koji je 2000. bio član pregovaračkog tima Vlade Ivice Račana za

sklapanje SSP-a i voditelj Radne skupine za politička pitanja, te načelnik Odjela za europske integracije u MVP-u u vrijeme sklapanja Sporazuma, na pitanje u kojoj je mjeri Sabor bio involviran u početak procesa integriranja, A. Plenković kazao je: „Tu se moramo vratiti na temu konsenzusa. Rezolucija od 18. 2. 2002. je ključ svega. Morate shvatiti background - kako se i zašto ona događa. Dakle, imate SSP koji dolazi u Sabor u trenutku kada je HDZ-ova struktura tada opozicijskog kluba razmrvljena, imate neke koji su tvrdi, neke koji su proeuropski. I kad se ratificirao SSP, HDZ-ovci izlaze iz Sabora. Katastrofalan potez. Ja sam tada bio u ministarstvu, pisao sam Mimičin govor koji je on govorio tada kada se ratificirao SSP, a oni su izišli tada van. U tom trenutku dolazi do toga u kome smjeru će ići HDZ. Imidž mu je takav kakav je, ne baš simpatičan i treba ga nekako nasloniti na Europsku pučku stranku. Tu Sanader izlazi i bira Europu. Mi se nalazimo u 2002. kad je Gotovina već nedostupan vlasti, kada je ušao u Rezoluciju Vijeća sigurnosti uz Karadžića i Mladića, kada dolazi do blokade ratifikacije SSP-a u Britaniji, Nizozemskoj itd. Tražimo izlaz iz situacije, potpisali smo Sporazum 29. 10. 2001., a godinu dana nakon toga ratifikacija nam je blokirana. Ja obavljam razgovor sa kolegama gotovo svih članica EU što dalje, jer ne možemo ovako dalje, tada sam bio u diplomaciji. Ja sam bio pobornik toga da podnesemo zahtjev za članstvo. Svi – koliko god ima članica – svi su bili protiv toga. To je bilo 2002. Imajte na umu, tada je blokirana Račanova Vlada, ne neki HDZ. Stvara se jedna situacija - unutarnja nestabilnost i vanjska blokada. I onda najednom svi koji su žustro protiv, kažu: da smo mi na Vašem mjestu, mi bismo već davno aplicirali za članstvo. I onda mi pokrećemo jednu inicijativu, taj konsenzus je rađen s razno-raznih strana. Rezoluciju sam prvi ja pisao na svom kompjutoru u Bruxellesu. Dakle, Rezolucija od 18. 12. 2002. je bila temelj konsenzusa, konsenzualno usvojena, i imala je dvije ključne stvari: ona je vezala Predsjednika i Vladu da podnesu zahtjev, a svi su stali iza toga, i drugo, ona je zavezala vlast i opoziciju za Europu i tu je početak. Zašto je to bilo dobro? Račanu je bilo dobro da se HDZ okrene prema Europi, a poslije, kad se zamijenila vlast, Sanaderu je bilo super da mu Račan ne radi probleme oko pregovora. Dakle, to je sukus“ (Plenković, 19. 7. 2013.).

I u razgovoru s predsjednikom Odbora za europske integracije Nevenom Mimicom 5. 7. 2011., koji je sudjelovao u procesu pristupanja Hrvatske EU od njegovih početaka 2000. godine, bio je glavni pregovarač za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i ministar u Vladi Ivice Račane za europske integracije, a u 5. i 6. sazivu Sabora na čelu Odbora za europske integracije, postavila sam pitanje koji je značaj Rezolucije Sabora iz 2002. s obzirom da se i Komisija u

Mišljenju (Avis-u) o hrvatskom zahtjevu za članstvo referira na činjenicu da je Sabor 18. 12. 2002. suglasjem svih parlamentarnih stranaka donio Rezoluciju o pristupanju Hrvatske EU u kojoj se poziva na uspostavljeni parlamentarni konsenzus oko EU kao prioritetnom nacionalnom cilju, te kojom poziva Vladu da podnese zahtjev za članstvo. *Mimica* je kazao: „Kad govorimo o političkom konsenzusu, o Savezu za Europu, njega doista treba vremenski smjestiti u kraj 2002. kada je stvarno i ostvaren. To znači da je u Saboru u relativno kratkom vremenu od godine dana, od kraja 2001. kada je bilo glasovanje o ratifikaciji SSP-a kada se HDZ povukao iz Sabornice, ne želeći glasovati o toj ratifikaciji pa do prihvaćanja ove Rezolucije o pristupanju godinu dana kasnije, ostvaren konsenzus. Dakle, u toj godini dana stvari su se promijenile u političkom razumijevanju procesa, u smislu važnosti procesa, tako da je bilo moguće donijeti takvu Rezoluciju temeljenu na konsenzusu političkih aktera u Saboru. Opravdanje HDZ-a za izlazak iz Sabornice tada u prosincu 2001. je bilo da oni nisu smatrali da Hrvatska ne treba potpisati Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i da se ne treba približavati EU, nego da su bili nezadovoljni pojedinim dijelovima Sporazuma, pogotovo onima kojima se traži regionalna suradnja država u JI Europi, tvrdeći da će takva regionalna suradnja kakva je definirana i zamišljena kroz Sporazum voditi Hrvatsku do neke nove balkanske, južnoslavenske integracije, a ne europske integracije. Očito je to na početku procesa bio glavni politički prijepor - kuda nas vodi SSP, je li u balkansku suradnju ili stvarno otvara vrata europske perspektive, ali srećom, mislim da smo relativno brzo uspjeli dokazati što je pravi smjer ukupnog procesa, da su to europske integracije“ (Mimica, intervju, 5. 7. 2011.).

Kako se točno rađao parlamentarni konsenzus krajem 2002. godine, nakon što je HDZ godinu dana ranije, u prosincu 2001. odbio potvrditi SSP u Saboru, dok je Mate Granić kao tada opozicijski zastupnik DC-a, ujedno prvi predsjednik Odbora za europske integracije podržao SSP koji je ispregovarala i potpisala Račanova Vlada, pitala sam u intervju Matu Granića, koji je kazao: „Da, mi smo kao Odbor za europske integracije podržali SSP i tada je počeo taj proces. Sad mi možemo razgovarati da li smo mogli neke stvari malo bolje ispregovarati. No, sam sam smatrao da globalno taj proces vodi Hrvatsku prema EU, on je globalno pozitivan proces, smatrao sam da ga treba apsolutno podržati i taj proces je uspješno završio. Hrvatska je potpisala SSP. Poslije je ponovno bio jedan ključan moment. Sjećam se jedne anegdote. Ja sam bio na sastanku Europske pučke stranke u Bruxellesu, veleposlanik Drobnjak je bio naš veleposlanik pri EU, Plenković mu je bio zamjenik, i na jednoj večeri u Bruxellesu smo razgovarali i dogovorili

da ja izađem s inicijativom da sve stranke podrže kandidaturu Hrvatske u EU, to je bio negdje kraj 2002. I onda kad sam ja izašao s tim javno, onda je tu inicijativu koja nije bila njegova preuzeo Sanader kao čelnik najjače oporbene stranke, javno ju je izložio i onda je to Račan prihvatio. Tada je stvoren Pakt za Europu. Ta moja inicijativa koju je preuzeo Sanader, dovela je do konsenzusnog izglasavanja Rezolucije o pristupanju EU“ (Granić, intervju, 30. 8. 2013.).

4.2.2. Peti saziv Hrvatskoga sabora 2003.-2007.

Hrvatski sabor petog saziva konstituiran je 22. prosinca 2003., a odluku o svom raspuštanju donio je 12. listopada 2007. godine. U Sabor je izabrano 152 zastupnika/ce. Za predsjednika Hrvatskoga sabora izabran je Vladimir Šeks (HDZ). Za potpredsjednike Sabora izabrani su: Luka Bebić (HDZ), Darko Milinović (HDZ) i Đurđa Adlešić (HSLS), iz redova parlamentarne većine, te Mato Arlović (SDP) i Vesna Pusić (HNS), iz redova parlamentarne manjine. Mandate je osvojilo 15 parlamentarnih stranaka. Najviše mandata osvojio je HDZ – 66. Dan nakon svog konstituiranja, 23. prosinca 2003., Hrvatski sabor potvrdio je koalicijsku Vladu Ive Sanadera (HDZ, HSLS, HSU, DC i nacionalne manjine), koja je dobila povjerenje većine saborskih zastupnika. Za nju je glasovalo 88 od 152 zastupnika, koliko ih je ukupno izabrano u Sabor.

Hrvatska je 20. travnja 2004. dobila pozitivno Mišljenje Europske komisije o svom zahtjevu za članstvo u EU. Status zemlje kandidata koji joj je dodijelilo Europsko vijeće stekla je 18. lipnja 2004., a pristupne pregovore za članstvo započela je 3. listopada 2005. Sabor je konsenzusom donio nekoliko akata važnih za početak pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom, koje prikazujem u nastavku.

Kao kruna parlamentarnog konsenzusa 2005. konstituiran je Nacionalni odbor za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU kao saborsko tijelo kojemu je osnovna zadaća nadzor i verifikacija čitavog tijeka pregovora. U njemu su zastupljene sve parlamentarne stranke, na čelu mu je predstavnik/ca opozicije, a odluke donosi konsenzusom. To je značilo jačanje demokratskih procesa rasprave i usuglašavanja, ali i uloge Sabora u čitavom procesu pregovora. Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora kao radnog tijela za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU Hrvatski je sabor donio na sjednici 19. 1. 2005., na temelju članka 43. Poslovnika Hrvatskoga sabora, a Odluku o imenovanju prvog predsjednika, potpredsjednika i

članova Nacionalnog odbora Sabor je donio na sjednici 9. ožujka 2005., na temelju Odluke o osnivanju Nacionalnog odbora (NN 12/05). Prvi predsjednik Nacionalnog odbora bio je Ivica Račan (5. saziv). U nastavku ću detaljno prikazati rad Nacionalnog odbora, jer je on bio jedno od najvažnijih tijela u strukturi pregovora, ujedno prva parlamentarna struktura koja je u svom radu uvela konsenzusne mehanizme, što podrazumijeva sasvim drugačiji način odlučivanja naspram većinskog odlučivanja u svim drugim odborima.

U 5. sazivu osnovano je još jedno važno tijelo za integracijski proces i put Hrvatske ka EU, Zajednički parlamentarni odbor Republika Hrvatska – Europska unija, osnovan temeljem odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Sabor je, dakle, dodatno razradio svoju institucionalnu strukturu (Nacionalni odbor, Zajednički parlamentarni odbor) i procedure rada (konsenzusno donošenje odluka u Nacionalnom odboru), važne za simultano odvijanje pregovora s Europskom unijom i uskladbu zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom. Značaj Sabora i njegove nadležnosti još više jačaju kad je u pitanju proces europskih integracija.

Peti saziv održao je 27 sjednica. Od ukupno donesenih 568 zakona, njih 160 (28,1%) bili su zakoni iz uskladbe (P.Z.E.). U redovnom postupku doneseno je 134 zakona (23,6%), a u hitnom postupku 434 (76,4%) zakona. Jednoglasno je doneseno 144 (25,3%), a većinom glasova 424 zakona (74,7%).

Hrvatski sabor je 13. prosinca 2004. godine, u očekivanju odluke Europskog vijeća 17. prosinca 2004., kojom će biti utvrđen datum početka pregovora Hrvatske s EU o punopravnom članstvu, donio *Izjavu hrvatskih parlamentarnih stranaka o početku pregovora Hrvatske i EU*.

Izjava je uslijedila nakon što je Hrvatska dobila status zemlje kandidatkinje slijedom pozitivnog Avisa Europske komisije iz travnja 2004. i odluke Europskog vijeća iz lipnja 2004. U Izjavi se, između ostalog, navodi: „Sve političke stranke zastupljene u Saboru, uz široku potporu i visoka očekivanja javnosti, smatraju da je Republika Hrvatska uložila znatne napore i učinila bitne pozitivne pomake u ispunjavanju kopenhaških kriterija i preporuka Europske komisije, uključujući i suradnju s ICTY-em. Ovom Izjavom još jednom ističemo činjenicu da je Republika Hrvatska izgradila konsenzus o pridruživanju EU“. Izjava je donesena jednoglasno.

Uslijedio je još jedan važan dokument Hrvatskoga sabora: *Deklaracija o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU* (NN 12/2005), od 19. siječnja 2005. godine. U preambuli Deklaracije poziva se na Rezoluciju Sabora o pristupanju

Republike Hrvatske EU od 18. prosinca 2002. godine. Ponovno se ističe da je Hrvatskoj strateški cilj da ostvari punopravno članstvo u EU, da se Hrvatska opredijelila za vrednote i ciljeve na kojima počiva EU, te da je prihvatila načela na kojima se temelji Ustav EU. Ističe se da je Hrvatski sabor „odlučan u odgovornosti za ostvarivanje doprinosa u ispunjavanju svih kriterija za punopravno članstvo u EU utvrđenih u članku 49. Ugovora o EU i zaključcima sastanaka Europskog vijeća u Kopenhagenu i Madridu“, kao i u opredjeljenju za razvijanje dobrosusjedskih odnosa, te za mirno rješavanje svih otvorenih pitanja na temelju uzajamnog uvažavanja i poštivanja. Navodi se da Sabor želi unaprijediti odnose, dijeljenjem svojih iskustava i dijeljenjem znanja u procesu približavanja EU, s ostalim državama kandidatkinjama za članstvo u EU i državama Procesa stabilizacije i pridruživanja i tako pridonijeti suradnji, stabilnosti i napretku na području Jugoistočne Europe. Također, „Sabor želi potvrditi ulogu *kontinuiranog dijaloga* i *usklađenog djelovanja između Hrvatskoga sabora i Vlade* u procesu daljnjeg približavanja EU, kao i u procesu pregovora za punopravno članstvo u EU. Želi pridonijeti uključenosti Hrvatskoga sabora u raspravu o svim bitnim pitanjima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU. Utvrđuje da su sve političke stranke, kao i svi nezavisni zastupnici u Hrvatskome saboru jedinstveni da je punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU od nacionalnog značaja. Ističe želju da pridonese promicanju nacionalnog konsenzusa o pristupanju EU, u cilju jačanja pregovaračkih stajališta i određivanja nužnih pretpostavki za uspješno vođenje pregovora kao i dobro pripremljeno funkcioniranje Republike Hrvatske u uvjetima članstva u EU. Sabor želi da članstvo u EU bude izraz volje građana Republike Hrvatske na osnovi odluke temeljene na što boljoj informiranosti, kao i transparentno vođenog procesa pregovora o kojem će se redovito i javno raspravljati putem Nacionalnog foruma o pristupanju Republike Hrvatske EU i drugih inicijativa, te u otvorenom dijalogu sa svim čimbenicima“. Svjestan važnosti uspješnog vođenja pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU, Hrvatski sabor u Deklaraciji iznosi 8 temeljnih načela pregovora. U točci 8. navodi se da će građani putem referenduma odlučiti o pristupanju EU po završetku pregovora, a prije potpisivanja Ugovora o pristupanju. Ta točka kasnije je mijenjana čak dva puta izmjenom Deklaracije, a naposlijetku je odlučeno da će građani svoju odluku o članstvu Republike Hrvatske u EU iskazati nakon potpisivanja Pristupnog ugovora, s time da će referendumskom izjašnjavanju građana prethoditi Odluka Hrvatskoga sabora o pristupanju Republike Hrvatske EU, koja treba biti donesena 2/3 većinom glasova svih zastupnika, temeljem slova Ustava. Iz Deklaracije se jasno vidi da se Hrvatska u integracijskom

procesu opredjeljuje za konsenzusni model demokracije i vođenja politike. Deklaracija je donesena jednoglasno.

Isti dan (19. 1. 2005.) kao potvrda konsenzusnog opredjeljenja hrvatske politike donesena je *Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU* (NN 12/05), u kojoj se još jednom potvrđuje da je postizanje punopravnog članstva u EU temeljni nacionalni interes i cilj, iskazuje se puno prihvaćanje načela na kojima se temelji Ustav EU, kao i svih vrijednosti, zajedničkih politika i ciljeva na kojima počiva EU. Ističe se da su Hrvatski sabor i Vlada „odlučni u zajedničkom doprinosu svih institucija Republike Hrvatske u ispunjavanju kriterija za članstvo u EU utvrđenih u članku 49. Ugovora o EU, kao i na sastancima Europskog vijeća u Kopenhagenu i Madridu“, te da potvrđuju „opredjeljenje za *aktivno sudjelovanje Hrvatskoga sabora,* kao najvišeg predstavnika demokratske volje građana Republike Hrvatske, u pripremama i pregovaračkom procesu za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU“. Nadalje, Hrvatski sabor i Vlada potvrđuju spremnost Republike Hrvatske da se 17. ožujka 2005. otvore pregovori o punopravnom članstvu Republike Hrvatske u EU, u skladu s odlukom Europskog vijeća od 17. prosinca 2004. godine.

U Izjavi se ističe: „Pregovore s Europskom unijom vodi Vlada RH. Hrvatski sabor i Vlada potvrđuju važnost *kontinuiranog i usklađenog djelovanja* u procesu pregovora (…), posebno u dijelu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU. Vlada izražava spremnost za pružanje svih oblika i načina potpore Hrvatskome saboru na daljnjem informiranju zastupnika, kao i stručnih službi Sabora u cilju podizanja razine spremnosti za buduće obveze slijedom Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Hrvatski sabor izražava spremnost da svojim aktivnostima podupire rad Vlade u procesu pregovora o članstvu u EU“. Nadalje, ističe se da se „u skladu s Deklaracijom o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU, a u svrhu *jačanja zajedničke odgovornosti,* osiguranja širokog javnog interesa i pozitivnih parlamentarnih političkih uvjeta za vođenje pregovora, u Hrvatskom saboru osniva *Nacionalni odbor* (NO). Hrvatski sabor donijet će posebnu Odluku o osnivanju i radu NO. Tijekom pregovaračkog procesa NO treba osigurati jačanje ukupnog društvenog suglasja u procesu pristupanja EU. (...) Voditelj Državnog izaslanstva za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske EU redovito će Nacionalnom odboru podnositi izvješća o tijeku pregovora, a najmanje svaka tri mjeseca. O tijeku pregovaračkog procesa Vlada i voditelj Državnog izaslanstva podnosit

će izvješće Saboru najmanje dva puta godišnje, nakon završetka šestomjesečnog ciklusa predsjedanja EU-om“. Izjava je donesena jednoglasno.

Istoga dana donesena je i *Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora* (NN 12/05). U Odluci se navodi da se Nacionalni odbor (NO) osniva kao radno tijelo Hrvatskoga sabora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU. U točci II. nabrojane su zadaće i ovlasti Nacionalnog odbora. „Nacionalni odbor: nadgleda i ocjenjuje tijek pregovora; daje mišljenje i smjernice u ime Hrvatskoga sabora o pripremljenim pregovaračkim pozicijama; razmatra informacije o pregovaračkom procesu; razmatra i daje mišljenje o pitanjima koja će se otvarati tijekom pregovora; razmatra i ocjenjuje pregovaračko djelovanje pojedinih članova pregovaračkog tima; putem predsjednika Odbora održava redovite konzultacije i razmjenjuje informacije s Predsjednikom Republike, predsjednikom Vlade i predsjednikom Sabora; održava redovite konzultacije s voditeljem izaslanstva i glavnim pregovaračem o tijeku pregovora, otvorenim pregovaračkim pitanjima i mogućim načinima zatvaranja pojedinih poglavlja pregovora; po potrebi daje mišljenje o usuglašavanju hrvatskoga zakonodavstva s propisima Europske unije; najmanje dva puta godišnje obavještava Hrvatski sabor o radu Odbora“. NO ima predsjednika, potpredsjednika i 13 članova iz reda zastupnika i to šest članova iz reda vladajućih, a šest iz reda oporbenih stranaka, a predsjednici Odbora za vanjsku politiku, Odbora za europske integracije i Odbora za međuparlamentarnu suradnju članovi su NO neovisno o stranačkoj pripadnosti. U NO se imenuju 4 člana i to: predstavnik Ureda Predsjednika Republike; predstavnik akademske zajednice, predstavnik udruga poslodavaca i predstavnik sindikata. Imenovani članovi Odbora imaju sva prava člana radnog tijela osim prava odlučivanja. Predsjednik NO bira se iz reda oporbenih stranaka, a potpredsjednik iz reda vladajuće stranke ili vladajuće koalicije u Saboru. U radu NO mogu sudjelovati predsjednik Vlade, predsjednik i članovi Predsjedništva Hrvatskoga sabora, voditelj izaslanstva, glavni pregovarač te šef pregovaračke grupe pojedinog područja o kojem se raspravlja. Na sjednice NO mogu se pozvati predsjednici drugih radnih tijela, predsjednici klubova zastupnika u Hrvatskome saboru, predstavnici strukovnih udruženja, znanstvenici i stručnjaci iz pojedinih područja važnih za proces pregovora. Glavni pregovarač, kad je prisutan na sjednici NO, daje informacije bitne za donošenje odluka. U točki VI. navodi se da se sjednice NO „u pravilu održavaju bez nazočnosti javnosti“. Tada, predsjednik NO, izvještava javnost o predmetu rasprave i donesenim odlukama.

Neposredno nakon otvaranja pregovora 3. 10. 2005. godine, Hrvatski sabor 14. 10. 2005.

donio je još jedan dokument konsenzusno: *Rezoluciju o strategijskim odrednicama pregovora Republike Hrvatske s EU* (NN 122/2005), koja sažima sve dotad poduzete radnje u cilju pristupanja Hrvatske Europskoj uniji. U Rezoluciji se, između ostaloga, naglašava: da Hrvatska teži ostvariti punopravno članstvo u EU „pod najpovoljnijim uvjetima i u najkraćem mogućem vremenskom roku, zalažući se za načelo individualnog pristupa“, uz težnju da se svi uvjeti za članstvo ostvare do 2008. godine; da Hrvatska u pregovorima želi sačuvati „svoj posebni identitet srednjoeuropske, mediteranske i podunavske zemlje“; da će Hrvatska nastojati „osigurati odgovarajuća prijelazna razdoblja, a ako je moguće i izuzeća za ona područja od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku“; da je Hrvatska spremna provoditi unutarnje reforme kako bi ispunila kriterije za pristupanje EU; naposljetku, da će Hrvatska izraditi sveobuhvatnu komunikacijsku strategiju, „koja će osigurati kvalitetno upoznavanje hrvatskih građana s funkcioniranjem EU, ali i građana EU s Republikom Hrvatskom kao budućom članicom EU“.

4.2.3. Šesti saziv Hrvatskoga sabora 2008. - 2011.

Šesti saziv Hrvatskoga sabora konstitutiran je 11. 1. 2008., na temelju rezultata izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, održanih 25. 11. 2007. U Sabor su izabrana 153 zastupnika. Odluku o svom raspuštanju Hrvatski sabor donio je 28. 10. 2011. godine.

Zastupničke mandate osvojilo je 10 parlamentarnih stranaka, a najveći broj mandata osvojio je HDZ (66).

Na čelu Sabora bio je Luka Bebić (HDZ), a potpredsjednici su bili Vladimir Šeks (HDZ), Ivan Jarnjak (HDZ), te Josip Frišćič (HSS), sva trojica iz reda parlamentarne većine, te Željka Antunović (SDP) i Neven Mimica (SDP) iz reda parlamentarne manjine. Dan nakon konstituiranja, 12. 1. 2008., Hrvatski sabor izglasao je povjerenje koalicijskoj Vladi formiranoj sklapanjem koalicije HDZ-a sa HSS-om, HSLS-om, HSU-om, te zastupnicima manjina, kojoj je u svom drugom mandatu za redom na čelu bio premijer Ivo Sanader (HDZ).

Međutim, prije nego što je Vlada Ive Sanadera došla na polovinu mandata, Ivo Sanader podnio je ostavku, a Sabor je 6. 7. 2009. dao povjerenje Vladi Jadranke Kosor, dotadašnjoj potpredsjednici u Sanaderovoj Vladi.

U 6. sazivu Sabor je već imao razrađenu infrastrukturu za praćenje pregovora, imao je sve instrumente i alate, mehanizme i strukture, koje je trebalo dalje njegovati, ne dozvoliti da se uruše

dnevnopolitičkim previranjima i dograđivati ih u skladu s napredovanjem pregovora. Osobito je zahtjevno bilo Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, na čije se otvaranje najduže čekalo, jer je Hrvatska morala ispuniti mjerila postavljena i za otvaranje tog poglavlja. Poglavlje 23. otvoreno je 30. 6. 2010., neposredno nakon što je Sabor 16. 6. 2010. usvojio Promjenu Ustava (NN 76/2010), kojom su mnogi ustavni instituti reformirani i usuglašeni sa zahtjevima EU.

Članstvo u EU zahtijevalo je ustavne promjene kojima se europski pravni standardi ugrađuju u hrvatski ustavno-pravni poredak, pa su upravo promjene Ustava 2010. najviše vezane za pristupni proces i uvjetovanost članstva. Promjene Ustava 2010. bile su presudne za otvaranje Poglavlja 23., a njihova daljnja operacionalizacija kroz zakone dovela je do ispunjavanja mjerila za zatvaranje tog poglavlja i ukupnog završetka pregovora, dok su promjene Ustava iz 2000. (NN 113/2000) bile važne za otpočinjanje procesa pregovora (što pokazuju dokumenti iz pregovora, ponajprije Avis Europske komisije). Naposlijetku, Promjenom Ustava 2010. utvrđena je valjana ustavnopravna osnova za pristupanje Hrvatske EU, kao i za funkcioniranje hrvatskih institucija unutar okvira EU.

Za završetak pregovora s EU bitnom se pokazala i dinamika interparlamentarne suradnje i još jači i aktivniji rad parlamentarne diplomacije, posebice Odbora za europske integracije, Nacionalnog odbora, Odbora za vanjsku politiku, Odbora za međuparlamentarnu suradnju (u sklopu kojega su djelovale brojne grupe prijateljstva) i Zajedničkog parlamentarnog odbora Republika Hrvatska − EU.

U nastavku ću prikazati aktivnosti onih saborskih odbora koji su se najviše bavili europskim integracijama, procesom pregovora i uskladbom zakonodavstva, ali i predstavljanjem/komuniciranjem pristupnog procesa domaćoj i međunarodnoj javnosti. To su bili: Nacionalni odbor za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU, Odbor za europske integracije i Zajednički parlamentarni odbor Republika Hrvatska − EU. Svi oni trebali su sinkrono raditi na približavanju hrvatskih stajališta institucijama EU i pojedinim zemljama članicama koje su sve do posljednjeg dana pregovora pratile ispunjava li Hrvatska sva mjerila za zatvaranje poglavlja.

U ovom sazivu Sabora Hrvatska je zaključila pregovore s EU, koji su trajali 5 godina i nepunih 9 mjeseci. Pristupni pregovori s EU zaključeni su na posljednjoj međuvladinoj konferenciji 30. lipnja 2011. u Bruxellesu, održanoj pod mađarskim predsjedanjem EU-om. Da bi to uspjela, Hrvatska je morala uspješno zaključiti najzahtjevnije poglavlje pregovora, Poglavlje

23. Pravosuđe i temeljna prava. Nakon odluke Europske komisije da su ispunjena sva mjerila za zaključenje pregovora u Poglavlju 23., pregovori u tom poglavlju zatvoreni su na posljednjoj međuvladinoj konferenciji 30. lipnja 2011.

Promjene Ustava koje je Hrvatski sabor donio 2010. (NN 76/2010) i koje su bile od presudne važnosti za završetak pregovora u Poglavlju 23., ali i ukupnih pregovora, prikazala sam u 2. poglavlju. Usklađeno zakonodavstvo koje je donio 6. saziv vezano uz Poglavlje 23. i njegovu provedbu prikazat ću u IV. dijelu radnje „Zakonodavstvo i funkcioniranje demokracije“, kroz prikaz nekoliko zakona od iznimne važnosti za reformu pravosuđa, potpuniju zaštitu ljudskih prava i jačanje mjera prevencije u borbi protiv korupcije. Svi ti normativni iskoraci bili su nužni da Hrvatska zaključi pregovore, a ujedno su važni pokazatelji usidrenosti pojedinog parcijalnog režima demokracije.

U 6. sazivu (2008.-2011.) Hrvatski sabor održao je 24 sjednice na kojima je donio ukupno 815 zakona, od tog broja 298 (36,5%) tzv. europskih zakona (zakona iz uskladbe). U redovnom postupku doneseno je 109 zakona, a u hitnom postupku 706 (86,6%) zakona. Šesti je saziv najzanimljiviji za kompariranje dosega parlamentarnog sustava i podizanja kvalitete demokracije u odnosu na prethodno desetljeće (devedesetih) i polupredsjednički sustav, jer su u ovom sazivu završeni pregovori za članstvo u EU, što je pretpostavka da je Hrvatska konsolidirala demokraciju. U nastavku radnje pokušat ću odgovoriti na pitanje je li i u kojoj mjeri Hrvatski sabor, posebice tijekom 6. saziva učinio iskorak u podizanju kvalitete demokracije, ponajprije normativnim aktima koje je donio i praćenjem njihove provedbe, te je li ova reinstitucionalizacija demokracije uvjetovana članstvom u EU, koja je uspješno završena, bila dovoljna za obuhvatnu konsolidaciju demokracije.

Tijekom pristupnog procesa (4.-6. saziv) Hrvatski sabor donio je 523 zakona kojima se hrvatsko zakonodavstvo usklađuje s pravnom stečevinom EU (u 4. sazivu doneseno je 65 „europskih“ zakona, u 5. sazivu 160 „europskih“ zakona, a u 6. sazivu 298 „europskih“ zakona).

Hrvatski sabor je, polazeći od Rezolucije Hrvatskoga sabora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (NN 153/02), na sjednici 26. 11. 2010. donio *Izmjenu Deklaracije o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU*, kojom se mijenja stavak 1. točke 8. Deklaracije (NN 12/05), te glasi: „Građanke i građani Republike Hrvatske odlučit će o pristupanju Europskoj uniji na referendumu koji će se održati u roku od 30 dana od dana potpisivanja Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Nakon

referenduma, ovisno o njegovim rezultatima, Hrvatski sabor pristupit će ratifikaciji Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji“ (NN 135/2010).

Na samom kraju 6. saziva, po završetku pregovora za članstvo u EU, Hrvatski sabor je na sjednici 21. 10. 2011. donio *Deklaraciju o promicanju europskih vrijednosti u jugoistočnoj Europi* (NN 121/2011), u kojoj je istaknuto da će se Hrvatska zalagati za nastavak procesa proširenja EU te da će „pružati potporu svim zemljama jugoistočne Europe u provođenju reformi, pridržavajući se pritom politike striktnog i poštenog procjenjivanja napretka u ostvarivanju europske i euroatlantske perspektive svakog pojedinog kandidata“.

U nastavku ću opisati nove parlamentarne strukture potpore europskom procesu, posebice Odbor za europske integracije osnovan u 4. sazivu Sabora, te Nacionalni odbor i Zajednički parlamentarni odbor Republika Hrvatska - EU koji su osnovani u 5. sazivu. Potom ću opisati nove parlamentarne procedure potpore europskom procesu, među njima hitni postupak kao dogovorno prihvaćenu proceduru za donošenje zakona iz uskladbe. Također, predstavit ću instrumente usklađivanja kojima se obvezuje Vlada da u postupku usklađivanja zakonodavstva Hrvatskom saboru upućuje prijedloge zakona koje prati potvrđena Izjava o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom EU i Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa.

4.3. Parlamentarne strukture potpore europskom procesu: uloga saborskih radnih tijela u procesu pristupanja EU

Hrvatski sabor sudjelovao je u pripremama Republike Hrvatske za članstvo u EU putem svojih radnih tijela. U procesu pristupanja Hrvatske EU sudjelovala su gotovo sva saborska radna tijela – razmatranjem i zauzimanjem stava, u okviru svog djelokruga, o zakonskim prijedlozima kojima se hrvatsko zakonodavstvo usklađivalo s pravnom stečevinom EU.

No, tri su parlamentarna tijela sveukupnim svojim djelokrugom bila uključena u proces pristupanja: Odbor za europske integracije, Nacionalni odbor za praćenje pregovora te Zajednički parlamentarni odbor Republika Hrvatska – Europska unija.

Odbor za europske integracije, osnovan 2000. temeljem Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora (NN 71/2000), pratio je usklađivanje pravnog sustava Republike Hrvatske s pravnim sustavom EU, odnosno, provodio je pravnu kontrolu procesa usklađivanja

zakonodavstva. Temeljem te svoje primarne zadaće razmatrao je sve zakonske prijedloge kojima se hrvatsko zakonodavstvo usklađivalo s pravnom stečevinom EU te je svoja izvješća s ocjenom usklađenosti prilagao raspravi na plenarnoj sjednici. Također, Odbor je pratio programe pomoći i suradnje Europske unije te surađivao i razmjenjivao iskustva s tijelima u europskim integracijama, a u nadležnosti je imao i praćenje izvršavanja prava i obveza Republike Hrvatske proizašlih iz međunarodnih ugovora koji se odnose na Vijeće Europe (čl. 96. Poslovnika). Na čelu Odbora bio je opozicijski zastupnik. Odbor je djelovao sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU, 1. 7. 2013., kada postaje Odbor za europske poslove.

Kao posebno radno tijelo nadležno za praćenje pregovora o pristupanju Hrvatske EU, od 2005. do 2011. u Hrvatskom saboru djelovao je *Nacionalni odbor*, osnovan Odlukom Hrvatskoga sabora 2005. godine. Zadaće Nacionalnog odbora bile su nadgledanje tijeka pregovora, davanje mišljenja i smjernica u ime Hrvatskoga sabora o pripremljenim pregovaračkim pozicijama Hrvatske, te razmatranje i ocjenjivanje pregovaračkog djelovanja hrvatske Vlade. Odbor je provodio političku kontrolu pristupnih pregovora. Članovi su mu bili predstavnici svih stranaka, na čelu mu je bio predstavnik opozicije, a odluke je donosio konsenzusom. Odbor je služio i kao forum za konzultacije i raspravu između parlamentarnih stranaka i Vlade. Ostale funkcije Odbora uključivale su davanje relevantnih informacija o EU hrvatskoj javnosti.

Zajednički parlamentarni odbor Republike Hrvatske i Europske unije osnovan je na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kao novi oblik suradnje i političkog dijaloga Hrvatskog sabora i Europskoga parlamenta. Uspostavljen je Odlukom Europskog parlamenta iz ožujka 2004. i Odlukom Hrvatskog sabora iz listopada iste godine. Time je realizirano načelo individualiziranog pristupa Europskog parlamenta Republici Hrvatskoj (do tada se, od 1992. do 2004., suradnja odvijala u okviru skupine zemalja jugoistočne Europe). Zajednički parlamentarni odbor sastojao se od predstavnika jednog i drugog parlamenta, a supredsjedali su mu voditelji izaslanstava Hrvatskog sabora i Europskog parlamenta. Članovi Zajedničkog odbora sastajali su se dva puta godišnje, naizmjence u Bruxellesu ili Strasbourgu i u Hrvatskoj, na redovitim sastancima kako bi razmijenili iskustva o svim najvažnijim vidovima pristupanja Hrvatske EU, ali i kako bi raspravili relevantna pitanja za djelotvorno funkcioniranje i daljnji razvoj EU. Drugim riječima, na sastancima se raspravljalo o aktivnostima i postignućima na ispunjavanju uvjeta za pristupanje Hrvatske EU i o aktualnoj problematici članica Unije i Hrvatske. Na kraju svakog sastanka usvajala se zajednička izjava i preporuke, ponajviše kao poticaj daljnjem

pregovaračkom procesu. Zajednički parlamentarni odbor održao je ukupno 17 sastanaka, posljednji je održan u Splitu 29. i 30. travnja 2013. godine.

4.3.1. Aktivnosti Odbora za europske integracije

Odbor za europske integracije djelovao je kao stalno radno tijelo Sabora u sva tri saziva Sabora tijekom procesa pristupanja Republike Hrvatske EU, te je održao ukupno 176 sjednica. U 4. sazivu (2000.-2003.), kada je predsjednik Odbora bio Mate Granić, održano je 35 sjednica, u 5. sazivu (2003-2007.), kada je predsjednik Odbora bio Neven Mimica, održano je 57 sjednica, a u 6. sazivu (2008.-2011.), kada je predsjednik Odbora ponovno bio Neven Mimica, održane su 84 sjednice Odbora. Odbor je uz predsjednika i potpredsjednika imao još 11 članova. Predsjednik Odbora bio je opozicijski zastupnik.

Kako su započinjali europski poslovi u Saboru, najbolje se vidi iz zapisnika jedne od prvih sjednica Odbora za europske integracije. Donosim isječke Zapisnika 3. sjednice Odbora za europske integracije Hrvatskoga sabora *(Klasa: 021-17/01-31/03; Urbroj: 612/22-01-02)*, koja je održana 29. ožujka 2001. (4. saziv Sabora), dakle, prije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 29. listopada 2001. Sjednici je predsjedao Mate Granić, prvi predsjednik Odbora za europske integracije (DC), a nazočni su bili potpredsjednik Odbora Marin Jurjević (SDP), te članovi Odbora: Stjepan Radić (HSS), Jadranka Reihl-Kir (SDP), Darinka Orel (HSLS), Vesna Podlipec (SDP), Zrinjka Glovacki-Bernardi (HSLS), Valter Drandić (IDS), Mario Kovač (HSLS) i Josip Leko (SDP).

Sjednici su nazočili i: Ivan Jakovčić, ministar za europske integracije, Olgica Spevec, pomoćnica ministra za gospodarstvo, Andrej Plenković, načelnik Odjela za europske integracije u Ministarstvu vanjskih poslova, Vesna Pusić, predsjednica Kluba zastupnika HNS-a i LS-a i Ivo Škrabalo, predsjednik Odbora za međuparlamentarnu suradnju Hrvatskoga sabora. Odbor je raspravljao o Izvješću Vlade o drugom krugu pregovora o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU te je usvojio Plan rada, koji je sadržavao sljedeće točke:

„1. Odbor za europske integracije kontinuirano će surađivati s Glavnim pregovaračem Republike Hrvatske za pregovore s Europskom unijom, Ministarstvom za europske integracije i Ministarstvom vanjskih poslova oko svih poslova vezanih uz proces integriranja u EU.

2. Odbor za europske integracije predložit će Predsjedništvu Hrvatskoga sabora, da kada započne proces usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravilima i propisima Europske unije, na prijedlog Vlade daje posebnu oznaku zakona „Europske unije“ ili sličnu oznaku, koja bi omogućavala hitni postupak. O tome je potrebno postići dogovor svih parlamentarnih stranaka.
3. Odbor za europske integracije će pratiti proces usvajanja svakog pojedinog zakona koji je vezan za proces usklađivanja s pravilima i propisima Europske unije, te će davati Hrvatskome saboru svoje mišljenje, posebno o tome je li poštovana procedura usvajanja unutar vladinih tijela.
4. Odbor za europske integracije će promovirati europske ideje te usko surađivati s Odborom za vanjsku politiku i Odborom za međuparlamentarnu suradnju.
5. Odbor za europske integracije će surađivati i izmjenjivati iskustva s odborima za europske integracije ili poslove europskih država, posebno onih u procesu integriranja u Europsku uniju, te s Europskim parlamentom.“

Usklađivanje zakonodavstva

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska se obvezala na usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije (acquis). Članak 69. Sporazuma određuje postupno usklađivanje koje će se u ranijoj fazi usredotočiti na područja pravne stečevine koja se odnose na unutarnje tržište i druga područja vezana uz trgovinu, a koje će se kasnije proširivati na sve dijelove pravne stečevine Unije.

Postupak usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske provodi se u suradnji tijela državne uprave kod pripreme zakonodavnih prijedloga i Hrvatskoga sabora pri donošenju zakona.

Od 1. prosinca 2001. tijela državne uprave su u pripremi zakonodavnih prijedloga, kojima se usklađuje zakonodavstvo Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Unije, bila obvezna priložiti ispunjenu Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz podudarnosti odredbi prijedloga propisa s odredbama propisa Europske unije. Slijedom toga Hrvatski sabor je Zaključkom od 9. listopada 2002. godine obvezao Vladu da se u postupku usklađivanja zakonodavstva u Hrvatski sabor mogu uputiti samo oni prijedlozi zakona (P.Z.E.) koje prati potvrđena Izjava o usklađenosti i Usporedni prikaz.

Hrvatski sabor je 14. prosinca 2001. donio Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora (NN 117/2001), kojom je razradio postupanje s prijedlozima zakona koji su u postupku usklađivanja s pravnom stečevinom Unije.

Izmjenom članka 142. Poslovnika uvedeno je razlikovanje zakonskih prijedloga koji se usklađuju u odnosu na ostale zakonske prijedloge te se propisuje da prijedlog zakona koji se usklađuje sadrži oznaku „P. Z. E. br...“ (prijedlog europskog zakona), u gornjem desnom kutu naslovne stranice. Zakonski prijedlozi koji ne podliježu uskladbi i dalje nose oznaku „P. Z. br...“.

Izmjenama se u Poslovnik uvodi novi članak 166.a, koji propisuje da se po hitnom postupku donose zakoni koji se usklađuju s propisima EU ako to zatraži predlagatelj. Iznimno, ako matično radno tijelo, Odbor za zakonodavstvo ili Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav predlože da se zakon raspravi u prvom čitanju jer nije suglasan Ustavu ili pravnom sustavu, o zakonu će se najprije raspraviti u prvom čitanju.

Ova odredba zapravo presumira prihvaćanje procedure donošenja zakona koji se usklađuju po hitnom postupku i ne zahtijeva glasovanje o prihvaćanju hitnog postupka, što je obveza prilikom utvrđivanja dnevnog reda sjednice za sve druge zakonske prijedloge koji se upućuju u saborsku proceduru u hitnom postupku.

Odbor za europske integracije na svojim sjednicama raspravljao je o prijedlozima zakona koji su nosili oznaku P. Z. E. Odbor je razmatrao priloženu Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz podudarnosti odredbi kako bi utvrdio je li i u kojoj mjeri svaki pojedini zakonski prijedlog usklađen s pravnom stečevinom Europske unije. Nakon provedene rasprave, Odbor je podnosio Hrvatskom saboru izvješće koje je sadržavalo ocjenu usklađenosti prijedloga zakona s pravnom stečevinom Unije.

Tablica 3: *Usklađeni zakoni od 2003. do 2011.*

GODINA	BROJ USKLAĐENIH ZAKONA
2003.	65
2004.	32
2005.	30
2006.	24
2007.	74

2008.	125
2009.	87
2010.	38
2011.	48
UKUPNO	**523**

O nadležnosti Odbora za europske integracije i proceduri donošenja zakona iz uskladbe razgovorala sam 24. 10. 2011. sa Vesnom Lončarić, tajnicom Odbora za europske integracije u 6. sazivu Sabora. Zanimalo me je li Odbor raspravljao samo o onim zakonskim prijedlozima koji su imali oznaku P.Z.E. *Lončarić:* „Da, to su P.Z.E. zakoni, radi se o zakonskim prijedlozima iz područja uskladbe, kojima se nacionalno zakonodavstvo usklađivalo s europskom pravnom stečevinom i koji su imali prioritet u donošenju. To je značilo da se sjednica Odbora trebala sazvati brzo, u što kraćem roku i ti prijedlozi su trebali biti raspravljeni, te je o njima trebalo donijeti odluku, većinom glasova članova Odbora. Odbor ima ukupno 13 članova, uz predsjednika, potpredsjednika, još 11 članova, što je značilo da je 7 članova trebalo dići ruku i reći da su suglasni s time da je prijedlog usklađen s EU, s acquis-em.“ *Šurina:* „Rekli ste da su ti zakonski prijedlozi morali ići u žurnom, hitnom postupku. Koji je bio glavni razlog za to, količina materijala?“ *Lončarić:* „Da, zbog količine materijala, a i prioriteta. Sve što se tiče Europe i pristupanja EU imalo je prioritet za Republiku Hrvatsku. To je dogovoreno i odlučeno na razini svih parlamentarnih stranaka, te na nivou vrha države. Kad je prijedlog imao oznaku P.Z.E., nije se mogao staviti u ladicu i reći: OK, budemo sjednicu sazvali za 3 tjedna. Sjednica je morala biti promtno, ako smo ga dobili u četvrtak, a obično jesmo, nakon sjednice Vlade u četvrtak, koja ga upućuje u parlamentarnu proceduru, uz neizostavnu Izjavu o usklađenosti, a da bi zakonski prijedlog iz uskladbe (P.Z.E.) došao na plenarnu sjednicu, mora imati i naše mišljenje, izjavu Odbora, da je zakonski prijedlog usklađen. Stoga smo mi u Odboru provjeravali tablicu usklađenosti koja je morala biti u prilogu tj. na kraju teksta svakog zakonskog prijedloga, na zadnjoj stranici. Ta tablica je ustvari jedno tehnički vidljivo mjerilo, stručna služba Odbora provjerila bi tu tablicu, a nakon toga je bila sjednica Odbora, gdje bi članovi Odbora - predstavnici stranaka, dali svoj input. Naravno, svi oni su prije održavanja sjednice Odbora dobili na svoj stol taj prijedlog, on im je uvijek bio dostavljen. Na sjednici Odbora vodila se rasprava i članovi Odbora mogli su se izjasniti ukoliko nisu bili zadovoljni s određenim dijelom prijedloga,

a uvijek je na sjednicu Odbora dolazio i predstavnik resora koji je izrađivao taj zakonski prijedlog, najčešće je to bio državni tajnik ili pomoćnik ministra, on je podnio uvodno izlaganje, a ujedno je odgovarao na pitanja članova Odbora, njegova uloga bila je da brani taj zakonski prijedlog. Dakle, u uvodnom izlaganju predstavnik predlagatelja rekao je u kom dijelu je zakon usklađen, nakon toga predsjednik Odbora bi otvorio raspravu i pozvao zastupnike – članove Odbora da uzmu riječ te da ukoliko žele postave pitanje predstavniku predlagatelja. Iz tog se mogla razviti rasprava, a ako nije bilo pitanja, pristupilo se glasovanju o tom prijedlogu. Ako većina članova Odbora digne ruku da su suglasni s time da je prijedlog usklađen s acquis-em, onda taj prijedlog prolazi i ide na plenarnu sjednicu.“ *Šurina:* „Uz Odbor za europske integracije koji je bio dužan očitovati se o svakom zakonskom prijedlogu iz uskladbe koji je nosio oznaku P.Z.E., o tom prijedlogu bilo se dužno očitovati i matično radno tijelo, resorni odbor?“ *Lončarić:* „Da, matično radno tijelo iz čije je nadležnosti određeni zakonski prijedlog očitovalo se o zakonskom prijedlogu, a Odbor za europske integracije je samo pratio i ocjenjivao usklađenost tog zakonskog prijedloga s acquis-em, je li prošao sve faze u usklađivanju, ima li usporednu tablicu koja treba biti u prilogu zakonskog prijedloga i postoji li eventualno nešto sporno da nije usklađeno, jer mi ne ulazimo u meritum, u sadržaj zakona, već ocjenjujemo samo njegovu usklađenost s acquis-em i to naše mišljenje je isključivo bitno za sjednicu. Rasprava na Odboru se vodila isključivo o tome je li prijedlog usklađen na dobar način. Zastupnici članovi Odbora mogli su pitati je li materija prijedloga usklađena na dobar način odnosno kad će se početi primjenjivati nešto što je usklađeno, ali se još ne primjenjuje. Odbor se nije referirao na sadržaj zakona, već na njegovu usklađenost. Na sadržaj zakona referiralo se matično radno tijelo iz čije nadležnosti je zakonski prijedlog. Nama na stol Odbora dolazili su isključivo zakonski prijedlozi iz uskladbe (P.Z.E.), a prijedlozi zakona koji nisu podlijegali uskladbi (P.Z.) nisu bili zakoni koji se tiču našeg odbora. Što se tiče procedure donošenja zakona, je li prijedlog upućen u redovnom ili hitnom postupku, o tome je odlučivala Vlada, to nije imalo nikakve veze s Odborom za europske integracije. Međutim, politička odluka je bila da o zakonima iz uskladbe bude raspravljano brzo, da imaju prioritet, s obzirom na politički dogovor i konsenzus oko što skorijeg članstva Hrvatske u EU kao strateškog prioriteta. Međutim, i oni koji su prolazili redovnu proceduru, a imali su oznaku P.Z.E., prolazili su proceduru u Odboru za europske integracije koji se referirao na njihovu usklađenost s acquis-em.“ *Šurina:* „Možemo li se osvrnuti na razliku između Odbora za europske integracije i Nacionalnog odbora. Nacionalnom odboru na stol nisu

dolazili prijedlozi zakona iz uskladbe (P.Z.E.), međutim, oni su ispred sebe imali pregovaračka stajališta Hrvatske iz kojih se moglo vidjeti u kojim segmentima će trebati ići na zakonodavne izmjene, dakle, oni su unaprijed odobravali potrebne normativne zahvate iz uskladbe, koje je tek onda Vlada izrađivala i po izradi upućivala u saborsku proceduru kao P.Z.E. (zakonske prijedloge iz uskladbe), na čiju se pak usklađenost onda referirao Vaš Odbor za europske integracije, prije rasprave i glasovanja o tom zakonskom prijedlogu na plenarnoj sjednici. Tako da se Nacionalni odbor očitovao de facto o budućem P.Z.E.-u dajući Vladi suglasnost za njegovu izradu, a Vaš Odbor je provjeravao usklađenost tog P.Z.E.-a kojeg je Vlada izradila i uputila u saborsku proceduru na donošenje. Dakle, postupak verificiranja izrade zakona kreće još u Nacionalnom odboru, a završava provjerom njegove usklađenosti u Odboru za europske integracije.“ *Lončarić:* „Tako je, da, upravo kao što ste rekli“ (Lončarić, intervju, 24. 10. 2011.).

U razgovoru koji sam vodila 29. 8. 2013. s Tatjanom Briški, tajnicom Odbora za europske integracije u 7. sazivu, koji je ulaskom Hrvatske u članstvo EU postao Odbor za europske poslove, promijenivši ne samo svoje ime, već i nadležnosti, što je verificirao novi Poslovnik Sabora koji je stupio na snagu također ulaskom Hrvatske u članstvo EU 1. 7. 2013., upitala sam ju kako je tekao postupak usklađivanja zakonodavstva u samim počecima procesa pristupanja Hrvatske EU, kad je Odbor za europske integracije tek formiran, u 4. sazivu Sabora, kada je također obnašala dužnost tajnice tog Odbora. *Briški:* „Odbor je osnovan Poslovnikom Sabora još 2000. godine, a konstituiran je 2001. kada je održana prva sjednica. Odmah po konstituiranju Odbor je donio Poslovnik o radu. U to početno vrijeme rada, Odbor se usredotočio uglavnom na bilateralnu suradnju sa relevantnim odborima u državama članicama EU, uspostavili smo kontakte sa predsjednicima drugih odbora u parlamentima država članica EU, ostvarili smo suradnju s njima i zapravo smo kroz kontakte sa drugim parlamentima pokušavali usmjeriti budući rad Odbora za europske integracije. Također, sudjelovali smo na konferencijama i seminarima koji su se održavali u Hrvatskoj, organizirali smo sami rasprave o europskim temama u Saboru, ali nismo se bavili praćenjem usklađivanja sve dok na Odbor nisu počeli dolaziti prijedlozi zakona iz uskladbe (P.Z.E.) koji su u prilogu imali instrumente usklađivanja: Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz. Sve dotad na dnevnom redu sjednica Odbora nismo imali zakonodavne akte, odnosno nismo do tada na sjednicama Odbora raspravljali o pojedinačnim prijedlozima zakona koji se usklađuju. Iako, usklađivanje se već tada vršilo, međutim, ono nije bilo evidentirano i vođeno na način kako je naknadno propisano Odlukom o instrumentima

usklađivanja.“ *Šurina:* „Dakle, u to početno vrijeme rada Odbora, zakonski prijedlozi iz uskladbe nisu dolazili na stol Vašeg Odbora, nego su dolazili u matične odbore?“ *Briški:* „Tako je, zakonski prijedlozi iz uskladbe dolazili su u matična radna tijela, u čijoj nadležnosti je materija prijedloga zakona, ali bez oznake P.Z.E. Ta evidencija prijedloga zakona iz uskladbe koji nose oznaku P.Z.E. i koji u prilogu imaju Izjavu o usklađenosti vodi se u Odboru za europske integracije od 2003. godine. Taj proces je trajao neko vrijeme. Stvar je u tome da je Vlada naknadno, 2002. godine, donijela svoju odluku o instrumentima usklađivanja, znači o Usporednom prikazu i o Izjavi o usklađenosti. I dok je to profunkcioniralo, bio je taj odmak 2001. i 2002. u kojem se usklađivanje nije provodilo na formalno definiran način. Međutim, usklađivanje se vršilo i tada, samo što Odbor za europske integracije o tome nije vodio evidenciju jer još nije dobivao P.Z.E. zakone koji su u prilogu imali Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz. No, treba naglasiti da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju proizvodio učinke od svog potpisivanja i Sabor je već tada, od 2001., sudjelovao u uskladbi zakonodavstva, ali Odbor je počeo voditi evidenciju o tome tek 2003., kada je Vlada u Sabor počela dostavljati zakonske prijedloge iz uskladbe sa pratećim prilozima: Izjavom o usklađenosti i Usporednim prikazom. Od tada su svi P.Z.E.-ovi prolazili proceduru na Odboru za europske integracije koji je ocjenjivao nihovu usklađenost“ (Briški, intervju, 29. 8. 2013.).

U razgovoru sa Nevenom Mimicom, predsjednikom Odbora za europske integracije u 5. i u 6. sazivu Sabora, neposredno nakon zaključenja pregovora za članstvo Hrvatske u EU, 5. 7. 2011., postavila sam mu pitanje kako ocjenjuje suradnju svog Odbora koji je bio zadužen za praćenje usklađivanja zakonodavstva i Vlade koja je upućivala Saboru na donošenje zakonske prijedloge iz paketa uskladbe. *Mimica:* „Ono što treba istaknuti je da je na čelu Odbora od početka bio predstavnik opozicije i to se načelo zadržalo i kroz sljedeće sazive Sabora, sve do 6. saziva u kojem smo i zaključili pregovore. Dakle, vladajući imaju većinu u Odboru, ali je na čelu Odbora predstavnik opozicije. Odmah nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju mi smo počeli i posao na prilagodbi zakonodavstva, ne čekajući ratifikaciju SSP-a, a to je trebao ocjenjivati Odbor za europske integracije, razinu prilagodbe našeg zakonodavstva s europskim. Prvo je trebalo definirati u kojim područjima zakonodavstva početi usklađivanje, jer sam Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju nije izravno definirao područja, osim dijelom u području tržišnog natjecanja gdje se tražilo što brže usklađivanje. Generalno se u tom Ugovoru tražilo da se hrvatska i europska strana dogovore o programu i redoslijedu usklađivanja. Mi smo

se tad dogovorili da područje unutarnjeg tržišta bude područje na kojem će početi usklađivanje zakonodavstva, jer smo držali da je to izuzetno važno, pošto je sam SSP ukinuo carine u međusobnoj trgovini Hrvatske i EU, pa je bilo potrebno osigurati i druge gospodarske procese da funkcioniraju u Hrvatskoj na isti način kakav se primjenjuje u EU tako da oni iz EU koji posluju sa Hrvatskom imaju poznate zakonodavne uvjete i kada rade na hrvatskom tržištu. Dakle, odlučili smo se da gospodarsko zakonodavstvo, iz područja unutarnjeg tržišta najprije počnemo usuglašavati s europskim. I Odbor za europske integracije je bio taj koji je ocjenjivao razinu uskladbe, prijedloge je dostavljala Vlada, i ta suradnja i taj međuodnos Vlade i Sabora je od samog početka dobro funkcionirao tako da Sabor nije nikad bio usko grlo tog procesa usklađivanja. Odbor za europske integracije je vrlo uredno razmatrao, raspravljao i utvrđivao usklađenost s europskim zakonodavstvom. Nismo razvijali pravnu službu u Saboru, u Odboru za europske integracije, koja bi samostalno usklađivala. No, razvili smo 2002. - 2003. godine sustav koji je omogućio da članovi Odbora za europske integracije dobiju potpuni uvid u konkretne detalje usklađivanja za svaki pojedini nacrt zakona, a da se pritom oslanjaju na vladinu stručnu službu. Zato smo uveli dvije stvari: obvezu Vlade da uz svaki nacrt europskog zakona prilaže dva aneksa: Izjavu o usklađenosti i Usporedni pregled. U Izjavi o usklađenosti Vlada je detaljno navodila sa kojim obvezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju se usklađuje taj konkretan nacrt zakona i sa kojim od konkretnih dijelova pravne stečevine EU, sa kojom direktivom, odlukom, smjernicom EU se usklađuju pojedine odredbe našeg zakona. Izjava je sadržavala i u kojoj mjeri tako predloženog zakona je izvršeno usklađivanje - da li u potpunosti, ili dijelom, ako djelomično, zašto i u kojem roku, nakon što se ispune koji uvjeti će se u potpunosti uskladiti zakonodavstvo, dakle, to je bio sadržaj te Izjave o usklađenosti. Usporedni pregled je pak vrlo detaljan pravni akt kojim se u dvije kolone - s jedne strane je sadržaj odredbi pojedinog europskog dokumenta, sadržaj pravne stečevine, točno konkretnog članka neke direktive, a s druge strane - točno se uspoređivalo u kojem članku našeg nacrta zakona se taj sadržaj prenosi u naše zakonodavstvo i tako redom, po svakom članku europske direktive odnosno našeg zakona. Tako da na osnovi takve pravne podloge članovima Odbora za europske integracije je bilo doista moguće dobiti potpuni pravni uvid u način, razinu, sadržaj usklađivanja i podržati prijedlog.“ *Šurina:* „Je li promjenom vlasti došlo do neke nove politike prema EU ili je nova HDZ-ova Vlada preuzela posao i nastavila tamo gdje je stala Račanova Vlada i parlamentarna većina koja ga je podržavala u Saboru? Kako je tada tekla suradnja između Vlade i

Sabora? Vi ste tada došli na čelo Odbora za europske integracije.“ *Mimica:* „Za ono što se dogodilo krajem 2003. odnosno početkom 2004., to je vrijeme formiranja prve Sanaderove Vlade, nakon promjene vlasti, može se reći da se se poklopile dvije stvari: prvo, jedna dobro pripremljena podloga u cijelom procesu europskih integracija, dobro pripremljena u administrativno-tehničkom, ali i u političkom smislu. Naime, odnosi s EU u političkom smislu su postali potpuno otvoreni, postalo je jasno što Hrvatska, a što EU očekuje od tog procesa, da nas dovede što prije do sljedećeg koraka, do faze spremnosti i otvaranja pregovora o članstvu. Dakle, sa te strane politički teren je bio pripremljen, ali i administrativno je bio pripremljen kroz već definiran način usklađivanja zakonodavstva, tako da je jedna dobra podloga postojala i nije bilo potrebe izmišljati iz početka sustav.“ *Šurina:* „Želite reći da je HDZ-ova Vlada prihvatila ovaj sustav?“ *Mimica*: „Da, HDZ-ova Vlada je došla u situaciju da ima jedan već definirani i funkcionirajući sustav. Nastavljen je dijalog Vlade i Sabora, dapače, u tom djelovanju i području komuniciranja Vlade odnosno ministarstva s Odborom, dostavljanjem prijedloga zakona i popratnih aneksa, to je funkcioniralo na jednako dobar način, rekao bih kao i prije, kao do tada. Ja sam sad evo već 8 godina na čelu Odbora i nikad nismo bili u situaciji da nismo mogli procijeniti je li nešto usklađeno s europskim zakonodavstvom, nikad nismo bili u situaciji da sumnjamo u ono što je od strane Vlade došlo kao Izjava o usklađenosti. Ono što je bilo važno tada, 2004. godine je kako će se HDZ postaviti prema europskom procesu i mislim da to treba reći, Sanader se tu vrlo realno i realistično postavio, on je ocijenio da je dolazak do članstva u EU nešto što je uhvatljivo i da je to jedna od stvari koju njegova Vlada može ostvariti. Mislim da je ta njegova procjena o dohvatljivosti članstva u EU bila važna da bi to postalo jedan do prioriteta rada Vlade i krenuo je dalje tim putem u ubrzano usklađivanje s EU. Ocijenio je da je otpočinjanje procesa pregovora i završetak pregovora nešto što je ostvarljivo i da to može imati kao rezultat rada svoje Vlade“ (Mimica, intervju, 5. 7. 2011.).

Međunarodna suradnja i ostale aktivnosti Odbora za europske integracije

Osim sudjelovanja u zakonodavnoj aktivnosti, Odbor je raspravljao o svim izvješćima o tijeku pregovaračkog procesa, zatim o izvješćima o korištenju pretpristupnih programa pomoći Europske unije te o potvrđivanju međunarodnih ugovora koje je Republika Hrvatska sklopila sa Europskom unijom. Odbor je redovito održavao zajedničke sjednice s Nacionalnim odborom i Odborom za vanjsku politiku pri predstavljanju izvješća Europske komisije o napretku Republike

Hrvatske. Odbor je također imao intenzivnu vanjskopolitičku aktivnost, vezanu uz različite institucionalne kanale komunikacije.

Posebnu pažnju Odbor je posvećivao suradnji s odborima za europske poslove parlamenata država članica EU kao i suradnji s parlamentima država kandidatkinja za članstvo u EU i država u regiji. Na bilateralnim radnim posjetima odbori su razmjenjivali iskustva o sudjelovanju u procesu približavanja Uniji, o jačanju uloge nacionalnih parlamenata u postupku odlučivanja u Uniji te o svim drugim aspektima članstva u Uniji.

Tijekom pristupnog procesa Hrvatska je iskazivala snažnu podršku pristupu zemalja regije Europskoj uniji, pa je na inicijativu Odbora za europske integracije Hrvatskoga sabora uspostavljen COSAP *(Conference of the European Integration/Affairs Committees of States Participating in the Stabilisation and Association Process of the South-East Europe)* kao vid regionalne suradnje parlamentarnih odbora za europske integracije zemalja regije. COSAP djeluje od 2005. godine, u prvom redu radi prenošenja hrvatskih iskustava u integracijskom procesu, pregovorima s EU, ali i prenošenja iskustava u transformaciji države i njenih institucija koja mogu biti od interesa za susjedne zemlje, neke već kandidatkinje, a neke potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU.

Sastanci COSAC-a (*Conference of the Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union),* odbora za europske poslove nacionalnih parlamenata država članica EU, predstavljaju važan okvir za suradnju nacionalnih parlamenata država članica EU. U rad COSAC-a uključeni su i odbori nadležni za europske poslove ili integracije država kandidatkinja za članstvo u EU u statusu promatrača. Slijedom hrvatskog stjecanja statusa države kandidatkinje, Odbor za europske integracije Hrvatskoga sabora je od 2004. godine sudjelovao u radu COSAC-a u statusu promatrača, zajedno s ostalim zemljama kandidatkinjama, čiji odbori su također imali takav status.

Govoreći o međunarodnim aktivnostima Odbora za europske integracije, tajnica Odbora Tatjana Briški je kazala: „Odbor je imao stvarno bogatu međunarodnu aktivnost, odnosno vrlo aktivan dnevni red kako u bilateralnim kontaktima, tako i u multilateralnim događanjima. Posebno se tu ističe Neven Mimica koji je od 2004. bio na čelu Odbora i u tom svojstvu sudjelovao je, zajedno s članovima Odbora u radu COSAC-a, to je Konferencija odbora za europske poslove država članica EU, a Hrvatska je kao država kandidatkinja mogla sudjelovati na sjednicama kao promatrač. Upravo kroz COSAC smo uspostavili bilateralne, gotovo osobne

kontakte s predsjednicima drugih odbora i na tome gradili suradnju s njima, razmjenu iskustava, sudjelovali na brojnim konferencijama i nastojali te europske poslove i EU koja je sama po sebi vrlo složena što više približiti građanima, učiniti dostupnijom“ (Briški, intervju, 29. 8. 2013.).

Na koji način se Odbor za europske integracije Hrvatskoga sabora uključio u rad COSAC-a tijekom integracijskog procesa, upitala sam Nevena Mimicu, predsjednika tog Odbora u 5. i u 6. sazivu Sabora, koji je kazao: „Unutar EU-a je, čak i prije Lisabonskog ugovora, postojao taj nadzorni mehanizam nacionalnih parlamenata koji se usklađuju kroz već formirane institucije stalnih predstavnika - predsjednika odbora za europske poslove zemalja članica koji se 4 puta godišnje sastaju i dogovaraju način nadzora nacionalnih parlamenata nad tzv. demokratskim deficitom koji postoji, koji je ugrađen u način funkcioniranja EU-a, i to upravo na području svega onoga što nacionalni parlamenti smatraju potrebnim da bi se osigurao njihov utjecaj u usklađivanju zakonodavstva u uvjetima kada na europskoj razini praktično vlade kroz Vijeće EU usklađuju novo europsko zakonodavstvo. Ta suradnja odbora za europske poslove zemalja članica (COSAC) postoji već 20, 30 godina i Hrvatska se od trenutka kad je postala kandidat, od 2004. uključila u rad kao promatrač na sastancima tih predsjednika nacionalnih odbora, što nam je s jedne strane omogućilo trening, da vidimo što trebamo učiniti jednog dana kad postanemo članica, a s druge strane nam je to bila prilika redovnih kontakata sa svim vodećim parlamentarcima koji se bave europskim pitanjima, za lobiranje i prezentiranje hrvatskih stavova, očekivanja i potreba u cijelom ovom pristupnom procesu. Dakle, s jedne strane uključili smo se kao Odbor u suradnju s parlamentima i odborima zemalja članica, a s druge strane smo željeli podijeliti svoja iskustva u regiji, željeli smo da taj napredak i put koji smo prije drugih i bolje od drugih u regiji prešli, da podijelimo svoja iskustva pogotovo o ulozi parlamenta u tom procesu, tako da smo inicirali stalne šestomjesečne sastanke predsjednika svih odbora za europske integracije zemalja jugoistočne Europe, tj. zemalja Procesa stabilizacije i pridruživanja (COSAP) po modelu ove europske stalne suradnje odbora za europske poslove (COSAC). Tako da smo praktično sa svim odborima za europske poslove zemalja članica EU, zemalja u regiji, pa i šire, koje su tek u Istočnom partnerstvu, koje su tek na putu k EU - poput Ukrajine, kavkaskih zemalja, sa svima njima smo uspostavili kontakte i razmjenjivali posjete, što je bio važan dio parlamentarne diplomacije koji smo provodili“ (Mimica, intervju, 5. 7. 2011.).

Već tijekom pristupnog procesa Odbor za europske integracije se pripremao za novu ulogu Sabora kao nacionalnog parlamenta države članice EU od 1. 7. 2013., od kada Odbor

djeluje pod novim imenom Odbor za europske poslove i ima središnju ulogu u procesima parlamentarnog nadzora Vlade u europskim poslovima te provjere načela supsidijarnosti. Od ulaska Hrvatske u članstvo EU promjene su nastupile i u strukturi Odbora za europske integracije koji od 1. 7. 2013. kada je postao Odbor za europske poslove ima povećan broj članova, umjesto nekadašnjih 13 ima 17 članova (predsjednik, 2 potpredsjednika i 14 članova). Od 1. 7. 2013. Odbor za europske poslove postao je punopravan član COSAC-a, što između ostalog podrazumijeva pravo sudjelovanja u donošenju svih odluka na sastancima COSAC-a.

Zaključno o ulozi Odbora za europske integracije

Neupitna je pozitivna uloga Odbora za europske integracije već u samim počecima integracijskog procesa. Iz prethodno izloženog vidi se da je upravo od tog Odbora potekao prijedlog za označavanje zakonskih prijedloga iz područja uskladbe posebnom oznakom koja bi omogućavala hitnu proceduru donošenja tih zakona, o čemu je prethodno potrebno postići dogovor svih parlamentarnih stranaka. Prijedlozi Odbora prihvaćeni su u prosincu 2001. donošenjem Izmjena i dopuna Poslovnika Sabora (NN 117/2001), kojima se razradilo postupanje s prijedlozima zakona koji su u postupku usklađivanja s pravnom stečevinom EU. Odbor za europske integracije idejni je začetnik nužnosti stvaranja hrvatskog političkog konsenzusa po pitanju europskih integracija, a kad je Sabor u pitanju, nužnosti postizanja dogovora svih parlamentarnih stranaka po tom pitanju. Te ideje doskora su prihvaćene i potvrđene konsenzusno donesenom Rezolucijom Hrvatskoga sabora o pristupanju Hrvatske EU, 18. prosinca 2002.

Iz svega izloženog vidi se da je Odbor za europske integracije već u samim začecima svog rada, još prije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, prioritete svog djelovanja stavio na: 1) praćenje cjelokupnog procesa pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji; 2) praćenje usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU; 3) vanjskopolitičke aktivnosti Odbora. Kao začetnik nužnosti stvaranja parlamentarnog konsenzusa po pitanju EU, preteća je Nacionalnog odbora koji je operacionalizirao parlamentarni konsenzus svojim djelovanjem i ustrojem te koji je konstituiran u Saboru 2005. upravo kao produkt uspostavljenog parlamentarnog konsenzusa. Od 2005., od svog osnivanja, većinu poslova praćenja cjelokupnog procesa pridruživanja Republike Hrvatske EU, preuzeo je Nacionalni odbor, a Odbor za europske integracije ostao je prvenstveno zadužen za praćenje uskladbe zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom.

4.3.2. Aktivnosti Nacionalnog odbora

Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora (NN 12/05) kao saborskog radnog tijela za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU, Hrvatski je sabor jednoglasno donio 19. 1. 2005., na temelju članka 43. Poslovnika Hrvatskoga sabora (NN 9/2001-pročišćeni tekst).

Sukladno članku 43. Poslovnika, Sabor može, uz radna tijela izrijekom navedena u Poslovniku, osnovati i druga radna tijela radi razmatranja pojedinih pitanja.

Odluku o imenovanju predsjednika, potpredsjednika i članova Nacionalnog odbora (u nastavku NO) Hrvatski sabor donio je na sjednici 9. 3. 2005., na temelju točke III. Odluke o osnivanju NO (NN 12/05). Prvi predsjednik NO bio je zastupnik i predsjednik najveće opozicijske stranke u Saboru, Socijaldemokratske partije Hrvatske, Ivica Račan, nakon čije je smrti dužnost predsjednika Odbora do kraja petog saziva Sabora obnašao Zoran Milanović, novi predsjednik SDP-a. Tijekom šestog parlamentarnog saziva dužnost predsjednice NO obnašala je Vesna Pusić, oporbena zastupnica i predsjednica Hrvatske narodne stranke-Liberalnih demokrata, koja je na toj dužnosti bila do zaključenja pristupnih pregovora odnosno do zaključenja rada NO u 6. sazivu Sabora. U petom sazivu potpredsjednik Nacionalnog odbora bio je Luka Bebić iz vladajuće stranke HDZ-a, a u šestom sazivu Vladimir Šeks, također zastupnik vladajućeg HDZ-a.

Detaljna pitanja o radu Nacionalnog odbora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU bila su uređena Poslovnikom o radu Nacionalnog odbora koji je donesen na sjednici NO održanoj 16. prosinca 2005. Poslovnik NO donesen je na temelju članka 54. stavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora i točke VIII. Odluke Hrvatskoga sabora o osnivanju Nacionalnog odbora (NN 12/05). Poslovnikom NO uređuju se prava i dužnosti predsjednika, potpredsjednika i članova NO; način rada NO; javnost rada NO, te obavljanje stručnih, administrativnih i tehničkih poslova za potrebe NO.

Što se tiče prava i dužnosti predsjednika Nacionalnog odbora, on: saziva, predlaže dnevni red i predsjeda sjednicama Nacionalnog odbora; potpisuje akte (odluke, smjernice i mišljenja) Nacionalnog odbora o pregovaračkim pozicijama i drugim pitanjima koja će se otvarati tijekom pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU; brine se o provođenju zaključaka NO i zaključaka Sabora iz djelokruga NO. Potpredsjednik NO, u slučaju spriječenosti ili odsutnosti predsjednika, ima njegova prava, obveze i odgovornosti, a u slučaju spriječenosti ili odsutnosti predsjednika i potpredsjednika, sjednicom NO može predsjedati član NO kojeg za to ranije

ovlasti predsjednik. Svaki član NO može, uz odgovarajuće obrazloženje, inicirati sazivanje sjednice NO. Predsjednik Nacionalnog odbora dužan je sazvati sjednicu kad to zatraži jedna trećina članova NO.

Nacionalni odbor najmanje dva puta godišnje izvješćuje Hrvatski sabor o svom radu. Izvješće Hrvatskom saboru podnosi se u pisanom obliku, a na sjednici Sabora ga obrazlaže predsjednik, odnosno u slučaju njegove spriječenosti ili odsutnosti potpredsjednik NO.

Što se tiče javnosti rada NO, članak 10. Poslovnika o radu NO glasi: „Sjednice Nacionalnog odbora se u pravilu održavaju bez nazočnosti javnosti. Predsjednik Nacionalnog odbora može, nakon konzultacija s članovima, odlučiti da pojedinačne sjednice Nacionalnog odbora budu otvorene za javnost. Kada se sjednice održavaju bez nazočnosti javnosti, predsjednik Nacionalnog odbora izvješćuje javnost o predmetu rasprave i donesenim odlukama“.

Nacionalni odbor ima stručnu službu za obavljanje stručnih, administrativnih i tehničkih poslova, koja pomaže predsjedniku Odbora u pripremama sjednica Odbora, priprema nacrte stručnih mišljenja i smjernica Nacionalnog odbora o pripremljenim pregovaračkim pozicijama te o drugim pitanjima koja su predmet rasprave tijekom pregovora s EU, a prema potrebi i o usuglašavanju hrvatskog zakonodavstva s propisima EU.

Potpuno je drugačiji način rada i odlučivanja bio u ovom saborskom tijelu naspram rada i odlučivanja u drugim saborskim radnim tijelima - odborima, koji su zauzimali stavove i donosili odluke većinskim glasovanjem. Nacionalni odbor sukladno Poslovniku o svom radu odluke na sjednicama donosio je isključivo konsenzusom svih nazočnih članova s pravom odlučivanja, tj. konsenzusom svih nazočnih članova iz reda zastupnika, pri čemu je sjednici trebala nazočiti natpolovična većina članova koji imaju pravo odlučivanja, a to znači najmanje 7, od ukupno 13 članova NO iz reda zastupnika (čl. 4. Poslovnika).

Uz sjednice, Nacionalni odbor je tijekom svog djelovanja održao i niz okruglih stolova o temama bitnim za pristupanje Hrvatske EU, ali i za funkcioniranje Republike Hrvatske unutar EU. Tako su, između ostalog, održani okrugli stolovi o učinkovitosti pravosuđa, socijalnom uključivanju, sustavu zaštite potrošača, fondovima EU i dr.

Nacionalni odbor održao je ukupno 65 sjednica te je Hrvatskom saboru podnio ukupno 10 izvješća o svom radu. Rasprave o tim izvješćima na plenarnim sjednicama Sabora predstavljale su priliku za parlamentarnu raspravu o statusu hrvatskih pristupnih pregovora. Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske EU zaključeni su 30. lipnja 2011., čime je iscrpljena svrha zbog

koje je NO osnovan. Odbor je nastavio djelovati do kraja šestog saziva Hrvatskoga sabora, koji je zaključen raspuštanjem Sabora 28. listopada 2011. godine.

U nastavku ću opisati najvažnije aktivnosti Nacionalnog odbora.

Praćenje pregovora – davanje suglasnosti na pregovaračka stajališta Hrvatske

Nacionalni odbor imao je obvezujuću kontrolnu funkciju nad svim pregovaračkim stajalištima Hrvatske koja je predlagala Vlada, što je uključivalo obvezu potvrđivanja/davanja suglasnosti na sva pregovaračka stajališta Republike Hrvatske i to konsenzusom svih članova NO s pravom odlučivanja kao predstavnika svojih parlamentarnih frakcija.

Za razliku od Odbora za europske integracije, koji je bio zadužen za pravnu kontrolu pristupnog procesa, prateći i ocjenjujući razinu uskladbe zakonodavstva, Nacionalni odbor vršio je političku kontrolu pristupnog procesa, nadgledajući ukupni tijek pregovora, ali i aktivno participirajući u izradi pregovaračkih stajališta Hrvatske, sukreirajući pregovarački proces zajedno s Vladom, te naposljetku odobravajući pregovaračka stajališta Republike Hrvatske u svakom poglavlju pregovora koja je predlagala Vlada Republike Hrvatske.

NO je aktivno participirao u izradi pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske, ponajprije kroz njihovu eventualnu doradu ili korekciju do postizanja punog konsenzusa članova Nacionalnog odbora – predstavnika svih stranaka u NO o njima. To je de facto značilo da je svaki član NO imao pravo ulaganja veta na svako pregovaračko stajalište. To se nikad nije formalno dogodilo, ali se zato radilo na usuglašavanju i korekciji, pa je stoga najtočnije definirati ulogu Sabora u postupku nadzora pregovora koje je vodila Vlada kao korektivnu ulogu. Drugim riječima, Nacionalni odbor je u ime Sabora vršio nadzor rada Vlade u vođenju pregovora, ali je ujedno bio i korektiv njenog rada.

Povrh toga, Nacionalni odbor imao je ulogu i u praćenju izvršavanja mjerila za zatvaranje poglavlja. Time je na sebe preuzeo ulogu nadzora i nad implementacijom zakonodavstva. Naime, kako je NO nadgledao ukupan tijek pregovora, pratio je i izvršavanje mjerila za zatvaranje poglavlja, a kako su mjerila obuhvaćala i provedbu normativnih akata koji su bili u uskladbi, može se reći da je na sebe preuzeo i nadzor nad implementacijom.

Ovome treba dodati da je Sabor zaključcima zaduživao Vladu i druga nadležna tijela za izvještavanje o provedbi zakona, a nerijetko su zakoni sadržavali odredbu kojom se zadužuje nadležno tijelo za praćenje implementacije i izvještavanje Sabora o provedbi zakona. To je

iskorak novodonesenog zakonodavstva koje je sadržavalo odredbe koje se tiču praćenja provedbe odnosno koje zadužuju tijela nadležna za nadzor implementacije i izvještavanje Sabora. Stoga su rad Sabora obilježile i rasprave o brojnim izvješćima o provedbi zakona koja je podnosila Vlada ili druga tijela koja je zadužio Sabor, čime su također rasle ovlasti parlamenta.

„Nacionalni odbor je svojevrstan eksperiment u hrvatskoj političkoj i institucionalnoj praksi, osnovan s ciljem očuvanja konsenzusa i Saveza za Europu, tijelo koje posreduje između Sabora i Vlade, koje istovremeno nadzire proces, ali i aktivno sudjeluje u njegovu kreiranju, sukreira ga s Vladom“, tako je definirala i opisala Nacionalni odbor njegova predsjednica u 6. sazivu Sabora V. Pusić, koja je na čelu tog radnog tijela bila sve do zaključenja pregovora (Pusić, intervju, 13. 7. 2011.). K tome je svaki član Nacionalnog odbora u svojim rukama imao i pravo veta nad čitavim pregovoračkim procesom, jer su se sve odluke morale donositi konsenzusom. Kako je NO morao konsenzusno potvrditi svako pregovaračko stajalište Republike Hrvatske, NO je de facto, ali i de iure, imao mogućnost zaustavljanja pregovaračkog procesa. Iako NO tijekom čitavog svog trajanja nije posegnuo za tim instrumentom, aktivno je koristio svoju korektivnu ulogu koja mu je omogućila da sukreira pregovarački proces zajedno s Vladom, kako su uostalom nalagali i svi konsenzusno usvojeni dokumenti vezani uz integracijski proces: Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU, Deklaracija o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU i dr.

Procedura usuglašavanja

Često se Saboru upućuje primjedba da je on samo glasački stroj vladajuće većine koji izglasava zakone koje upućuje Vlada, najčešće tijesnom parlamentarnom većinom. Međutim, ta pritužba nije točna kad je u pitanju bilo donošenje zakona iz uskladbe. Oko tih zakonskih prijedloga (P.Z.E.), zastupnici su najčešće zauzimali konsenzusni stav na plenarnoj sjednici, pri čemu su prvotno o potrebnim normativnim zahvatima u cilju uskladbe, a još prije Vladine izrade nacrta propisa, predstavnici svih parlamentarnih frakcija zauzimali stav u Nacionalnom odboru, u sklopu rasprave o pregovaračkim stajalištima Republike Hrvatske, te su provodili usuglašavanje sve do postizanja konsenzusne odluke i davanja suglasnosti na svako pregovaračko stajalište Republike Hrvatske u svakom poglavlju pregovora.

Nacionalni odbor je na taj način o svim normativnim zahvatima na planu uskladbe imao prilike, ali i dužnost raspravljati na svojim sjednicama i usuglašavati stavove predstavnika svih

stranaka. Iako NO na stolu nije imao zakonske prijedloge iz paketa uskladbe (jer ih je Vlada tek trebala izraditi), slijedom mjerila za otvaranje i zatvaranje pojedinog poglavlja bilo je razvidno koje su zakonske intervencije potrebne za ispunjavanje mjerila za otvaranje odnosno zatvaranje poglavlja i upravo su na sjednicama NO o potrebi donošenja tih zakona, a u sklopu rasprave o pregovaračkim stajalištima Hrvatske, predstavnici svih parlamentarnih stranaka zauzimali usuglašeni stav i davali suglasnost Vladi za njihovu izradu.

Može se zaključiti da su putem pregovaračkih stajališta zastupnici bili upoznati sa svim zakonima koji se trebaju donijeti ili mijenjati poradi uskladbe. Nakon rasprave i eventualne dorade pregovaračkog stajališta u NO se zauzimao konsenzusni stav i jednoglasno potvrđivalo svako pregovaračko stajalište Hrvatske. Konačno potvrđivanje stajališta Republike Hrvatske u određenom pregovaračkom poglavlju ujedno je predstavljao dogovor oko potrebnih normativnih zahvata odnosno budućih P.Z.E.-ova (prijedlog europskog zakona) koje je Vlada po izradi upućivala u saborsku proceduru. Sasvim sigurno je time jačala predstavnička demokracija zbog široke predstavljenosti i uvažavanja stavova svih članova NO kao predstavnika svih parlamentarnih frakcija. Iako je Nacionalni odbor definiran kao tijelo koje se ne bavi zakonodavstvom, već prati pregovore, on se itekako, iako neizravno, bavio zakonodavstvom, čime se potvrđuje da su pregovarački i zakonodavni proces bili dva neodvojiva procesa.

Davanje političkog legitimiteta procesu pregovora

NO je osnovan u siječnju 2005. godine. U točci 2. Odluke o osnivanju NO navodi se da je jedna od njegovih glavnih zadaća nadgledanje i ocjenjivanje tijeka pregovora, koje u ime Republike Hrvatske vodi Vlada. Sabor je još Rezolucijom o pristupanju Republike Hrvatske EU iz 2002. pozvao Vladu da krene u pregovore, opunomoćio ju je za vođenje pregovora, pri čemu je Sabor davao ključnu notu procesu, imao je jurisdikciju nad procesom pregovora, jer je prije svake stepenice koju je Vlada trebala preskočiti, on bio taj koji je prethodno donio političku odluku i time verificirao daljnje postupanje Vlade. To se najbolje vidi kad je u pitanju verifikacija svih pregovaračkih stajališta Hrvatske na Nacionalnom odboru prije njihovog upućivanja od strane Vlade u Bruxelles.

Sabor je imao političku i pravnu kontrolu nad ukupnim procesom pregovora Hrvatske s EU. Političku kontrolu imao je time što je nadgledao i ocjenjivao tijek pregovora, zahtijevajući pritom dogovorni konsenzus svih parlamentarnih stranaka kod odobravanja hrvatskih stajališta

koje će zastupati Vlada u pregovorima, a pravnu kontrolu imao je time što je nadgledao usklađenost zakonskih prijedloga s europskom pravnom stečevinom koje je Vlada upućivala u saborsku proceduru. Time je Sabor dao politički i pravni legitimitet procesu integriranja, što je i njegova ustavna uloga kao predstavničkog i zakonodavnog tijela. U Nacionalnom odboru za praćenje pregovora sjedili su predstavnici svih parlamentarnih frakcija i to je bio vid političke kontrole procesa integriranja koji je vodila Vlada, a koji je trebao biti monitoriran i konsenzusno odobren od strane svih parlamentarnih stranaka predstavljenih u NO. S druge strane, Odbor za europske integracije pratio je i ocjenjivao razinu usklađivanja zakonodavstva i time imao pravnu kontrolu nad procesom, ali ne samo on, već i Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav i Odbor za zakonodavstvo koji su pratili da zakonski prijedlozi iz uskladbe koje je Vlada upućivala u Sabor budu u skladu s hrvatskim Ustavom i pravnim sustavom.

Hrvatski sabor donio je nekoliko rezolucija, deklaracija i izjava (prethodno opisanih) koje su činile politički okvir za proces integriranja Republike Hrvatske u EU, za suradnju Vlade i Sabora u tom procesu, te za suradnju i dogovor svih parlamentarnih stranaka oko europskih pitanja, a najkonkretniji izraz tog političkog dogovora bilo je formiranje Nacionalnog odbora 2005. NO je konsenzusom odobravao svaku pregovaračku poziciju Hrvatske u pregovorima s EU koju je predlagala Vlada, a postizanju konsenzusne odluke prethodio je postupak usuglašavanja parlamentarnih stranaka i sukreiranja pregovaračke pozicije Hrvatske u svakom poglavlju pregovora zajedno s Vladom. Time je operacionaliziran prethodno proklamirani dijalog, zajednički rad i suradnja Vlade i Sabora u procesu europskih integracija.

Zatvorene sjednice

Nacionalni odbor radio je na zatvorenim sjednicama, a uporište za to imao je u Poslovniku Sabora i Odluci o osnivanju NO (NN 12/05), koju je Sabor donio temeljem Poslovnika. Naime, u Poslovniku Hrvatskoga sabora (NN 6/02-pročišćeni tekst), u glavi „Javnost rada“, odredba članka 255. glasi: „Sjednica ili pojedini dio sjednice radnih tijela Sabora mogu se na temelju odluke radnog tijela održati bez nazočnosti javnosti“. Dakle, Nacionalni odbor mogao je imati zatvorene sjednice temeljem slova Poslovnika Sabora kao i temeljem Odluke o osnivanju Nacionalnog odbora. Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora i Poslovnik o radu Nacionalnog odbora (NN 12/05) propisivali su da Nacionalni odbor u pravilu radi na zatvorenim sjednicama, iz čega implicitno proizlazi da su pregovori tajni. Zašto pregovaračka stajališta Hrvatske nisu bila

dostupna javnosti tijekom pregovora? Prema mišljenju članova Nacionalnog odbora, i onih iz opozicije i onih koji su predstavljali vladajuće, činjenica da su sjednice NO bile zatvorene za javnost pomogla je održavanju konsenzusa i dogovornom radu Vlade i Sabora u ovom procesu. Sjednice NO bile su zatvorene za javnost ponajviše iz razloga jer je najprije trebalo voditi međustranačke pregovore i usuglasiti zajednički, nacionalni stav, kako bi se uopće moglo usvojiti pregovaračko stajalište Hrvatske za što je bio potreban konsenzus, što je bilo puno lakše učiniti iza zatvorenih vrata gdje su predstavnici vlasti i opozicije imali više mogućnosti za otvoren dijalog i konstruktivan dogovor. Drugim riječima, prvo je trebalo pregovarati „u kući“, unutar nacionalnih političkih struktura kako bi se usuglasila i donijela zajednička pozicija svih parlamentarnih stranaka s kojom je onda Vlada izlazila pred EU i predstavljala ju kao hrvatsku pregovaračku platformu, a to je bilo puno lakše činiti bez medijske izloženosti koja potencira stranačku kompetitivnost.

Zašto su pregovori bili tajni, a sjednice Nacionalnog odbora zatvorene za javnost, te čija je to odluka bila, Vlade, Sabora ili zajednička odluka, upitala sam 10. 7. 2013. u intervjuu Gordana Jandrokovića, tada zastupnika HDZ-a i potpredsjednika Odbora za europske poslove 7. saziva Sabora, koji je tijekom 5. saziva obnašao dužnost predsjednika Odbora za vanjsku politiku Hrvatskoga sabora i voditelja hrvatskog Izaslanstva u Zajedničkom parlamentarnom odboru Republika Hrvatska – EU, a tijekom 6. saziva bio na čelu Državnog izaslanstva za pregovore te kao ministar vanjskih poslova i europskih integracija zaključio pregovore s EU na posljednjoj međuvladinoj konferenciji o pristupanju 30. lipnja 2011. *Jandroković* je kazao: „To je bila zajednička odluka koja je došla kao rezultat analize pregovora u drugim zemljama koje su postale članice EU prije nas. Sve te zemlje imale su pregovore koji su bili zatvoreni za javnost jer ne možete pregovarati s drugom stranom ako ta druga strana javno zna koje su vaše pozicije. U pregovorima neke stvari ne mogu biti javne jer onda gubite snagu svoje pozicije u zahtjevima koje ćete izložiti prema drugoj strani, to je bio jedan razlog. Nadalje, kad bi se o nekim temama koje su bile vrlo osjetljive, počela voditi nekvalificirana rasprava u javnosti, kroz medije, ona bi neminovno bila demagoška, populistička, koristili bi je u stvari oni koji bi iz nje htjeli iščupati određene političke bodove za sebe, a vrlo teška, složena, sofisticirana pitanja bi u javnoj debati dobivala trivijalnu dimenziju. Ponavljam, iskustva drugih koji su uspješno prošli prije nas čitav proces bila su takva da se tijekom pregovora izbjegava javna rasprava o sofisticiranim pitanjima jer ona često u javnoj debati dobivaju trivijalnu dimenziju i onda se to negativno odražava na

proces pregovora. Pregovarači tada više ne bi mogli pregovarati sukladno interesima Hrvatske nego bi se morali prilagođavati javnoj percepciji o određenim temama. Na sve moguće načine pokušavalo se izbjeći nekvalificiranu i demagošku javnu raspravu jer bi ona u konačnosti štetila pregovaračkom procesu, a time i interesima Hrvatske. A Nacionalni odbor je upravo i bio osnovan, jedan od ključnih razloga za njegovo osnivanje uz politički konsenzus je bio taj da se informiraju oni koji ne sudjeluju u izvršnom, u tehničko-operativnom procesu, dakle, da budu informirani, da politički znaju što se zbiva“ (Jandroković, intervju, 10. 7. 2013.).

Demokratski legitimitet odlučivanja u Nacionalnom odboru

Što se tiče demokratskog legitimiteta tako donesenih odluka u NO, članovi NO bili su opunomoćeni od svojih stranaka za odlučivanje na sjednicama NO. S obzirom da su dokumenti bili povjerljivi, a sjednice NO zatvorene za javnost, to je značilo da su predstavnici stranaka u NO imali de facto bianco punomoć svojih stranaka za zauzimanje stava i odlučivanje. Dokumenti o kojima se raspravljalo na sjednicama NO, a ticali su se pregovora i pregovaračkih stajališta, imali su oznaku „povjerljivo“, što implicira da su bili nedostupni svima onima koji nisu sudjelovali u radu NO, a ne samo široj javnosti. Postavlja se pitanje jesu li članovi NO imali obvezu izvještavati svoje stranke i stranačka tijela o odlukama koje su se donosile u NO, odnosno jesu li prethodne konzultacije u stranačkim tijelima bile obvezne? Uopće, na koji su način članovi NO zauzimali stav u NO, autonomno od stranke ili u dogovoru sa stranačkim tijelima?

Sabor je ovlastio NO da djeluje u njegovo ime kad je u pitanju praćenje pregovora i to na način da sve stranke opunomoće svoje predstavnike koji će kao članovi NO nakon rasprave i usuglašavanja konsenzusno odobriti pregovaračka stajališta Hrvatske koja predlaže Vlada u svakom poglavlju pregovora. Time su predstavnici svih parlamentarnih stranaka u Nacionalnom odboru bili opunomoćeni i za autonomno odlučivanje.

Sama mogućnost zaustavljanja procesa ulaganjem veta od strane bilo kojeg člana NO predstavljala je dovoljan stupanj autonomije svake stranke koja je opunomoćila svog predstavnika da ju predstavlja i da u njeno ime odlučuje u Nacionalnom odboru iza zatvorenih vrata tj. na zatvorenim sjednicama.

Tu je interesantan Lijphart (1992) i njegov konsocijacijski model, koji govori o tome da se odluke donose na samom vrhu, a da na njih nemaju utjecaja ni stranačka tijela ni članstvo. Pregovora se na vrhu i to tajno. Ipak, pregovarači imaju puni legitimitet koji su dobili od svojih

stranaka. Lijphart napominje da je takav model logičan, jer se inače ne bi ili bi se vrlo teško mogli voditi pregovori i iznaći zajednička odluka da postoji obveza konzultiranja stranačke baze ili stranačkih tijela. Slična situacija bila je i sa Nacionalnim odborom.

Tako je Vlada u Bruxelles slala pregovaračka stajališta Hrvatske koja je prethodno potvrdio Nacionalni odbor, ali javnost s njima nije bila upoznata. To je bio dogovoren način rada kojeg su konsenzusno odobrile sve parlamentarne stranke. Poznato je da i u prethodnim proširenjima zemlje kandidatkinje tijekom pregovora svoja pregovaračka stajališta nisu iznosila u javnost, nego su ona bila obznanjena nakon završetka pregovora. U Republici Hrvatskoj bio je postignut najširi politički konsenzus svih parlamentarnih stranaka i Vlade oko toga da na zatvorenim sjednicama NO i njegovi članovi koji su bili reprezentanti svih parlamentarnih stranaka, u ime svojih stranaka preuzmu odgovornost nadgledanja ukupnog tijeka pregovora što je uključivalo razmatranje, raspravu, usuglašavanje i konsenzusno potvrđivanje svih pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske u suradnji i dogovoru s hrvatskom Vladom. Uostalom, pregovaračka stajališta Hrvatske postajala su javna već onog trenutka kada su zakonski prijedlozi iz uskladbe ušli u saborsku proceduru i potom bili predmet rasprave na sjednici Sabora.

No, u razgovoru s Matom Arlovićem, koji je u 4. i 5. sazivu Sabora obnašao dužnost potpredsjednika Sabora, te sudjelovao u koncipiranju novog saborskog radnog tijela Nacionalnog odbora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU 2005. godine, na pitanje o opravdanosti rada Nacionalnog odbora na zatvorenim sjednicama, dobila sam zanimljiv odgovor. *Arlović*: „Pazite, Nacionalni odbor nije bio zatvoren.“ *Šurina:* „Kako nije, pa sjednice su mu bile zatvorene.“ *Arlović:* „Jesu, za javnost. Ali ne za zastupnike! Zastupnici su mogli, ako su imali interesa, prisustvovati svim tim sjednicama. Tako da onaj tko je baš htio dobiti punu informaciju, on je to mogao koristiti, samo da je htio.“ *Šurina:* „Dakle, zastupnici su mogli prisustvovati sjednicama Nacionalnog odbora?“ *Arlović:* „Ne samo Nacionalnog odbora, na bilo koje radno tijelo pa tako i na taj odbor, svakom zastupniku je bio otvoren pristup. On je mogao prisustvovati sjednici, mogao je čak i pitati, raspraviti, ali nije mogao odlučivati, jer nije bio član tog Odbora.“ *Šurina:* „Ali je mogao prisustvovati sjednici?“ *Arlović:* „Dakako. Pa i ja sam tako išao nekoliko puta kad me neka stvar interesirala što se raspravlja na Nacionalnom odboru.“ *Šurina:* „Ali zašto onda drugačije govore neki zastupnici?“ *Arlović:* „To je pitanje koliko su znali i htjeli koristiti svoja prava. Ništa drugo“ (Arlović, intervju, 9. 9. 2011.).

Rečeno je da je NO bio svojevrsni eksperiment u hrvatskoj političkoj i institucionalnoj praksi, tijelo koje posreduje između Sabora i Vlade, osnovano s ciljem očuvanja konsenzusa parlamentarnih stranaka u Savezu za Europu. Je li taj eksperiment bio uspješan? Da, ako se gleda njegovo trajanje, ali i krajnji rezultat, trajao je sve do kraja pregovora, a oni su uspješno zaključeni. NO je dao dobar input u čitav proces kroz dijalog Sabora i Vlade, kao i kroz interparlamentarni dijalog. Može se reći da je NO bio produžena ruka Sabora u procesu koji je vodila Vlada, a nadzirao i legitimirao Sabor, kako bi se zadržao dostatan utjecaj predstavničkog tijela nad političkim procesom od nacionalnog interesa.

Konsenzus je obznanjem i konstituiran još Rezolucijom Sabora iz 2002. godine o pristupanju Republike Hrvatske EU. Dvije godine poslije, 2004. Sabor potvrđuje taj konsenzus u Izjavi parlamentarnih stranaka o početku pregovora Republike Hrvatske i EU gdje se ponovno apostrofira postignut politički konsenzus. Naposlijetku, 2005. dolazi do osnutka Nacionalnog odbora kao produkta tog Saveza za Europu. Međutim, njegova uloga bila je znatno veća. Nacionalni odbor sukreirao je pregovarački proces zajedno s Vladom, dogovarajući s njom pregovaračke pozicije Hrvatske u pregovorima s EU. Osim što je imao kontrolnu funkciju, imao je i korektivnu ulogu u svim pregovaračkim pozicijama Hrvatske, sve do postizanja punog suglasja svih predstavnika parlamentarnih frakcija uključenih u NO koji su zajedno s Vladom definirali pregovaračka stajališta Hrvatske i time sukreirali pregovarački, a posljedično i zakonodavni proces.

I na europskoj razini praktično nacionalne Vlade kroz Vijeće EU kreiraju novo europsko zakonodavstvo i upravo stoga je izrazito važno definirati nadzorni mehanizam nacionalnih parlamenata koji najviše putem nacionalnih vlada utječu na europsko zakonodavstvo. Upravo zbog tzv. demokratskog deficita koji je de facto ugrađen u način funkcioniranja EU potrebno je ojačati nadzorne mehanizme nacionalnih parlamenata. Hrvatska se s time prvi puta susrela upravo kroz djelovanje NO tijekom pregovora za članstvo u EU.

Ono što je navedeno kao temeljna zadaća NO u dokumentima koji reguliraju funkcioniranje tog tijela je povjeravanje nadzorne uloge Sabora nad cijelim procesom približavanja Hrvatske EU upravo tom tijelu, na način da „daje mišljenje i smjernice u ime Hrvatskoga sabora o pripremljenim pregovaračkim pozicijama“ (Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora).

„U ovlastima je Odbor dobio kontrolu pregovaračkih stajališta, ali ključni zub, mogućnost utjecaja koji je unutra ugrađen, je mogućnost donošenja odluka o prihvaćanju pregovaračkih stajališta jedino konsenzusom, odnosno u Poslovnik o radu Nacionalnog odbora ugrađena je klauzula da ukoliko odluka nije donesena konsenzusom, pregovaračko stajalište ne može biti poslano Komisiji što znači da se zaustavlja cijeli proces. Odatle je proizlazio utjecaj Nacionalnog odbora. To je ujedno odgovor na pitanje jesu li članovi NO imali pravo ulaganja veta. Ako se odluke donose konsenzusom i ako jedan glas protiv znači da se odluka ne može donijeti, onda je to u stvari pravo veta. Iako ne piše nigdje pravo veta, ali piše da se odluke trebaju donositi jednoglasno. Da nije bilo te klauzule, Odbor bi bio samo jedan ukras, mjesto gdje se informira, ali Odbor ne bi imao nikakav utjecaj. Kad se radilo o većim stvarima u kojima nije postignut konsenzus, Odbor bi vratio pregovaračko stajalište, Vlada bi ga doradila i vraćala na sjednicu Nacionalnog odbora, a kad se radilo o manjim stvarima, rješavale bi se na samoj sjednici. Na primjer neki član Odbora bi u raspravi iznio neku primjedbu, amandman ili zahtjev i budući da je uvijek s druge strane sjedio glavni pregovarač ili predstavnik Vlade, to se moglo unijeti već na licu mjesta, na samoj sjednici Nacionalnog odbora, a u nekim slučajevima je moralo ići natrag na Vladu i onda se opet vratilo na Nacionalni odbor. U cijelom procesuiranju svih 35 poglavlja nikad nije veto donesen, odnosno uložen na taj način da je zaustavio slanje pregovaračkog stajališta u Bruxelles, zato što se svaka primjedba momentalno procesuirala i uglavnom prihvaćala ili modificirala. Nikad nije bilo da se neka primjedba koja je došla od nekog člana Odbora u nekom obliku nije prihvatila od strane Vlade. Ili bi se prihvatila primjedba člana Odbora ili bi se pronašlo neko kompromisno rješenje na licu mjesta, na sjednici Odbora“ (Pusić, intervju, 13. 7. 2011.).

Stoga bi ulogu Sabora u postupku nadzora pregovora koje je vodila Vlada najtočnije bilo definirati kao korektivnu ulogu. Naime, kako se pregovaračko stajalište Hrvatske moralo potvrditi konsenzusom svih članova NO kao predstavnika svih parlamentarnih stranaka, radilo se na usuglašavanju, što je uključivalo korekcije pregovaračkog stajališta, sve do njegovog konsenzusnog prihvaćanja od strane predstavnika svih parlamentarnih frakcija u NO. Sve su to odlike konsenzusnog modela demokracije koji po A. Lijphartu (2003) uključuje, između ostalog, ravnotežu snaga između izvršne i zakonodavne vlasti, njegovanje višestranačja i deliberacije, sve do uvođenja konsocijacijskih mehanizama, struktura i procedura – odličan primjer je upravo Nacionalni odbor u kojem je svaki član kao predstavnik pojedine parlamentarne frakcije, a u

Odboru su bile zastupljene sve parlamentarne frakcije, imao mogućnost ulaganja veta, ali sve u cilju dogovornog donošenja odluka, a ne namjernog blokiranja procesa.

To potvrđuju i stavovi koje su u intervjuima iskazali saborski zastupnici i djelatnici Stručne službe Sabora. Ani Lovrin, predsjednici Odbora za pravosuđe u 6. sazivu Sabora i ministrici pravosuđa u 5. sazivu, postavila sam pitanje je li Sabor dostatno ispunio svoje zadaće u pristupnom procesu temeljem ustavnih kompetencija koje su mu dane Promjenom Ustava 2000. i prelaskom na parlamentarni sustav, je li Hrvatski sabor pristupnom procesu dao legitimitet i je li ga dostatno nadzirao, uopće, je li dostatno sudjelovao u procesu kao zakonodavno i predstavničko tijelo? „Ako me pitate je li se nešto događalo mimo Sabora u pregovorima, odgovor je ne. Nacionalni odbor je permanentno kao saborsko tijelo bio involviran u sve stadije pregovora, od toga da smo na Saboru dobivali redovita šestomjesečna izvješća o tome kako pregovori napreduju, od toga da su pred Nacionalnim odborom bila sva pregovaračka stajališta, na kraju krajeva, do zakona, jer mnoga mjerila u pregovaračkom procesu i za otvaranje poglavlja i za zatvaranje poglavlja su zapravo u sebi nosila obvezu donošenja određenih zakona. Svi ti zakoni su bili pred parlamentom i da ih parlament nije izglasao, mjerila ne bi mogla biti ispunjena. Dakle, Sabor je u svemu tome itekako sudjelovao. Devedeset posto mjerila se ispunjavalo kroz donošenje zakona. Onog trenutka kad je to neko pregovaračko mjerilo postalo prijedlog zakona, onda je zapravo cijela javnost, naravno i svi zastupnici, bili s time upoznati. To se sve ne bi moglo realizirati da nije donijeto od strane Sabora, a kada je bilo pred Saborom, svatko je mogao slobodno o tome izražavati svoje mišljenje, prosuđivati, glasovati onako ili ovako“ (Lovrin, intervju, 21. 9. 2011.)

Ulogu Nacionalnog odbora opisala je i tajnica Nacionalnog odbora Tatjana Tomić, koja je na čelu stručne službe Nacionalnog odbora bila u 6. sazivu Sabora kada su otvoreni i zatvoreni pregovori u Poglavlju 23. te naposlijetku zatvoreni ukupni pregovori, kazavši: „Nacionalni odbor funkcionirao je na principu konsenzusa, što znači da se svaki zastupnik trebao složiti sa prijedlogom pregovaračkog stajališta. U nekoliko slučajeva je neki od zastupnika, koji put pozicijski, koji put opozicijski, tražio izmjenu pregovaračkog stajališta, i svaki put je ta izmjena usvojena od Vlade, i kao takvo, pregovaračko stajalište, sa dopunom ili izmjenom koju je predložio NO, poslano je u Bruxelles, to je postalo naše službeno stajalište. Svaki zastupnik je mogao u svakom trenutku blokirati proces. Članovi Nacionalnog odbora imali su ne deklarativnu, već stvarnu mogućnost ulaganja veta, čime bi proces bio zaustavljen. No, oni to nisu koristili. Na

stol NO dolazila su sva pregovaračka stajališta Republike Hrvatske i sve dopune i izmjene pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske. Članovi NO razgovarali su i o mjerilima koja traži Bruxelles i kako se ona trebaju ispuniti, tj. normativno riješiti. No, nismo usvajali mišljenje o mjerilima, već smo usvajali mišljenje o pregovaračkim stajalištima Hrvatske, a to znači da su postojale tri varijante: suglasni smo s pregovaračkim stajalištem, ili, suglasni smo uz određenu izmjenu, a ima i treća varijanta koju nismo koristili: nismo suglasni. Mi smo uvijek naposlijetku davali mišljenje: NO je suglasan s prijedlogom pregovaračkog stajališta Hrvatske npr. za Poglavlje 23. ili neko drugo poglavlje, ali prethodno smo se usuglašavali s Vladinim prijedlogom, pri čemu je NO djelovao kao korektiv tih stajališta“ (Tomić, intervju, 12. 10. 2011.).

Denis Čajo, prvi tajnik Nacionalnog odbora u 5. sazivu Sabora, tijekom kojeg su otpočeli pregovori s EU, dok je na čelu NO bio najprije Ivica Račan, potom Zoran Milanović (predsjednici najveće opozicijske stranke SDP-a), opisao je ulogu NO u pregovorima, kazavši: „Odluka o konstituiranju Nacionalnog odbora rezultat je konsenzusa parlamentarnih stranaka i pitanje dogovora između prvenstveno u to vrijeme Račana kao predsjednika najveće opozicijske stranke i tadašnjeg premijera Sanadera, pri čemu je u dogovoru oko koncipiranja sudjelovalo i tadašnje čelništvo Sabora, u prvom redu predsjednik Sabora Vladimir Šeks. U tom nekakvom trokutu rodila se ta osnovna ideja. U koncipiranju odluke sudjelovao je i potpredsjednik Sabora iz redova opozicije Mato Arlović. NO je osnovan kao posljedica Izjave o zajedničkom djelovanju Vlade i Sabora u procesu pregovora za članstvo u EU. U Odluci o osnivanju Nacionalnog odbora, stoji da NO nadgleda i ocjenjuje tijek pregovora. NO je imao ulogu vršiti političku kontrolu, jer su u njemu bile sve parlamentarne stranke, nadgledale su taj proces, što je u biti bio prvi politički konsenzus u hrvatskoj politici na jednom dugom procesu. Činjenica je da su Nacionalnom odboru dane velike ovlasti, već samom činjenicom da je svako pregovaračko stajalište, i ono početno i ono izmijenjeno pregovaračko stajalište Republike Hrvatske s kojim je pregovaračka skupina odnosno Državno izaslanstvo za pregovore odlazilo u Bruxelles, prolazilo kroz potvrđivanje Nacionalnog odbora. K tome, odluke su se donosile jednoglasno, konsenzusom. U praksi se događalo da je bilo primjedaba članova NO na pojedine dijelove pregovaračkih stajališta. Na sjednici bi član ili članica NO izrazili svoje neslaganje, komentar, mišljenje, koje bi nakon sjednice NO mi u stručnoj službi pripremili i u obliku mišljenja NO poslali Vladi, odnosno pregovaračkoj skupini. U mišljenju smo naveli što smatramo da treba napraviti, a onda bi se na to

očitovala pregovaračka skupina, odnosno Vlada. Činjenica je da je NO raspravio svako pregovaračko stajalište Republike Hrvatske, često i sukreirao odluke."

Na pitanje zašto je NO sve svoje odluke trebao donositi jednoglasno, D. Čajo je kazao: „NO je prvenstveno političko tijelo, koje izražava konsenzus. Zašto se odlučivalo jednoglasno? Jednostavno nije imalo smisla da se odluke donose većinom jer se u tom slučaju moglo dogoditi da oporba smatra da nešto treba promijeniti, a vladajuća većina smatra da ne treba, onda u tom slučaju uvijek prevladava stav vladajuće većine. Time što je odlučivanje bilo jednoglasno, davali ste mogućnost razgovara, dogovora i da oporba u konačnosti djeluje na proces. Jer ako se odluka donosila konsenzusom, onda je svaki član mogao svojim prigovorom zaustaviti proces. S druge strane, s obzirom da je NO kao političko tijelo i prema van bio izraz nacionalnog konsenzusa, onda se samim time što se odlučivalo jednoglasno, tjeralo jednu i drugu stranu, vladajuće i oporbu, da se pokušaju usuglasiti oko određenih pitanja koja su vezana za pregovore. U konačnosti je za svako pregovaračko stajalište postignut konsenzus. Znalo je biti rasprava, primjedaba, problema, ali na kraju su se članovi NO suglasili oko svih stajališta, jer ako se ne bi usuglasili, onda nema ni odluke NO, i time se zaustavlja proces" (Čajo, intervju, 12. 10. 2011.).

Sjednice i druge aktivnosti NO u 6. sazivu vezane uz Poglavlje 23.

Kako se Nacionalni odbor ponajviše angažirao u pregovorima upravo u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, koje je tematsko područje radnje, u nastavku ću prikazati neke od aktivnosti Nacionalnog odbora koje su prethodile otvaranju pregovora u Poglavlju 23., kao i neke od aktivnosti NO koje su prethodile uspješnom zaključivanju pregovora u tom poglavlju.

Institut „davanja mišljenja na pregovaračka stajališta Republike Hrvatske" u 5. i 6. sazivu Sabora dobar je pokazatelj kako je Nacionalni odbor sukreirao s Vladom pregovarački i zakonodavni proces, naime, putem pregovaračkog procesa kreirano je zakonodavstvo iz uskladbe, zakonodavni proces, a temeljem usvojenog zakonodavstva napredovao je pregovarački proces, u suradnji i zajedničkom djelovanju Hrvatskoga sabora i Vlade. To je ujedno potvrda da se radi o dva neodvojiva, međusobno interferirajuća procesa - zakonodavnom i pregovaračkom pa ih se niti u analizi ne može razdvojiti.

Nacionalni odbor bio je u potpunosti upoznat sa tijekom pregovaračkog procesa i u njemu je aktivno sudjelovao, što dokazuju zapisnici s njegovih sjednica na kojima se tematiziralo o svakom pregovaračkom poglavlju i davala suglasnost na svako pregovaračko stajalište

Republike Hrvatske. Zapisnici sa sjednica NO najbolji su pokazatelj da je Nacionalni odbor zajedno s Vladom sudjelovao u kreiranju pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske.

Analiza sjednice NO na temu davanja mišljenja NO o Prijedlogu pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske za Poglavlje 23. (prema Zapisniku s 42. sjednice NO)

Iznosim glavne akcente rasprave s 42. sjednice Nacionalnog odbora održane 9. i 18. ožujka 2009., temeljem zapisnika s te sjednice, na kojoj je usvojeno mišljenje Nacionalnog odbora o Prijedlogu pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske za Poglavlje 23.

Na sjednici 9. 3. 2009. uz članove NO iz reda zastupnika te vanjske članove sudjelovali su i glavni pregovarač Republike Hrvatske, pregovarač za Poglavlje 23. i drugi. Kako je nekolicina članova Odbora otkazala prisustvovanje sjednici, tog dana nije bio ostvaren kvorum dostatan za odlučivanje. Ipak, pregovaračko poglavlje je raspravljeno, a prisutni članovi dali su svoje primjedbe i sugestije, kako bi pregovaračka skupina mogla do nastavka sjednice 18. 3. 2009. predložiti kako da ih se ukorporira u finalni tekst.

Glavni pregovarač V. Drobnjak predstavio je prijedlog stajališta Republike Hrvatske za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, koje je, kako je rekao, novo u strukturi i sustavu svih dotadašnjih pregovora o pristupanju s bilo kojom prethodnom državom kandidatkinjom. „Hrvatsko pregovaračko stajalište je prvo ikad napravljeno na tu temu. Naime, kako u praksi, tako i u arhivima Europske unije ne postoji niti jedan dokument koji bi mogao poslužiti u cijelosti kao referentna točka za to pregovaračko stajalište. Stoga je hrvatsko stajalište u ovom poglavlju prvo i predstavlja svojevrsni pravno-politički presedan prema kojem će se ravnati sve zemlje koje dolaze iza Hrvatske“. Hrvatska u vrijeme održavanja sjednice još uvijek nije dobila formalni poziv za predaju pregovaračkog stajališta makar je ispunila tri formalna mjerila za otvaranje. Jedno je bilo iz područja pravosuđa, drugo iz područja borbe protiv korupcije, a treće iz područja temeljnih i manjinskih prava. „Da bismo dobili poziv za pregovaračko stajalište potrebno je još da se sve države članice suglase da postoji puna suradnja sa ICTY-em“, kazao je Drobnjak.

Pregovarač za Poglavlje 23. K. Turkalj naglasio je da ono što je kod ovog poglavlja karakteristično u odnosu na sva dotadašnja poglavlja je da ovdje postoji tek oskudna pravna stečevina. „Kod većine pregovaračkih stajališta radilo se o tome da se uspoređivalo nacionalno zakonodavstvo sa pravnom stečevinom i stupanj njegove usklađenosti. Pravnu stečevinu ovog poglavlja čini manji broj propisa koji su doneseni na nivou Europske unije. Radi se tek o zaštiti

osobnih podataka, besplatnoj pravnoj pomoći, o dva, tri dokumenta koja su relevantna u tom pogledu. Ono što je pravna stečevina u ovom poglavlju su ustvari međunarodni instrumenti, konvencije Ujedinjenih naroda i Konvencije Vijeća Europe kojih je Hrvatska već stranka. Ipak, Europska unija traži sposobnost državne uprave i države da provodi te predmetne konvencije sukladno najvišim europskim standardima. U Europskoj uniji oko pitanja koja su obuhvaćena ovim poglavljem postoji 27 standarda. Od Hrvatske se ne traži prosječan standard, nego se traži najviši standard, skoro po svakom pitanju i to je ono što ovo poglavlje ustvari čini još zahtjevnijim. Zbog nepostojanja primjera ovakvog pregovaračkog stajališta prethodnih krugova pregovora/proširenja, vodili smo se screening izvješćem, dokumentom koji je EU usvojila i koje je dostavila kao dokument kojim su konstatirali stupanj usklađenosti Hrvatske u ovom poglavlju. Pregovaračko stajalište pokriva teme koje su također definirane u mjerilima, a to su reforma pravosuđa, borba protiv korupcije, temeljna prava i prava građana EU. Prva tema je reforma pravosuđa, gdje govorimo o nezavisnosti, nepristranosti, profesionalnosti i učinkovitosti sudova. Jedno od glavnih pitanja koje se tiče nezavisnosti je pitanje ulaska u pravosudnu profesiju i upravljanja karijerama pravosudnih dužnosnika. Nepristranost se odnosi na poštivanje etičkih kodeksa, stegovne odgovornosti i pitanje imuniteta. Što se tiče pravosudne profesionalnosti, tu se govori o Pravosudnoj akademiji, o njezinom institucionalnom i pravnom okviru, kao i o programu višegodišnje edukacije za pravosudne dužnosnike. U odgovoru na pitanje učinkovitosti jasno je naznačen način kako će se riješiti problem starih predmeta, odnosno predmeta koji su stariji od 3 godine. Struktura pregovaračkog stajališta slijedi strukturu ostalih pregovaračkih stajališta, što znači da ima tri osnovna dijela: uvodni dio, gdje se konstatira da Hrvatska prihvaća pravnu stečevinu, drugi dio, gdje se daje detaljan opis sadašnjeg i treći dio, gdje se konkretiziraju mjere koje će se poduzeti kako bi se Hrvatska u potpunosti uskladila i podigla svoje sposobnosti na nivo koji se traži za punopravno članstvo. Na stajalištu je radila radna skupina za Poglavlje 23. koja je izradila temeljni dokument. U rad radne skupine pozivani su prema potrebi različiti eksperti“, rekao je K. Turkalj.

V. Pusić je iznijela primjedbe na Pregovaračko stajalište. Predložila je da se pojača formulacija da Hrvatska ide u pravcu objektiviziranja kriterija za izbor sudaca. „Stavivši to u pregovaračko stajalište pretvaramo realizaciju toga u neku vrstu benchmarka ili mjerila za zatvaranje, što je u konačnici dobro za Hrvatsku, da bi imali što jaču obvezu da to i realiziramo. Dogovoreno je da će se osnovati u okviru Pravosudne akademije Državna škola za pravosudne

dužnosnike i da će osobe koje ulaze u taj proces obrazovanja biti testirane i na ulazu i na završetku školovanja, te da će se temeljem tih testova napraviti nacionalna rang lista, koja mora biti dostupna svima. Nacionalna rang lista će se temeljiti na objektivnim rezultatima, dakle, na rezultatima testiranja i osobe s vrha liste, koje imaju najbolje ocjene na ispitima, imat će prioritet pri izboru sudačkog mjesta. To je jako dobar instrument, zato što koliko je to uopće moguće objektivizira kriterije za izbor osoba koje ulaze u sudačku profesiju. Međutim, postoji i institut Državnog sudbenog vijeća i po tome kako to izgleda u pregovaračkom stajalištu, DSV nema nikakve obveze uzimati u obzir ni poštivati rang listu koja je napravljena na temelju objektivnog testiranja. Budući da smo napravili pomak prema uvođenju objektivnih kriterija za vrednovanje sudaca koji ulaze u profesiju, u pregovaračkom stajalištu treba jače naglasiti činjenicu da će rezultati testiranja i objektivni kriteriji biti prvi kriterij DSV-u u odabiru i ulasku novih sudaca u profesiju, jer stavljanjem tih odredbi u pregovaračko stajalište mi se sami pred sobom obvezujemo da ćemo to i napraviti promjenom zakona“, rekla je Pusić.

V. Šeks, potpredsjednik Nacionalnog odbora pojasnio je da je Vlada usvojila Stratešku studiju za izradu jedinstvenih, objektivnih i transparentnih kriterija za ulazak u sudačku i državnoodvjetničku profesiju i osnivanje Državne škole za pravosudne dužnosnike. „Projekt te edukacije i obvezivanje na davanje prednosti kandidatima za suce koji s najboljim rezultatima polože Državnu školu za pravosudne dužnosnike treba verificirati zakonom. Sadašnji Zakon o sudovima, Državnom sudbenom vijeću i Poslovnik o Državnom sudbenom vijeću imaju jedan sasvim drugačiji pristup kako se izabiru suci i kandidati za suce. Da bi ova strategija zaživjela, potrebno ju je ugraditi u odgovarajući zakon, jer će se time derogirati i izmijeniti sadašnja pravila igre koja se odnose na izbor sudaca. Nadalje, zadnjim izmjenama Ustava 2000. uvedeno je da Odbor za pravosuđe daje DSV-u mišljenje o kandidatima za suce i verificira da li svi kandidati koji su se javili na natječaj za suce ispunjavaju formalne uvjete. Eventualna promjena Ustava bila bi da se anulira uloga Odbora za pravosuđe, koji na ovakav jedan beskoristan način sudjeluje u izboru sudaca. Druga ustavna odredba određuje da se suci pri prvom imenovanju imenuju za vrijeme od 5 godina, i to je podložno raspravi treba li to ostati u Ustavu ili to treba mijenjati“. Šeks je podržao primjedbu V. Pusić da je potrebno naći bolji pristup u pregovaračkom stajalištu kako će se premostiti diskrepancija između Strateške studije i postojeće zakonske regulative oko izbora sudaca.

K. Turkalj, pregovarač za Poglavlje 23., kazao je da je Komisija u svom neformalnom očitovanju na Prijedlog pregovaračkog stajališta također zatražila pojašnjenje sustava školovanja i selekcije budućih sudaca. „Hrvatska će mijenjati set zakona kojima će nastupiti sve nužne promjene za taj sustav. Cilj je da svi ti zakoni budu upućeni u Parlament u trećem kvartalu 2009. godine. Ustavne promjene su također dio tog paketa. To je naš plan provedbe“, pojasnio je Turkalj. V. Drobnjak je zamolio članove NO da svi amandmani stignu u pregovarački tim do kraja tjedna u pisanoj formi.

Nastavak 42. sjednice Nacionalnog odbora bio je 18. ožujka 2009. kada su se raspravili dodatni prijedlozi i jednoglasno usvojilo Pregovaračko stajalište za Poglavlje 23.

Glavni pregovarač V. Drobnjak je rekao da su u Pregovaračko stajalište unijete sve izmjene predložene na prethodnom sastanku 9. ožujka 2009. Pojasnio je da je pregovaračko stajalište pisano kao inventura našeg zakonodavnog okvira u tom području, ali i kao pogled u budućnost kako kanimo u tom području djelovati kao članica EU. „Mi iznosimo našu pravnu stečevinu i dajemo prijedlog. Hrvatska još uvijek nije dobila poziv za predaju pregovaračkog stajališta, ali očekujemo da bi taj poziv mogao uslijediti vrlo brzo. Iza njega slijedi pregovaračko stajalište EU, tzv. Zajedničko stajalište u kojem će biti predložena mjerila za zatvaranje“.

Pregovarač za Poglavlje 23. K. Turkalj naglasio je da je uložen dodatan napor da se pregovaračko stajalište učini još boljim u odnosu na ono što je prošli put na sjednici NO bilo prezentirano. „Pojačan je onaj dio koji se odnosi na uvođenje objektivnih kriterija za izbor sudaca i državnih odvjetnika, te rang liste kandidata za imenovanje na slobodna sudačka i državnoodvjetnička mjesta. Jasno je da će uloga DSV-a u novom sustavu biti sasvim drugačija. Vezano za izbor sudaca, obvezujemo se da ćemo do trećeg kvartala 2009. izmijeniti niz zakona: Zakon o sudovima, Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o Državnom odvjetništvu, Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu, Zakon o odvjetništvu. To je set zakona koji je nužno izmijeniti kako bi se taj novi sustav mogao uvesti“.

Predsjednica NO V. Pusić je naglasila da je ovo već trideset i drugo pregovaračko stajalište o kojem raspravlja Nacionalni odbor. „Svi razumijemo da nam je ovo poglavlje ključno i na neki način temelj na kojem gradimo sve ostalo i bez kojeg će teško sve ostalo funkcionirati. Zato je dobro da upravo tom poglavlju posvetimo više pažnje u raspravama. Pregovaračko stajalište je jedna vrsta inventara, ali i jedna vrsta izjave o tome što ćemo raditi na izmjeni i donošenju novih zakona. Neke od ovih stvari, kao što je i rečeno, ovdje još ne funkcioniraju, ali

jedanput kad su napisane u pregovaračkom stajalištu, onda su sigurno sastavni dio mjerila za zatvaranje, jer je glavno mjerilo za zatvaranje implementacija onoga što je rečeno da će se učiniti. Na taj način sami sebi zadajemo plan onoga što bi htjeli da se realizira u području zaštite temeljnih prava i funkcioniranja sudstva“. Pusić je podsjetila da su postojale primjedbe Nacionalnog odbora na Pregovaračko stajalište u Poglavlju 23. s obzirom na nedovoljno jasno iznesene elemente nove strategije koja govori o selekciji, vrednovanju, napredovanju i transparentnosti izbora sudaca. „Sve te primjedbe Nacionalnog odbora su unesene u pregovaračko stajalište“, kazala je.

M. Pupovac je zamolio da se na str. 39. Prijedloga pregovaračkog stajališta, odlomak o Uredu za nacionalne manjine dopuni tako da glasi: „Ured će s drugim tijelima državne vlasti i manjinskim udrugama, odnosno Savjetom za nacionalne manjine do kraja drugog kvartala 2009. izraditi sveobuhvatnu analizu primjene akcijskog plana za provođenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina sa posebnim osvrtom na zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu, policiji i državnoj upravi“.

Amandman M. Pupovca jednoglasno je prihvaćen od članova NO. Sve primjedbe članova Nacionalnog odbora iznesene na prijedlog Pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske u Poglavlju 23. prihvaćene su od strane Vlade i unesene u Pregovaračko stajalište Hrvatske za to poglavlje, iz čega je razvidno da je NO bio involviran u pregovarački proces, a posredstvom njega i u zakonodavni proces.

Nacionalni odbor 18. 3. 2009. jednoglasno je usvojio Prijedlog pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava.

Glavni pregovarač V. Drobnjak najavio je usvajanje Pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske za Poglavlje 23. na sljedećoj sjednici Vlade.

Nakon održane sjednice, Nacionalni odbor je 19. ožujka 2009. dostavio *Mišljenje* na Prijedlog pregovaračkog stajališta za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, predsjedniku Koordinacije za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske EU i ministru vanjskih poslova i europskih integracija Gordanu Jandrokoviću. Tekst Mišljenja glasi: „Poštovani g. Jandroković, Nacionalni odbor je na 42. sjednici održanoj 18. ožujka 2009. razmotrio Prijedlog pregovaračkog stajališta za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, kojeg je na mišljenje dostavila Koordinacija Vlade za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske EU 17. ožujka 2009. Nacionalni odbor *je suglasan* s Prijedlogom pregovaračkog stajališta za Poglavlje 23. Pravosuđe i

temeljna prava, uz dodatni amandman člana Nacionalnog odbora Milorada Pupovca. S poštovanjem, predsjednica NO Vesna Pusić“.

Vlada je usvojila Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava 25. 3. 2009., nekoliko dana nakon što je NO jednoglasno usvojio Prijedlog pregovaračkog stajališta. Nakon što je španjolsko predsjedništvo EU 18. 2. 2010. pozvalo Hrvatsku da preda Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Poglavlje 23., ažurirano Pregovaračko stajalište Vlada je usvojila 19. 2. 2010. i predala ga španjolskom predsjedništvu EU. Pregovaračkim stajalištem Hrvatska se obvezala prihvatiti pravnu stečevinu kakva je na snazi 1. 1. 2010. te ostvariti njenu punu provedbu do pristupanja EU. Hrvatska nije tražila trajna izuzeća niti prijelazna razdoblja za provedbu pravne stečevine obuhvaćene ovim poglavljem. Nedugo nakon što je Europska unija 25. 5. 2010. usvojila Zajedničko stajalište EU za Poglavlje 23., kojim je utvrdila 10 mjerila za privremeno zatvaranje tog poglavlja, ono je otvoreno za pregovore na sjednici Međuvladine konferencije 30. lipnja 2010.

Iz dosad izloženog razvidno je da su svi prijedlozi članova NO na Prijedlog pregovaračkog stajališta Hrvatske u Poglavlju 23., koji su bili izneseni na sjednici NO, a tiču se onoga što bi Hrvatska trebala učiniti na normativnom planu, od promjena Ustava do zakonodavnih prilagodbi, uneseni u Pregovaračko stajalište i biti će realizirani najvećim dijelom do ljeta 2010., što je i dovelo do otvaranja pregovora s EU u Poglavlju 23., 30. 6. 2010. godine. Tijekom sadržajne faze pregovora u Poglavlju 23., koja je započela njegovim otvaranjem 30. 6. 2010., Komisija je od Hrvatske ponajviše tražila dokaze o provedbi zakonodavnih reformi, te su u relativno kratkom vremenu pregovori u ovom poglavlju zaključeni, za točno godinu dana od njihovog otvaranja, 30. 6. 2011., ponajviše zbog ocjene Komisije da su normativno-institucionalne reforme koje je Hrvatska provela u području pravosuđa nepovratne i da je to dovoljna garancija da se pregovori mogu zaključiti uz daljnji monitoring provedbe preuzetih obveza iz pregovora sve do ulaska Hrvatske u članstvo 1. 7. 2013.

Prikazala sam kako je NO nadgledao pregovarački tijek, ali i aktivno sudjelovao u njegovom kreiranju, surađujući s Vladom na izradi, sukreiranju hrvatskih pregovaračkih stajališta. U nastavku ću prikazati kako je Nacionalni odbor nadgledao kako se preuzete obveze i mjerila za zatvaranje tog poglavlja ispunjavaju, kako je poticao što brže i što dosljednije ispunjavanje mjerila, odnosno kako je poticao provedbu/operacionalizaciju novih/usklađenih

zakona. Nacionalni odbor je nadgledao provedbu zakona, jer je upravo ona *(track record)* bila sadržaj mjerila za zatvaranje Poglavlja 23.

Analiza sjednice NO na temu ispunjavanja mjerila u Poglavlju 23. (prema Zapisniku s 58. sjednice NO)

Nacionalni odbor 14. prosinca 2010. godine održao je svoju 58. sjednicu, na kojoj se raspravljalo o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. Na toj sjednici sudjelovala je državna tajnica u Ministarstvu pravosuđa T. Vučetić, te član pregovaračke skupine zadužen za Poglavlje 23. K. Turkalj, koji su predstavili napredak u ispunjavanju mjerila, o čemu je NO proveo raspravu.

Predsjednica NO V. Pusić naglasila je da je svrha sjednice da članovi NO sa predstavnicima izvršne vlasti rasprave situaciju u Poglavlju 23., tj. još neispunjena mjerila u tom poglavlju. Podsjetila je da su se upravo na Nacionalnom odboru u Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Poglavlje 23. kao obveza za njegovo zatvaranje uveli objektivni i transparentni kriteriji za selekciju kandidata koji ulaze u sudačku i državnoodvjetničku profesiju i za napredovanje unutar tih profesija. „Pravosuđe je, kao što smo puno puta govorili, nešto gdje moramo iskoristiti sam proces pregovora da bismo ga doveli u stanje koje obećava da ćemo s vremenom moći na tim temeljima izgraditi pravosuđe koje funkcionira i u kojem je jasno po kojim kriterijima se ljudi biraju i napreduju. Tu je najveći prostor za profitiranje jedne zemlje od samog procesa pristupanja, a u zadnjem razdoblju napravljen je veliki korak u tom području. Sve je počelo s donošenjem jednog malog zakona koji se zove Zakon o Pravosudnoj akademiji, koji je izgledao kao marginalni zakon, ali zapravo je prvi uveo jasne i objektivne kriterije za selekciju ljudi na bilo kojoj razini u pravosuđu. Ovdje se radilo o selekciji ljudi koji se imaju pravo upisati u Državnu školu za pravosudne dužnosnike, a uveli su se kriteriji kao što je prosjek ocjena, dakle, provjerljivi kriteriji i uvelo se objavljivanje bodovne liste na internetu. U međuvremenu smo uveli u Pregovaračko stajalište za Poglavlje 23. i to baš na Nacionalnom odboru, u konzultaciji i dogovoru s ministarstvom i sa pregovaračkim timom za to poglavlje, kao našu obvezu za zatvaranje pregovora o Pravosuđu i temeljnim pravima, objektivne i transparentne kriterije za selekciju ljudi koji ulaze u sudačku i državnoodvjetničku profesiju i za napredovanje unutar tih profesija. I uveli smo nešto što je možda izgledalo i u Pregovaračkom stajalištu kao mikromenadžment, a to je obveza da se rang liste objave na internetskim stranicama sa brojem

bodova. I to je, nakon što smo to uveli u Pregovaračko stajalište, postala naša obveza za zatvaranje Poglavlja 23. U mjerilima EU za zatvaranje Poglavlja 23., ono što se odnosi na pravosuđe je de facto vrlo općenito. Zahtijevaju se objektivni, transparentni kriteriji u selekciji ljudi, napredovanju, no kako će se to operacionalizirati je ostavljeno nama. Mi smo sami morali definirati što to znači, i u dosta intenzivnim razgovorima i konzultacijama na kraju smo definirali. U materijalu koji je podijeljen članovima Odbora navedeno je ono što smo napravili vezano za pravosuđe, što se tiče promjene ili donošenja novih zakona, međutim, da bi mogli zatvoriti poglavlje i da bi mogli reći da smo nešto faktički realizirali mi te zakone moramo početi provoditi. Jedna od ključnih stvari, jedno od mjerila za provedbu ovih zakona je izbor novog Državnog sudbenog vijeća tijekom siječnja sljedeće godine po novom Zakonu i po novom modelu. Naime, do sada se DSV birao parlamenentarnom većinom, a sada se bira tajnim glasanjem svih sudaca u 2 kruga i svih profesora, jedino se u Saboru bira 1 predstavnik opozicije i 1 vladajućih. I nakon toga Državno sudbeno vijeće je to tijelo koje vodi postupak izbora sudaca s tim da je u zakonu vrlo detaljno propisano koje kriterije mora poštivati u tom postupku, uključujući testiranje za nove suce pri čemu se iz pisanog testa može dobiti najviše 100 bodova, iz prosjeka ocjena na fakultetu najviše 30 bodova, iz intervjua najviše 20 bodova, a ukupna rang lista s ukupnim brojem bodova se mora objaviti javno, na internetu, uključujući i broj bodova svake od kategorija. U svakom slučaju to je nešto što nije diktirala EU, oni su samo tražili ono što treba biti cilj, tj. zahtijevaju se objektivni, transparentni kriteriji kod izbora osoba koje ulaze u profesiju, kao i kod napredovanja. Kako će se taj cilj ostvariti smo mi definirali novim zakonima, međutim, sada je ključna stvar da smo u stanju to provoditi. Ono što je bitno je da su u zakonu praktički do u detalje propisani kriteriji koji se moraju poštovati i u imenovanju i u napredovanju sudaca. U napredovanju postoji 16 kriterija u zakonu, a metodologija je razrađena do u detalje i sve se mora javno objavljivati. U veljači 2011. Komisija će završavati izvješće o ispunjavanju mjerila iz Poglavlja 23., a 11. ožujka će to izvješće biti izneseno i ako je ono pozitivno, što se pravosuđa tiče, ne samo da možemo zatvoriti to poglavlje, nego smo, što je puno važnije, iskoristili proces pregovora da u tom području napravimo ono što se može. Naravno da je onda tu pitanje daljnje prakse, uhodavanja“, kazala je Pusić.

Državna tajnica T. Vučetić ukratko je izvijestila kakav je napredak postignut u ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. (ima ih 10). U pogledu drugog mjerila „Jačanje neovisnosti, odgovornosti, nepristranosti i profesionalnosti u pravosuđu“, Vučetić smatra da je

učinjen najznačajniji napredak. Što se tiče Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća, ističe da je izbor za Državno sudbeno vijeće i za Državnoodvjetničko vijeće u tijeku i da će ta tijela biti kompletno formirana te će moći preuzeti zadaće i početi raditi do sredine veljače 2011. Izvijestila je NO da je već u imenovanju sudaca s prijelaznim kriterijima stvoren respektabilan *track record,* odnosno, imenovana su 33 suca, a ukupno je raspisan natječaj za 101 mjesto sudaca. Što se tiče rada Državne škole za pravosudne dužnosnike, sa zadovoljstvom je izvijestila Odbor da je stvoren zakonodavni okvir da Škola započne sa djelovanjem. Osigurane su primjerene prostorije, te razvijen program izobrazbe. Krajem studenog održana su i prva testiranja za budućih 40 sudaca i 20 državnih odvjetnika koji će s obukom započeti sljedeće, 2011. godine. Predsjednica Nacionalnog odbora je pitala kada Škola počinje s radom, na što je Vučetić odgovorila da Škola počinje s radom u siječnju 2011. Što se tiče mjerila 6. koje se odnosi na preventivne mjere u borbi protiv korupcije, Vučetić je podsjetila da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama donesen u Saboru 10. prosinca 2010., dok se Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe nalazi u saborskoj proceduri te se uskoro očekuje i njegovo usvajanje. „Njime se definiraju jedinstvena pravila za izborne kampanje, bez obzira je li riječ o lokalnim, parlamentarnim ili predsjedničkim izborima. U sustavu nadzora financiranja izborne promidžbe vodeća uloga povjerena je Državnom izbornom povjerenstvu koje može zatražiti sve potrebne podatke od drugih nadležnih tijela. Novi zakon će uspostaviti i novi sustav sankcioniranja koji obuhvaća administrativne sankcije koje može izricati i Državno izborno povjerenstvo te prekršajne sankcije koje izriče nadležni sud. Izradili smo i nacrt novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u kojem idemo na oštar zaokret u cilju vidljivog jačanja sustava. U potpunosti personaliziramo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, znači više neće biti u sastavu tog Povjerenstva političari“, kazala je Vučetić.

I pregovarač za Poglavlje 23. K. Turkalj govorio je na tragu onoga što je predsjednica NO sugerirala, što je ustvari ključ za zatvaranje Poglavlja 23. „Treba predstaviti, definirati što je *track record* gdje se on traži, te predstaviti da smo mi taj *track record* ostvarili“, kazao je Turkalj.

V. Pusić pojasnila je da je konkretno za 2. mjerilo, hrvatski *track record* upis kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike, imenovanje sudaca po novim kriterijima iz Zakona, te izbor novog Državnog sudbenog vijeća.

K. Turkalj se osvrnuo na 6. mjerilo, tj. preventivni dio borbe protiv korupcije, kazavši: „Kod preventivnog dijela imamo dva izazova, to je Zakon o financiranju političkih stranaka i

Zakon o sukobu interesa. Tu još nismo pogodili sa sadašnjim rješenjima u potpunosti bit onoga što se traži, tako da se međuresorski još oko toga vode konzultacije. Konačno, dolazimo do Zakona o suzbijanju diskriminacije, što je pod ljudskim pravima, radi se o 9. mjerilu. To je isto nešto što je dosta novo i možda je malo bilo po strani jer smo svi smatrali da tu više-manje dobro stojimo, međutim, i tu treba pokazati *track record*. U svakom slučaju nama je intencija do 15. 2. zatvoriti cijelu priču, imati materijal koji ćemo prezentirati Komisiji kako bi njen izvještaj 11. 3. dočekali sa pozitivnom ocjenom da to ne bude više jedan u nizu izvještaja nego da to bude za nas odlučujući izvještaj".

V. Pusić je predložila da Nacionalni odbor, iz onoga što se razgovaralo na sjednici, napravi sažetak, koji će proslijediti pregovaračkom timu i ministarstvu, te prijedlog kako bi se definirao *track record*, pa ako se svi slože oko toga onda predlaže da se to kao informacija šalje svim zemljama članicama, odnosno veleposlanstvima. Prijedlog je usvojen.

Time je sjednica završena. Članovima Odbora je uz poziv na 58. sjednicu dostavljena i *Informacija o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23.*, do trenutka održavanja sjednice Nacionalnog odbora i to svakog pojedinog mjerila, a ima ih 10, što je pokazatelj da je NO bio suštinski involviran u čitavu problematiku tijeka pregovora i ispunjavanja uvjeta/mjerila za njihovo zaključenje, te koliko je temeljito raščlanjivao segmente svakog pojedinog mjerila koje je Hrvatska trebala ispuniti. Stručna služba Nacionalnog odbora izrađivala je tablice mjerila koje Hrvatska treba ispuniti koje su prikazivale razinu ispunjavanja mjerila. Na taj način NO je informirao svoje članove i pratio napredak Hrvatske u pregovorima, paralelno i napredak u usklađivanju zakonodavstva i njegovoj provedbi, temeljem čega je Hrvatska mogla ispuniti mjerila za zaključivanje poglavlja. Za svako od 10 mjerila iz Poglavlja 23. Nacionalni odbor je potanko opisao što je dotad učinjeno na njihovu ispunjavanju, referirajući se na novodonesene zakone i njihovu provedbu.

Uz Informaciju o ispunjavanju mjerila iz Poglavlja 23., NO je za 58. sjednicu pripremio još jednu informaciju pod nazivom: *Prikaz promjena zakona vezanih za reformu pravosuđa uz mjerila za zatvaranje Poglavlja 23.*

Nacionalni odbor u svojoj Informaciji o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. detaljno je izložio način ispunjavanja svakog pojedinog mjerila. Tako vezano uz ispunjavanje 2. mjerila koje glasi: „Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost u pravosuđu", a koje sadrži dva podmjerila od kojih 1. podmjerilo glasi: 2.A)

Uspostaviti evidencije rezultata u provedbi *(track-record)* u regrutiranju/primanju u profesiju i imenovanju sudaca, državnih odvjetnika i predsjednika sudova na temelju primjene jedinstvenih, transparentnih, objektivnih te na nacionalnoj razini primjenjivih i u zakone ugrađenih kriterija, te osigurati da Državna škola za pravosudne dužnosnike započne s efektivnim radom“, a drugo podmjerilo glasi: „2.B) Reformirati i ojačati Državno sudbeno vijeće i Državno odvjetničko vijeće (uključujući i kroz imenovanje profesionalnih članova od strane profesije) kako bi ta tijela obavljala svoje ključne funkcije profesionalno, neovisno i bez političkog ili drugog utjecaja, a posebice kod imenovanja i upravljanja karijerama sudaca i državnih odvjetnika, te u stegovnim (disciplinskim) postupcima“, Nacionalni odbor daje prikaz promjena zakona i provedbe zakonskih odredbi kojima se operacionaliziraju ta dva podmjerila unutar 2. mjerila. I tako za svako mjerilo (ukupno njih 10) za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava Nacionalni odbor daje prikaz promjena zakona i prati njihovu provedbu, odnosno potanko opisuje što je dotad (do održavanja sjednice NO 8. 12. 2010.) učinjeno na ispunjavanju mjerila, referirajući se na novodonesene zakone i njihovu provedbu. Navode se nove konkretne zakonske odredbe kojima se operacionaliziraju mjerila te se prati jesu li ispoštivani rokovi za osnutak novih institucija i kako teče provedba.

Iz svega prikazanog razvidno je u kojoj mjeri je NO bio involviran ne samo u pregovarački tijek, već i u uskladbu zakonodavstva. Također, jasno je da su pregovarački i zakonodavni proces bili simultani procesi, dapače, međusobno interferirajući procesi, gdje je uspjeh jednog ovisio o rezultatima drugoga. Upravo je Nacionalni odbor bio ta spona koja je povezivala dva procesa, a time i most između izvršne i zakonodavne vlasti, hrvatske Vlade i Sabora koji bi u nekoj gruboj razdjelnici bili nadležni svatko za svoje područje, Vlada za pregovore, a Sabor za zakonodavstvo. No, prethodni prikaz pokazatelj je da se ta dva procesa, pregovarački i zakonodavni, ne mogu odvajati i da je suradnja izvršne i zakonodavne vlasti bila ne samo poželjna, nego i nužna za uspješan tijek i vođenje pregovora, što je impliciralo simultanu uskladbu zakonodavstva.

Analiza sjednice NO na temu završetka pregovora (prema Zapisniku sa 62. sjednice NO)

U nastavku prikazujem glavne naglaske 62. sjednice NO, koja je održana 8. 4. 2011., dva i pol mjeseca prije zaključenja pregovora u Poglavlju 23. i završetka ukupnih pregovora, a koja je još jedan pokazatelj koliko je Hrvatski sabor, odnosno Nacionalni odbor kao sublimacija

parlamenta, bio involviran u sve etape pregovora Hrvatske s EU, tako i u zadnju etapu, neposredno pred zaključenje pregovora. Ovo je posebno interesantno, jer ću kroz prikaz 62. sjednice NO, moći prikazati treću dimenziju integracijskog procesa, ujedno treću zadaću Sabora u tom procesu, koju je vodila parlamentarna diplomacija. Naime, uz nadzor vođenja pregovora, ali više u obliku suradnje s Vladom u vođenju pregovora s EU, potom, donošenje zakonodavstva iz uskladbe, Sabor je imao i treću zadaću, predstaviti, iskomunicirati čitav proces, kako domaćoj, tako i stranoj javnosti, ukratko, imao je zadaću lobirati za hrvatsko članstvo u EU. U nastavku ću temeljem Zapisnika sa 62. sjednice NO prikazati ključne dijelove te sjednice koji potvrđuju ovu još nedovoljno naglašenu ulogu NO, ujedno i Sabora tijekom pregovora. Na toj sjednici predmet rasprave bile su sljedeće točke dnevnog reda: 1. Polazne pretpostavke za završetak pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU - status ispunjavanja mjerila; 2. Operacionalizacija i ispunjavanje mjerila u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava; 3. Plan diplomatskih aktivnosti.

Sjednica NO održana je u proširenom sastavu. Uz članove NO (iz reda zastupnika i vanjske članove) nazočili su joj predsjednici parlamentarnih stranaka, Predsjednik Republike, predsjednica hrvatske Vlade s potpredsjednicima i ministrima vanjskih poslova, pravosuđa i gospodarstva, predsjednik Hrvatskoga sabora, glavni pregovarač i dr. Nikada sjednica NO nije održana u jačem sastavu.

V. Pusić, predsjednica NO, pozdravila je prisutne, naglasivši da u ime svih članova NO izražava zadovoljstvo da proširenoj sjednici Odbora prisustvuju Predsjednik Republike Hrvatske I. Josipović, predsjednik Sabora L. Bebić koji je ujedno i domaćin, predsjednica Vlade J. Kosor, te predsjednici političkih stranaka zastupljenih u Nacionalnom odboru koje su kroz cijeli proces pregovora sudjelovale u parlamentarnom nadzoru procesa. Naglasila je da je svrha sastanka, kako ju vidi Nacionalni odbor, još jednom pokazati svim relevantnim političkim čimbenicima, građanima i budućim europskim sučlanicama da u Hrvatskoj postoji konsenzus oko strateškog cilja, oko ulaska Republike Hrvatske u EU i završetka pregovora prije ljeta, odnosno u lipnju 2011. „To je nešto što podržavamo svi, na čemu zajednički radimo i nastojimo realizirati taj cilj. Druga svrha sastanka je dobiti informaciju od Vlade o ispunjavanju konkretnih mjerila, u prvom redu za Poglavlje 23., a i za Poglavlje 8. Tržišno natjecanje, koje također još nije zatvoreno. I treće, svrha sastanka je koordinirati i dogovoriti diplomatsko-političku aktivnost koja predstoji svima do konca polugodišta, gdje središnju ulogu imaju predsjednik države i predsjednica Vlade, ali i parlamentarni zastupnici do neke mjere i na određenoj razini“, kazala je Pusić.

I. Josipović, Predsjednik Republike izrazio je zadovoljstvo da je došlo do ovog sastanka. Osvrnuo se na sastanak s predsjednikom Komisije J. M. Barrosom dan ranije, kazavši: „Glavne poruke tog sastanka bile su da je cilj da završimo pregovore u lipnju, ili negdje vrlo skoro iza lipnja ostvariv. Ono što je isto tako vrlo važno i u tome vidim i funkciju ovog sastanka je da oko tog cilja još jednom potvrdimo nacionalno jedinstvo“. Predsjednik je istaknuo da sve aktivnosti koje su usmjerene na hrvatsko članstvo u EU, na završetak pregovora, imaju njegovu punu podršku, da je spreman koordinirati svoje napore i sa Vladom i sa Saborom i sa svim strankama pojedinačno, bez obzira na njihovu usmjerenost.

J. Kosor, predsjednica Vlade, također se osvrnula na razgovor koji je vodila s predsjednikom Komisije Barrosom i povjerenikom za proširenje Füleom dan ranije, ocijenivši da je to bio dobar, konstruktivan i detaljan razgovor koji predstavlja novi poticaj Vladi da radi još više i da ne odustane od zajedničkog cilja, završetka pregovora do kraja lipnja, što je cilj i Predsjedništva EU, ali i cilj o kojem se puno govorilo u Europskom parlamentu. Što se tiče Poglavlja 23., Kosor je naglasila da će se na svakoj sjednici Vlade podnositi svojevrsno izvješće o tome što se čini u tom poglavlju i o tome će se redovito obavještavati predsjednik Komisije i povjerenik za proširenje.

I V. Pusić iznijela je svoj dojam nakon posjeta Hrvatskoj predsjednika Komisije Barrosa i povjerenika za proširenje Fülea, a on je da su hrvatske šanse da završi pregovore u lipnju, odnosno prije ljeta, veće nego što su bile prije njihovog dolaska. „Nema sumnje da su svi relevantni čimbenici u Hrvatskoj usmjereni na okončanje pregovora i postizanje ovog cilja. Objektivno govoreći, tri sukcesivne Vlade su radile na tom projektu, nema nikog ozbiljnijeg u hrvatskoj politici tko tom projektu na ovaj ili onaj način u različitim fazama nije doprinio. Ne samo da je to naš jedini poslijeratni politički konsenzus nego je i projekt gdje svatko ima na neki način svoj udio u uspjehu tog projekta i nema sumnje da je svima stalo da taj projekt uspije.“ Pusić je napomenula da su u promemoriji koju su dobili svi koji su pozvani na sastanak 9 mjerila koja se još smatraju ne u potpunosti ispunjenima u Poglavlju 23. iz Privremenog izvješća Komisije od 2. 3. 2011. U međuvremenu je Vlada izradila detaljan izvještaj o napretku na tom planu pa je Pusić zamolila predsjednicu Vlade i ministra Bošnjakovića da kažu nešto više o tome. „Ova tema možda se nekome može činiti kao mala ili kao mikromenadžment, po razini operacionalizacije i konkretnosti ispunjavanja mjerila, pa i njihovog definiranja, a de facto je u velikoj mjeri najpolitičkija tema od cijelog procesa pregovora. U nekim stvarima mjerila su

definirana vrlo konkretno, u nekima pak nisu konkretno definirana nego se od hrvatske strane očekuje da ih definira u detalje, što je i učinjeno“, kazala je Pusić.

Predsjednica Vlade J. Kosor referirala se na izvješće koje je Vlada pripremila uoči dolaska predsjednika Komisije Barrosa istaknuvši da je to sasvim konkretno izvješće o tome kako Hrvatska napreduje u savladavanju poteškoća u Poglavlju 23. Ponovila je da smatra da Hrvatska može do lipnja završiti pregovore.

Ministar pravosuđa D. Bošnjaković naglasio je da su zadnjih nekoliko godina provedene brojne reforme i stvoren dobar zakonski okvir za bolje funkcioniranje pravosuđa. „Promijenjene su i odredbe Ustava koje se odnose na pravosuđe, promijenjen je način izbora Državnog sudbenog vijeća, sve u cilju ispunjavanja kriterija EU da imamo neovisne suce, da imamo objektivne i transparentne kriterije u njihovom imenovanju i napredovanju (mjerilo 2. za zatvaranje Poglavlja 23.). Danas po tim novim kriterijima i uvjetima funkcionira i DSV i DOV, već se provode postupci imenovanja novih sudaca, imamo ustrojenu Pravosudnu akademiju, što je iznimno važno radi edukacije. Sve to se reflektira i na učinkovitost pravosuđa“.

Treća i posljednja točka dnevnog reda bila je rasprava o koordinaciji diplomatskih aktivnosti na temu informiranja zemalja članica EU o hrvatskom napredovanju u pregovorima i ispunjavanju preostalih mjerila. Odluka o završetku pregovora još nije donesena i važno je da se još može utjecati na to da se pregovori završe u lipnju, između ostalog i prezentacijom zajedništva, konsenzusa u Hrvatskoj na ovoj temi, bio je zajednički stav svih sudionika sastanka.

Predsjednik Sabora rekao je da kontakti između parlamentaraca mogu doprinijeti ne samo završetku pregovora, nego i bržem procesu ratifikacije Pristupnog ugovora. „Svi ti ljudi iznose svoja mišljenja svojim premijerima, predsjednicima parlamenata itd“. Bebić je istaknuo da Sabor ima intenzivne razmjene posjeta i skupina prijateljstva, što je vrlo značajno, pogotovo u ovoj fazi.

N. Mimica, predsjednik Odbora za europske integracije i član NO, složio se da u završnoj fazi pregovora, u predstojećih nekoliko tjedana, treba pojačati političko-diplomatske kontakte, prvenstveno informirajući više nego lobirajući. Mimica podržava inicijativu NO da se pojača međusobno koordiniranje, informiranje i dogovaranje o daljnjim aktivnostima. Osvrnuo se i na značajnu ulogu NO tijekom čitavog trajanja pregovora i njegovu suradnju s Vladom, kazavši: „NO je bio tijelo koje je vrlo aktivno surađivalo, održavalo dijalog s Vladom, razmatralo pregovaračke pozicije, odnosno njihove prijedloge, davalo svoja mišljenja, svoje prijedloge,

konstruktivno dopunjavalo sva pregovaračka stajališta, pri čemu je Vlada svaki puta prihvatila sve što je iz ovog Odbora dolazilo.“

Rasprava o polugodišnjem izvješću o radu NO za razdoblje od 1. 7. do 31. 12. 2010.

Kako kronološkim redom iznosim aktivnosti NO vezane uz Poglavlje 23., prikazat ću glavne akcente rasprave o polugodišnjem Izvješću o radu Nacionalnog odbora koja se vodila na 23. plenarnoj sjednici Sabora u 6. sazivu, 27. svibnja 2011., nekoliko dana prije nego je Europska komisija donijela odluku o tehničkom završetku pregovora s Hrvatskom (10. 6. 2011.), odnosno mjesec dana prije nego što su zatvoreni pregovori u Poglavlju 23. i ukupni pregovori Republike Hrvatske s EU, 30. 6. 2011. Izvješće NO odnosi se na razdoblje od 1. 7. do 31. 12. 2010., ali se u usmenom predstavljanju Izvješća predsjednica NO V. Pusić referirala i na razdoblje sve do 27. svibnja 2011., kada je o Izvješću provedena rasprava u Saboru.

Podnositelj Izvješća je Nacionalni odbor, koji je Izvješće podnio na temelju točke II. podstavka 9. Odluke Hrvatskoga sabora o osnivanju Nacionalnog odbora od 19. siječnja 2005. (NN 12/05). Izvješće je podneseno predsjedniku Hrvatskoga sabora 1. veljače 2011., a Vlada je dostavila mišljenje.

Izvješće slijedi isti princip koji su slijedila sva izvješća NO koja su mu prethodila. Daje se kratka informacija o statusu svakog poglavlja. Ono što se izvan redovnog praćenja i rada Odbora dogodilo u šestomjesečnom razdoblju - drugoj polovici 2010., bila je prezentacija Izvješća Komisije o napretku Republike Hrvatske koje je veleposlanik Vandoren podnio u Odboru i rasprava sa predstavnicima Ministarstva pravosuđa o ispunjavanju mjerila u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, koja je organizirana o okviru 58. sjednice 14. prosinca 2010. Na kraju polugodišnjeg izvješća nalazi se i kratka informacija o ostalim aktivnostima NO, diplomatskim susretima, posjetima Odboru i s druge strane, posjetima članova Odbora odgovarajućim institucijama drugih zemalja članica odnosno institucijama EU.

Predsjednica NO *V. Pusić* prilikom predstavljanja Izvješća, kazala je: „Ovo je Izvješće Nacionalnog odbora za drugu polovicu prošle godine. U međuvremenu stvari su se dosta pomakle i promijenile, već je blizu Izvješće za polovicu ove godine, zato smo priložili uz Izvješće još dva dokumenta: tablicu sa trenutačnim statusom poglavlja, te mjerila za zatvaranje u poglavljima 8. Tržišno natjecanje i 23. Pravosuđe i temeljna prava. Naime, od kraja izvještajnog razdoblja do danas, približili smo se završetku našeg pregovaračkog procesa. U ovom trenutku od

35 poglavlja u kojima smo pregovarali ostalo je još 5 poglavlja za zatvoriti. To su tri sadržajna, Ribarstvo, Tržišno natjecanje i Pravosuđe i temeljna prava te dva koja u velikoj mjeri definira sama Komisija, prvo je Financijske i proračunske odredbe, a drugo je Ostala pitanja. Pred otprilike dva i pol mjeseca, početkom ožujka, Komisija je izradila mišljenje o napredovanju u Poglavlju Pravosuđe i temeljna prava, koje u tom trenutku nije najbolje izgledalo. Izgledalo je kao da nema puno šanse da se pregovori zatvore prije konca ove godine. Onda je to pokrenulo dosta živahnu aktivnost, situacija se preokrenula i mi smo sada u situaciji u kojoj nije dobiven datum okončanja pregovora, ali ono što se može čuti od zemalja članica je da će Hrvatska postati punopravnom članicom 1. srpnja 2013. Konačnu potvrdu tog datuma dobit ćemo najvjerojatnije na sjednici Europskog vijeća 24. i 25. lipnja. Dozvolite mi da kažem što se u ovom procesu radilo u Saboru. Europske institucije i zemlje članice i zemlje ne članice koje imaju europsku perspektivu, svi su bili zainteresirani za ovaj naš oblik nadzora Parlamenta nad pregovaračkim procesom. To može postati praksa u budućnosti za druge zemlje koje su na tom putu. Smatram da je Parlament bio ovdje uključen iznad onoga što su parlamenti zemalja koje su ušle prije nas bili uključeni u pregovarački proces. Moram reći da su pogotovo u zadnjem razdoblju, kada je međunarodna komunikacija i diplomatska aktivnost na razini parlamenta bila izrazito važna, članice i članovi Nacionalnog odbora iz svih stranaka vrlo aktivno sudjelovali u toj komunikaciji, vrlo aktivno doprinosili prezentaciji onoga što je učinjeno na reformama i na promjeni zakonodavstva, a ja bih rekla i na promjeni temelja na kojima možemo početi graditi jednu funkcionirajuću modernu državu. Ono što se u procesu pregovora dogodilo, naravno nije završetak. To je samo postavljanje temelja da se u europskom kontekstu može dalje razvijati jedna normalna funkcionirajuća država. Ono do čega smo mi u ovom trenutku došli nije kraj tog procesa nego kraj pretpostavki za taj proces, dakle, nadam se da ćemo prijeći u sljedećem mjesecu iz razdoblja uvjetovanosti, to su pregovori, u razdoblje konteksta odnosno europskog konteksta u kojem cijeli proces počinje“, kazala je V. Pusić.

Nakon predsjednice NO, u ime Vlade govorio je zamjenik voditelja državnog izaslanstva i glavni pregovarač, *V. Drobnjak*, koji je kazao: “Prije svega želim iskoristiti prigodu i zahvaliti Nacionalnom odboru na velikoj potpori kako u ovoj zadnjoj fazi pregovora tako i od samog početka pregovora. Za nas u pregovaračkom timu stalna potpora Hrvatskoga sabora i Nacionalnog odbora bila je od nemjerljive važnosti. Došli smo do samog kraja pregovora. Mislim da je posljednji sastanak ministara vanjskih poslova država članica EU, makar nije donio

formalni datum pristupanja, širom otvorio vrata brzom dovršetku pregovora. Zaključci ministarskog sastanka koji se odnose na Hrvatsku sadržajno su veoma kratki, ali bitni. Naime, u jednoj rečenici zaključaka, ministri vanjskih poslova država članica EU pozivaju Europsku komisiju da čim prije izradi preostale nacrte zajedničkih stajališta u svim pregovaračkim poglavljima koja su još preostala, ukupno ih je još 4, a to praktički znači da se očekuje vrlo brzo zatvaranje preostalih poglavlja. Jako su dobri izgledi da se preostala poglavlja zatvore do kraja lipnja. Ako kojim slučajem neće, bit će koji tjedan kasnije, ali sasvim sigurno ako ne u lipnju onda u srpnju i sasvim sigurno ćemo potpisati ugovor o pristupanju tijekom poljskog predsjedništva. Kada točno, to ćemo znati kada se zatvore posljednja poglavlja. Očekujemo u lipnju i formalno datum pristupanja. Ovog trenutka Europska komisija djeluje na temelju tehničkog datuma pristupanja 1. 7. 2013., a mi očekujemo da će se to i formalno politički uskoro potvrditi. U svakom slučaju hrvatski pregovori su pri samom kraju. Još jednom zahvaljujem Hrvatskom saboru i Nacionalnom odboru na potpori bez koje ovakav uspješan kraj pregovora ne bi bio moguć."

U raspravi klubova zastupnika, u ime Kluba HDZ-a *M. Pejčinović Burić* kazala je: „Naši su pregovori u nekoliko točaka bitno drugačiji u odnosu na prethodne pregovore. Prije svega, radi se o do sada najkompleksnijim pregovorima i to kako u pogledu obujma pravne stečevine EU tako i sve šire postavljenih tzv. ostalih kriterija. Upravo zbog problema u funkcioniranju nekih novih članica, EU je za sva nova proširenja uvela sustav mjerila kako bi osigurala da jednom kad postanu članice države mogu funkcionirati u EU bez dodatnih kriterija. To je značilo sasvim novu dinamiku i nove izazove za pregovore i pregovarače s obje strane, jer je metodologija nova i za Europsku komisiju i za druge institucije koje su uključene u proces pregovora pa tako danas govorimo o 103 ukupno zadanih kriterija za zatvaranje, od čega 10 u Poglavlju 23. plus 23 mjerila za otvaranje, od čega su u Poglavlju 23. bila 3 mjerila za otvaranje. Mjerila za zatvaranje u Poglavlju 23. čine jednu desetinu svih mjerila za zatvaranje. Dakle, od 31 poglavlja koja su imala mjerila za zatvaranje samo Poglavlje 23. nosi desetinu svega onoga što je Hrvatska imala za napraviti. I stoga ne čudi da je upravo to poglavlje bilo zadnje koje je u procesu screeninga prošlo i zadnje koje se otvorilo, a zapravo kao što se vidi i zadnje ili među zadnjima koje ćemo zatvoriti vrlo skoro. I sad dolazim na pitanje rada Nacionalnog odbora. Hrvatska strana je u pregovore unijela jednu osobitu novinu i kvalitetu. Naime, kao niti jedna zemlja ranije mi smo u pregovore ušli s konsenzusom najvažnijih političkih stranaka u Hrvatskoj. Upravo to je pomoglo

da u uvjetima općenito sve lošijim za pregovore s europske strane, mi naš dio posla obavimo kvalitetno uzimajući u obzir sve negativne okolnosti koje su objektivno usporavale naš proces pregovora, a željeli smo, naravno, sve to obaviti u relativno prihvatljivim vremenskim rokovima. Jasno je da pregovore vodi Vlada i njezini pregovarački timovi. Međutim, u hrvatskom slučaju od značajne koristi bio je i Nacionalni odbor Hrvatskoga sabora koji je u praksi oživotvorio konsenzus parlamentarnih stranaka. Nacionalni odbor je svoj osnovni posao parlamentarnog nadzora nad procesom pregovora obavio kvalitetno, a bio je sve aktivniji kako se pregovori bliže kraju i u diplomatskim, ali i u informativnim aktivnostima. U tom smislu mogu reći kako je Nacionalni odbor opravdao svoje postojanje i kako je upravo Hrvatski sabor u pristupne pregovore unio sasvim novu kvalitetu koja može poslužiti kao inspiracija budućim pregovaračima za članstvo u EU. Pregovori se u prvom redu vode u zemlji. To smo oduvijek čuli, a to je upravo Nacionalni odbor imao priliku u svom radu kroz ovih nekoliko godina i potvrditi. I potvrdio je. Zato je upravo NO zaslužan za potporu donošenju i provedbi teških, ali vitalnih reformi, koja se pokazala ključnom u pregovorima. Držim važnim da ovaj konsenzus održimo do kraja, jer će u vremenu koje je pred nama biti ključan za zatvaranje preostalih poglavlja, ali i za uspješnu provedbu referenduma. Zbog svega navedenog Klub HDZ-a podržava izvješće“ (www.sabor.hr, 27. 5. 2011.).

Zastupnici su prihvatili Izvješće Nacionalnog odbora za period od 1. 7. do 31. 12. 2010., velikom većinom glasova, sa 103 glasa „za“ i 4 „suzdržana“ (0 „protiv“), na 23. plenarnoj sjednici u 6. sazivu, 27. svibnja 2011. godine.

Iz integralnog teksta Izvješća o radu NO za razdoblje od 1. 7. do 31. 12. 2010., izdvajam:

„*Sjednice Nacionalnog odbora*: U razdoblju od 1. 7. do 31. 12. 2010. održano je ukupno 6 sjednica Nacionalnog odbora. Nacionalni odbor raspravio je i dostavio Vladi Republike Hrvatske mišljenje na jedan Prijedlog pregovaračkog stajališta (za Poglavlje 34. Institucije), mišljenje na tri Prijedloga dodatka na pregovaračka stajališta Republike Hrvatske (za poglavlja 4. Sloboda kretanja kapitala, 24. Pravda, sloboda i sigurnost i 27. Okoliš) te mišljenje na jedne Tehničke izmjene Dodatka na pregovoračko stajalište Republike Hrvatske (za Poglavlje 27. Okoliš). Također, održana je i jedna tematska sjednica posvećena pregovorima u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava i ispunjavanju mjerila za zatvaranje tog poglavlja.

Rad na praćenju pregovora i usklađivanju zakonodavstva: U stručnoj službi Nacionalnog odbora svakodnevno se pratio napredak u pregovaračkom procesu, i to kroz praćenje

ispunjavanja mjerila za otvaranje i zatvaranje pregovora, kao i kroz praćenje izvršavanja Plana zakonodavnih aktivnosti za završetak pregovora o punopravnom članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji. U tom smislu u stručnoj službi su izrađene tablice za praćenje napretka pregovora, tablice mjerila za otvaranje i zatvaranje pregovora s prikazom promjena zakona, kao i tablice s informacijom o hrvatskim zahtjevima u pregovorima, te rezultatima zahtjeva, koje se, u cilju pružanja potpune informacije, uručuju članovima NO na sjednicama Odbora." (Hrvatski sabor, 2011). Dakle, stručna služba NO izrađivala je tablice za praćenje napretka u pregovorima, s mjerilima za otvaranje i zatvaranje pregovora te prikazom zakona koji su doneseni ili izmijenjeni u cilju ispunjavanja mjerila u pojedinim poglavljima pregovora, što je potvrda povezanosti i simultanog odvijanja pregovaračkog i zakonodavnog procesa.

To je ujedno bilo posljednje izvješće Nacionalnog odbora prije zaključenja pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU. Vlada je 12. 5. 2011. usvojila i Europskoj komisiji predala završno Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. Dodatkom na Pregovaračko stajalište u Poglavlju 23., koji je Vlada usvojila 9. 6. 2011. i predala mađarskom predsjedništvu EU, Hrvatska je prihvatila pravnu stečevinu u tom poglavlju kakva je na snazi 1. 6. 2011. te se obvezala ostvariti njenu punu provedbu do pristupanja Hrvatske EU. Europska unija usvojila je 29. 6. 2011. Zajedničko stajalište EU za zatvaranje Poglavlja 23., kojim je utvrdila da je Hrvatska ispunila uvjete za zatvaranje pregovora u ovom poglavlju, s time što se nadzor izvršavanja preuzetih obveza iz ovog poglavlja nastavlja i nakon završetka pregovora sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU. Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, zatvoreno je za pregovore na posljednjoj sjednici međuvladine konferencije između država članica EU i Hrvatske 30. 6. 2011.

U Zajedničkom stajalištu EU za zatvaranje Poglavlja 35. „Ostala pitanja", od 29. 6. 2011., koje je također zatvoreno na posljednjoj međuvladinoj konferenciji održanoj 30. 6. 2011. u Bruxellesu, u točci 7. „Pretpristupno praćenje i zaštitne klauzule", utvrđen je način i metodologija provođenja pretpristupnog praćenja ispunjavanja svih obveza koje je Hrvatska preuzela tijekom pregovora o pristupanju (monitoring) i nakon završetka pregovora, a sve do pristupanja u članstvo EU, s posebnim naglaskom na obveze preuzete u poglavljima 8. Tržišno natjecanje, 23. Pravosuđe i temeljna prava i 24. Pravda, sloboda i sigurnost. Odredbe o tome uvedene su i u Pristupni ugovor, u članak 36. Akta o pristupanju.

Dan uoči posljednje međuvladine konferencije o pristupanju održane u Bruxellesu 30. lipnja 2011. na kojoj su formalno dovršeni pregovori o pristupanju Hrvatske EU, Vlada je 29.

lipnja 2011. usvojila Zaključak temeljem kojeg je hrvatskoj javnosti učinila dostupnim pregovaračke dokumente Republike Hrvatske koji su usvojeni u ovom procesu, a temeljem kojih je Vlada vodila pregovore s EU. Riječ je o pregovaračkim stajalištima i dodacima na pregovaračka stajališta Republike Hrvatske, te o izvješćima o ispunjavanju obveza iz pojedinih poglavlja pregovora pa tako i za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, koje je tematsko područje radnje. Jedna od glavnih zadaća NO bila je davanje mišljenja na prijedloge pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske koje je pripremala Vlada i koji su tijekom vođenja pregovora bili dokumenti s oznakom Povjerljivo, a tu oznaku imali su i svi ostali europski dokumenti poput Zajedničkih stajališta EU za svako poglavlje pregovora, te već apostrofiranih mjerila za otvaranje i za zatvaranje poglavlja, tamo gdje su ta mjerila postojala.

Predsjednica Nacionalnog odbora u 6. sazivu Vesna Pusić, na sastanku članova Nacionalnog odbora s članovima Odbora za europske integracije Vrhovne Rade Ukrajine, koji su boravili u službenom posjetu Hrvatskom saboru 29. 6. 2011., dan uoči zatvaranja pregovora u Poglavlju 23. i ukupnih pregovora za članstvo, sublimirala je ulogu NO tijekom pregovora, kazavši: „Smatramo da je Nacionalni odbor originalni doprinos pregovorima, osnovali smo ga nakon što smo postigli konsenzus oko EU u Saboru 2004. godine, a 2005. smo osnovali Nacionalni odbor i u listopadu 2005. smo započeli pregovore. NO ima funkciju parlamentarne kontrole nad čitavim procesom pregovora. Kao svoju glavnu zadaću ima raspravu i glasovanje o svakom od pregovaračkih poglavlja o kojima je Hrvatska pregovarala, a ta odluka se donosi konsenzusom. To je naš prvi i pravi - jedini politički konsenzus. Na čelu Nacionalnog odbora je uvijek zastupnik, zastupnica iz opozicije. Svaki zastupnik - član Nacionalnog odbora ima pravo veta u Nacionalnom odboru. Naime, kako svi zastupnici - članovi Nacionalnog odbora moraju glasati „za“ da bi svako pojedino pregovaračko stajalište bilo odobreno i poslano u Bruxelles, to znači da svaki član NO ima de facto pravo veta nad cijelim procesom. Sve je to moglo rezultirati blokadom pregovora, no rezultiralo je time da su zastupnici u Nacionalnom odboru davali amandmane samo u situacijama kada su smatrali da je to doista nužno, a Vlada je to tada prihvatila. Glavni pregovarač sjedio je na svakoj sjednici Nacionalnog odbora. Svakih 6 mjeseci Nacionalni odbor izvještavao je Sabor o svom radu, a inače su sjednice Nacionalnog odbora bile zatvorene za javnost. No, organiziran je čitav niz okruglih stolova. Nacionalni odbor je čitavo vrijeme imao autonomnu komunikaciju s Vladom, glavnim pregovaračem i njegovim Uredom, zemljama članicama, Europskom komisijom, zemljom predsjedateljicom i diplomatskim zborom.

Mi smo u procesu nešto manje od 11 godina, a u konkretnim pregovorima smo nešto malo manje od 6 godina.“ Na pitanje ukrajinske parlamentarne delegacije koliko puta je pravo veta iskorišteno u Nacionalnom odboru, ili je pak uvijek postignut konsenzus, te koja je uopće budućnost Nacionalnog odbora, Pusić je odgovorila da je konsenzus morao biti postignut za sva poglavlja, odnosno za sva hrvatska pregovaračka stajališta, jer su tako nalagala pravila rada Odbora, jer ukoliko ne bi bio postignut konsenzus, ne bi se moglo donijeti ni pregovaračko stajalište. „Nikad veto nije bio konačan, kad je netko od saborskih zastupnika imao drugačije stajalište, Vlada je modificirala svoje stajalište i tada bi ponovno glasovali. Tako da u konačnici nitko nije uložio veto, a u proceduri možda desetak puta. Nacionalni odbor je tu odigrao značajnu ulogu, u održanju tog konsenzusa. Bilo je u pregovorima puno situacija koje su privlačne za političke poene, no očuvan je konsenzus. Tu su ljudi iz svih stranaka i to vodeći ljudi iz svih stranaka i predsjednici 3 odbora: Odbora za vanjsku politiku, Odbora za europske integracije i Odbora za međuparlamentarnu suradnju. Odbor ima 17 članova, 13 zastupnika i 4 vanjska člana. No, slaba je strana procesa nedovoljna informiranost javnosti. Treba napraviti sažetke pregovaračkih stajališta. Ne može se očekivati da će ljudi na referendumu glasovati „za“ ako se ne zna o čemu se točno odlučuje. Ipak, moje mišljenje je da će referendum uspjeti. Relativno mala izlaznost i visoka podrška, bit će sigurno rezultat referenduma. Što se tiče funkcioniranja parlamenta nakon ulaska u članstvo, vjerojatno ćemo ići na formiranje jednog odbora koji će objedinjavati funkcije i Nacionalnog odbora i Odbora za europske integracije.“ Na pitanje ukrajinske delegacije što Hrvatska dobiva ulaskom u EU, V. Pusić je kazala: „Naš glavni razlog za članstvo je stabilnost, jer bez nje nema ni funkcionirajućih institucija, sigurnosti, ekonomskog prosperiteta. Države mogu dobivati i gubiti ratove, ali društva ne, društvima treba dugi period da se stabiliziraju. Najvažnije za nas kao društvo je mogućnost dugoročne stabilnosti“. Na pitanje o metodologiji vođenja pregovora u Poglavlju 23., Pusić je kazala: „Što se tiče pregovora u Poglavlju 23., Hrvatska je prva zemlja koja pregovara o tom poglavlju. Tu smo kao zemlja najviše profitirali, postavili smo temelje za postepenu izgradnju funkcionirajućeg pravosuđa. Cilj je kvalitetno pravosuđe i granica od 12 mjeseci za trajanje sudskih postupaka, a da samo u izuzetnim slučajevima traju duže. U Poglavlju 23. nema acquis-a, već su samo standardi. Mi smo kreirali zakone kroz koje smo dosegli standarde i smatram da smo tu napravili najveći posao, ali i postigli najveću korist za nas.“ Pritom je istaknula da je Nacionalni odbor više radno orijentirano, a manje protokolarno tijelo. „Širili smo i definirali područja na kojima NO djeluje. Smatrali smo

da su Pravosuđe i temeljna prava najsloženije područje, ali i ono gdje možemo najviše profitirati, jer to nije samo usklađivanje s europskim standardima, već je i na neki način završavanje naše političke tranzicije. Što se tiče Poglavlja 23., u Hrvatskoj smo imali jedno tijelo u strukturi pravosuđa - DSV, koje imenuje i promovira sve suce. To tijelo je do ove godine (2011.) birala parlamentarna većina, što je utjecalo na sastav tog tijela, i nisu postojali objektivni kriteriji temeljem kojeg to tijelo izabire suce i potvrđuje njihovo napredovanje. Mi smo prave sadržajne reforme tu počeli unazad dvije godine i one su zaista dramatične, a glavne zakone smo donijeli u zadnjih godinu dana. Po novom zakonu DSV više ne bira parlament, već svi suci između sebe tajnim glasovanjem. Uz 7 sudaca u tom tijelu još su i 2 sveučilišna profesora prava, njih također biraju svi profesori prava u Hrvatskoj na četiri sveučilišta, te dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz vlasti, a jedan iz opozicije. U veljači je izabrano novo DSV po novom zakonu. Također, Zakonom su vrlo detaljno definirani kriteriji koje oni (DSV) moraju poštivati u izboru novih sudaca kao i u napredovanju sudaca. Taj model reforme pravosuđa koji smo sami radili dali smo Srbiji, kao i Rumunjskoj i Bugarskoj na uvid. To je najznačajnija promjena koju smo proveli, jer je promjena temelja. Utječe na investicije, ekonomiju, ali i prava svakog pojedinca, građanina. U cijelom procesu približavanja Hrvatske EU reforma pravosuđa je ključna stvar, a ključni problem pravosuđa bila je kvaliteta sudaca. Stoga je koncepcija reforme pravosuđa zahtijevala u prvom redu potrebne promjene u selekciji sudaca“ (www.sabor.hr, 29. 6. 2011.).

Zaključna ocjena aktivnosti Nacionalnog odbora

Bitna razlika Nacionalnog odbora spram ostalih radnih tijela bila je u tome da Nacionalni odbor nije bio izravno nadležan za zakonodavstvo kao drugi odbori koji su bili matična radna tijela svaki u svom području, već mu je prvenstvena zadaća bila nadgledanje pregovora koje je vodila Vlada, ali putem njih posredno i uskladbe zakonodavstva, i to na sljedeći način: prijedloge pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske koja su navodila potrebne normativne zahvate u cilju uskladbe za sva poglavlja pregovora izrađivala je Vlada i dostavljala ih na razmatranje i davanje mišljenja/suglasnosti Nacionalnom odboru. Nakon dobivanja jednoglasne suglasnosti Nacionalnog odbora, što je uključivalo i suglasnost za izradu budućih P.Z.E.-ova, Vlada bi usvajala pregovaračka stajališta Republike Hrvatske i upućivala ih u Bruxelles.

Nacionalni odbor bio je de facto parlament u malom, plenarna sjednica u malom, a glavne funkcije bile su mu rasprava i glasovanje, s tom razlikom da su se odluke u NO trebale donositi

konsenzusom naspram većinskog odlučivanja na plenarnoj sjednici Sabora, drugim riječima, sve dok se nije postigao konsenzus usuglašavanjem o svakom problemskom pitanju - odluka Nacionalnog odbora nije mogla biti donesena.

Razlika pak Odbora za europske integracije spram drugih odbora bila je u tome što je taj Odbor bio nadležan isključivo za zakonske prijedloge koji su imali oznaku P.Z.E., odnosno koji su bili iz paketa uskladbe, bez obzira iz kojeg resora dolazili. Svi zakonski prijedlozi koji su se ticali usklađivanja s europskom pravnom stečevinom, neovisno o području uskladbe, dolazili su u Odbor za europske integracije koji je ocjenjivao njihovu usklađenost s *acquis communautaire* prije rasprave na plenarnoj sjednici. Prethodno pak, svi su ti potrebni normativni zahvati bili predmet rasprave i usuglašavanja na Nacionalnom odboru u sklopu davanja suglasnosti na hrvatska pregovaračka stajališta u svakom poglavlju pregovora, a tek kad bi se usuglasila mišljenja i konsenzusno potvrdilo svako pojedino pregovaračko stajalište Republike Hrvatske, Vlada bi krenula u izradu nacrta zakona koje bi potom slala u saborsku proceduru kao zakonske prijedloge iz uskladbe (P.Z.E.).

Postizanje konsenzusa nije bilo samo pitanje forme, što se najbolje vidi kod Poglavlja 23. Itekako se utjecalo na sadržaj budućih zakona u tom poglavlju gdje su bili postavljeni samo standardi koje je trebalo ispuniti, politički kriteriji koje je trebalo ozbiljiti kroz donošenje novih ili izmjenu postojećih zakona. Kako će to učiniti, to je ostavljeno Hrvatskoj, a ona je to radila najširim parlamentarnim dogovorom svih stranaka i Vlade. Acquis u Poglavlju 23. odnosi se prvenstveno na načela, standarde, temeljne vrijednosti EU gdje je potrebno operacionalizirati političke kriterije za članstvo. Stoga se ne može reći da je konsenzus u procesu prihvaćanja acquis-a samo nusprodukt nemogućnosti da se na pregovore utječe u ikakvoj sadržajnoj mjeri. Naprotiv, sjednice NO bile su zatvorene upravo stoga jer se prvotno trebala iznaći zajednička pozicija svih stranaka, odnosno postići dogovor „u kući“, međusobno, temeljem kojeg je onda Vlada pregovarala sa Bruxellesom, braneći stajališta koja su stranke zajedničkim dogovorom zauzele na NO, nakon rasprave i usuglašavanja. Sadržajni supstrat budućih zakona upravo je bio presudan kod Poglavlja 23., gdje su stranke trebale postići iznimnu razinu kompromisa da bi došle do zajedničkog dogovora koji je potom postao pregovaračka platforma Hrvatske u pregovorima s EU. Dijapazon mogućih rješenja tu je bio vrlo velik i bilo je potrebno uložiti izniman trud da se dođe do kompromisa u mnogim pitanjima koja obuhvaća Poglavlje 23., a koja je tek trebalo operacionalizirati kroz zakone. Sadržajni supstrat tih zakona Hrvatska je trebala

oblikovati sama odnosno zadane europske standarde trebalo je operacionalizirati kroz nove ili izmijenjene zakone, dapače, krenuvši od Ustava, jer se Poglavlje 23. ponajviše odnosi na političke kriterije pa je za ispunjavanje mjerila iz tog poglavlja bilo potrebno prionuti i promjeni Ustava, što je također bilo predmet rasprave na sjednicama NO. Naime, za pravilno usklađivanje s acquis-em bilo je potrebno redefinirati neke ustavne institute što je bilo predmet promjene Ustava 2010., o čemu je prethodno raspravio i usuglasio stavove te postavio temeljne smjernice Nacionalni odbor, dogovorom predstavnika svih parlamentarnih stranaka u njemu.

Što se tiče procedure donošenja zakona iz uskladbe, koja omogućuje upućivanje zakonskih prijedloga u hitnom postupku, možemo ju također povezati uz metodologiju rada Nacionalnog odbora. Naime, hitni postupak kojim su se najčešće donosili europski zakoni (P.Z.E.) nije bio prepreka izglasavanju takvih zakonskih prijedloga najčešće jednoglasno, upravo iz razloga jer mu je prethodio dogovor svih stranaka oko potrebe donošenja tih zakona i njihovog sadržajnog supstrata na sjednicama NO, još prije izrade zakona od strane vladinih tijela, kao i dogovor oko brze procedure donošenja, što je uvedeno u Poslovnik još 2001., a Sabor konsenzualno potvrdio donošenjem Rezolucije o pristupanju 2002. gdje se upravo apostrofira potreba donošenja zakona u brzoj proceduri. Dakle, kad je u pitanju donošenje zakona iz uskladbe, do deliberacije je dolazilo već na sjednicama NO na kojima su rađeni prednacrti tih zakona, odnosno na kojima se dogovarao sadržaj budućih zakona, a prije izrade nacrta od strane Vladinih tijela. Pritom su u dogovaranju prednacrta zakona na sjednicama NO sudjelovali predstavnici svih parlamentarnih stranaka, dakle, deliberacija nije izostala, iako je provedena na zatvorenim sjednicama NO, pri čemu treba naglasiti da su sve stranke ovlastile svoje predstavnike, a Sabor sam Nacionalni odbor kao radno tijelo, da u takvoj proceduri, zaklonjenoj od javnosti, raspravljaju i donose dogovorne odluke o budućim zakonskim prijedlozima, koji su javnosti bili vidljivi u trenutku kad su ušli u saborsku proceduru. Sabor je Odlukom o osnivanju Nacionalnog odbora iz 2005. ovlastio Nacionalni odbor da u takvoj proceduri, na zatvorenim sjednicama, donosi isključivo dogovorne odluke, vezane za pregovore i zakonodavstvo koje je proizlazilo iz pregovora.

Treba istaknuti da prije nego je Vlada pregovorala s EU, moralo se pregovarati „u kući“, međusobno, na način da su sve stranke morale postići dogovor s kojom platformom Vlada izlazi na pregovore s EU, koje zakone će predložiti u cilju ispunjenja uvjeta/kriterija EU za otvaranje/zatvaranje poglavlja, a taj dogovor bilo je puno lakše postići iza zatvorenih vrata, na

zatvorenim sjednicama. Predstavnici stranaka – članovi NO, imali su puni demokratski legitimitet za takvo odlučivanje, s jedne strane od Sabora, koji je opunomoćio NO da djeluje u njegovo ime na način da svaka stranka izabere svog predstavnika koji će ju predstavljati u NO i odlučivati u ime te stranke, a s druge strane, stranke su opunomoćile svog predstavnika koji je mogao autonomno u ime stranke donositi sve odluke na NO, dakle, imao je bijanko suglasnost od stranačkih tijela za donošenje svih odluka na NO. To što je proces pregovora vođen samo pod HDZ-ovim vladama, ništa suštinski ne mijenja. Naime, sve stranke su morale konsenzusom odobriti, stati iza svake vladine odluke, svakog pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske, prije upućivanja istog u Bruxelles, tj. prije otpočinjanja pregovora s EU. Veto uložen od predstavnika bilo koje stranke u NO za bilo koju odluku iz pregovora bio je dovoljan da zaustavi čitav proces pregovora. Samom činjenicom da su ti zakoni posljedično izglasani na sjednici Sabora jednoglasno ili gotovo jednoglasno, govori u prilog toga da je oko njih postignuto najšire usuglašavanje, a što je krajnji cilj svakog postupka rasprave. Iako najčešće nije bilo dva čitanja zakonskog prijedloga na sjednici Sabora (redovni postupak), predstavnici svih stranaka na Nacionalnom odboru usuglasili bi se oko prednacrta tog budućeg akta, pa je bilo logično da ga je Vlada po izradi upućivala u hitnu saborsku proceduru, jer je o njemu još prije izrade nacrta, na sjednicama NO, postignuto najšire suglasje.

Kakvu je ulogu NO imao u pregovorima, upitala sam Vladimira Šeksa, potpredsjednika Nacionalnog odbora u 6. sazivu, koji je kazao: „To tijelo je u ime Hrvatskoga sabora bio onaj kontrolni, nadzorni mehanizam koji je radio na temelju konsenzusa, potpunog konsenzusa. Tako su se i odluke donosile i tu je Sabor, putem svog Nacionalnog odbora, prihvaćao ili davao primjedbe ili naputke pregovaračkom timu koji je bio pod egidom Vlade i u toj interakciji Hrvatski sabor je vršio svoju kontrolu i nadzornu funkciju nad cijelim procesom pristupanja Hrvatske EU. Tu su bili i različiti eksperti, stotine i stotine ljudi, vrhunskih eksperata, svaki u svom djelokrugu i ta cijela armija različitih eksperata je zajedno s NO brusila stajališta koja je Hrvatska trebala donijeti, koja je Vlada trebala usvojiti i zastupati, a NO odobravati. Upravo kroz te rasprave je i NO imao jednu ulogu ne samo pukog procjenjivanja i davanja suglasnosti, nego je imao i ulogu kreatora pa su prema pregovaračkom timu i prema Vladi išli brojni zaključci NO. To je provjerljivo, jer su se sve sjednice NO i snimale, postoje i prijepisi, audio vrpce, pa je vidljivo koja je i kakva bila kreativna uloga NO, a time i Sabora. I tu treba istaknuti razliku između zakonskih prijedloga iz uskladbe od ostalih zakonskih prijedloga koji nisu bili u uskladbi.

Ovi drugi su izrađivani u okviru Vlade, ministarstava i oni su samo dolazili pred Sabor na raspravljanje i usvajanje, gdje nije bilo nikakvog utjecaja Sabora na izradu i donošenje nacrta zakona, a i prijedloga zakona koje je Vlada upućivala u Sabor. Za razliku od toga, kod europskih zakona (zakonskih prijedloga iz uskladbe P.Z.E.) smo to imali, i tu je ta ključna i bitna razlika. Dakle, već smo imali utjecaj kod prednacrta budućeg europskog propisa, tj. imali smo mogućnost utjecaja i prije izrade samog nacrta na Nacionalnom odboru.“ *Šurina:* „Je li bilo situacija kada se nije radilo o sasvim malim preinakama koje su se na licu mjesta dogovarale s predstavnikom pregovarača ili Vlade, nego je mišljenje s primjedbama NO odlazilo u Vladu na doradu?“ *Šeks:* „Bilo je. Kad vi minuciozno pogledate taj ogroman materijal, posebno zapisnike s NO tog drugog saziva (6. saziv Sabora), vidjet ćete da je to bila doista jako kreativna uloga Nacionalnog odbora.“ *Šurina:* „Dakle, osim nadzora, on je bio i korektiv rada Vlade?“ *Šeks:* „Da, tako je.“ *Šurina:* „A kad su članovi NO verificirali pregovaračko stajalište, što su mogli učiniti samo konsenzusno, jesu li time verificirali de facto sve potrebne normativne zahvate u određenom području i time dali suglasnost Vladi da pristupi izradi nacrta zakonskih prijedloga?“ *Šeks:* „Točno. Hrvatski sabor imao je ključnu ulogu kao zakonodavno tijelo koje je konsenzusom prihvaćao većinu europskih zakona, ali već preko NO u onoj prvoj fazi kada su se europski zakoni pripremali, Hrvatski sabor imao je ključnu i važnu ulogu, radi tog načela konsenzusa, jer ti europski zakoni ne bi ni došli pred Parlament kao europski zakoni, a da prethodno nisu bili verificirani i prihvaćeni u Nacionalnom odboru, konsenzusom“ (V. Šeks, intervju, 11. 7. 2013.).

Mariju Pejčinović Burić, članicu Nacionalnog odbora i članicu Odbora za europske integracije, u razgovoru koji sam s njom vodila 14. 7. 2011., neposredno nakon zatvaranja pregovora, zamolila sam da komparira značaj ta dva odbora. *Pejčinović-Burić*: „Što se tiče Odbora za europske integracije, mislim da je na razini osvješćivanja Parlamenta i javnosti o potrebi europskih integracija to utemeljenje Odbora 2001. godine bilo dosta važno. Dosta brzo se strukturirao u značajan odbor i mislim da mu je značajan vjetar u leđa dala ona odluka - promjena Poslovnika da zakoni koji idu u usklađivanje, da idu po posebnom tj. hitnom postupku, dobivaju oznaku P.Z.E. itd., time je nekako uloga i vidljivost Odbora porasla. Odbor za europske integracije do formiranja Nacionalnog odbora imao je ulogu jedne jezgre unutar Sabora koja se bavi europskim pitanjima. Formiranje Nacionalnog odbora je pak bila stvar politike. Pregovore je mogao formalno pratiti i Odbor za europske integracije, no tada se stvorila ideja da se napravi novo tijelo i da ono zaista prati pregovore. Prema Odluci o formiranju Nacionalnog odbora, mi

smo u Nacionalnom odboru raspravljali o svim prijedlozima hrvatskih stajališta i njihovim izmjenama i davali mišljenja da podržavamo prijedlog Vlade ili pak da dajemo amandmane. Dakle, mi smo u određenim situacijama imali amandmane koje smo uvijek donosili konsenzualno, jer je to i pravilo rada Nacionalnog odbora, i kad smo takve odluke donosili, Vlada ih je uvijek prihvaćala.“ *Šurina:* „Je li to značilo da je svaki član Nacionalnog odbora mogao uložiti veto? I konačno, zašto se radilo na zatvorenim sjednicama?“ *Pejčinović-Burić:* „Da, svaki član Nacionalnog odbora imao je pravo ulaganja veta. Bilo je jasno što kaže Poslovnik o funkcioniranju Nacionalnog odbora, svi smo imali pravo veta, ali to se nije nikad dogodilo. Mislim da je i odabir članova Odbora bio takav da nitko tamo nije došao da blokira apriori, mislim da smo svi koji smo tamo bili izabrani, da smo tamo išli da bi pridonijeli kvaliteti pregovora u smislu hrvatskih stajališta, i zaista, neka stajališta su prolazila lakše, jednostavnije, a kod nekih smo imali puno rasprave. Nekad se znalo dogoditi da smo raspravljali nekoliko sati, da je bilo i žučnih rasprava, različitih mišljenja, ali uvijek se na kraju pronalazio konsenzus. Mislim da je Nacionalni odbor u tome odigrao značajnu ulogu u hrvatskom političkom životu, dakle, načinom rada gdje se pronalazi konsenzus, ne suprotstavljanje apriorno, nego pronalaženje načina kako da bude situacija gdje dobivaju svi, i onaj prvi tko predlaže i onaj drugi tko predlaže izmjene, tako da smo uvijek, bez pomoći izvana, u tom zatvorenom krugu, iako je to bilo ponekad mučno i teško, došli do nekog izričaja koji je bio prihvatljiv svima. Mislim da je to bilo važno. Što se pak tiče zatvorenih sjednica, mislim da je cijela ideja Nacionalnog odbora vodila tome i da u suprotnom sam Odbor ne bi imao puno smisla. S obzirom da je u prirodi parlamentaraca da se bore za vlast, i da je prirodno i vrlo često u praksi da se sve teme koriste u dnevno-političke svrhe, mislim da je Nacionalni odbor i napravljen zato da se takav vid rasprave izbjegne, dakle, htjelo se uključiti Parlament, ali na pametan način, a i bilo je jasno da je nezamislivo voditi raspravu o detaljima pregovora na plenarnoj sjednici, nigdje to nije rađeno na taj način. Ideja je onda bila da stranke delegiraju ljude u koje imaju povjerenja, u smislu znanja o procesu itd., koji će u ime Sabora i u ime svojih stranaka pratiti što Vlada radi i nadzirati je i koji će reagirati ako treba reagirati. Plenarni, ostali zastupnici su imali uvid u pregovore kroz ona polugodišnja izvješća Nacionalnog odbora koja smo branili na Saboru i tamo se onda mogla provoditi rasprava. Obzirom da je odluka Vlade od početka bila da se ne objavljuju stajališta, mi u Nacionalnom odboru smo naravno imali ta stajališta, međutim, ona nisu bila javna i mi nismo o njima govorili, a predsjednica Nacionalnog odbora je prema Poslovniku imala jedina pravo

govoriti o onome što se raspravljalo na Odboru.“ *Šurina:* „U svakom slučaju, Sabor se suglasio s takvim načinom rada Nacionalnog odbora, da se na zatvorenim sjednicama raspravlja o pregovorima?“ *Pejčinović-Burić:* „Da, donesena je odluka Sabora o takvom načinu rada Nacionalnog odbora (Odluka o osnivanju NO). Predsjednica Nacionalnog odbora obavještava javnost generalno o čemu se raspravljalo na svakoj sjednici, a mi kao Nacionalni odbor polugodišnje podnosimo izvješće o radu Odbora Saboru o kojem se onda raspravlja na plenumu“ (Marija Pejčinović-Burić, intervju, 14. 7. 2011.).

U razgovoru sa predsjednicom Nacionalnog odbora u 6. sazivu, Vesnom Pusić, 13. 7. 2011., neposredno nakon zatvaranja ukupnih pregovora, zamolila sam je da ocjeni ulogu Nacionalnog odbora tijekom vođenja pregovora za članstvo Hrvatske u EU. *Pusić*: „Formiranje Nacionalnog odbora je bio rezultat zadovoljstva činjenicom da je konačno postignut konsenzus oko Europe. To je rezultiralo formiranjem Nacionalnog odbora koji je dobio ovlasti koje ni jedan parlamentarni odbor prije ni poslije nije imao, prije svega zato što je to bilo de facto opće oduševljenje postizanjem prvog političkog stvarnog konsenzusa i jedinog što smo u Hrvatskoj uspjeli formirati. Nacionalni odbor sa ovim, 6. sazivom Sabora, završava svoje djelovanje, a njegova temeljna funkcija bila je nadgledanje pregovora u ime Sabora.“ *Šurina:* „Sada, kada je sve to iza Vas, biste li se možda da se sve može ponoviti, zalagali za to da javnost sudjeluje u čitavom procesu, da sjednice Nacionalnog odbora budu otvorene?“ *Pusić:* „Zalagala bih se da pregovaračka stajališta budu dostupna u svim fazama, a ne bih se zalagala da sjednice Nacionalnog odbora budu otvorene, ne zbog informiranja javnosti o sadržaju, jer sadržaj bih objavila na internetu, nego zato što kod političara, a tu su političari unutar Nacionalnog odbora, prisutnost medija na takvim sjednicama mijenja nastup, jer u takvim situacijama kad su mediji prisutni, postoji tendencija da se igra za publiku, a kad su zatvorene sjednice, a pritom morate držati konsenzus, onda je doista važno da se primjedbe ograniče na ono što doista mislite da je bitno i da ne možete prihvatiti u formi u kojoj je ponuđeno, a ne da su to primjedbe djelomično motivirane nastupom pred javnošću. S druge strane, one Vladine strane, koja je doista u ovom slučaju prihvatila sve primjedbe Nacionalnog odbora, druga je stvar bi li ih prihvatila da je bilo sve otvoreno za javnost, zato što se onda to prihvaćanje primjedbi od opozicije smatra nekom vrstom slabosti i onda se pokazuje čvrstina time što se odbacuju primjedbe i to bi po mom mišljenju škodilo konsenzusu. Dakle, iz ove perspektive, ja bih objavila pregovaračka stajališta, čak točno izvatke onog što se traži, mijenja i gdje je razlika između postojećeg i zatraženog, u

svim fazama bih objavila za javnost, ali sjednice ne bih otvorila, jer one ne bi donosile ništa novo u informiranju, ali bi promijenile način ponašanja i jako otežale održavanje konsenzusa kroz vrijeme, a mi smo ga držali 6 godina“ (Pusić 13. 7. 2011.).

4.3.3. Suradnja Sabora i Europskog parlamenta

Od 1992. do 2004. suradnja Sabora i Europskog parlamenta odvijala se na godišnjim sastancima Pododbora za suradnju s Europskim parlamentom Odbora za vanjsku politiku Hrvatskoga sabora i Izaslanstva za odnose sa zemljama Jugoistočne Europe Europskoga parlamenta. Na dvanaest sastanaka dvaju izaslanstava, koji su se od 1992. do 2004. naizmjenično održavali u Hrvatskoj (Zagreb, Vukovar, Dubrovnik, Split) i Bruxellesu ili Strasbourgu, razmatrala su se aktualna politička, gospodarska i društvena pitanja kao i ukupni odnosi Republike Hrvatske i EU. Prvi sastanak održan je u Zagrebu, 24.-26. 11. 1992., a posljednji, 12. sastanak, u Bruxellesu, 17.-18. 2. 2004.

Uvidom u teme koje su raspravljane na tim sastancima, osim održavanja i jačanja kontakata između hrvatskih i europskih zastupnika, cilj te vrste parlamentarne suradnje bilo je zajedničko promicanje demokratskih vrijednosti. U slučaju Hrvatske, to se prije svega odnosilo na promicanje poštivanja ljudskih prava, posebno onih manjinskih, slobode izražavanja i vladavine prava.

Zajednički parlamentarni odbor

Hrvatska je 29. listopada 2001. u Luxembourgu potpisala s Europskom zajednicom i njezinim državama članicama Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji je dobio pristanak Hrvatskoga sabora 5. 12. 2001., a Europskoga parlamenta 12. 12. 2001. godine.

Sporazum je utvrdio političku obavezu potpisnica da uspostave politički dijalog koji će pratiti i učvršćivati uzajamno približavanje Hrvatske i Europske unije.

Prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, politički dijalog između Republike Hrvatske i EU na parlamentarnoj razini odvijao se u okviru Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, temeljem članka 116. SSP-a, koji glasi: „Ovime se osniva Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. On će biti forum u kojem će se zastupnici Hrvatskoga sabora i Europskoga parlamenta sastajati i razmjenjivati gledišta. Sastajat će se u

vremenskim razmacima koje utvrđuje sam Odbor. Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje sastoji se od zastupnika Hrvatskoga sabora s jedne, i zastupnika Europskoga parlamenta s druge strane. Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje donosi svoja pravila postupanja. Parlamentarnim odborom za stabilizaciju i pridruživanje naizmjence predsjedaju Hrvatski sabor i Europski parlament u skladu s odredbama koje se utvrđuju u njegovim pravilima postupka".

Europski parlament je 10. ožujka 2004. usvojio Odluku kojom je odlučio o broju i nazivima svojih izaslanstava za suradnju s parlamentima trećih država. Vrsta suradnje (kroz zajedničke parlamentarne odbore ili odbore za parlamentarnu suradnju) ovisila je o ugovoru koji je pojedina država imala s Europskom unijom.

U slučaju Hrvatske, Europski parlament je preuzeo naziv Zajednički parlamentarni odbor iz prakse s državama kandidatkinjama iz petog vala proširenja 2004. (koje su imale Zajednički parlamentarni odbor temeljem Europskih sporazuma). Tom je odlukom realizirano načelo individualiziranog pristupa Europskoga parlamenta Republici Hrvatskoj s kojom se do tada (od 1992. do 2004.) suradnja odvijala u okviru skupine zemalja jugoistočne Europe.

Na taj je način Europski parlament odlučio o novom obliku suradnje s Hrvatskom prije objave Mišljenja Europske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji (travanj 2004.) i dobivanja statusa države kandidata (lipanj 2004.), te prije stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (1. veljače 2005.). Objašnjenje se temeljilo na relevantnim odredbama Solunske agende koja je ostavila prostor za uspostavu ovih odbora prije stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

U travnju iste godine (2004.) Europski je parlament usvojio Preporuke o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u EU. Preporuke Europskog parlamenta prvi su dokument institucija Europske unije koji se očituje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u EU. Iako nisu imale pravno obvezujući karakter, uputile su jasnu poruku podrške Hrvatskoj i time pridonijele stvaranju pozitivnog političkog ozračja uoči usvajanja pozitivnog Mišljenja Europske komisije o hrvatskom zahtjevu za članstvo i donošenja odluke Europskog vijeća o davanju Republici Hrvatskoj statusa kandidata.

Tijekom 2004. godine oba su parlamenta, a na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je Republika Hrvatska 2001. potpisala s Europskom zajednicom i njezinim državama članicama, usvojila odluke o osnivanju Zajedničkog parlamentarnog odbora Republike

Hrvatske i Europske unije. Na taj način 2004. postaje godinom intenziviranja i uspostave novog oblika suradnje i političkog dijaloga Hrvatskoga sabora i Europskoga parlamenta, na višoj razini. Izaslanstvo Europskoga parlamenta u Zajedničkom parlamentarnom odboru s Republikom Hrvatskom održalo je 20. 9. 2004. konstituirajuću sjednicu na kojoj su izabrani predsjedavajući i dva potpredsjednika. Odluka o sastavu izaslanstva Europskoga parlamenta u Zajedničkom parlamentarnom odboru donesena je tri dana kasnije, dok je Hrvatski sabor 15. 10. 2004. imenovao 15 članova Zajedničkog parlamentarnog odbora i 15 zamjenika članova.

Sukladno Pravilima postupanja, članovi Zajedničkog parlamentarnog odbora sastajali su se dva puta godišnje na redovitim sastancima naizmjence u Hrvatskoj i Bruxellesu, kako bi razmijenili iskustva o svim najvažnijim pitanjima pristupanja Hrvatske EU, ali i kako bi raspravili relevantna pitanja za djelotvorno funkcioniranje i daljnji razvoj same EU. Tako je Zajednički parlamentarni odbor kao forum za razmjenu gledišta između Sabora i Europskoga parlamenta omogućio promicanje hrvatskih interesa, ali i senzibiliziranje hrvatskih zastupnika za europske teme. Imao je po 15 članova i 15 zamjenika članova sa strane Hrvatskoga sabora i sa strane Europskoga parlamenta, čija je politička zastupljenost odražavala sliku zastupljenosti njihovih političkih skupina u dotičnim parlamentima. Na sastanke su pozivani predstavnici Vlade Republike Hrvatske, predsjedavajućeg Vijeća Europske unije, kao i predstavnici Europske komisije, koji su uobičajeno imali uvodna izlaganja, nakon čega bi se povela rasprava među zastupnicima. Funkcioniranje Zajedničkog parlamentarnog odbora Hrvatska – Europska unija u praktičnom smislu bilo je identično funkcioniranju takvih odbora koje su imale prijašnje države kandidatkinje. Na kraju sastanaka usvajane su Zajedničke izjave i preporuke. Danom stupanja Hrvatske u članstvo EU 1. 7. 2013., Zajednički parlamentarni odbor prestao je djelovati.

Sastanci Zajedničkog parlamentarnog odbora

Zajednički parlamentarni odbor održao je 17 sastanaka, od kojih je 6 održano sa zastupnicima Hrvatskoga sabora iz petog saziva (2003.-2007.), 8 sa zastupnicima Hrvatskoga sabora iz šestog saziva (2008.-2011.), te 3 u sedmom sazivu Hrvatskoga sabora (2011.-2013.), u periodu nakon potpisivanja Pristupnog ugovora, a prije ulaska Hrvatske u članstvo. tj. tijekom ratifikacijskog postupka za vrijeme kojeg je Hrvatska bila pod monitoringom.

Europski parlament je tijekom osam godina postojanja Zajedničkog parlamentarnog odbora promijenio dva saziva: šesti saziv (2004.-2009.) i sedmi saziv (2009.-2014.).

Prvi sastanak Zajedničkog parlamentarnog odbora održan je u Zagrebu, 3.-4. 3. 2005., a posljednji, 17. sastanak održan je u Splitu, 29.-30. 4. 2013.

Uoči Prvog sastanka Odbora održan je sastanak Biroa (predsjednici i potpredsjednici Odbora), kojemu je prisustvovao i Hannes Swoboda, izvjestitelj za Hrvatsku u Odboru za vanjske poslove Europskoga parlamenta.

Članovi Biroa dogovorili su da se prvi sastanak Zajedničkog odbora održi u Hrvatskoj iz dva razloga: a) posljednji sastanak predstavnika Hrvatskoga sabora i Europskoga parlamenta održan je u Bruxellesu, b) iz želje da se novi oblik suradnje inicira u Hrvatskoj kako bi se osiguralo sudjelovanje visokih hrvatskih dužnosnika te dobila pozornost hrvatskih medija i javnosti za važnost parlamentarnog sudjelovanja u procesu pregovora s Europskom unijom.

Glavne teme prvog sastanka bile su politička i gospodarska situacija u Hrvatskoj, razvoj odnosa Hrvatska – EU, pripreme za članstvo, ispunjavanje političkih kriterija (s naglaskom na reformi pravosuđa, suradnji s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju, povratku izbjeglica, manjinskim pravima i regionalnoj suradnji), politike EU-a (proširenje) i javno mnijenje o EU u Hrvatskoj. Odbor je pozdravio hrvatski zahtjev za članstvo u EU ističući hrvatsku prirodnu vokaciju prema Europskoj uniji i širi politički signal koji hrvatski zahtjev ima za druge zemlje jugoistočne Europe. Odbor je također pozdravio stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (1. veljače 2005.), pozitivno Mišljenje Europske komisije o hrvatskom zahtjevu (20. 4. 2004.) i Europsko partnerstvo (13. 9. 2004.) te je dao potporu početku procesa pregovora, predviđenog za 17. ožujka 2005. Članovi su pozdravili zajedničke inicijative Hrvatskoga sabora i hrvatske Vlade kao i usvojene dokumente, posebice Izjavu hrvatskih parlamentarnih stranaka i njihovu spremnost za suradnjom tijekom pregovora.

Najčešće teme kasnijih sastanaka bile su odnosi EU i Hrvatske, tijek i status pregovora te sveukupna pripremljenost Hrvatske za članstvo u EU, provedba reformi u pravosuđu i borba protiv korupcije, procesuiranje ratnih zločina u Hrvatskoj i suradnja s ICTY-em, postignuća na području povratka izbjeglica i zaštite manjina u Hrvatskoj, bilateralni odnosi sa susjednim državama i uloga Hrvatske u promicanju stabilizacije regije, napredak Hrvatske u usklađivanju zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a, gospodarska situacija u Republici Hrvatskoj, institucionalni okvir EU, komunikacija EU u Hrvatskoj i Hrvatske u EU, i dr.

Zajednički parlamentarni odbor Republika Hrvatska – Europska unija odigrao je važnu ulogu u procesu pristupanja Hrvatske EU, posebno imajući u vidu kontinuiranu potporu koju su

Hrvatskoj pružali zastupnici Europskoga parlamenta, pozitivno intonirane preporuke koje je ovaj Odbor usvajao, kao i otvorenost i spremnost zastupnika Europskoga parlamenta na suradnju s hrvatskim zastupnicima.

Deklaracije i preporuke Zajedničkog parlamentarnog odbora usvajane su uglavnom jednoglasno. One su izričajem uvijek bile povoljne za Hrvatsku i odražavale su napredak Hrvatske u ispunjavanju kriterija za članstvo u EU.

Sudjelovanje hrvatskih zastupnika u radu Zajedničkog parlamentarnog odbora Hrvatska – Europska unija, ali i na drugim sastancima u organizaciji Europskoga parlamenta, pružilo je ne samo mogućnost iznošenja hrvatskih stavova, a time i promicanja hrvatskih interesa, već i mogućnost senzibiliziranja hrvatskih zastupnika za europske teme, uspostavu bližih kontakata s europskim kolegama te upoznavanje s funkcioniranjem Europskoga parlamenta, kao i pripremu za buduće djelovanje Hrvatske u uvjetima članstva u Europskoj uniji.

O ulozi koju je Zajednički parlamentarni odbor imao tijekom pregovora, ali i o ulozi koju je u čitavom procesu pristupanju Hrvatske EU imao Europski parlament, razgovorala sam 14. 7. 2011., neposredno nakon završetka pregovora Hrvatske s EU, sa Marijom-Pejčinović Burić, voditeljicom Izaslanstva Hrvatskoga sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru, te članicom Nacionalnog odbora i Odbora za europske integracije. *Pejčinović-Burić*: „Moje iskustvo je da je Zajednički parlamentarni odbor, kao i uostalom Europski parlament u cjelini uvijek bio korak-dva ispred ostalih institucija EU. Europski parlament je djelovao prointegracijski, uvijek je vukao, a glavni smisao deklaracija, rezolucija i izjava koje su davane je bio da politički pogurne proces. Tako da je Parlament kao cjelina bio, ne može se reći motor u smislu izvršnosti, ali u političkom smislu mislim da je bilo jako važno to što je radio i izvjestitelj za Hrvatsku i što je radio Zajednički parlamentarni odbor. Između izvjestitelja i Zajedničkog parlamentarnog odbora nema puno formalne suradnje, međutim, mi smo se susretali u raznim situacijama kad je Swoboda dolazio u Hrvatsku, kad bi mi išli tamo on je došao pratiti sjednicu našeg Odbora tamo, u svakom slučaju neka poveznica je bila, iako ona formalno ne postoji. Zajednički odbor nije svoje izjave, preporuke ili nešto slično davao na plenarnu skupštinu, dok kod izvjestitelja rasprava ide kroz vanjskopolitički odbor, a potom izvješće usvaja plenum, u tom smislu bi se moglo reći da su jače poruke koje je slao izvjestitelj obzirom da je iza njih stajao cijeli plenum, odnosno većina. No, ni djelovanje Zajedničkog parlamentarnog odbora nije bilo nevažno. Glavna razlika jednog i drugog je bila što je izvjestitelj bio osoba koja je utvrđivala stanje, a u

Zajedničkom parlamentarnom odboru smo pokušavali osim utvrđivanja stanja, davati preporuke što još treba napraviti. Kad se uzme jedna vanjska slika i utjecaj na druge institucije, mislim da je ipak odluka plenuma i vanjskopolitičkog odbora imala jaču ulogu, tako sam bar ja to doživljavala, nego sam Zajednički parlamentarni odbor. Europski parlament je bio vrlo pozitivan u procesu, puno je pomagao i puno vukao. U nekim trenucima kad smo mi radili na izjavama u Zajedničkom parlamentarnom odboru, kad smo stavljali ciljane datume za ulazak, onda su neki s naše (hrvatske) strane znali reći da to nije realno, dok je kolega s druge (europarlamentarac) strane rekao: „Nije važno što je realno, važna je naša poruka i pritisak na druge institucije, mi mislimo da je to izvedivo, a hoće li okolnosti to dopustiti, to je manje važno". Generalno je uloga Europskoga parlamenta, dakle, i izvjestitelja i Zajedničkog parlamentarnog odbora i onog Izaslanstva za Jugoistočnu Europu prije Zajedničkog parlamentarnog odbora, bila uvijek prointegracijska, pozitivna." *Šurina:* „Hoće li Zajednički parlamentarni odbor nastaviti s radom?" *Pejčinović-Burić*: „Zadnji sastanak Zajedničkog parlamentarnog odbora imali smo prije zaključenja pregovora u Dubrovniku u svibnju ove godine. Ne postoji neko pisano pravilo prestaje li ovo tijelo funkcionirati zaključivanjem pregovora obzirom da mu je prvenstvena zadaća bila lakša integracija i podupiranje integracije i pregovora za pristupanje. Jednom kad je to završilo, bila bi neka vrlo generalna logika, da zapravo taj Zajednički parlamentarni odbor više ne radi, međutim, iskustvo ranijih proširenja je pokazalo da je samo kod dvije države Odbor prestao raditi onog trenutka kad su završeni pregovori, a da je u većini drugih on nastavio raditi. Mi smo u ovoj zadnjoj godini raspravljajući o tome hoće li se rad nastaviti došli do zaključka da nema nikakvog razloga da se rad Odbora ne nastavi, a bila je to i velika želja Europskoga parlamenta. I Rumunjska i Bugarska nastavile su s radom Odbora nakon završetka pregovora. Pogotovo kad gledate u kontekstu jedne vrste monitoringa pod kojim će Hrvatska biti, i dalje ima tema o kojima Zajednički parlamentarni odbor može raspravljati, a s druge strane mislim da je u razdoblju do članstva dobro da saborski zastupnici na neki način uče kako se funkcionira u Europskom parlamentu. Mislim da će Odbor imati još 4 sastanka: jedan sastanak će biti do kraja ove godine, dva sastanka sljedeće godine i onda još jedan 2013. godine do pristupanja, tko god bude vodio Odbor. Neka moja vizija što bi se radilo na ta 4 sastanka je bila da dijelom pratimo monitoring u ona 3 poglavlja koja su u monitoringu, a dijelom bi trebalo uključivati u raspravu one politike koje su nama zanimljive" (Pejčinović-Burić, intervju, 14. 7. 2011.).

O ulozi Zajedničkog parlamentarnog odbora tijekom pregovora Hrvatske za članstvo u EU razgovorala sam i sa Gordanom Genc, voditeljicom Odjela za europske poslove Sabora, koja je u 5. i 7. sazivu Sabora bila tajnica Izaslanstva Hrvatskoga sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru. Zanimalo me je li bio običaj da se Zajedničke preporuke koje je na kraju sastanaka usvajao Zajednički parlamentarni odbor usvajaju konsenzusom, te koja je uopće bila snaga tih preporuka. *Genc* je kazala: „Treba istaknuti da su sve deklaracije i preporuke donesene jednoglasno, osim na četiri sastanka kad smo imali jedno suzdržano mišljenje. Tri puta suzdržan bio je Borut Pahor iz Slovenije koji je prilikom glasovanja o završnom dokumentu na 4., 6. i 7. sastanku bio suzdržan, jer je svaki put bilo riječi o granici, a jedan engleski zastupnik, inače euroskeptik, je na 10. sastanku bio suzdržan. No, uvijek se nastojalo doći do što usuglašenijeg teksta i zapravo su svi predsjednici sa njihove strane izaslanstva Europskoga parlamenta bili blagonakloni prema Hrvatskoj. U finalnoj izvedbi dokumenta se uvijek pokušavalo dobiti ono što bolje za Hrvatsku. Među zastupnicima iz Europskoga parlamenta bilo je i onih koji su imali kritičke tonove, ali u izradi finalnog teksta Zajedničkih preporuka, uvijek je bilo poželjno postići ono 'što bolje za Hrvatsku'. Naravno, na našoj strani bio je konsenzus cijelo vrijeme, i to neupitan, još od vremena pokojnog premijera Račana.“ *Šurina:* „Koja je bila jačina tih Zajedničkih preporuka?“ *Genc:* „Treba znati, da među svim dokumentima Europskoga parlamenta, te preporuke Zajedničkog parlamentarnog odbora uopće nisu imale neku jačinu, međutim, ono zašto je to bio inovativni dokument je sljedeće: na svim tim sastancima je sjedio i izvjestitelj za Hrvatsku u Odboru za vanjske poslove Europskoga parlamenta Hannes Swoboda, sad pred kraj je bio Čeh Libor Rouček, i oni su i na temelju tih dokumenata radili rezolucije o napretku Hrvatske. I to je bitno. Naravno da su te rezolucije jače, jer je to dokument Odbora za vanjske poslove Europskoga parlamenta, kojeg poslije usvaja plenum i postaje dokument Europskoga parlamenta, rezolucija Europskoga parlamenta, dok je preporuka Zajedničkog parlamentarnog odbora dokument samo jednog izaslanstva. No, treba reći da su se te rezolucije izvjestitelja za Hrvatsku Odbora za vanjske politiku Europskoga parlamenta u preambuli uvijek pozivale na dokumente Zajedničkog parlamentarnog odbora, dakle na preporuke i izjave ZPO-a. Također, ono što je bilo važno, te preporuke Zajedničkog parlamentarnog odbora uvijek su na kraju pozivale hrvatsku Vladu, Europski parlament i Sabor da postupe po njima. Naravno da preporuka Zajedničkog parlamentarnog odbora nije imala nikakvu obvezujuću ulogu, međutim, to je bio inovativni dokument, jer je već od 2007. godine prvi put spomenuta ciljna godina kraja

procesa pregovaranja i to 2009., a upravo je Swoboda počeo koristiti u svojoj rezoluciji tu godinu 2009. kao ciljnu godinu zaključenja hrvatskog pristupnog procesa. Ta 2009. se par puta provlačila kroz razne dokumente, a našoj javnosti je bilo najvažnije kad ćemo završiti pregovore, i jedno određeno vrijeme smo se stalno na to napikavali, mediji, javnost, bilo je važno imati istaknutu neku godinu. Naravno, vidimo iz iskustva da je ona prolongirana i da smo mi završili znatno kasnije, ali je ipak postojala ta godina. Europski parlament je svakako najotvorenija institucija EU, a Hrvatska je itekako u njemu imala saveznika kroz sve godine procesa. Što se tiče Zajedničkog parlamentarnog odbora, on je bio pravi primjer parlamentarne diplomacije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju propisivao je politički dijalog kroz izvršnu vlast gdje je prvo tijelo bilo Vijeće, drugo tijelo Odbor, dok se na parlamentarnoj dimenziji taj politički dijalog odvijao kroz Parlamentarni odbor“ (Genc, 24. 9. 2013.).

Gordana Jandrokovića, zastupnika HDZ-a i potpredsjednika Odbora za europske poslove 7. saziva, u intervjuu 10. 7. 2013., zamolila sam da ocijeni ulogu Zajedničkog parlamentarnog odbora tijekom pristupnog procesa, posebice jer je bio prvi voditelj Izaslanstva Sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru tijekom 5. saziva, kada je konstituirano ovo tijelo temeljem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. *Jandroković:* „Zajednički parlamentarni odbor je bio jedno važno tijelo kroz koje je Sabor ostvarivao svoju ulogu i kroz koje su hrvatski parlamentarci susretali europske parlamentarce, s njima razmjenjivali informacije i mišljenja o hrvatskom putu prema EU. To je bilo tijelo koje je na neki način predviđalo i sugeriralo što će se događati. Njegove deklaracije su uvijek bile vrlo afirmativne za Hrvatsku, uvijek su išle korak ispred onog što je govorila Komisija i na taj način utirale su politički put svemu onome što se kasnije događalo i zato ima važnu ulogu u sveukupnom pristupnom procesu. No, ono je imalo i svojih ograničenja. Ono ipak nije bilo tijelo koje je donosilo ključne odluke, koje ih je moglo operativno provoditi, ali je bilo tijelo koje je dalo političku dimenziju našem ulasku u EU. Bilo je jedno od glavna tri tijela definirana Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Na parlamentarnoj razini to je bilo najjače tijelo kroz koje se reflektirala suradnja Sabora i Europskoga parlamenta. Stoga je još jednom važno naglasiti - Sabor je imao važnu političku ulogu u pristupnom procesu, kao i Zajednički parlamentarni odbor, manje operativno tehničku ulogu, ali politički je Sabor, kao i ovo tijelo, odigrao iznimno pozitivnu ulogu. Sabor je na svim dimenzijama, svi njegovi odbori, a posebno vanjskopolitički, Odbor za europske integracije, pa Zajednički parlamentarni odbor, i

kasnije Nacionalni odbor, svi oni su odigrali važnu političku ulogu, u granicama onog što je bilo propisano Ustavom i Poslovnikom“ (Jandroković, intervju, 10. 7. 2013.).

4.4. Nove parlamentarne procedure potpore europskom procesu

4.4.1. Usklađivanje zakonodavstva

Hrvatska je tijekom pristupanja Uniji, u skladu s ispunjavanjem pravnog kriterija za članstvo u EU, imala obvezu preuzimanja i provedbe pravne stečevine EU, cjelokupnog korpusa prava i obveza koji povezuje države članice Unije. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. Hrvatska je preuzela obvezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU.

Glavna zadaća Hrvatskoga sabora kao zakonodavnog tijela u pretpristupnom procesu bila je usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije. Usklađivanje se vršilo na temelju plana usklađivanja zakonodavstva kojeg je Sabor donosio za tekuću godinu slijedom programa Vlade za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije. Usklađeni prijedlozi zakona pri ulasku u parlamentarnu proceduru dobivali su posebnu oznaku P.Z.E. te su se u pravilu donosili po hitnom postupku. Svaki takav prijedlog morao je sadržavati i popunjene instrumente usklađivanja – Izjavu o usklađenosti prijedloga propisa i Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa.

Odbor za europske integracije, kao radno tijelo nadležno za praćenje usklađivanja zakonodavstva, na svojim sjednicama raspravljao je o prijedlozima zakona koji su nosili oznaku P.Z.E. Odbor je razmatrao priloženu Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa kako bi utvrdio je li, i u kojoj mjeri, pojedini zakonski prijedlog usklađen s pravnom stečevinom EU. Nakon provedene rasprave, Odbor je podnosio Hrvatskom saboru izvješće koje je sadržavalo ocjenu usklađenosti prijedloga zakona s pravnom stečevinom Unije.

Danom pristupanja Uniji zakonodavstvo Republike Hrvatske moralo je biti usklađeno s pravnom stečevinom Europske unije.

4.4.2. Instrumenti usklađivanja

Instrumenti usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU prisutni su u zakonodavnom postupku Republike Hrvatske od 1. prosinca 2001. godine, kada je započela obvezna primjena Odluke Vlade o mjerama u postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s acquis communautaireom, od 18. listopada 2001. godine.

Sukladno navedenoj Odluci i njenoj revidiranoj inačici u obliku Odluke o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe (Klasa: 011-01/04-01/01, Urbroj: 5030109-04-1), od 25. veljače 2004., stručni nositelji izrade propisa u pripremi zakonodavnih akata kojima se usklađuje zakonodavstvo Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije obvezni su uz nacrt zakonodavnog akta priložiti ispunjene Instrumente za usklađivanje: *Izjavu o usklađenosti prijedloga propisa i Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa* i dostaviti ih na provjeru i potvrđivanje njihove usklađenosti Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija. Nacrt propisa, za kojeg nisu priloženi instrumenti za usklađivanje zakonodavstva, neće se uputiti u daljnji zakonodavni postupak, već će se vratiti stručnom nositelju na doradu.

Vezano uz navedene instrumente, Hrvatski sabor je 9. listopada 2002. donio Zaključak kojim se obvezuje Vlada da u postupku usklađivanja zakonodavstva Hrvatskom saboru upućuje prijedloge zakona koje prati ispunjena i potvrđena Izjava o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom EU i Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa.

Instrumenti usklađivanja uvedeni su u zakonodavstvo Republike Hrvatske s ciljem praćenja usklađivanja nacionalnih propisa s pravnom stečevinom Europske unije te, uz Program Vlade za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije, predstavljaju bitan referentni okvir za preuzimanje i provedbu pravne stečevine u zakonodavstvu Republike Hrvatske u predpristupnom razdoblju.

Uzimajući u obzir obveze koje proizlaze iz budućeg članstva, Vlada je 14. srpnja 2011. donijela novu Odluku o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije (NN 93/11), u kojoj se kao novost posebno ističe propisivanje obveze navođenja naziva pravnih akata Europske unije s kojima se usklađuje prijedlog propisa u zasebnom članku u prvoj glavi (opće ili osnovne odredbe) predmetnog prijedloga propisa. Takva nova praksa sustavno se uvodi u hrvatsko zakonodavstvo slijedom obveze koja za države članice proizlazi izravno iz teksta direktiva Europske unije, a sukladno kojoj u postupku donošenja propisa, kojima se provodi obveza iz pojedine direktive, države

članice moraju osigurati pozivanje na tu odgovarajuću direktivu Europske unije prilikom službene objave propisa. Uzimajući u obzir nomotehnička rješenja i praksu u Republici Hrvatskoj te specifičnosti postupka usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU, kojim su, osim direktiva, obuhvaćene i ostale vrste pravnih akata Europske unije, kao i praksu država članica da u svojim propisima, osim direktiva, navode i druge važeće pravne akte Europske unije s kojima se provodi usklađivanje, takvo je rješenje usvojeno i u Odluci.

U nastavku ću prikazati sadržaj Izjave o usklađenosti i Usporednog prikaza, te upute za njihovo popunjavanje.

Izjava o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije sadrži:

1. Naziv prijedloga propisa (na hrvatskom i engleskom jeziku)
2. Stručni nositelj izrade prijedloga propisa
3. Veza s Programom Vlade RH za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU
4. Usklađenost prijedloga propisa s pravnom stečevinom EU:
    a. Odredbe primarnih izvora prava Europske unije (na hrv. i engl. jeziku)
    b. Odredbe sekundarnih izvora prava Europske unije (na hrv. i engl. jeziku)
    c. Jesu li odredbe sekundarnih izvora prava EU u potpunosti prenesene u prijedlog propisa (obrazloženje)?
    d. Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom EU
    e. Ostali izvori prava Europske unije (na hrv. i engl. jeziku)
5. Tehnička pomoć korištena u izradi prijedloga propisa
6. Prilog: tablice usporednih prikaza za propise kojima se prenose odredbe sekundarnih izvora prava EU u zakonodavstvo Republike Hrvatske

Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa Europske unije s prijedlogom propisa sadrži:

1. Naziv propisa EU te predmet i cilj njegovog uređivanja
2. Naziv prijedloga propisa te predmet i cilj njegovog uređivanja
3. Usklađenost odredbi propisa EU (sekundarni izvori prava) s odredbama prijedloga propisa
    a. Odredbe propisa EU

b. Odredbe prijedloga propisa
c. Je li sadržaj odredbe propisa EU u potpunosti prenesen u odredbu prijedloga propisa?
d. Obrazloženje (ako je sadržaj odredbe propisa EU djelomično prenesen u odredbu prijedloga propisa)
e. Predviđeni datum za postizanje potpune usklađenosti

Upute za popunjavanje Izjave o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom EU

1. Naziv prijedloga propisa (na hrv. i engl. jeziku)

Upisuje se puni naziv (nacrta) prijedloga propisa na hrvatskom jeziku i u prijevodu na engleski.

2. Stručni nositelj izrade prijedloga propisa

Upisuje se naziv stručnog nositelja izrade prijedloga propisa te njegove unutarnje ustrojstvene jedinice u kojoj je prijedlog propisa izrađen.

3.Veza s Programom Vlade RH za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU

Navodi se predviđa li se Programom Vlade RH za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU donošenje predmetnog propisa te odgovarajuće poglavlje Programa Vlade kao i rokovi za upućivanje na usvajanje Vladi RH.

4.Usklađenost prijedloga propisa s pravnom stečevinom EU

a. Odredbe primarnih izvora prava EU (na hrv. i engl. jeziku)

Primarni izvori prava EU su osnivački ugovori. Navode se odredbe primarnih izvora prava Europske unije koje se odnose na normativni sadržaj prijedloga propisa, i to na način da se navede naziv osnivačkog ugovora (njegova kratica), dio i glava, odnosno poglavlje osnivačkog ugovora, te broj članka.

b. Odredbe sekundarnih izvora prava EU (na hrv. i engl. jeziku)

Navode se sekundarni izvori prava EU s kojima se provodi usklađivanje prijedloga propisa. Navodi se puni naziv akta, kako u prijevodu na hrvatski jezik tako i na engleskom jeziku, na način da se navede vrsta akta, oznaka institucije Unije koja ga je donijela, njegova brojčana oznaka, oznaka vrste i broj Službenog glasila EU *(Official Journal-OJ/Službeni list-SL*) u kojem je objavljen, te datum objave akta.

Sekundarni izvori prava EU su akti koje donose institucije EU u izvršavanju ovlasti koje su im povjerene. Sekundarni izvori prava Europske unije propisani su čl. 288. UFEU. Navedena

odredba slijedi tipologiju ranijeg čl. 249. UEZ, te razlikuje: uredbu (*Regulation*), direktivu (*Directive*), odluku (*Decision*), preporuku (*Recommendation*) i mišljenje (*Opinion*; franc. *Avis*).

Uredbe imaju opću primjenu. One su obvezujuće u cijelosti i izravno primjenjive u svim državama članicama. Direktive su obvezujuće za države članice kojima su upućene u odnosu na rezultat koji je potrebno ostvariti, ali ostavljaju državama izbor oblika i metoda ostvarivanja tih ciljeva. Odluke su akti koji su obvezujući u cijelosti, a ako pobliže propisuju kome su upućeni, onda samo za u njima navedene adresate. Preporuke i mišljenja su neobvezujući pravni akti.

„UFEU razlikuje zakonodavne akte i nezakonodavne akte (čl. 289. UFEU). Ovo je razlikovanje po prvi put uvedeno u pravni poredak EU tek Lisabonskim ugovorom. Zakonodavni akti su oni koji se donose u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Redovni zakonodavni postupak propisan je pobliže čl. 294. UFEU. U tom postupku, i Vijeće i Europski parlament moraju svaki za sebe prihvatiti prijedlog akta koji je sačinila Komisija. Dakle, zakonodavni akti su, u pravilu, oni koje su zajednički usvojili Europski parlament i Vijeće. No, i neki akti koje je usvojilo samo Vijeće ili pak samo Europski parlament u posebnom zakonodavnom postupku u kojem je druga institucija imala samo savjetodavnu ulogu, također se smatraju zakonodavnim aktima po novom Ugovoru. Zakonodavni se akti mogu usvajati u formi uredbi, direktiva i odluka. Nezakonodavni akti mogu biti delegirani akti ili pak provedbeni akti. Delegirane akte može donositi isključivo Europska komisija. Do delegacije dolazi tako da neki zakonodavni akt ovlasti Komisiju na usvajanje akata opće primjene radi dopunjavanja ili mijenjanja nekih nebitnih dijelova zakonodavnog akta. Pritom zakonodavni akt mora izričito definirati ciljeve, sadržaj, opseg i trajanje delegacije ovlasti (čl. 290. UFEU). Provedba europskog zakonodavstva u pravilu je prepuštena državama članicama. No, kad za to postoje opravdani razlozi, može se predvidjeti da će provedbene akte donositi Komisija ili izuzetno, i Vijeće ministara. Valja voditi računa o tome da se i zakonodavni akti i nezakonodavni akti mogu zvati uredbama, direktivama ili odlukama. No, da bi se omogućilo njihovo razlikovanje na prvi pogled, Ugovor predviđa da će se u nazivu nezakonodavnih akata pojavljivati pridjevi 'delegirana', odnosno 'provedbena', kako bi se razlikovala zakonodavna uredba, direktiva ili odluka od nezakonodavne“ (Ćapeta, Rodin, 2011: 11-12).

c. Jesu li odredbe sekundarnih izvora prava EU u potpunosti prenesene u prijedlog propisa (obrazloženje)?

Uz odgovor na ovo pitanje navodi se obrazloženje ako se prijedlogom propisa samo djelomično preuzimaju odredbe sekundarnih izvora prava EU. Sekundarni izvori prava EU, čije se odredbe preuzimaju prijedlogom propisa, u pravilu su direktive. Države članice moraju preuzeti obveze sadržane u direktivama i propisati ih svojim nacionalnim zakonodavstvom, a pritom su slobodne u izboru načina na koji će prenijeti njihov sadržaj u svoje nacionalne propise.

d. Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom EU

Navodi se rok za postizanje potpune usklađenosti prijedloga propisa s pravnim aktima EU koji je predviđen u: 1) Programu Vlade RH za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU, ili 2) Ugovoru o pristupanju Republike Hrvatske EU, ako je sadržaj prijedloga propisa obuhvaćen prijelaznim razdobljem utvrđenim u Ugovoru, ili 3) pravnom aktu EU kojim je predviđen rok za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa sadržajem tog pravnog akta.

e. Ostali izvori prava EU (na hrv. i engl. jeziku)

Navode se ostali izvori prava EU koji se odnose na normativni sadržaj prijedloga propisa. U ostale izvore prava EU ubrajaju se međunarodni ugovori koje EU zaključuje s drugim državama i međunarodnim organizacijama, odnosno međunarodni ugovori koje zaključuju države članice međusobno te presude Suda Europske unije. Ostali izvori prava EU su i svi ostali akti pomoću kojih EU nastoji ostvariti ciljeve svojih politika, npr: rezolucija (*Resolution*), priopćenje (*Communication*), okvirna odluka (*Framework decision*), zajedničko stajalište (*Common position*), zajedničko djelovanje (*Joint action*), zajednička izjava (*Joint declaration*), zajednička strategija (*Common strategy*), izjava (*Declaration*), zaključak (*Conclusion*).

5.Tehnička pomoć korištena u izradi prijedloga propisa

Navodi se je li u izradi prijedloga propisa korištena tehnička pomoć (instrumenti predpristupne pomoći EU, bilateralna pomoć država članica EU itd.)

6. Prilog: tablice usporednih prikaza za propise kojima se prenose odredbe sekundarnih izvora prava EU u zakonodavstvo Republike Hrvatske

Izjavu potpisuju stručni nositelj izrade propisa i državni tajnik za europske integracije.

Upute za popunjavanje Usporednog prikaza podudaranja odredbi propisa Europske unije s prijedlogom propisa

1. Naziv propisa EU te predmet i cilj njegovog uređivanja

Upisuje se puni naziv propisa EU na engleskom jeziku i u prijevodu na hrvatski jezik, na način kao u Izjavi o usklađenosti. Navodi se i kratko objašnjenje predmeta uređivanja (područje primjene) tog propisa, kao i cilj koji se njegovim donošenjem želi postići.

2. Naziv prijedloga propisa te predmet i cilj njegovog uređivanja

Navodi se puni naziv prijedloga propisa na hrvatskom jeziku i u prijevodu na engleski jezik. Također se navodi predmet uređivanja (područje primjene) tog prijedloga propisa, kao i cilj koji se želi postići njegovim donošenjem.

3.Usklađenost odredbi propisa EU (sekundarni izvori prava) s odredbama prijedloga propisa

a. Odredbe propisa Europske unije

Propis EU razdvaja se na glave, odjeljke, članke, stavke, točke itd. te se navodi predmet uređivanja pojedine odredbe i njezin sadržaj (doslovno ili u sažetom obliku). Više odredbi može se navesti skupno ako zajedno predstavljaju cjelinu koja se može smisleno uspoređivati radi utvrđivanja njihove podudarnosti.

b. Odredbe prijedloga propisa

Prijedlog propisa razdvaja se na glave, odjeljke, članke, stavke, točke itd. te se s tako raščlanjenim odredbama prijedloga propisa provodi uspoređivanje s propisom EU. Više odredbi može se navesti skupno ako zajedno predstavljaju cjelinu koja se može smisleno uspoređivati radi utvrđivanja njihove podudarnosti.

c. Je li sadržaj odredbe propisa EU u potpunosti prenesen u odredbu prijedloga propisa?

Navodi se jedan od dva moguća odgovora na ovo pitanje: „prenesen u potpunosti“ ili „nije prenesen u potpunosti“. U slučaju drugog odgovora u sljedećem stupcu navodi se obrazloženje za takvo postupanje.

d. Obrazloženje (ako je sadržaj odredbe propisa EU djelomično prenesen u odredbu prijedloga propisa)
e. Predviđeni datum za postizanje potpune usklađenosti

4.4.3. Metodologija usklađivanja zakonodavstva

Hrvatski sabor je Zaključkom od 9. listopada 2002. obvezao Vladu da u postupku usklađivanja zakonodavstva može uputiti u Hrvatski sabor samo onaj prijedlog zakona kojeg prati potvrđena Izjava o usklađenosti i Usporedni prikaz.

Hrvatski sabor je 14. 12. 2001. donio Izmjene i dopune Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora (NN 117/2001) kojima je razradio postupanje s prijedlozima zakona koji su u postupku usklađivanja s pravnom stečevinom Unije. Izmjenom članka 142. stavka 1. Poslovnika uvedeno je razlikovanje zakonskih prijedloga koji se usklađuju u odnosu na ostale zakonske prijedloge, tako da se propisuje da prijedlog zakona koji se usklađuje sadrži oznaku P.Z.E.

Nadalje, iza članka 166. Poslovnika dodaje se članak 166.a koji propisuje da se prijedlog zakona koji se usklađuje donosi po hitnom postupku ako je to zatražio predlagatelj, te ako matično radno tijelo, Odbor za zakonodavstvo ili Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, ne predlože da se zakonski prijedlog raspravi u prvom čitanju, jer nije sukladan Ustavu ili pravnom sustavu. Ova odredba omogućuje donošenje zakona koji se usklađuju po hitnom postupku, ne zahtijeva prethodno odlučivanje o prihvaćanju hitnog postupka prilikom utvrđivanja dnevnog reda, što je obveza za druge zakonske prijedloge koji ne podliježu usklađivanju iz seta nacionalnog zakonodavstva koji se upućuju u hitni postupak.

Hitna procedura uvedena Izmjenama Poslovnika 2001. (NN 117/2001) za zakonske prijedloge iz uskladbe tako je ustvari postala uobičajena (redovna) procedura kod donošenja „europskih zakona“, ukoliko to zatraži predlagatelj, Vlada Republike Hrvatske.

Ipak, treba napomenuti da je samoj izradi tih zakonskih prijedloga (P.Z.E.) prethodila rasprava o potrebi donošenja tih zakona na Nacionalnom odboru u sklopu rasprave o pregovaračkim stajalištima Republike Hrvatske. Svako pregovaračko stajalište Republike Hrvatske navodilo je potrebne normativne zahvate u cilju uskladbe s acquis-om, što su bili i uvjeti za zatvaranje određenog pregovaračkog poglavlja, a predstavnici svih parlamentarnih frakcija usuglašavali su svoja stajališta o tome na Nacionalnom odboru. Time su dali svoj „pristanak“ Vladi za pretvaranje tako definiranog pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske u nacrte zakona i njihovo upućivanje u saborsku proceduru, najčešće u hitnom postupku. Stoga nije čudno da su zakoni iz uskladbe izglasavani u Saboru najčešće velikom većinom glasova, gotovo jednoglasno ili jednoglasno, jer je o potrebi njihovog donošenja, ali i o sadržajnom supstratu, prethodno na Nacionalnom odboru uspostavljeno suglasje parlamentarnih frakcija. Dakle, usprkos hitnoj proceduri kod donošenja tzv. europskih zakona, ne može se osporiti postignuto usuglašavanje. Politički konsenzus u europskom procesu nije bio samo deklaratoran, on je itekako bio vidljiv i prilikom donošenja zakona koji se tiču uskladbe koji su se donosili najčešće jednoglasno ili gotovo jednoglasno.

U Rezoluciji o pristupanju Republike Hrvatske EU koja je donesena jednoglasno 18. 2. 2002. navodi se da „Hrvatski sabor odlučuje da će *sustavno* i na temelju *dogovornog* djelovanja stranaka predstavljenih u Hrvatskom saboru *u potpunosti* uskladiti zakonodavni pravni sustav Republike Hrvatske sa standardima i pravnim stečevinama EU“. Također, navodi se da „Hrvatski sabor odlučuje da će raditi po *posebnom postupku* kako bi se uz dužnu pozornost, stručnost i učinkovitost osiguralo postizanje konačnog cilja uključivanja Hrvatske u EU“. „Poseban postupak“ znači donošenje zakona iz uskladbe u hitnoj proceduri.

I u Deklaraciji o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU, koja je također donesena konsenzusom 19. 1. 2005., navodi se, između ostalog: „(...) želeći potvrditi ulogu *kontinuiranog dijaloga* i *usklađenog djelovanja* između Hrvatskoga sabora i Vlade u procesu daljnjeg približavanja EU, kao i u procesu pregovora za punopravno članstvo u EU (...), Hrvatski sabor donosi Deklaraciju o temeljnim načelima pregovora“, a jedno od načela istaknuto u točki 4. glasi: „Hrvatski sabor ima važnu ulogu u procesu usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom EU. Uvažavajući dosadašnju dinamiku i postignuća u usklađivanju zakonodavstva, Hrvatski sabor će nastaviti *suradnju s Vladom,* kako bi se *proces usklađivanja hrvatskog zakonodavstva* s pravnom stečevinom EU *uspješno* i *brzo* provodio (...) .“

Treba naglasiti da nije bila rijetkost da je hrvatska Vlada i u redovnoj proceduri slala u Sabor zakonske prijedloge iz područja uskladbe, dakle P.Z.E., koji su bili od suštinskog značenja za pravosudnu reformu, poput izmjena Zakona o sudovima, Zakona o Državnom sudbenom vijeću, Zakona o državnom odvjetništvu, Zakona o područjima i sjedištima sudova. Ti zakoni doneseni su u redovnoj proceduri u dva čitanja, a o njima su prethodno raspravljala nadležna radna tijela, saborski odbori, među njima i Odbor za europske integracije koji je ocjenjivao usklađenost s acquisem, jer se radilo o zakonskim prijedlozima iz uskladbe (P.Z.E.). Ono što treba još jednom naglasiti je da su gotovo svi zakonski prijedlozi iz europskog paketa, bili oni u redovnoj ili u hitnoj proceduri, doneseni visokim stupnjem suglasja, jednoglasno ili gotovo jednoglasno, prvenstveno iz razloga jer je o potrebi uskladbe zakonodavstva postignut parlamentarni konsenzus još 2002. godine Rezolucijom o pristupanju Hrvatske EU, a i zato jer je o svim tim normativnim zahvatima, uključujući sadržajni supstrat budućih zakona, u Nacionalnom odboru prethodno postignut konsenzus svih parlamentarnih stranaka kroz potvrđivanje pregovaračkih stajališta Hrvatske koja su navodila sve potrebne normativne intervencije u određenom području.

Prijedlog pregovaračkog stajališta kojeg je Vlada upućivala Nacionalnom odboru dorađivan je sve dok ne bi bio postignut usuglašeni stav svih stranaka oko njega, odnosno usuglašeni stav o potrebnim normativnim zahvatima u određenom pregovaračkom poglavlju. Tek tada je pregovaračko stajalište bilo konsenzusom prihvaćeno u NO i moglo je biti upućeno u Bruxelles. Dakle, predstavnici svih stranaka u NO bili su upoznati koju će zakonsku materiju Vlada izraditi i uputiti u saborsku proceduru. Stoga su prilikom glasovanja na plenarnoj sjednici parlamentarne frakcije i podržavale zakonske prijedloge iz uskladbe (P.Z.E.) jednoglasno ili gotovo jednoglasno jer su o njima na Nacionalnom odboru njihovi predstavnici još prije izrade nacrta zakona zauzeli usuglašeni stav temeljem kojeg je nadležno tijelo izvršne vlasti (stručni nositelj izrade) izrađivalo nacrte propisa koje je Vlada potom upućivala u saborsku proceduru kao P.Z.E. Prijedlog iz uskladbe Vlada je uputila u zakonsku proceduru zajedno s priloženom Izjavom o usklađenosti i Usporednim prikazom te ga je na razmatranje dobivao Odbor za europske integracije, koji je pratio i ocjenjivao razinu usklađenosti tog prijedloga s acquisem.

U nastavku ću brojčano potkrijepiti gornje navode, analizirat ću sve zakone koji su doneseni u 6. sazivu, kada je i donesen najveći broj „europskih“ zakona, te ću prikazati koliko je među njima zakonskih prijedloga iz uskladbe (P.Z.E.), a koliko ostalih (P.Z.), koji nisu išli u uskladbu i koji su u nacionalnoj nadležnosti, potom ću prikazati koliko je kojih upućeno u hitnoj proceduri, a koliko u redovnoj, koliko je kojih doneseno jednoglasno, a koliko većinom glasova, te kojom većinom (tijesna većina ili gotovo konsenzusno).

Postoji razlika kod upućivanja zakonskih prijedloga u hitnu proceduru, ovisno radi li se o donošenju zakona iz uskladbe, ili pak donošenju zakona koji potpadaju pod nacionalno zakonodavstvo i koji ne podliježu uskladbi. U prvom je slučaju hitni postupak dogovorno prihvaćena procedura za sve zakonske prijedloge iz uskladbe, ako tako zatraži predlagatelj, a u drugom slučaju, kod nacionalnog zakonodavstva, hitni postupak bi trebao biti korišten samo iznimno, odnosno procedura donošenja zakona u hitnom postupku poslovnički je dopuštena samo u iznimnim situacijama. Članak 159. stavak 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora (NN 6/2002 – pročišćeni tekst), glasi: „Iznimno, zakon se može donijeti po hitnom postupku, samo kada to zahtijevaju interesi obrane i drugi osobito opravdani državni razlozi, odnosno kada je to nužno radi sprječavanja ili otklanjanja većih poremećaja u gospodarstvu“.

U javnosti se pak stjecao dojam da je Sabor glasačka mašina parlamentarne većine koja u hitnom postupku izglasava sve zakone koji su stizali iz Vlade. Pritom se zanemarivala činjenica

da su sve parlamentarne stranke konsenzusno podržale hitnu proceduru kod donošenja zakona iz uskladbe Rezolucijom o pristupanju iz 2002., da je hitni postupak uveden kao dopuštena i uobičajena procedura za zakonske prijedloge iz uskladbe još Izmjenama Poslovnika Sabora 2001., ako tako zatraži predlagatelj, te da su predstavnici svih parlamentarnih stranaka u Nacionalnom odboru bili prethodno upoznati i odobrili sve potrebne normativne intervencije poradi uskladbe u svakom poglavlju pregovora, koje je potom Vlada uobličavala u nacrte zakona i slala u saborsku proceduru kao P.Z.E. Naime, pregovaračka stajališta Hrvatske navodila su koje zakone Vlada treba izraditi ili doraditi u skladu s acquisem i uputiti u saborsku proceduru kao P.Z.E. (zakonske prijedloge iz uskladbe).

Iz svega izloženog postavka o Saboru kao glasačkom stroju parlamentarne većine u dijelu donošenja zakonodavstva iz uskladbe ne stoji. Gledajući sa strane, Sabor je izglasavao zakone kao na tekućoj traci. No uvidom u to da su ti zakonski prijedlozi podržani na plenarnoj sjednici najčešće jednoglasno ili gotovo jednoglasno, jasno je da je oko tih prijedloga postignuto najšire usuglašavanje.

Posebice uspostavom Nacionalnog odbora, gdje su se odluke oko pregovaračkih pozicija Republike Hrvatske donosile konsenzusom, otklanja se prigovor da je Sabor bio glasačka mašina parlamentarne većine. Pregovaračka stajališta navodila su sve reformske i normativne zahvate koje treba učiniti, a nakon usuglašavanja i eventualne korekcije, svako pregovaračko stajalište predstavnici svih parlamentarnih stranaka prihvaćali su konsenzusno. Kako je o potrebnim normativnim intervencijama na sjednicama Nacionalnog odbora prethodno zauzet usuglašeni stav predstavnika svih parlamentarnih frakcija, pozicije i opozicije, logično je da su zastupnici u hitnom postupku i najčešće jednoglasno ili gotovo jednoglasno prihvaćali zakonske prijedloge iz uskladbe (P.Z.E.) na plenarnoj sjednici.

Zajednički dogovor Vlade i Sabora, kao i svih parlamentarnih stranaka potkrijepljen je Deklaracijom Sabora o temeljnim načelima pregovora iz 2005. u kojoj se ističe da se zakonski prijedlozi iz uskladbe brzo propuštaju u saborsku proceduru, da Sabor i Vlada u europskom procesu zajednički rade, a da se odluke o pitanjima koja se tiču europskog procesa i pregovora dogovorno donose, što uključuje i uskladbu zakonodavstva. U Izjavi Hrvatskoga sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora, koja je donesena isti dan kada i Deklaracija o temeljnim načelima pregovora (19. 1. 2005.), ističe se, između ostalog: „Hrvatski sabor i Vlada

potvrđuju važnost kontinuiranog i usklađenog djelovanja u procesu pregovora (...), posebno u dijelu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU“.

Iz svega rečenog otklanja se prigovor da je Sabor u ovome bio samo glasačka mašina parlamentarne većine. Naprotiv, u segmentu koji se tiče europskog procesa Sabor je neupitno pokazao odlike predstavničkog tijela u kojem su dolazili do izražaja svi politički stavovi. Nakon usuglašavanja stavova svih parlamentarnih stranaka u Nacionalnom odboru i konsenzusnog potvrđivanja pregovaračkih stajališta Hrvatske u svakom pojedinom poglavlju pregovora, što je uključivalo dogovor oko potrebnih normativnih zahvata u cilju uskladbe, Vlada bi ih pretakala u nacrte zakona i upućivala u saborsku proceduru kao P.Z.E., zakonske prijedloge iz uskladbe, a Sabor ih je posljedično donosio visokim stupnjem parlamentarnog suglasja. Najbolja potvrda da hitnost procedure nije naškodila usuglašavanju parlamentarnih frakcija je činjenica da je najveći broj zakona iz uskladbe donesen jednoglasno ili gotovo jednoglasno.

U razgovoru sa Matom Arlovićem, koji je u 4. sazivu Sabora obnašao dužnost predsjednika Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, koji je (Odbor) bio predlagatelj novog Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora od 30. 6. 2000. i njegovih izmjena od 24. 12. 2001. godine kojima se novim člankom 166.a propisuje da se po hitnom postupku donose zakoni koji se usklađuju s propisima EU ako to zatraži predlagatelj, čime hitni postupak za usvajanje zakonskih prijedloga iz paketa usklađivanja postaje u stvari uobičajena procedura donošenja tih zakona, zamolila sam ga tumačenje te poslovničke odredbe. *Arlović*: „Poslovnik se promijenio u dijelu u kojem je omogućen hitni postupak za usvajanje svih zakonskih prijedloga kojima se usklađuje hrvatsko zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU. To je ušlo u Poslovnik, ali se time ni u najmanju ruku nije htjelo narušiti pitanje demokratičnosti i ustavnosti u procesu donošenja zakona. Uvijek je bilo moguće da zastupnici odnosno klubovi zastupnika zatraže da se pojedini zakon raspravi u redovnom postupku, ako su procijenili da nije dovoljno usklađen s Ustavom ili nije dovoljno usklađen s nacionalnim ili drugim interesima itd., dakle, da se skine hitni postupak i da se ide u redovnu proceduru.“ *Šurina:* „U Poslovniku piše da to mogu zatražiti Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Odbor za zakonodavstvo ili matično radno tijelo ako ocijene da zakonski prijedlog iz uskladbe (P.Z.E.) nije u skladu s Ustavom ili pravnim poretkom.“ *Arlović:* „Naravno, ali tamo su svuda zastupnici stranaka, u svim tim pojedinim radnim tijelima. Prema tome, oni su mogli o tome raspraviti u svojim klubovima pa onda putem radnih tijela to tražiti itd. Teško bi se moglo dogoditi da opozicija, bez obzira što je bila manjina

u odboru, zatraži skidanje hitnog postupka i da bude preglasana u odboru, ili pak, da se na plenarnoj sjednici prilikom glasanja o prihvaćanju hitnog postupka ne odluči o stavljanju zakona u redovnu proceduru pošto odbor prethodno izvijesti Sabor o stajalištu manjine svojih članova koji su se na sjednici odbora usprotivili hitnom postupku.“ *Šurina:* „Je li Odbor za europske integracije trebao dati ocjenu usklađenosti za svaki zakonski prijedlog iz uskladbe (P.Z.E.) ili to nije bilo nužno?“ *Arlović:* „Matično radno tijelo je ono koje se odnosi na sadržaj zakona, ali Odbor za europske integracije je bilo radno tijelo koje se nije moglo zaobići u odnosu na proceduru donošenja europskih zakona, odnosno on je davao obavezno mišljenje je li zakonski prijedlog usklađen s acquis-em. Poslovnik je svakako tražio očitovanje Odbora za europske integracije“ (Arlović, intervju, 9. 9. 2013.).

Usuglašavanje stavova, kako bi se europska norma na određenom području što bolje, ali i brže inkorporirala u domaću normu, propis, bio je zajednički i dogovorno definiran cilj svih parlamentarnih stranaka. Bilo je zakona iz uskladbe koji su prolazili redovnu proceduru. Mnogi od njih ticali su se pravosudne reforme i bili su od prvorazrednog značaja, a najčešće su doneseni vrlo visokim stupnjem suglasja, što je potvrda da je došlo do usuglašavanja. Tajnici Odbora za pravosuđe u 6. sazivu, Vjeri Jukici, postavila sam pitanje je li se o zakonima o kojima se raspravljalo kao dijelu paketa usklađivanja pronalazio konsenzus na sjednicama radnih tijela, dakle, prije njihovog dolaska na plenarnu sjednicu, tj. može li se ustvrditi da je usuglašavanje oko europskih zakona postala praksa rada Odbora. *Jukica* je odgovorila: „Mog Odbora za pravosuđe, apsolutno. Oko europskih akata nikad u tom pogledu nije bilo spora. Pokušavala su se iznaći najbolja rješenja, poboljšati zakonske odredbe, možda ih malo više prilagoditi aktualnostima Hrvatske, odnosno ustrojima pojedinih institucija, ali, apsolutno, konsenzus se na kraju postizao. Mogu samo reći da kod takvih propisa nije bilo apsolutno nikakvog spora, da su se oni predlagali što se tiče mog Odbora jednoglasno u daljnju proceduru.“ *Šurina:* „Može li se stoga ocijeniti da su u europskom procesu članovi Odbora za pravosuđe, zastupnici pozicije i opozicije, zajednički radili na setu novih zakona kojima je cilj bio prvenstveno podizanje razine neovisnosti, stručnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa? Ako jesu, to bi bila dodana vrijednost radu Odbora tijekom pristupnog procesa.“ *Jukica:* „Apsolutno. To mogu potvrditi. Dakle, sve ono što je bilo utvrđeno nekakvim mjerilima, to je Odbor za pravosuđe, a time i Hrvatski sabor, odradio. Naravno da je to područje vrlo osjetljivo, da akti koji su donijeti tek trebaju zaživjeti i sigurno će na tom području biti daljnjih napora, daljnjih izmjena i dopuna, što će pokazati vrijeme. No,

ponavljam, Odbor je u cijelosti obradio sve zakonske prijedloge koji su stizali u Sabor, a koji su de facto bili operacionalizacija mjerila za zaključenje pregovora u Poglavlju 23., u pitanju reforme pravosuđa. Raspravljalo se na jedan dobar i kvalitetan način, rezultiralo je poboljšanjima, amandmanima, mislim da su to jako važna područja i da je tu Hrvatska puno napravila u pravcu neovisnosti, nepristranosti, načina izbora." *Šurina:* „Jedna od glavnih pritužbi javnosti tijekom ovog procesa bila je da je Sabor obavljao više posao glasačke mašine, da su zakoni najčešće izglasavani dizanjem ruku vladajuće većine i to u hitnom postupku. Nije li to krivo viđenje? Naime, zakoni iz usklađivanja u najvećem broju slučajeva doneseni su konsenzusno ili gotovo konsenzusno, više od 90 % P.Z.E.-ova, što govori u prilog da je o njima postignuto usuglašavanje svih parlamentarnih frakcija, usprkos hitnosti procedure. Također, zaboravlja se da je hitnost kod donošenja europskih zakona bila dogovorena procedura, konsenzusno podržana od strane svih parlamentarnih frakcija donošenjem Rezolucije o pristupanju Hrvatske EU 2002., a uvedena u Poslovnik Sabora još 2001." *Jukica*: „Oko ulaska Hrvatske u EU i oko stvaranja potrebnog zakonodavnog okvira donošenjem zakona iz uskladbe u hitnoj proceduri, postignut je konsenzus svih parlamentarnih stranaka. U svakom slučaju, postoji poslovnička odredba kojom se takvi propisi mogu donositi po hitnom postupku čim imaju oznaku europskog usklađenja. Uostalom, prigovoriti na hitnost postupka mogu svi, ukoliko postoje opravdani razlozi za to." *Šurina:* „Jedna od kritika koja se mogla čuti vezano uz pregovarački proces bila je da je on bio nedovoljno transparentan, da pregovaračka stajališta nisu bila javno objavljena, te da je sve to u konačnosti utjecalo na rezultate referenduma?" *Jukica:* „Sva pregovaračka stajališta u konačnosti bi postajala javno objavljeni normativni akti, dakle, doneseni zakoni. Iz tog možemo zaključiti da svatko tko je bio zainteresiran, od običnog građanina do zastupnika, imao je prilike i mogao se upoznati sa pregovaračkim stajalištima Hrvatske upravo putem donesenih i javno objavljenih zakona, da je to htio. S druge strane, Nacionalni odbor je tijelo kojemu je na čelu čelnik oporbe i koje je prvo na raspravi imalo u stvari te sve buduće zakonske prijedloge. Prema tome, nema nikakve dileme da su predstavnici svih parlamentarnih frakcija kao članovi Nacionalnog odbora znali kakve će smjernice nečega biti, odnosno kako će izgledati budući zakoni. A oni su ih kroz pregovaračka stajališta podržali." *Šurina:* „Dakle, logičan slijed je da su ih poslije podržali kao zakone, jer su ih prije podržali kroz pregovaračka stajališta." *Jukica:* „Apsolutno." *Šurina:* „Ali ta nit i veza koja je stvarni pokazatelj da je to zaista bio zajednički proces vladajućih struktura i

oporbe nije dovoljno prepoznata u javnosti.“ *Jukica:* „Bez sumnje, to je bio zajednički proces“ (Jukica, intervju, 28. 11. 2011.).

4.4.4. Zaključak o metodologiji usklađivanja

Iz svega se može zaključiti da je kroz postupak donošenja „europskog“ zakonodavstva, usprkos hitnosti procedure, povećana kvaliteta predstavničke demokracije, posebice temeljem konsenzusnih mehanizama, procedura i struktura koje su uvedene, opet dogovorno, tijekom pristupnog procesa. U prvom redu to se odnosi na široku raspravu i uključenost svih parlamentarnih stranaka u procese odlučivanja.

Znatno je povećana uključivost svih relevantnih političkih aktera u reinstitucionalizaciji građenoj kroz europski proces, njihova moć kreiranja i suodlučivanja. Pri tome treba istaknuti da proces nije dobio na kvaliteti samo iz razloga jer su u raspravu i odlučivanje bili uključeni svi relevantni politički čimbenici, već i zbog eficijentnosti. Znatno je uvećana zakonodavna aktivnost, doneseno je petstotinjak zakona kojima se hrvatsko zakonodavstvo usklađuje s acquisem. Kvaliteta vođenja hrvatske politike poboljšana je upravo kroz uvećane ovlasti parlamenta, dajući mu mogućnost „pariranja“ Vladi i s njom dogovornog građenja pregovaračkog i pravnog okvira.

Predstavljenost i uvažavanje stavova svih parlamentarnih stranaka u raspravi, sve do konačno postignutih usuglašenih odluka na sjednicama Nacionalnog odbora oko pregovaračkih pozicija Hrvatske u svim poglavljima pregovora, bili su temelj za Vladinu izradu i upućivanje zakonskih prijedloga iz paketa uskladbe u parlamentarnu proceduru. Zajednički rad i djelovanje Vlade i Sabora u ovome se ne može osporiti. Ravnoteža moći Sabora i Vlade povećala je odgovornost, kako zakonodavne, tako i izvršne vlasti. Bio je to zajednički projekt Vlade i Sabora, ali još važnije, zajednički projekt političkih elita, koje su se tijekom ovog procesa smjenjivale na vlasti kroz nekoliko Vlada, pri čemu sve izmjene vlasti nisu dovele u pitanje europski projekt.

To su ujedno karakteristike konsenzusnog modela demokracije, onako kako ga teorijski definira Lijphart: posebice u dimenziji izvršna vlast – stranke, gdje je glavna karakteristika konsenzusnog modela ravnoteža snaga izvršne i zakonodavne vlasti, uz podjelu izvršne vlasti u širim višestranačkim koalicijama, što podrazumijeva višestranački sustav. Dijelom je ovaj model omogućen promjenom izbornog zakonodavstva i uvođenjem proporcionalnog sustava 1999., te

ustavnim promjenama 2000. i prelaskom u parlamentarni sustav, a dijelom je uveden u pregovorima. Time se potvrđuje Lijphartova postavka da sustav proporcionalnog predstavljanja i parlamentarizma proizvode konsenzusnu demokraciju. Preduvjet formiranja usklađene politike u ovom je slučaju podjela vlasti, a ne koncentracija vlasti (Lijphart, 2003: 263). Četiri od ukupno pet elemenata dimenzije izvršna vlast – stranke, strukturno je među sobom povezano, s tim što proporcionalno predstavljanje vodi ka višestranačkom sustavu, ovaj sustav pak teži koalicijskim kabinetima, a oni pak vode podjeli vlasti i usklađenoj politici te konačno ravnoteži snaga između izvršne i zakonodavne vlasti. Sve to u hrvatskoj politici bilo je moguće od ustavnih promjena 2000., kojima je zaživio parlamentarni sustav vlasti. Ravnoteža snaga između izvršne i zakonodavne vlasti kao jedan od glavnih stupova konsenzusnog modela demokracije, gledajući Lijphartov teorijski okvir, u Hrvatskoj politici proklamirana je Izjavom Sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU, od 19. 1. 2005. godine. Vlada je u Sabor upućivala polugodišnja izvješća o tijeku pregovaračkog procesa kojima je pravni temelj spomenuta Izjava Sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju. O tim izvješćima u Hrvatskome saboru vodila se rasprava na plenarnim sjednicama, a potom su se o njima izjašnjavali zastupnici. Sva izvješća zastupnici su prihvaćali gotovo jednoglasno ili jednoglasno.

Za razliku od konsenzusnog modela demokracije koji se razvijao nakon 2000. i prelaska u parlamentarni sustav vlasti, većinski model demokracije u Hrvatskoj obilježio je vrijeme devedesetih, polupredsjednički sustav vlasti te jednostranačke kabinete. Taj model karakterizirao je parlament kao glasačku mašinu parlamentarne većine, gdje je tada dominantno većinska stranka HDZ, koja je imala apsolutnu mandatnu premoć u Saboru, podržavala jednostranačku Vladu HDZ-a, izglasavajući zakonske prijedloge koje je Vlada upućivala u Parlament. U konsenzusnom sustavu parlament nema takvu ulogu, već je mjesto deliberacije i usuglašavanja parlamentarnih frakcija, kao i suradnje Parlamenta i Vlade, oko zakonskih prijedloga koje koalicijska Vlada upućuje u Parlament.

U Hrvatskoj je konsenzusni model trajao tijekom čitavog integracijskog procesa Hrvatske u EU. Posebno je bio zamjetan kod donošenja zakonodavstva iz paketa uskladbe, ali je faktično obuhvaćao širi spektar zakonodavstva. Osim što su pomoću konsenzusnog modela zaživjeli europski pravni instituti i oformljene nove strukture i institucije koje je od nas tražila EU, uvjetujući time članstvo Hrvatske, možda je najveća vrijednost pristupnog procesa bila u tome što su posredstvom njega, ali i najviše zbog njega politički akteri u Hrvatskoj naučili kako postići

dogovor i zadržati ga punih 10 godina na širokoj platformi koja je bila puno više od načelnog konsenzusa i činila programski konsenzus, što se može primijeniti i izvan europskog konteksta.

Najizrazitiji promotor konsenzusnog modela bio je Nacionalni odbor, što u konačnosti znači Hrvatski sabor koji je zadužio Nacionalni odbor da u njegovo ime nadgleda pregovarački proces. U Odluci o osnivanju Nacionalnog odbora koju je Sabor konsenzusno donio 19. 1. 2005. navodi se da se NO osniva kao radno tijelo Hrvatskoga sabora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU. „Nacionalni odbor: nadgleda i ocjenjuje tijek pregovora; daje mišljenje i smjernice u ime Hrvatskoga sabora o pripremljenim pregovaračkim pozicijama; razmatra i ocjenjuje pregovaračko djelovanje (...)“. Sve što je Nacionalni odbor radio, radio je u ime Sabora, jer ga je Sabor ovlastio da djeluje u njegovo ime. Kako je u članku 5. Poslovnika o radu NO istaknuto da se sve odluke u NO donose konsenzusom, a kako je samo osnivanje NO posljedica uspostavljenog konsenzusa svih parlamentarnih stranaka, iz svega proizlazi da je ključni promotor konsenzusnog modela bio Sabor, u čije je ime djelovao NO upravo temeljem ovlasti koje mu je dao Sabor. Hrvatski sabor je zadužio Nacionalni odbor da u njegovo ime nadgleda ukupan pregovarački proces i konsenzusom donosi sve odluke koje obvezuju Vladu na postupanje u pregovorima u skladu s tako donesenim odlukama iza kojih stoji suglasje svih parlamentarnih stranaka.

Parlamentarne stranke su davale mandat svojim predstavnicima u Nacionalnom odboru za zauzimanje stava i odlučivanje u ime te stranke, a nakon pojedinačnog iznošenja stavova predstavnika stranaka, kroz raspravu se pokušavalo iznaći usuglašeno rješenje odnosno dogovorno zauzeti zajednički stav svih članova – predstavnika svih parlamentarnih stranaka u NO, jer je odluka NO trebala biti jednoglasna. Ta odluka je potom obvezivala Vladu na postupanje u pregovorima.

Predstavnici svih parlamentarnih frakcija na sjednicama Nacionalnog odbora bili su upoznati s potrebnim zakonskim intervencijama koje se tiču uskladbe, jer su one bile izložene kroz pregovaračka stajališta Republike Hrvatske o kojima su predstavnici stranaka trebali usuglasiti stav, te verificirati pregovaračko stajalište Hrvatske. Ukoliko su bile potrebne korekcije, one su zajedničkim dogovorom Vlade i predstavnika svih parlamentarnih stranaka u Nacionalnom odboru i učinjene, da bi naposlijetku pregovaračko stajalište u Nacionalnom odboru bilo potvrđeno konsenzusno. Tek tada moglo se odaslati u Bruxelles, a Vlada ga je pretakala u zakonske prijedloge koje je upućivala u Sabor.

Vladino upućivanje zakonskih prijedloga iz područja uskladbe u hitnu saborsku proceduru, o kojima se prethodno zauzeo konsenzusni stav na sjednicama Nacionalnog odbora u vidu konsenzusno odobrenih pregovaračkih stajališta Hrvatske, bio je logičan slijed, kao što je bilo logično da su parlamentarne stranke te zakonske prijedloge o kojima su se prethodno usuglasile na Nacionalnom odboru prihvaćale konsenzusno ili gotovo konsenzusno na plenarnoj sjednici. Tako je hitnost doprinijela eficijentnosti u donošenju propisa, a da time nije narušena uključivost, jer je o svim potrebnim normativnim zahvatima, potrebi izmjene ili uvođenja novih pravnih instituta, već prethodno zauzet konsenzusni stav na sjednicama NO.

Protiv hitnosti kao procedure donošenja zakona iz uskladbe opozicijski klubovi nisu ulagali prigovor ni stoga jer je ta hitnost bila dogovorena procedura donošenja zakona iz uskladbe, prvotno uvedena u Poslovnik Izmjenama 2001. (NN 117/2001), a potom konsenzusno prihvaćena donošenjem Rezolucije o pristupanju Republike Hrvatske EU.

Iz svega proizlazi:

1. Velika većina zakona koja se donosila konsenzusno ujedno je bila upućena u hitnoj proceduri, koja nije bila zapreka njihovom jednoglasnom ili gotovo jednoglasnom izglasavanju, jer je hitnost dogovorno prihvaćena procedura za zakonske prijedloge iz paketa uskladbe.
2. Hitnost u donošenju europskih zakona nije se pokazala kao hendikep, već kao prikladan mehanizam rada parlamenta koji je omogućio uskladbu velikog broja propisa nužnu za završetak pregovora s EU.
3. Dogovornoj hitnosti kao proceduri donošenja „europskih“ zakona prethodio je mehanizam usuglašavanja na sjednicama NO oko potrebnih normativnih zahvata, a taj konsenzus kasnije je potvrđen gotovo jednoglasnim ili često puta jednoglasnim izglasavanjem zakonskih prijedloga iz uskladbe (P.Z.E.) u Saboru.

Može se reći da je hrvatska politika pažljivo institucionalizirala proces pregovora. Ovaj poseban tranzitivan period zahtijevao je posebne mehanizme, procedure i strukture koje su hrvatske političke elite dogovorno odabrale i primjenjivale više od deset godina. Posebice je primjetan zajednički rad izvršne i zakonodavne vlasti u ovom procesu, koji je kao posljedicu donio nove parlamentarne strukture koje su služile kao most između izvršne i zakonodavne vlasti (Nacionalni odbor, Odbor za europske integracije), te nove parlamentarne procedure koje su ovi odbori koristili u radu omogućavajući usklađen rad Sabora i Vlade, i što je moguće brži tijek pregovora i uskladbe zakonodavstva. Te institucionalne kanale između Vlade i Sabora kroz koje

su se odvijali pregovori i uskladba zakonodavstva može se ocijeniti dobrom ocjenom. Na jednoj strani bio je Hrvatski sabor sa Nacionalnim odborom i Odborom za europske integracije, a na drugoj strani hrvatska Vlada, pregovarački tim i glavni pregovarač. Bez obzira na promjene Vlada, vertikala pregovaračkog tima nije se mijenjala, jer je oko nje postojao bezrezervni konsenzus političkih elita. Uspostavljen je dobar balans kompetencija Vlade i Sabora.

4.5. Analiza donošenja zakona

4.5.1. Uvod

Pregovarački i zakonodavni proces bili su povezani procesi, jedan je vodio drugome, pregovarački zakonodavnom, s time da je upravo zakonodavstvo bilo polazište za pregovarački proces. Hrvatska je pregovarala o uvjetima pod kojima će usvojiti odnosno prenijeti europsku pravnu stečevinu u hrvatsko zakonodavstvo i kao rezultat tih pregovora proizašao je dogovor koje normativne zahvate Hrvatska treba učiniti u pojedinom poglavlju odnosno koje zakonske izmjene ili nove zakone treba usvojiti, s time da je upravo polazište za pregovore u svakom poglavlju bio status hrvatskog zakonodavstva u tom području. Komisija je za svako poglavlje prije početka sadržajnih pregovora u tom poglavlju izradila izvješće o analitičkom pregledu i ocjeni usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom (screening), a osnovna svrha screeninga bila je utvrditi postojeće razlike u svakom poglavlju pregovora između hrvatskog zakonodavstva i europske pravne stečevine. Polazište za pregovore u svakom poglavlju bilo je hrvatsko zakonodavstvo, odnosno stupanj njegove usklađenosti s acquisem, a pregovori su proistekli iz toga. Kad bi u pregovorima na međuvladinim konferencijama EU i Hrvatska postigle dogovor oko pregovaračkih stajališta, posljedično je to značilo da sve to Hrvatska treba uvesti u svoje zakonodavstvo tj. donijeti novo ili doraditi staro. Stoga je pregovarački proces povratno vodio zakonodavnom i onda opet ispočetka, zakonodavstvo tj. stupanj njegove usklađenosti je opet bilo polazište za novi krug pregovora, oni su posljedično opet tražili izmjene ili novo zakonodavstvo itd., sve do završetka pregovora i zaključne ocjene Komisije o usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom. Zato se može reći da su pregovarački i zakonodavni proces

bili povezani procesi, uzajamno reflektirajući procesi. Tu je i poanta cijele priče oko zajedničke uloge Vlade i Sabora. Oni nisu mogli jedno bez drugoga uspješno završiti čitav posao, dakle, završiti pregovore i uskladiti zakonodavstvo, jer jedno nije išlo bez drugoga.

Sabor je zajedno s Vladom dogovarao pregovaračka stajališta Hrvatske, najviše putem svog angažmana kroz Nacionalni odbor. Time je Hrvatski sabor sudjelovao u pregovaračkom procesu, koji je ujedno predstavljao dogovor oko načina preuzimanja i transferiranja europske pravne stečevine u hrvatsko zakonodavstvo. Tako je kroz Nacionalni odbor primarno nadzorna funkcija parlamenta omogućila sukreiranje pregovaračkog, a putem njega i zakonodavnog procesa, zajedno s Vladom.

Kako se u Nacionalnom odboru oko pregovaračkih pozicija Hrvatske, koje su posljedično tražile zakonodavne prilagodbe, trebao postići konsenzus svih parlamentarnih stranaka u njemu, što su nalagala pravila postupanja Nacionalnog odbora, može se zaključiti da je takvom sveobuhvatnom uključivošću parlamentarnih stranaka te njihovim dijalogom i suradnjom s Vladom rasla ne samo kvaliteta predstavničke demokracije, već je stasao i konsenzusni model demokracije. A upravo kroz međudjelovanje zakonodavnog i pregovaračkog procesa, te putem njihovih pravila postupanja, bila je moguća uspješna institucionalizacija/institucionalna konsolidacija poduprta konsenzusnim modelom.

Predstavnička demokracija ojačala je zahvaljujući konsenzusnim mehanizmima koje je potaknuo parlamentarni sustav uveden ustavnim promjenama 2000. godine. Time je Sabor pridonio konsolidaciji demokracije koja se provodila kroz proces europskih integracija, ponajviše konsolidaciji prve razine - institucionalne. Naime, politički dogovor parlamentarnih stranaka nije značio samo veću predstavljenost svih stranaka, u prvom redu, kroz njihovo djelovanje u Nacionalnom odboru, već je posljedično to značilo i veću eficijentnost u donošenju zakona, što je omogućilo brzu i uspješnu institucionalizaciju. Donošenje zakona temeljem širokog političkog dogovora, a ne nadglasavanja je novum u hrvatskoj zakonodavnoj praksi. Svakako, ne treba pritom zaboraviti, da su parlamentarne stranke prethodno dogovorno podržale uvođenje normi i standarda EU jer je članstvo Hrvatske u EU bilo uvjetovano njihovim prihvaćanjem u hrvatski pravni sustav, a sve stranke su podržavale to članstvo. Dakle, upravo je uvjetovanost članstva u Uniji bio onaj presudni faktor koji je utjecao na konsenzus oko prihvaćanja institucionalizacije kao nužnog uvjeta za članstvo. Može se zaključiti da se institucionalna konsolidacija mogla uspješno provoditi upravo konsenzusnim

mehanizmima unutar parlamentarnog sustava koji je pak bio temelj na kojem se mogao graditi konsenzusni model demokracije. Neupitno je da je konsenzusni model poboljšao kvalitetu predstavničke demokracije kroz zajedničku-dijeljenu odgovornost. Upravo ta zajednička-dijeljena odgovornost, koja se razvila kroz pristupni proces, pregovore i usuglašavanje zakonodavstva, može biti most prema konsolidaciji druge tri razine povrh institucionalne i povratno prema ojačavanju konsolidacije prve (institucionalne) razine.

4.5.2. Analiza donošenja zakona u 6. sazivu

Kao potkrijepu gore iznesenih tvrdnji, u nastavku donosim analizu zakonodavstva donesenog u 6. sazivu.

Analizirajući zakone koji su podlijegali uskladbi s acquisem vidljivo je da hitni postupak kao procedura kojom su se donosili tzv. europski zakoni (P.Z.E.) nije bio prepreka prihvaćanju takvih zakonskih prijedloga velikim većinama glasova, vrlo često i jednoglasno, jer mu je prethodio dogovor svih parlamentarnih stranaka oko procedure donošenja „europskih“ zakona, a taj dogovor je podrazumijevao donošenje zakona iz uskladbe u žurnom postupku, te potrebu usuglašavanja.

Analizirajući tzv. europske zakone (P.Z.E.) donesene u 6. sazivu Sabora, može se utvrditi da je od ukupno 298 P.Z.E. u hitnom postupku doneseno čak 250 zakona (83,89%), a u redovnom postupku njih 48 (16,1%). Istovremeno je 273 (91,6%) zakonskih prijedloga iz uskladbe (P.Z.E.) izglasano gotovo jednoglasno ili jednoglasno, što govori u prilog tezi da hitni postupak nije bio smetnja postizanju usuglašavanja oko zakonskih prijedloga. Hitna procedura donošenja zakona iz uskladbe ako to zatraži predlagatelj (Vlada RH) bila je uvedena u Poslovnik Sabora još 2001. godine, a konsenzus svih političkih stranaka o potrebi usuglašavanja i usvajanja europskog zakonodavstva u hitnom postupku uspostavljen je Rezolucijom Sabora o pristupanju Republike Hrvatske EU iz 2002. godine. No, bitno je naglasiti da je još na jednom primjeru vidljiv usvojen princip usuglašavanja i potreba donošenja odluka vezanih za pristupni proces konsenzusom. Taj primjer je Nacionalni odbor za praćenje pregovora, kao radno tijelo Hrvatskoga sabora, koji je djelovao na bazi konsenzusa, koji je pratio pregovore, potvrđivao pregovaračka stajališta Hrvatske konsenzusom, a ujedno time i konsenzusno prihvaćao, nakon usuglašavanja i dogovora, sve potrebne normativne zahvate koji su pratili pregovarački proces.

Metodologija je bila sljedeća: prijedlog pojedinog pregovaračkog stajališta u određenom poglavlju pregovora, a koji je sadržavao potrebne normativne zahvate, Vlada Republike Hrvatske je upućivala Nacionalnom odboru koji je u dogovoru s Vladom taj prijedlog dorađivao sve dok o njemu ne bi bio postignut konsenzus predstavnika svih stranaka u Nacionalnom odboru. Time je do izražaja dolazilo zajedničko djelovanje Vlade i Sabora u ovom procesu, kao i zajedničko djelovanje svih parlamentarnih stranaka, a posljedično je to značilo konsenzusno donošenje zakonodavstva iz uskladbe. Naime, temeljem usuglašenih pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske na sjednici Nacionalnog odbora, Vlada bi izrađivala i upućivala u saborsku proceduru (najčešće u hitnom postupku) zakonske prijedloge iz uskladbe (P.Z.E.) koje bi zastupnici najčešće konsenzusno ili gotovo konsenzusno prihvaćali na plenarnoj sjednici Sabora. Stoga ne čudi da je hitnost kod zakonskih prijedloga iz uskladbe doprinijela eficijentnosti u donošenju propisa, a da time nije narušila uključivost stranaka. Također, može se reći da „hitnost“ kao dogovorno prihvaćena procedura za donošenje zakonskih prijedloga iz uskladbe nije naštetila njihovom prethodnom dorađivanju, koje se provodilo na sjednicama Nacionalnog odbora u sklopu rasprave i potvrđivanja pregovaračkih stajališta Hrvatske u svakom poglavlju pregovora, sve do postizanja parlamentarnog suglasja ne samo oko potrebe njihovog donošenja, nego i suglasja oko definiranja „prednacrta“ na sjednicama NO, temeljem čega je Vlada izrađivala nacrte zakona te ih upućivala u saborsku proceduru kao P.Z.E. (zakonske prijedloge iz uskladbe).

Čak i kod donošenja nacionalnog zakonodavstva koje nije potpadalo pod obvezu usklađivanja i kod kojeg nije postojao prethodan dogovor političkih stranaka oko potrebe usuglašavanja, zamjetan je trend izglasavanja zakonskih prijedloga (P.Z.) velikim većinama, gotovo jednoglasno ili jednoglasno, što govori o postignutom usuglašavanju. Pritom je zanimljivo da hitnost procedure kod donošenja propisa ni u ovom dijelu nacionalnog zakonodavstva (P.Z.), koje nije potpadalo pod obvezu uskladbe, nije naštetila procesu usuglašavanja. Činjenica jest da je novopredloženo nacionalno zakonodavstvo dobrim dijelom proizlazilo iz već usklađenog zakonodavstva pa je time zahtijevalo podršku zastupnika, zbog potrebe jedinstva pravnog sustava i sukladnosti normi. Međutim, i u tom dijelu zakonodavstva zamjetan je trend suradnje i zajedničkog rada Vlade i Sabora, pri čemu je Vlada najčešće uvažavala amandmanske intervencije saborskih odbora, posebice matičnih radnih tijela i ugrađivala ih u konačne tekstove zakonskih prijedloga, koji su nerijetko prihvaćani velikim većinama.

U 6. sazivu doneseno je ukupno 517 zakona koji nisu bili u uskladbi, od kojih je 415 (80,27%) izglasano izrazito velikim većinama, gotovo jednoglasno (najviše 5 glasova protiv) ili jednoglasno, što je začuđujuće visok postotak. Istovremeno je ukupno 456 zakona odnosno 88,2% nacionalnog zakonodavstva doneseno hitnim postupkom, a samo 61 zakon (11,8%) donesen je u redovnoj proceduri. Od ukupnog broja zakona koji su doneseni u hitnom postupku, čak 365 (80%) doneseno je izrazito velikim većinama, gotovo jednoglasno ili jednoglasno. Od ukupnog broja zakona koji su doneseni u redovnoj proceduri, 50 zakona (81,96%) je doneseno izrazito velikim većinama, gotovo jednoglasno ili jednoglasno.

Dakle, zakoni se nisu donosili preglasavanjem ili tijesnim većinama (vladajuća većina), već izrazito velikim većinama. Iako nije postojao formalan prethodni politički dogovor oko potrebe usuglašavanja nacionalnih zakona kao kod paketa zakona iz uskladbe, usuglašavanje je postignuto, pa su zakonske prijedloge Vlade parlamentarne stranke opozicije podržavale usprkos hitnosti procedure. Može se reći da su homogenizirajući učinci koje je proizveo politički dogovor parlamentarnih stranaka oko potrebe konsenzusa kad je u pitanju europski proces i donošenje zakonodavstva iz uskladbe blagotvorno djelovali i na jačanje usuglašavanja kod donošenja nacionalnog zakonodavstva.

U intervjuu koji sam vodila 23. 7. 2013. s Ivom Josipovićem, tada Predsjednikom Republike Hrvatske, koji je u 5. i u 6. sazivu Sabora bio zastupnik u Klubu SDP-a i član Odbora za zakonodavstvo i Odbora za pravosuđe, na pitanje je li i u kojoj mjeri Vlada uvažavala amandmanske intervencije zastupnika opozicije, te je li se i u drugim saborskim odborima provodio postupak usuglašavanja kakav se provodio u Nacionalnom odboru, *Josipović* je kazao: „Ja sam bio u oporbi i jedno vrijeme sam bio zastupnik s najviše prihvaćenih amandmana od svih zastupnika, posebice kada je bilo riječ o onima iz moje struke, iz pravosuđa. Ali, to ipak nije bilo klasično političko usuglašavanje, dakle, ono kad se nađu predsjednici klubova, vladajući i oporba, da razgovaraju i dogovaraju određena rješenja, već više tehničko usuglašavanje. Ono što se događalo na sjednicima Nacionalnog odbora bilo je apsolutno političko usuglašavanje, s time da se na sjednicama Nacionalnog odbora nije ulazilo u baš svaki detalj zakona, što je pak bio smisao rada na drugim odborima koji su se prvenstveno bavili zakonodavstvom. Ali, doneseno je političko stanovište da će se usuglašavati. Teoretski, vladajuća garnitura je mogla i bez oporbe voditi cijeli taj proces, ali je bila doista mudra odluka svih koji su sudjelovali tada u kreiranju političke scene da se u Europu ide zajedno. Zakonodavni proces nije bio opterećen onim

konfliktima kako je to inače na relaciji vlast i oporba, nego je upravo taj europski zakonodavni proces bio izraz jedinstva. Sabor je bio jedno iznimno važno mjesto kreiranja naše europske politike, manifestiranja zajedništva kroz postojanje posebnog odbora kojem je na čelu oporba - Nacionalnog odbora, s jedne strane, a s druge strane, i zakonodavnom procedurom koja je bila brza, efikasna i u kojoj nije bilo nekih većih prepreka, a koja je bila sasvim legitimna. Ukupno gledajući, Parlament je odigrao vrlo dobro i efikasno svoju ulogu tijekom procesa pregovora i pristupanja Hrvatske EU.“ *Šurina:* „Kad spominjete političko usuglašavanje koje se provodilo na NO, oko čega smo se toliko trebali usuglašavati, imali smo naime, dužnost da transferiramo europsko zakonodavstvo, nije li se onda više-manje radilo o tome da se formalno preuzmu, prepišu europske norme?“ *Josipović:* „Nije sve u prepisivanju. Mislim da je to pojednostavljena priča. Naravno da imate neka rješenja koja morate unijeti. Ali najčešće europsko pravo koje morate implementirati govori samo o cilju koji morate ostvariti, a onda države to na različite načine uređuju. I o tome se onda usuglašavalo“ (Josipović, intervju, 23. 7. 2013.).

Analizirajući sadržaj zakonodavstva iz uskladbe odnosno zakonske prijedloge koje je Vlada upućivala u saborsku proceduru kao P.Z.E., obuhvaćena su sva područja europske pravne stečevine. Ukupno je kroz tri saziva Hrvatskoga sabora (4., 5. i 6.) koji su djelovali u integracijskom i pristupnom procesu doneseno ukupno 523 zakona iz uskladbe.

U četvrtom sazivu doneseno je ukupno 622 zakona, od toga 65 zakona iz uskladbe, malo više od 10% ukupno donesenog zakonodavstva (10,4%) bili su tzv. „europski“ zakoni.

U petom sazivu Sabor je donio ukupno 568 zakona, od toga 160 zakona iz uskladbe (28%), što je zamjetno povećanje u odnosu na broj i postotak zakona iz uskladbe u 4. sazivu.

Šesti saziv Sabora donio je 815 zakona, od toga 298 zakona iz uskladbe, što je znatno povećanje broja zakona iz uskladbe. Čak 36,5% ukupno donesenog zakonodavstva 6. saziva su zakoni iz uskladbe, a na nacionalno zakonodavstvo otpada 63,5%. Od ukupnog broja donesenih zakona, njih 815 (P.Z. + P.Z.E.), čak je 706 zakona doneseno u hitnom postupku što je 86,6%, a u redovnom postupku bilo je samo 109 zakona tj. 13,4% zakona (P.Z. + P.Z.E.).

Kad su u pitanju zakonski prijedlozi iz uskladbe koji su bili u redovnoj proceduri (48 P.Z.E.), među njima su bili Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (P.Z.E. 577), Prijedlog zakona o Državnom sudbenom vijeću (P.Z.E. 576), Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu (P.Z.E. 582), Prijedlog zakona o područjima i sjedištima sudova (P.Z.E. 600) i dr. Radi se mahom o zakonima kojima se regulira

ustroj i djelatnost sudbene vlasti i pravosuđa i koji su bili presudni za pravosudnu reformu i ispunjavanje mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Neki od zakona, iako iz uskladbe, prolazili su čak tri čitanja, među njima Prijedlog ovršnog zakona (P.Z.E. 584).

4.5.3. Booleova analiza donošenja zakonodavstva 6. saziva

U istraživanju sam koristila Booleovu analizu (Booleova algebra) kao kvalitativnu metodu komparativne analize. Analizirajući uvjete koji su prethodili glasovanju o zakonima donesenim u 6. sazivu, došla sam do bitnih zaključaka vezanih za konsenzusni model demokracije. Podatke sam analizirala u sklopu Tablice istine koja iskazuje povoljne uvjete za konsenzusno ili gotovo konsenzusno donošenje zakona. Analizirala sam sve zakone koji su doneseni u 6. sazivu (815), one koji su bili u paketu uskladbe (P.Z.E.) i one koji nisu (P.Z.).

Od tri binarne neovisne varijable koje donosim u Tablici istine, dobila sam 8 redova, po jedan za svaku logički moguću kombinaciju od 3 prisutne/odsutne neovisne varijable. Booleova algebra kao sintetička strategija dala mi je mogućnost da ispitam velik broj slučajeva (sve zakone u 6. sazivu, njih 815), kao i da istražim kompleksnost uzročne konjunkture. Naposlijetku, dala mi je mogućnost da proizvedem parsimonično objašnjenje.

Svugdje gdje je postojala europska uvjetovanost u vidu obveze uskladbe zakonodavstva (P.Z.E.), postojao je i prethodni dogovor političkih elita oko potrebe usuglašavanja pa stoga činjenica donošenja zakona u redovnom ili pak hitnom postupku nije predstavljala značajku koja bi utjecala na ishod glasovanja. Ovo je pak blagotvorno utjecalo i poticalo procese usuglašavanja i kod donošenja nacionalnog zakonodavstva, čije odredbe nisu smjele biti u koliziji s usklađenim zakonodavstvom, slijedeći maksimu jedinstva pravnog sustava i sukladnosti normi. Ipak, najveća snaga bila je u moći uvjetovanja hrvatskoga članstva u EU od strane same EU, koja se ustvari pokazuje kao stalna konstekstualna varijabla, jer je Hrvatska tijekom 6. saziva Sabora bila u završnici pregovaračkog procesa za članstvo u EU, koji je sadržavao element uvjetovanja.

„U primjeni te metode istraživač ne formulira jedan kauzalni model za koji očekuje da vrijedi u svim promatranim slučajevima u nekom komparativnom istraživanju. Naprotiv, upravo je jaka strana te metode to što omogućava fokus na kontekstualne specifičnosti i analizu raznolikosti (Rihoux i Ragin, 2009). Budući da se oslanja na razumijevanje kauzalnosti kao sklopa konfiguracije faktora, QCA omogućava formulaciju teorija prema kojima različite

konstelacije uzročnih faktora mogu voditi istom ishodu. Taj se fenomen naziva ekvifinalnost, a ima značajne posljedice i za razvoj teorije i za mogućnosti empirijske analize. Na teorijskoj razini, ekvifinalnost podrazumijeva višestruko uvjetovanu kauzalnost. Na razini empirijske analize, to bi značilo da različita kombinacija uzročnih faktora stoji iza istovjetnog ili vrlo sličnog ishoda“ (Dolenec, 2013: 111). Kod predmeta moje analize riječ je upravo o tome da različita kombinacija uzročnih faktora vodi istom ishodu - konsenzusnom ili gotovo konsenzusnom donošenju zakona, što sam objasnila kontekstualiziranim uzročnim argumentom „europske uvjetovanosti“ hrvatskog članstva u EU.

U nastavku je Tablica istine sa tri neovisne binarne varijable gdje istražujem njihov utjecaj na konsenzusno ili gotovo konsenzusno donošenje zakonodavstva 6. saziva (ukupno 815 zakona: P.Z. + P.Z.E.), od čega pratim utjecaj tri varijable na donošenje 517 P.Z. zakona (nacionalno zakonodavstvo) te utjecaj iste tri varijable na donošenje 298 P.Z.E. zakona (zakonodavstvo iz uskladbe).

Tablica 4: *Tablica istine: Donošenje zakona 6. saziva konsenzusno ili gotovo konsenzusno*

Uvjeti			**Posljedica**	**Broj pojava**
A	**B**	**C**	**S**	**X**
Prethodni dogovor političkih elita	**Redovni postupak**	**Europska uvjetovanost obveza uskladbe**	**Suglasje**	
P.Z.				
0	0	0	0	91
0	0	0	1	**365**
0	1	0	0	11
0	1	0	1	**50**
ukupno 517 P.Z. od toga 415 suglasje (80,27%)				
P.Z.E				
1	0	1	0	15
1	0	1	1	**235**
1	1	1	0	10
1	1	1	1	**38**
ukupno 298 P.Z.E. od toga 273 suglasje (91,61%)				

A – Prethodni dogovor političkih elita za P.Z.E. zakone, brza procedura i usuglašavanje (1)/ odsustvo prethodnog dogovora za P.Z. zakone – nacionalno zakonodavstvo (0)
B – Redovni postupak donošenja (1)/ njegovo odsustvo tj. hitni postupak (0)
C – Europska uvjetovanost i obveza uskladbe za P.Z.E. zakone (1)/ nema uvjetovanosti ni obveze uskladbe za P.Z. zakone – nacionalno zakonodavstvo (0)
S – Suglasje odnosno konsenzusno ili gotovo konsenzusno donošenje zakona (1)/ odsustvo suglasja odnosno donošenje zakona sa više od 5 glasova protiv (0)

Pokazala sam da hitni postupak kao procedura kojom su se donosili tzv. europski zakoni (P.Z.E.) nije bio prepreka izglasavanju takvih zakonskih prijedloga konsenzusno ili gotovo konsenzusno, jer mu je prethodio dogovor svih parlamentarnih stranaka oko potrebe usuglašavanja i oko potrebe usvajanja tih zakonskih prijedloga žurnim postupkom u Saboru. U hitnom postupku doneseno je 83,89% zakona (250) iz uskladbe (P.Z.E.), a u redovnom njih 48 (16,1%). Više od 90% (91,61%) svih zakonskih prijedloga iz uskladbe izglasano je gotovo jednoglasno ili jednoglasno.

Međutim, i kod donošenja nacionalnih zakona koji nisu potpadali pod obvezu usklađivanja i kod kojih nije postojao prethodan dogovor parlamentarnih stranaka oko potrebe usuglašavanja zamjetan je trend izglasavanja zakonskih prijedloga velikim većinama. Pritom je razvidno da hitnost procedure kod donošenja propisa nije naštetila usuglašavanju, pa iako je 88,2% (456 od 517 P.Z.) nacionalnog zakonodavstva doneseno hitnim postupkom, 80,27% svih prijedloga (415 P.Z.) izglasano je izrazito velikim većinama, gotovo jednoglasno ili jednoglasno.

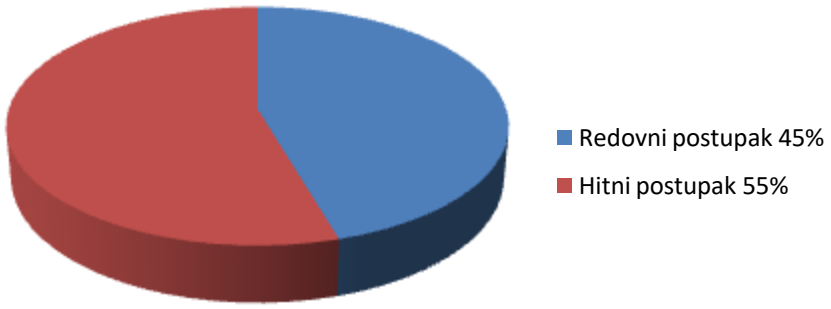
4.5.4. Komparativna analiza zakonodavstva 3. saziva

Za komparaciju donosim podatke vezane za 3. saziv Hrvatskoga sabora 1995.-1999., u vrijeme dok je Hrvatska bila u polupredsjedničkom sustavu. Tadašnja hrvatska Vlada bila je jednostranačka, a struktura Zastupničkog doma takva da je stranka na vlasti (HDZ) ujedno bila mandatno dominantna stranka. Podatke sam preuzela iz publikacije *Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora 1995.-1999.*, urednika Željka Sabola.

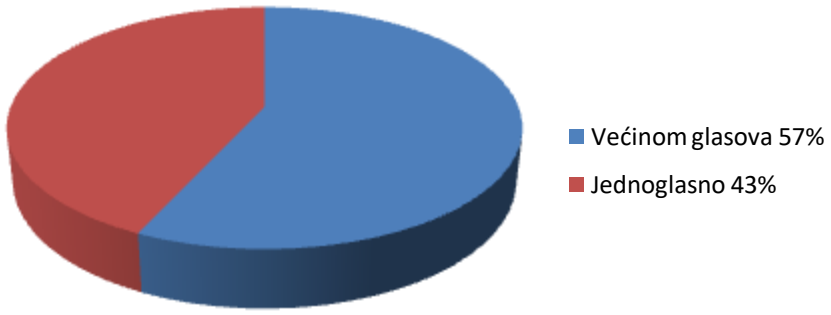
Tijekom 3. saziva (1995.-1999.) Zastupnički dom donio je 517 zakona, od čega 282 po hitnom postupku (55%), a 235 u redovnom postupku (45%). Od ukupnog broja donesenih zakona

u redovnom postupku (235), 206 zakona donesena su nakon provedenog 2. čitanja, a 29 zakona donesena su nakon provedenog 3. čitanja.

Od ukupnog broja donesenih zakona (517), jednoglasno je doneseno 223 zakona (43%), a većinom glasova 294 zakona (57%). Od ukupnog broja zakona koji su doneseni jednoglasno (223), njih 94 (42,16%) bilo je u redovnoj proceduri, a 129 (57,84%) u hitnoj proceduri. Dakle, više od polovine ukupnog broja zakona koji su doneseni jednoglasno odnose se na one koji su bili u hitnoj proceduri. Može se zaključiti da sama činjenica da se zakoni donose u hitnoj proceduri ne implicira teže postizanje usuglašavanja.



Grafikon 1: *Donošenje zakona u 3. sazivu u redovnom ili u hitnom postupku* (Izvor: Sabol, 1999).



Grafikon 2: *Donošenje zakona u 3. sazivu većinom glasova ili jednoglasno* (Izvor: Sabol, 1999)

Komparirajući podatke 3. i 6. saziva Sabora, proizlazi da je hitni postupak u 3. sazivu korišten znatno manje nego u 6. sazivu Sabora. Međutim, činjenica da se u 6. sazivu znatno više koristio hitni postupak nije utjecala na smanjenje broja zakona koji su se donosili jednoglasno ili gotovo jednoglasno, što potvrđuje da sama činjenica da se zakon donosi hitnim postupkom ne znači automatski da će on biti donesen preglasavanjem, odnosno da će izostati usuglašavanje.

U 6. sazivu, kao i uopće u svim sazivima tijekom integracijskog procesa (4., 5. i 6. saziv), kontekstualna varijabla – uvjetovanost članstva Republike Hrvatske u EU – imala je presudan utjecaj ne samo na usuglašavanje zakonskih prijedloga iz uskladbe, već je ona djelovala i na usuglašavanje zakonskih prijedloga koji nisu potpadali pod obvezu uskladbe. Tako je 688 od ukupno 815 zakona, odnosno više od 84% svih zakona (84,42%), kako onih iz uskladbe, tako i onih iz seta nacionalnog zakonodavstva, doneseno jednoglasno ili gotovo jednoglasno, pri čemu je hitnim postupkom doneseno 88,2% nacionalnog zakonodavstva, te 83,89% zakonodavstva koje je podlijegalo uskladbi s acquisem. Za takve rezultate objašnjenje leži u kontekstu europske uvjetovanosti, tj. kontekstualna varijabla europske uvjetovanosti je odgovorna za postizanje visokog stupnja usuglašavanja u zakonodavnom postupku.

Komparirajući 3. i 6. saziv, može se uočiti da je u 3. sazivu znatno manji udio zakona donesenih hitnim postupkom nego u 6. sazivu. Istodobno je u 3. sazivu manji udio zakona donesenih jednoglasno ili gotovo jednoglasno nego u 6. sazivu: u 3. sazivu 43% zakona, a u 6. sazivu gotovo dvostruko više, 84,4%.

Iz svega se može zaključiti da redovna procedura ne garantira usuglašavanje, kao što ni hitna procedura ne implicira preglasavanje odnosno usvajanje zakona samo glasovima vladajuće većine. Komparirajući podatke za 3. i 6. saziv Sabora, treba valorizirati presudni značaj kontekstualne varijable europske uvjetovanosti hrvatskog članstva u EU, za usuglašavanje zakonskih prijedloga u 6. sazivu, kako onih iz uskladbe, tako i iz seta nacionalnog zakonodavstva. Taj čimbenik nije utjecao na zakonodavni proces u 3. sazivu Sabora jer Hrvatska još nije bila u integracijskom procesu.

4.6. Sedmi saziv Sabora i priprema za članstvo u EU

Sedmi saziv Hrvatskoga sabora konstituiran je 22. prosinca 2011. na temelju rezultata izbora za zastupnike u Hrvatski sabor održanih 4. 12. 2011. Prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/2010), u 7. saziv Sabora biran je 151 zastupnik.

Do promjene ukupnog broja zastupnika u odnosu na 6. saziv, kada je u Sabor birano 153 zastupnika, došlo je radi ustavnih promjena 2010. (NN 76/2010), temeljem kojih je dijaspora u Saboru predstavljena fiksnom kvotom od 3 zastupnika (u prethodnom sazivu bilo je 5 zastupnika dijaspore).

Vladajuću većinu 7. saziva činila je koalicija stranaka koja je pobijedila na izborima i osvojila 80 saborskih mandata: SDP, HNS, IDS i HSU, a potporu su joj dali i zastupnici manjina (8). Oporbu je činilo 47 zastupnika HDZ-a (uključujući 3 mandata dijaspore) i partnera iz HGS-a i DC-a, po 6 zastupnika iz Hrvatskih laburista i HDSSB-a, 2 zastupnika s liste Ivana Grubišića te po 1 iz HSS-a i HSP-a dr. Ante Starčević.

Na konstituirajućoj sjednici 7. saziva, 22. prosinca 2011., na čelo Sabora izabran je Boris Šprem iz SDP-a, koji je dužnost predsjednika Sabora obnašao do svoje smrti 30. rujna 2012. godine. Dužnost predsjednika Sabora potom je obnašao Josip Leko koji je izabran na tu dužnost 10. listopada 2012. godine.

Što se tiče strukture radnih tijela Sabora u 7. sazivu, najvažnije promjene naspram 6. saziva odnose se na gašenje Nacionalnog odbora za praćenje pregovora Hrvatske s EU, jer su pregovori završeni u 6. sazivu Sabora, a Hrvatska je potpisala Pristupni ugovor, te preimenovanje i preustroj Odbora za europske integracije u Odbor za europske poslove koji je pod novim imenom i nadležnostima, te s novim ustrojem započeo s radom 1. srpnja 2013., od ulaska Hrvatske u članstvo EU, temeljem novog Poslovnika Hrvatskoga sabora kojeg je 7. saziv donio na 8. sjednici, 28. lipnja 2013. (NN 81/2013).

Još jedno parlamentarno tijelo vezano uz pregovore zaključilo je svoj rad tijekom 7. saziva. Danom ulaska u članstvo EU 1. 7. 2013. prestao je s radom Zajednički parlamentarni odbor Republika Hrvatska - EU, koji je bio aktivan i nakon potpisivanja Pristupnog ugovora, za vrijeme trajanja postupka njegove ratifikacije u državama članicama EU i tijekom monitoringa.

Kako je tijekom 7. saziva Hrvatskoga sabora Hrvatska postala punopravna članica EU, Sabor se kao institucija morao pripremiti za djelovanje unutar strukture EU te prilagoditi svoja radna tijela, njihov ustroj i procedure rada na nove nadležnosti vezane uz europske poslove. Iako

bi bilo za očekivati da su sve pripremne radnje na tom planu učinjene u 6. sazivu, nije bilo tako. Šesti saziv bio je ponajprije usredotočen na pregovore s EU i uskladbu zakonodavstva, a gotovo istodobno sa završetkom mandata 6. saziva Hrvatska je uspješno zaključila i pregovore s EU. Tako je najvećim dijelom posao oko ustrojavanja Sabora kao nacionalnog parlamenta buduće članice EU ostao nedovršena zadaća koju je morao obaviti 7. saziv Sabora. U ovom poglavlju izložit ću najvažnije akte 7. saziva vezane za integracijski proces koji su prethodili 1. srpnju 2013. i ulasku Hrvatske u članstvo EU. Time ću zaokružiti prikaz pristupnog procesa od trenutka potpisivanja Pristupnog ugovora 9. 12. 2011. do ulaska Hrvatske u članstvo EU 1. 7. 2013.

Na konstituirajućoj sjednici 7. saziva Hrvatskoga sabora 22. prosinca 2011. i trinaest dana nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, klubovi zastupnika pobjedničke koalicije SDP-a, HNS-a, IDS-a i HSU-a, predložili su donošenje *Prethodne odluke o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji*. Toj inicijativi pridružio se Klub zastupnika HDZ-a.

Ustav propisuje da pravo pokretanja postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama ima najmanje jedna trećina zastupnika u Hrvatskome saboru, Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske (čl. 142. st. 1. Ustava, NN 85/2010 - pročišćeni tekst). O udruživanju Republike Hrvatske prethodno odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika (čl. 142. st. 3.), a nakon prethodne odluke Hrvatskoga sabora, odluka o udruživanju Republike Hrvatske donosi se na referendumu većinom glasova birača koji su pristupili referendumu (čl. 142. st. 4.), s time da se referendum mora održati u roku od 30 dana od dana donošenja odluke Hrvatskoga sabora (čl. 142. st. 5.). Nakon referenduma, ovisno o njegovim rezultatima, Hrvatski sabor pristupa potvrđivanju (ratifikaciji) Ugovora o pristupanju.

Hrvatski sabor je na 2. izvanrednoj sjednici, 23. prosinca 2011. godine, nakon održane rasprave, većinom glasova, sa 129 glasova „za“ i 6 „suzdržanih“ donio Prethodnu odluku o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (NN 151/2011).

Hrvatski sabor morao je ispuniti još jednu formalnu pretpostavku, izmijeniti Deklaraciju o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU, u kojoj je stajalo da će se referendum održati u roku od 30 dana od dana potpisivanja Pristupnog ugovora, koji je potpisan 9. prosinca 2011. Izmjena Deklaracije bila je nužna u prvom redu temeljem odredbi Ustava koje su nalagale da se odluka o udruživanju Republike Hrvatske donosi na referendumu, ali tek nakon što Hrvatski sabor donese prethodnu odluku o pristupanju Republike

Hrvatske EU, pri čemu se referendum mora održati u roku od 30 dana od dana donošenja prethodne odluke Hrvatskoga sabora (čl. 142. stavak 5. Ustava).

Stoga je Hrvatski sabor na 2. izvanrednoj sjednici 23. prosinca 2011. donio *Izmjenu Deklaracije o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji* (NN 151/2011), sa 129 glasova „za“ i 6 „suzdržanih“, u tekstu kako su je predložili predlagatelji, klubovi zastupnika SDP-a, HNS-a, IDS-a i HSU-a, te Klub zastupnika HDZ-a koji se pridružio ovoj inicijativi 22. prosinca 2011.

U Izmjeni Deklaracije, utvrđuje se da će građani Republike Hrvatske odlučiti o pristupanju Republike Hrvatske EU na referendumu koji će se održati u roku od 30 dana od donošenja prethodne Odluke Hrvatskoga sabora o pristupanju Republike Hrvatske EU. Nakon referenduma, ovisno o njegovim rezultatima, Hrvatski sabor pristupit će potvrđivanju (ratifikaciji) Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske EU.

Sljedeći akt, usvojen na 2. izvanrednoj sjednici Hrvatskoga sabora 23. 12. 2011., bila je *Odluka o raspisivanju državnog referenduma o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* (NN 151/2011). Predlagatelji Odluke bili su klubovi zastupnika SDP-a, HNS-a, IDS-a i HSU-a, te Klub zastupnika HDZ-a koji se pridružio inicijativi. Odluka je donesena većinom glasova, sa 124 glasa „za“ i 12 „protiv“.

U Odluci se utvrđuje da Hrvatski sabor, u skladu sa svojim ovlastima utvrđenima Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, raspisuje državni referendum radi donošenja odluke o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Referendumsko izjašnjavanje provodi se kako bi birači, u skladu s Ustavom, neposredno donijeli odluku o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Odlukom je utvrđeno referendumsko pitanje na koje će birači odgovoriti na državnom referendumu. Ono glasi: „Jeste li za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji?“ Za pozitivan ishod referenduma, tj. za odluku o udruživanju, potrebno je da najmanje polovina plus jedan birač od ukupnog broja birača koji su pristupili referendumu valjano zaokruži „za“.

Neposredno prije održavanja državnog referenduma, Hrvatski sabor je na 3. sjednici održanoj 19. siječnja 2012. donio *Deklaraciju o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji kao strateškom interesu Republike Hrvatske* (NN 11/2012). Sadržaj Deklaracije usuglasili su svi klubovi zastupnika (klubovi zastupnika SDP-a, HNS-a, IDS-a, HSU-a, SDSS-a, nacionalnih

manjina, HDZ-a, Hrvatskih laburista, HDSSB-a), koji su je podnijeli predsjedniku Hrvatskoga sabora 19. 1. 2012., a donesena je sa 127 glasova „za“ i 1 „suzdržanim“ glasom. Deklaracijom Hrvatski sabor poziva građane Republike Hrvatske da izađu na referendum o pristupanju Republike Hrvatske EU i tako izraze svoju demokratsku volju kao ključni akteri u donošenju konačne odluke o članstvu u EU.

Referendum o pristupanju Hrvatske EU održao se 22. siječnja 2012. To je bio drugi referendum u hrvatskoj povijesti; prvi referendum o hrvatskoj samostalnosti održan je 19. svibnja 1991. Prema službenim rezultatima Državnog izbornog povjerenstva, građani Republike Hrvatske glasali su „za“ ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju i to sa 1.299.008 (66,27%) glasova „za“ i 649.490 (33,13%) glasova „protiv“. Na referendum je izašlo 1.960.231 birača odnosno 43,51% od ukupnog broja registriranih birača.

Uzimajući u obzir rezultate referenduma o pristupanju Hrvatske EU, bilo je potrebno da Hrvatski sabor potvrdi Ugovor o pristupanju dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, što je i učinjeno 9. ožujka 2012., jednoglasno, sa 136 glasova „za“, donošenjem *Zakona o potvrđivanju Ugovora o pristupanju između država članica EU i Republike Hrvatske*, kako bi njegove odredbe, u smislu članka 141. Ustava RH (NN 85/2010 - pročišćeni tekst), postale dio pravnog poretka Republike Hrvatske.

Vladimiru Šeksu, koji je bio zastupnik HDZ-a u svim sazivima Hrvatskoga sabora, obnašajući dužnosti predsjednika i potpredsjednika Sabora, predsjednika i potpredsjednika Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, potpredsjednika Nacionalnog odbora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU, predsjednika Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe strategije borbe protiv korupcije i druge dužnosti, u intervjuu od 11. 7. 2013., neposredno nakon ulaska Hrvatske u članstvo EU, postavila sam sljedeće pitanje: „Kako ocjenjujete ulogu Sabora u procesu pristupanja Hrvatske EU, je li Sabor ispunio svoje ustavne zadaće, kako u zakonodavnom, tako i u predstavničko-legitimacijskom, te u nadzornom dijelu. Može li se ocijeniti da su tijekom procesa europskih integracija ojačale ovlasti Parlamenta u nadzoru izvršne vlasti? *Šeks:* „Hrvatski sabor kao zakonodavno tijelo, kao ustavotvorno tijelo, kao najviše predstavničko tijelo koje nadzire rad Vlade i u skladu sa svojom ustavnom ulogom kako prema Ustavu iz 1990. gdje su tek neki rudimenti naznačivali koja će biti uloga Sabora, i već tada, u onim prvim koracima, ili pretkoracima, gdje je započeo put Hrvatske prema EU, tada u tom razdoblju, dakle od 1990. do 2000. i u okviru polupredsjedničkog sustava, već i tada u

realizaciji tih pretkoraka, tih pretpretpostavki koje su bile tračnice za dolazak na glavni peron ulaska Hrvatske u EU, već tada je on, dakle, imao svoju važnu ulogu koja se ogledala u tome da je Sabor kroz svoje političke odluke, dokumente, deklaracije, rezolucije, rasprave, prvo trasirao put kao jednu posebnu pretpostavku, kao prethodnicu ulaska Hrvatske u EU, kroz ulazak Hrvatske u Vijeće Europe, ulazak u sve različite međunarodne asocijacije, posebno europske asocijacije, sve su to bile prethodne zadaće koje je Hrvatska trebala izvršiti, koje je nosivi stup bio Hrvatski sabor, da stvaranjem tih temelja stvara i otvara prostor za pristupanje Hrvatske EU. Promjenom političkog sustava, promjenom Ustava 2000. i 2001. gdje je umjesto polupredsjedničkog sustava uveden, a ne baš posve čisti parlamentarni sustav, ali sustav parlamentarne vlade, jer su još ostali neki različiti elementi iz polupredsjedničkog sustava, ali bitno se promijenio ustavni položaj Hrvatskoga sabora, i tada, tom promjenom, a sa ostvarenim i polučenim pretpostavkama koje je Hrvatski sabor izvršio u razdoblju od 1990.-2000., tada, od 2000. nastupa zrelo razdoblje Hrvatskoga sabora kao najvišeg predstavničkog tijela koje nadzire rad Vlade, što se posebno vidi nakon ratifikacije Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju, nakon Zagrebačkog samita, kada se snažnije pokreće cjelokupna i zakonodavna i predstavnička i politička i nadzorna uloga Sabora nad egzekutivom, a sve se slijeva u jednu maticu koja struji, gdje se ulijevaju brojni pritoci u jednu snažnu struju, koja sve obuhvatnije sinergički djeluje prema ulasku Hrvatske u punopravno članstvo EU.“ *Šurina:* „Može li se onda reći da je ključnu ulogu u pristupnom procesu imao Sabor, kako i Ustav nalaže, jer je Sabor bio taj koji je dao mandat Vladi i ovlastio je da krene u integracijski proces, još Rezolucijom o pristupanju Republike Hrvatske EU 2002. godine.“ *Šeks:* „Jasno da je tako. Što se tiče međuodnosa Vlade i parlamenta, izvršno-operativnu ulogu nosila je Vlada, težište je bilo na Vladi. Ali ta Vlada mogla je tu svoju ulogu izvršiti tek kad je dobila mandat od Sabora, kad je Sabor verificirao i prihvatio da Vlada ima egzekutivnu-izvršnu ulogu. Promatrajući stvari u tom svjetlu, jasno da se onda s pravom može reći da je u političkom smislu riječi težište i ključ rješenja bio na Hrvatskome saboru, jer tako i može samo biti.“ *Šurina:* „Možemo li reći da je Sabor vršio političku kontrolu čitavog tijeka pregovora i to na način da su svaku dionicu puta u pregovorima prethodno konsenzusno odobravali članovi svih parlamentarnih stranaka u Nacionalnom odboru. I to je ta novost u načinu rada i odnosu Sabora i Vlade. Taj novi način rada se gradio, usuglašavanje parlamentarnih stranaka sve do postizanja konsenzusa, koji je onda davao pečat i najčvršći mandat Vladi da vodi pregovore. Pritom je jedno saborsko tijelo, Nacionalni odbor, dobilo jak

politički mandat za praćenje i verificiranje Vladinog djelovanja u pregovorima, u ime Sabora." *Šeks:* „Nakon izbora 2003. kada je došlo do promjene vlasti, tada su oba dvije glavne političke stranke, HDZ i SDP, kao nosivi stupovi, kao dvije osovine oko kojih su bile na desnom krilu još HSLS i HSS, a na lijevom krilu HNS i IDS, tada su te dvije grupacije stvorile Savez za Europu koji je ustvari podrazumijevao i uviđao nužnost stvaranja političkog konsenzusa prvo na razini pozicije i opozicije glavnih političkih stranaka, nosivih stupova pozicije i opozicije, da bi se nakon tog političkog dogovora kroz Savez za Europu, savez parlamentarnih stranaka za Europu, težište prelilo, prenijelo u Sabor gdje je osnovano jedno višestranačko tijelo, Nacionalni odbor za praćenje pregovora s EU gdje je na čelu bio, po odluci Sabora, predsjednik je bio iz reda oporbe, a zamjenik predsjednika ili predsjednice iz reda glavne oporbene stranke. Arhitektura i struktura tog Nacionalnog odbora uključivala je i glavne političke igrače iz ta dva bloka stranaka, ali tu su bili i predstavnici sveučilišne zajednice, sindikata, poslodavaca, tako da je to bio jedan reprezentant još širi od samoga parlamentarnog sastava. I to tijelo je u ime Hrvatskoga sabora bio onaj kontrolni, nadzorni mehanizam koji je radio na temelju konsenzusa, potpunog konsenzusa" (Šeks, intervju, 11. 7. 2013.).

Nevena Mimicu, potpredsjednika Sabora u 6. sazivu i dugogodišnjeg predsjednika Odbora za europske integracije, koji je na čelu tog radnog tijela Sabora bio od početka do kraja pregovora Hrvatske za članstvo u EU, te člana Nacionalnog odbora, u intervjuu vođenom 5. 7. 2011., neposredno nakon zaključenja pregovora, zamolila sam da iznese svoju ocjenu djelovanja i uloge Sabora u procesu pristupanja Hrvatske EU. *Mimica* je rekao: „Politički konsenzus, obnovljen u siječnju 2005. kroz one dvije deklaracije – rezolucije Hrvatskoga sabora *(Deklaracija o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Hrvatske u EU; Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU),* je bio taj ojačani, obnovljeni politički okvir Sabora za suradnju svih političkih stranaka na europskim pitanjima, a konkretni izraz tog političkog dogovora je bilo formiranje Nacionalnog odbora u onakvom sastavu i sa onakvim zadaćama kakve je dobio Nacionalni odbor. Time smo došli u situaciju da je Hrvatski sabor bio jedini parlament sa takvom ulogom ne samo od onih 12 zemalja koje su prije nas ušle u ovaj proces, nego gotovo bih rekao, jedino je u Hrvatskoj među svim zemljama koje su pristupale, bila tako definirana uloga parlamenta. Nitko nije imao takvu ulogu parlamenta da u stvari do u detalje razmatra i daje priloge za definiranje pregovaračkih pozicija i konsenzusom odobrava svaku pregovaračku poziciju Vlade. Mislim da ta jedna

politička odluka o dijalogu Sabora i Vlade u svim pregovaračkim pitanjima i ukupnim europskim pitanjima je dala političku čvrstinu našim pregovorima, jaču pregovaračku podlogu naših pregovarača, a i stvorila je tu političku atmosferu koja je činila i proces usklađivanja zakonodavstva i proces definiranja pregovaračkih pozicija puno lakšim, puno učinkovitijim u Hrvatskoj“ (Mimica, intervju, 5. 7. 2013.).

Kako ocjenjuje djelovanje Sabora tijekom pristupnog procesa pitanje je koje sam u intervjuu 19. 7. 2013., nekoliko dana nakon što je Hrvatska ušla u članstvo EU, uputila i Andreju Plenkoviću, tada zastupniku u Europskom parlamentu. *Šurina:* „Još 2000. bili ste član pregovaračkog tima Vlade za sklapanje SSP-a, voditelj radne skupine za politička pitanja i načelnik Odjela za europske integracije Ministarstva vanjskih poslova u vrijeme sklapanja SSP-a. Na kraju procesa europskih integracija bili ste državni tajnik za europske integracije u Ministarstvu vanjskih i europskih integracija 2010. i 2011., da bi u 7. sazivu Sabora postali zastupnik i voditelj Izaslanstva Sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru, sve do stupanja Hrvatske u članstvo EU, kada je Izaslanstvo prestalo djelovati, te kada Vi postajete zastupnik Europskoga parlamenta. Sve te godine hrvatskog pristupnog procesa bili ste više vezani za izvršnu vlast nego za zakonodavnu, iako su te dvije grane vlasti morale blisko surađivati u pregovaračkom procesu. K tome, u 7. sazivu dolazite u Sabor i na čelu ste važnog saborskog tijela za integracijski proces u njegovoj završnoj fazi. Sudjelovali ste aktivno od samog početka do samog kraja u procesu pristupanja. Jeste li zadovoljni ulogom Sabora, promatrajući je iz onog rakursa gdje ste Vi bili tijekom pregovora, u izvršnoj vlasti?“ *Plenković:* „Jesam, gledajući je i kao zastupnik sada. Ona je bila konstruktivna i kroz Odbor za europske integracije i kroz Nacionalni odbor i kroz Zajednički parlamentarni odbor. Imali ste tri tijela koja su imala europski predznak. Tri paralelna procesa - jedan se ticao pregovora, drugi harmonizacije, treći političkog dijaloga. Oni su se odvijali malo u interakciji, a malo u paraleli i dali su svoj doprinos, jer su pratili Vladu, ne možete za dinamiku egzekutive i legislative kazati da je jednaka. Nije, uvijek je egzekutiva jača. Imate sva ministarstva, sve stručnjake, papire. No, uloga Nacionalnog odbora bila je jako bitna i jako dobra ne samo zato što su ključne stranke opozicije i pozicije sudjelovale u skrutiniranju europskog procesa, pregovaračkih stajališta, nego su i dotjerivali stvari.“ *Šurina:* „Dakle, jesu?“ *Plenković:* „Da, jesu.“ *Šurina:* „Može li se reći da su imali moć sukreiranja?“ *Plenković:* „Točno. To je bilo dobro, jer se involvirao i Ured Predsjednika, sindikati, poslodavci, akademska zajednica. Međutim, po mom uvjerenju, ima jedan enormni feler kojeg sam ja dobro

detektirao i koji mi se nije nimalo svidio, i poslije 5, 6 godina sam ja morao vruće kestenje iz vatre vaditi, a to je bila tajnovitost i netransparentnost procesa. Europski konsenzus je kroz Nacionalni odbor evakuirao sadržajnu raspravu o pregovorima iz hrvatske javnosti. I kada smo sve potpisali, onda sam ja kao državni tajnik za europske integracije koji se vratio iz Pariza morao tumačiti ab ovo mnogima od njih što se u biti dogodilo. I tu sam shvatio gdje će biti problem na kraju, kad bude referendum, shvatio sam koliko ljudi se shvaćalo isključeno iz procesa.“ *Šurina:* „Je li EU tražila da sve dok sva pregovaračka poglavlja ne budu zatvorena, da sve do tada sve mora biti tajna?“ *Plenković:* „Je, jer svi su njihovi dokumenti bili tajni. Kao što su njihovi, tako su i naši.“ *Šurina:* „Ali koji je onda bio izlaz?“ *Plenković:* „Izlaz bi bio da se puno detaljnije i temeljitije tumačilo što se događalo. Opisno. Svako poglavlje se moglo puno transparentnije objasniti, to je moje mišljenje. Ja sam 2010. i 2011., u godinu i pol dana, imao otprilike 100 javnih nastupa na temu što smo ispregovarali, ali to nije bilo dovoljno. Sjećate se te rasprave uoči referenduma, gdje smo morali brzo napraviti ono što se nije u smislu tumačenja napravilo ranije. Tako da Nacionalni odbor ima svoju super stranu, da okuplja vlast i opoziciju, da skrutiniraju pregovore i utječu na njih, ali evakuacijom rasprave iz javnosti u „in camera“ varijantu smo napravili problem što smo dobro platili na referendumu. No, da se vratim na ulogu Sabora. Uopće, mislim da je uloga Sabora bila ojačana, i kroz Odbor za europske integracije, koji je radio ovaj dio harmonizacije zakonodavstva, tu je prošlo preko 600 zakona. Naravno, može se postaviti pitanje kapaciteta službi Sabora da skrutiniraju Vladu uopće, budimo realni, ne samo na europskim pitanjima, nego uopće.“ *Šurina:* „Ali su oni imali taj legitimitet da prate uskladbu zakonodavstva?“ *Plenković:* „Točno, i oni su to radili vrlo ekspeditivno i zato je došlo do tog jednog tsunamia zakonodavnog, gdje smo mi toliko zakona promijenili, usvojili, donijeli, da je to bilo teško čak za pratiti stručnim krugovima, a kamoli nekome drugome. Sabor će sad ojačati, osnažiti, upravo putem ovog Zakona o suradnji Vlade i Sabora u europskim poslovima i u toj igri između Vlade i Sabora, ali i direktno, temeljem Protokola uz Lisabonski ugovor koji daje veće ovlasti nacionalnom parlamentu, kontrolu supsidijarnosti gdje Hrvatski sabor dobiva u isto vrijeme papire od Europske komisije kad ih dobiva i Europski parlament. Tu će se trebati ojačati kapacitet ne samo Odbora za europske poslove, nego i matičnih odbora. Dakle, to je sve jedan dugi proces, ali sve skupa je bila jedna vrlo solidna uloga Sabora, ona je bila važna, dala je kontinuitet procesu, uključila je opoziciju, jednom ovu, jednom onu, i zaigrala je tu igru na način da je hrvatski model postao model koji drugi prenose. Ja bih rekao, može, prepisujte ga, samo

nemojte sve svesti na „in camera“. Jer taj nedostatak praćenja u javnosti se osjetio uoči referenduma. Da je to bilo transparentnije, manji bi bio postotak onih koji bi bili protiv ulaska Hrvatske u EU. Mi smo dobili 2:1 (66:33) na referendumu. Nije loše. Super rezultat, manje više je on odraz nekih kretanja u društvu, sve je to predugo trajalo, i Slovenije, i Italije, i Haškog suda i regionalne suradnje. Jednostavno dug protok vremena. Naši su ljudi bili ljuti da su toliko dugo čekali. Objektivno. Koji Hrvat smatra da su Poljaci, Česi, Slovaci, Bugari, Slovenci toliko ljepši i pametniji da mogu već 10 godina biti tamo, a mi ne? Mislim da takvog nema“ (Plenković, intervju, 19. 7. 2013.).

I Toninu Piculi, zastupniku SDP-a, potpredsjedniku Odbora za vanjsku politiku i zamjeniku voditelja Izaslanstva Sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru u 6. sazivu Sabora, koji je u vrijeme sklapanja SSP-a bio ministar vanjskih poslova u Račanovoj Vladi koji je ratificirao u svibnju 2001. SSP, da bi ga Račan potpisao 29. 10. 2001., u intervjuu od 17. 10. 2011. postavila sam pitanje kako ocjenjuje djelovanje Vlade i Sabora u pregovorima, je li Sabor dostatno nadzirao pregovarački tijek i čitav proces ili je Sabor bio samo dobro uštimana glasačka mašina koja je reproducirala europske zakone. *Šurina:* „(...) Jer ako je doista Sabor bio samo glasačka mašina, može se postaviti pitanje zašto je to bio, jer opozicija je imala mogućnost utjecati na oblikovanje procesa kroz Nacionalni odbor jer su se odluke tamo donosile konsenzusno. Članovi NO de facto su imali pravo ulaganja veta na svako pregovaračko stajalište Hrvatske, jer se ono trebalo donijeti isključivo konsenzusom. Samim time je opozicija mogla utjecati na sadržaj zakona koji su bili vezani uz proces, odnosno uz svako pojedino pregovaračko stajalište. Opozicija je imala moć u Nacionalnom odboru kazati: mi pregovaračko stajalište koje Vlada predlaže ne podupiremo i tražimo nešto drugo, mi ćemo pregovaračko stajalište Hrvatske koje se oblikuje kroz određene zakone donijeti na drugačiji način, kroz neke druge zakone, onako kako mi smatramo. Mislite li da je tu mogućnost oporba dobro iskoristila i smatrate li da je Sabor dostatno sudjelovao ili on svoju zakonodavnu i nadzornu funkciju nije dobro ili sasvim iskoristio?“ *Picula:* „Ovo je dobro pitanje, da se odgovori, da se da konačna ocjena na pitanje koji je konačan realan doprinos Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja EU. U korijenu tog pitanja stajala je već negdje u početku 2001., 2002. jedna dilema. Bilo je potpuno jasno da će po rješavanju krupnih, političkih prepreka, Hrvatska doći u situaciju da izgradi jedan mehanizam pregovora sa EU koji će imati vladinu pregovaračku komponentu, ali će nužno morati imati i parlamentarnu dimenziju, jer se zakoni usvajaju u Hrvatskome saboru. I tada smo mi kao

koalicija išli gledati modele koji su bili primjenjivani prilikom pristupanja u članstvo EU od strane 10 zemalja 2004. godine. I vidjeli smo da u principu postoje 2 modela, odnosno dvije role nacionalnih parlamenata u pregovaračkom procesu. Jedna je potpuno pasivna, odnosno vlada je ta koja pregovara sa EU, a parlament koji najčešće nedvojbeno daje političku podršku vladinim prijedlozima je u stvari poprilično pasivan i on po jednoj određenoj prioritetnoj listi te P.Z.E. zakone izglasava kako bi Vlada dobivala dodatno ubrzanje, odnosno bila uvjerljivija u pregovaračkom procesu sa EU, i to je imao jedan ne mali broj zemalja, upravo taj model pasivnog parlamenta u pristupnom procesu. Drugi model je onaj gdje je parlament itekako prisutan kao čimbenik, kao faktor u pregovorima zemlje s Europskom komisijom. Poznat je slučaj Slovenije, u kojoj nacionalni parlament ima nevjerojatno istaknutu poziciju, tako da ministar ili čak premijer ne može napraviti ni jedan markantni vanjskopolitički potez, a da ga ne potvrdi, čak unaprijed odobri Odbor za vanjsku politiku Državnog zbora. Slovenski parlament u toj jednoj političkoj arhitekturi je primjer izrazito jakog zakonodavnog tijela, što smo mi u Hrvatskoj pokušali napraviti. Hoću reći, postojale su pretpostavke da Sabor bude u onoj skupini parlamenata sa istaknutijom ulogom u pristupnom procesu. Dakle, to je jedna činjenica. Druga činjenica, doista je želja Ivice Račana bila da opozicija bude dio tog jednog postupka jačanja naše potencijalne kandidature za članstvo. Bruxelles je već tada bio pomalo sumnjičav prema tome koliko Hrvatska brzo može ići prema podnošenju kandidature zbog prije svega ICTY-a i trebalo je pronaći, premostiti tu jednu vrstu imidža koji smo imali u Bruxellesu, sa jednim konsenzualnim dokumentom, koji je doista 2002. godine i donesen, u vidu Rezolucije o pristupanju Hrvatske EU. Također, trebalo je osmisliti mehanizam političkog sporazumijevanja u tom procesu integriranja, a Sabor je matično mjesto političkog sporazumijevanja, to nije Vlada, u Vladi vladaju oni koji su dobili izbore, u parlamentu sjede svi, dakle, trebalo je Sabor učiniti ako ne matičnim mjestom, a ono doista istaknutim mjestom s kojeg se vidi ta nacionalna konsenzualnost oko EU kao konačnog cilja. No, trebalo je dogovoriti pravila igre oko šefa vlade i šefa opozicije. Uloge su se obrnule. Sanader je predsjednik Vlade, Račan je šef opozicije, ja pamtim dobro taj postupak koji je bio vrlo složen, jer trebalo je riješiti jedno pretpitanje, a to je da se ustanovi jedan mehanizam koji će biti transizborni kad je u pitanju pregovarački tim, koji je trebalo oformiti nakon dobivanja pozitivnog Avis-a Komisije da Hrvatska može krenuti u pregovore, odnosno da se može ići u izradu pregovaračkih stajališta Hrvatske. To je značilo postizanje dogovora oko toga da glavni pregovarač i ključni ljudi koji će pregovarati s

Komisijom u pojedinim poglavljima ne ovise o rezultatima izbora, ma kakvi oni bili, što je pak značilo da se moramo složiti oko ljudi kojima svi vjerujemo i u čiju kompetentnost i političku korektnost ne sumnjamo. Meni je osobito drago da sam ja predložio Vladimira Drobnjaka za glavnog pregovarača na sastanku na Iblerovom trgu, dan uoči konačnog dogovora Račana i Sanadera oko glavnog pregovarača. Drago mi je da je moj prijedlog prihvatio prije svega Račan i kolege, a onda i Sanader. I to je bilo dobro vrijeme, jer smo se dogovorili ne samo oko glavnog pregovarača i njegovih ljudi nego smo doista osmislili sustav koji šefa opozicije stavlja na čelo Nacionalnog odbora, a Vladu na neki način u startu oslobađa dobrog dijela strepnji da ono što će dogovoriti neće naići na nekakav zid, jer u matičnom zakonodavnom tijelu postoji legalan mehanizam koji filtrira, provjerava sve ono što danas, sutra treba biti ratificirano. Utoliko je to dobar model i o njegovoj valjanosti svjedoči to da su se dogodili izbori, a da do bitnog urušavanja sustava do konca pregovora nije došlo. To je li postojala mogućnost da netko iskoristi svoju poziciju u Nacionalnom odboru, da lupi neki veto, da zakomplicira, da, moglo je toga biti, ali solidnost posla se ogleda u tome da se to nikada nije dogodilo. Žao mi je što i neka ostala tijela u Saboru nisu bila nešto proaktivnija, jer bilo je prostora i za njih, posebice za Odbor za vanjsku politiku da makar komentira ovaj cijeli proces.“ *Šurina:* „Vi dakle ocjenjujete da je ta nadgledna, nadzorna uloga Parlamenta putem Nacionalnog odbora bila dobra stvar?“ *Picula:* „Da, dobar prijedlog, odličan prijedlog!“ *Šurina:* „Faktično je putem nadzorne uloge parlamenta kreiran zakonodavni proces. Kroz to što su članovi Nacionalnog odbora potvrđivali stajališta Hrvatske, potvrđivali su i sve potrebne normativne zahvate u određenom području, jer je svako stajalište predstavljalo te reformske i normativne iskorake. Kako su članovi Nacionalnog odbora bili predstavnici svih parlamentarnih stranaka u Saboru, to je značilo da je opozicija dala svoju suglasnost na sve potrebne normativne intervencije. Iako zakonski prijedlozi nisu dolazili na stol Nacionalnog odbora, jer još nisu bili ni izrađeni, članovi NO raspravljali su, usuglašavali mišljenja te naposljetku davali svoju suglasnost na pregovaračka stajališta koja su navodila potrebne normativne zahvate u pojedinom pregovaračkom poglavlju. Vlada je potom izrađivala zakonske nacrte koje je upućivala kao P.Z.E. (zakonske prijedloge iz uskladbe) u saborsku proceduru. Najčešća kritika Saboru obično se odnosi na hitnost donošenja zakona, međutim, je li ta kritika osnovana kad je u pitanju donošenje zakonodavstva iz uskladbe? Naime, s obzirom da je kompletna opozicija sudjelovala u radu Nacionalnog odbora i odobravala pregovarački, a s njime u direktnoj korelaciji i zakonodavni proces, znala je koje zakone treba donijeti temeljem

prihvaćenih pregovaračkih stajališta. Je li stoga opravdano reći da Sabor nije dostatno sudjelovao u čitavom procesu, ili da je njegova uloga bila sporedna?“ *Picula:* „Ne, ja to ne tvrdim, nikako, ja dapače mislim da Hrvatski sabor s obzirom na, ne samo postojanje ideje Nacionalnog odbora, nego i njegovu aktivnost i način na koji je on plasiran u cjelokupni mehanizam pregovaranja, ja mislim da on spada u ovu skupinu proaktivnih parlamenata u zemljama koje su pristupale u članstvo u EU. Da li se moglo to kalibrirati nešto bolje, da li je on mogao na neki način, u nekim trenutcima biti aktivniji, to je ovog trenutka teško reći, ali hrvatski put prema članstvu u EU je bio najkompliciraniji od svih zemalja koje su prije pregovarale. Prema tome, i uloga njegovog parlamenta, Sabora, je na neki način, treba je doživljavati izdvojenije, nego kad govorimo o tome kakva je uloga bugarskog, estonskog ili poljskog parlamenta.“ *Šurina:* „Držite li za problem to da su zakoni iz uskladbe većinom upućivani u saborsku proceduru u hitnom postupku, iako je činjenica da se radilo o tolikoj količini propisa da se vjerojatno to i nije moglo drugačije odrađivati?“ *Picula:* „Po mom sudu mehanizam koji se stvarao u hodu u Saboru kao potpora pristupnom procesu dao je u svakom slučaju vrlo dobre rezultate.“ *Šurina:* „Dakle, ta kombinacija Odbora za europske integracije koji je nadgledao usklađivanje zakonodavstva uz Nacionalni odbor koji je bio neka vrsta političke kontrole čitavog procesa.“ *Picula:* „Tako je, s time da je Nacionalni odbor mjesto koje je nastavilo ideju konsenzusa iz 2002. godine.“ *Šurina:* „Mi smo još uvijek pod monitoringom EU, dakle, ne možemo reći da smo konsolidirali demokraciju, još smo pod promatranjem hoćemo li ispuniti sva uvjetovanja iz pregovora. Možemo li onda reći da je izabran dobar model po kojem je Sabor funkcionirao u pregovorima?“ *Picula:* „Sabor uvijek naravno podliježe kritikama, uvijek iz Sabora izlaze zakoni koji tangiraju određene interesne skupine u društvu i potpuno je legitimno da mnogi izražavaju i nezadovoljstvo njegovim radom. No, ako se držimo kriterija u ovom intervjuu, da ga podvrgnemo kriteriju uspješnosti, koliko je on pomagao ili bio inhibitoran u odnosu na pregovarački tok, smatram da je hrvatski parlament, s obzirom na politički kontekst Hrvatske, regije, ali i EU, obavio dobar posao. Tim prije što je trebalo izmisliti, trebalo je dizajnirati, konstruirati jedan hibridni sustav koji bi omogućavao stalni konsenzus opozicije i vlasti oko pitanja koja su sve samo ne sekundarna, što mi nikad nismo imali i dobro je s obzirom na konflikte između opozicije i vlasti, raznih frakcija vlasti, ali i raznih frakcija opozicije, da se taj konsenzus održao u tom desetogodišnjem razdoblju uza sve sukobe i razloge za sukobljavanja koje uobičajeno politička dinamika donosi na scenu. Utoliko smatram da mu se treba dati ne samo prolazna već i vrlo dobra ocjena, Hrvatskome

saboru koji je udomio takvo jedno nadzorno tijelo poput Nacionalnog odbora. Da stvar nije završena, to ste dobro primijetili, ja ispred sebe imam Pristupni ugovor, gdje u glavi 4. jasno stoji članak 36. stavak 2. da se praćenje od strane Europske komisije posebno usredotočuje na obveze koje je Hrvatska preuzela u području, poglavlju Pravosuđa i temeljnih prava, navedene u Prilogu 7. „uključujući neprekinut razvoj evidencije o ostvarenom napretku u pravosudnoj reformi i učinkovitosti, nepristranom vođenju predmeta koji se odnose na ratne zločine i borbi protiv korupcije“. Pored ovog spominju se i određena gospodarska pitanja koja se mogu pretvoriti u poteškoće što sve daje pravo Komisiji da jednom godišnje u cjelovitom izvješću ili u separatnim izvješćima izvješćuje Vijeće koje se doista može poslužiti sankcijama ukoliko događaji u Hrvatskoj ne idu u priželjkivanom smjeru. Zato je strašno važno održati taj konsenzus i dalje, ali ja vjerujem da se neće odustati od ove prakse ni nakon idućih izbora, o dogovorenoj podjeli uloga u Nacionalnom odboru, to znači da će na čelu tog odbora biti šef opozicije, a da će ostali itekako znati nastaviti tu dobru tradiciju konfrontiranja argumenata oko pojedinih pitanja, tim prije što je sada ogroman posao završen“ (Picula, intervju, 17. 10. 2011.).

4.7. Zaključak

U ovom poglavlju pokazala sam da je Sabor promjenom sustava vlasti u parlamentarni sustav 2000. godine omogućio pojavljivanje i razvoj konsenzusnih struktura i mehanizama, čime je ojačana kvaliteta predstavničke demokracije.

Prvi put konsenzus na nekoj temi trajao je toliko dugo, od 2002. godine (Rezolucije Sabora o pristupanju Republike Hrvatske EU) sve do ratifikacije Pristupnog ugovora u Saboru, u ožujku 2012. Proces europskih integracija bio je proces koji su zajednički vodile političke elite zastupljene u Hrvatskom saboru i četiri koalicijske vlade. Započela ga je koalicijska Vlada I. Račana, koja je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine, slijedi podnošenje zahtjeva te Vlade za članstvo Republike Hrvatske u EU 2003. godine, pregovore je započela koalicijska Vlada I. Sanadera 2005., a zaključila ih koalicijska vlada J. Kosor 2011. godine koja je i potpisala Ugovor o pristupanju. Državni referendum o pristupanju Republike Hrvatske EU, kao i ratifikacija hrvatskog Pristupnog ugovora u Saboru, uslijedili su za vrijeme

koalicijske vlade Z. Milanovića 2012. godine. Pristupni proces započeo je 4. saziv Sabora, zaključio ga je 6. saziv, a 7. saziv ratificirao je Pristupni ugovor.

Može se ustvrditi da su prvi put hrvatski političari punih deset godina umješno vodili i održavali široki programski konsenzus, što je ujedno značilo zaokret u vođenju hrvatske politike. Moglo bi se čak reći da je uspostavljen i konsenzus oko potrebe zaokreta u dotadašnjem načinu vođenja politike. Usprkos tome što su hrvatske elite i hrvatsko društvo u mnogim pitanjima podijeljeni, oko pitanja pregovora s EU i želje da Hrvatska postane članica EU nije bilo nesuglasja. Svi su željeli vidjeti Republiku Hrvatsku u EU, iako svatko iz svojih razloga. Nekima je EU predstavljala fondove, drugima zapadnu civilizaciju i kulturu, trećima konačno oslobađanje od straha od mogućeg ponovnog vezivanja za neke balkanske asocijacije. Radi postizanja toga cilja pristalo se na brojne i zahtjevne reforme. Ono što također treba naglasiti je da osim uspostave parlamentarnog konsenzusa na ovom pitanju, proces je prvi put imao značajke konsenzusnog vođenja politike i sa stajališta da je hrvatska Vlada zajednički sa Hrvatskim saborom radila u tom procesu. Za razliku od većinskog modela demokracije u kojemu je izvršna vlast dominantna i koji je prevladavao u hrvatskoj politici devedesetih, u procesu europskih integracija uspostavljena je ravnoteža snaga između izvršne i zakonodavne vlasti.

Sabor je odobrio sam početak procesa integriranja, ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u prosincu 2001. no u tom trenutku još nije postojao parlamentarni konsenzus. On je uspostavljen sljedeće godine, kada Sabor 2002. konsenzusno donosi Rezoluciju Hrvatskoga sabora o pristupanju Republike Hrvatske EU kao strateškom nacionalnom cilju, kojom upućuje poziv Vladi da ona podnese zahtjev za članstvo Hrvatske u EU. Račanova Vlada zahtjev za članstvo podnijela je 21. 2. 2003., samo dva mjeseca nakon donošenja Rezolucije Sabora 18. 12. 2002. Po otvaranju pregovora, Sabor postaje supervizor čitavog procesa, potvrđujući konsenzusno sva pregovaračka stajališta Hrvatske prije njihovog upućivanja u Bruxelles. Naposlijetku, Sabor daje konačni blagoslov procesu ratificirajući Pristupni ugovor.

Sve najvažnije dokumente za pregovore i pristupanje Hrvatske EU Sabor je donio konsenzusno. On je bio motor i inicijator svih važnih etapa u pristupnom procesu, ali i kontrolor ukupnog procesa koji je nadgledao kako Vlada vodi pregovore te koji je verificirao svaku etapu pregovaračkog procesa i sva strateška djelovanja Vlade, sve do konačnog potvrđivanja Pristupnog ugovora u Saboru.

Iako je konsenzus formalno uspostavljen jedino na temi EU, radilo se o puno širem programatskom konsenzusu. Nepobitna je činjenica da je on omogućio donošenje 523 zakona usklađenih s europskom pravnom stečevinom kao i uvođenje novih parlamentarnih struktura i procedura rada kojima se širila uključivost parlamentarnih frakcija u odlučivanju, ali i eficijentnost u donošenju zakona. Djelovanje Hrvatskoga sabora tijekom pristupnog procesa potvrđuje Lijphartove postavke (1999) da kvaliteta predstavničke demokracije raste i na strani veće predstavljenosti i na strani eficijentnosti u konsenzusnom modelu. Ujedno je čitav proces pristupanja zadobio veću političku legitimaciju.

Sabor je putem svojih radnih tijela bio u potpunosti involviran u tijek pregovora i posljedično izrade zakonodavstva iz uskladbe, od samog početka - rasprave o potrebnim normativnim zahvatima u cilju uskladbe na Nacionalnom odboru, još prije izrade nacrta propisa od strane Vlade, sve do verificiranja usklađenosti zakonskog prijedloga (P.Z.E.) s acquisem od strane Odbora za europske integracije, a prije rasprave o njemu na sjednici Sabora.

NO je bio jedno od najvažnijih tijela u strukturi pregovora, a ujedno prva i dosad jedina parlamentarna struktura koja je u svom radu uvela konsenzusne mehanizme i drugačiji način odlučivanja naspram većinskog odlučivanja u svim drugim odborima.

Uloga koju je Nacionalni odbor imao tijekom pristupnog procesa najbolji je pokazatelj da su zakonodavni i pregovarački proces bili povezani procesi. Sabor je zajedno s Vladom dogovarao pregovaračka stajališta Hrvatske i time je sudjelovao u pregovaračkom procesu, koji je ujedno predstavljao dogovor oko načina preuzimanja europske pravne stečevine u hrvatsko zakonodavstvo. Tako je nadzorna uloga parlamenta kroz NO omogućila (su)kreiranje zakonodavnog procesa, u kooperaciji s Vladom. Usuglašavanje i konsenzus bili su zamjetni i kod posljednje etape, prilikom izglasavanja zakonskih prijedloga iz uskladbe na sjednici Sabora, tj. prilikom donošenja zakona.

Da se zakonodavni i pregovarački proces ne mogu razdvojiti ilustrirala sam prikazujući sjednice Nacionalnog odbora koje su pratile pregovore u Poglavlju 23. Nakon provedene faze analitičkog pregleda zakonodavstva u Poglavlju 23., a na temelju izvješća i prijedloga Europske komisije, Hrvatska je dobila tri mjerila za otvaranje tog poglavlja. Za ispunjavanje mjerila Hrvatska je trebala izmijeniti postojeće ili donijeti nove zakone, pri čemu je od EU dobila samo osnovne smjernice kako ispuniti uvjete za otvaranje pregovora. U tom trenutku nastupili su međustranački razgovori, s ciljem postizanja dogovora na koji način ispuniti kriterije za otvaranje

poglavlja, a ista je stvar bila i sa mjerilima za zatvaranje Poglavlja 23., kojih je bilo deset. Kroz raspravu i usuglašavanje stavova među parlamentarnim strankama se tražio kompromis na zatvorenim sjednicama Nacionalnog odbora, sve u cilju pronalaska dogovora oko zajedničke, svima prihvatljive hrvatske pregovaračke platforme s kojom je Vlada potom odlazila pred EU. Dakle, prvo se pregovaralo „u kući“, međusobno, kompromis se pronalazio kroz raspravu i usuglašavanje stavova svih parlamentarnih stranaka, a kada bi se iznašlo dogovorno, svima prihvatljivo rješenje kako bi novo zakonodavstvo u pojedinom području trebalo izgledati, Vlada ga je predstavljala u Bruxellesu kao pregovaračko stajalište Republike Hrvatske u tom poglavlju pregovora. Ako se Bruxelles s time suglasio, pregovori bi se otvarali, a Vlada bi krenula u izradu tih zakona ili izmjenu postojećih i upućivala ih u Sabor (P.Z.E.) na donošenje, s time da je Odbor za europske integracije provjeravao jesu li usklađeni s acquisem. I tako se stvar ponavljala sve dok se i posljednje mjerilo nije ispunilo, red pregovora („u kući“, potom u Bruxellesu) pa usvajanje zakonodavstva, opet red pregovora („u kući, potom u Bruxellesu) pa usvajanje zakonodavstva itd. Bila su to dva neodvojiva procesa, međusobno interferirajuća, zakonodavstvo je vodilo pregovorima, a pregovori su povratno opet vodili zakonodavstvu. U tome je bila sva složenost procesa i zato je bio poželjan konsenzus, da bi se sve moglo brzo i uspješno procesuirati, a trebalo je sve donijeti u relativno kratkom roku, usuglasiti se međusobno kako napisati nove zakone, ujedno sukladne mjerilima EU, s kojima će svi u Nacionalnom odboru kao predstavnici svih stranaka biti suglasni, te kojima bi jačala hrvatska pregovaračka pozicija prema EU. Kako smo od EU u Poglavlju 23. dobili samo smjernice za ispunjavanje mjerila, bilo je poželjno pokazati da postoji suglasje svih parlamentarnih stranaka oko toga kako ispuniti kriterije postavljene pred Hrvatsku, kako operacionalizirati mjerila kroz nove ili izmijenjene zakone koji će svim strankama biti prihvatljivi. Samim time jačala je hrvatska pregovaračka pozicija. Ako bi prijedlozi Hrvatske u kojem smjeru kani izmijeniti zakonodavstvo, a koje je Vlada izložila kao hrvatsko stajalište za pojedino poglavlje bili prihvatljivi EU, jer su u skladu sa smjernicama i mjerilima EU (u Poglavlju 23. radilo se ponajviše o političkim kriterijima), poglavlje se otvaralo, a Vlada je kretala s izradom nacrta zakona (temeljem prednacrta koji su već bili definirani pregovaračkim stajalištem) te ih je po izradi upućivala u saborsku proceduru, najčešće u hitnom postupku kao P.Z.E., što je bilo logično jer je oko tih zakonskih prijedloga (sadržajno i proceduralno) već postignut konsenzus na Nacionalnom odboru u sklopu rasprave i potvrđivanja

pregovaračkog stajališta Hrvatske. Posljedično je također bilo logično da su parlamentarne stranke te zakonske prijedloge usvajale konsenzusno na sjednici Sabora.

Sabor je u pretpristupnom procesu ojačao svoje kapacitete, uveo nove procedure rada i nove strukture, a time ojačao predstavništvo i svoju ulogu predstavničkog tijela. Kroz Nacionalni odbor Hrvatski sabor uveo je nove konsenzusne strukture i procedure u parlamentarnu praksu, ali i u hrvatsku politiku uopće. Takvo što ne bi korenspondiralo polupredsjedničkom sustavu iz čega proizlazi da je za uspješan tijek pregovora i usklađivanja zakonodavstva, ali i započinjanje pristupnog procesa, povoljna okolnost bila prelazak na parlamentarni sustav 2000., što je neizravno apostrofirano i u Mišljenju Komisije o hrvatskom zahtjevu za članstvo. Uvođenje konsenzusnih mehanizama samo je posljedica i nadgradnja toga. „Ustavne promjene iz 2000. unesene su radi jačanja uloge Sabora i Vlade u odnosu na ulogu Predsjednika Republike. U razdoblju od 2000. - 2003. Hrvatska je pod vodstvom koalicije ostvarila značajna postignuća na područjima koja se odnose na vladavinu prava i demokraciju. Ustav je usvojen 22. 12. 1990. i njime je u Hrvatskoj uspostavljena parlamentarna demokracija. Međutim, institucije u Hrvatskoj u svom su se radu susrele s određenim teškoćama u prvom desetljeću nakon proglašenja hrvatske neovisnosti. Revizijom Ustava iz studenog 2000. Hrvatska je s polupredsjedničkog sustava prešla na parlamentarni. To je dovelo do pozitivne promjene odnosa i ravnoteže između Predsjednika, Sabora i Vlade“ (Mišljenje Komisije, 20. 4. 2004. (COM(2004)257).

Iz svega je razvidno da je konsenzusni model demokracije (po A. Lijphartu), koji je u Hrvatskoj zaživio u desetljeću nakon potpisivanja SSP-a, vezan s jedne strane uz pristupni proces i pregovore s EU, a s druge strane uz parlamentarni sustav uveden ustavnim promjenama 2000. godine. Ustavnim promjenama 2000. i naposlijetku onima 2010. hrvatski politički sustav zadobio je pretežito konsenzusne karakteristike o čemu je bilo riječi u 2. poglavlju. U ovom poglavlju prikazala sam konsenzusne strukture i procedure koje je Sabor uveo u parlamentarnu praksu, ali i u hrvatsku politiku uopće, prvenstveno one koje su omogućile i proizvele zajednički rad i suradnju Sabora i Vlade proklamiranu Deklaracijom o temeljnim načelima pregovora i Izjavom Hrvatskoga sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora, iz 2005., što je dovelo do osnutka NO koji je ponajviše operacionalizirao zajednički rad i suradnju Vlade i Hrvatskoga sabora u pristupnom procesu. Dapače, NO je od kontrolnog tijela i kontrolnog mehanizma pregovora postao sukreator pregovaračkih stajališta Hrvatske zajedno s Vladom, čime je

obvezujuća kontrolna uloga koju je imao nad pregovaračkim stajalištima Hrvatske koje je predlagala Vlada prerasla u ulogu sukreatora tih istih pregovaračkih stajališta zajedno s Vladom.

Kako se svako pregovaračko stajalište Republike Hrvatske moralo u NO donijeti jednoglasno, to je značilo de je de facto svaki član NO imao mogućnost ulaganja veta. To se formalno nikad nije dogodilo, ali se zato radilo na usuglašavanju koje uključuje korekcije sve do postizanja konsenzusa predstavnika svih stranaka u Nacionalnom odboru o svakom pregovaračkom stajalištu Republike Hrvatske.

O potrebnim zakonskim intervencijama u cilju uskladbe Nacionalni odbor bio je dostatno upoznat još prije nego ih je Vlada kao predlagatelj oblikovala u nacrte, te upućivala kao zakonske prijedloge iz uskladbe (P.Z.E.) u saborsku proceduru. Dapače, nakon rasprave i usuglašavanja, koje je uključivalo i eventualne korekcije, Nacionalni odbor je odobrio te normativne zahvate dajući suglasnost na pregovaračka stajališta Republike Hrvatske koja su navodila sve potrebne zakonske intervencije u cilju uskladbe u određenom pregovaračkom poglavlju. Pored toga, NO je imao ulogu i na praćenju izvršavanja mjerila za zatvaranje poglavlja, čime je preuzeo ulogu nadzora i nad implementacijom preuzetih obveza tj. provedbom novih ili izmijenjenih zakona.

Što se tiče procedure donošenja zakona koji su potpadali pod obvezu usklađivanja, hitna procedura bila je dogovorno prihvaćena procedura donošenja tih zakona, konsenzusno podržana još 2002. godine Rezolucijom o pristupanju RH EU, a uvedena Poslovnikom i ranije, 2001. godine. Sabor je konsenzusom odlučio da će se zakonski prijedlozi koji su iz paketa usklađivanja zbog potrebe veće protočnosti upućivati u hitnu proceduru. Stoga je hitna procedura za sve P.Z.E. postala ustvari redovna procedura. Za razliku od ovoga, kod nacionalnog zakonodavstva koje ne potpada pod obvezu uskladbe poželjno je da se hitna procedura koristi samo kada se mora, tj. kada je zbog nekog opravdanog razloga to potrebno. Naravno da hitni postupak kad je u pitanju nacionalno zakonodavstvo koje ne podliježe uskladbi (P.Z.) ne pridonosi deliberaciji, niti demokratičnosti, te da mora biti iznimka. Tako uostalom propisuje Poslovnik. Dakle, razlika postoji između hitnog postupka kod donošenja P.Z. zakona (nacionalno zakonodavstvo) i hitnog postupka kod donošenja P.Z.E. zakona (zakoni iz uskladbe). U prvom slučaju hitni postupak mora biti iznimka, a u drugom slučaju je dopušten, čak poželjan, jer doprinosi eficijentnosti u broju i brzini donošenja zakona, a pritom ne umanjuje deliberaciju i predstavljenost stranaka u prethodnoj raspravi i odlučivanju o „prednacrtima“ tih zakona na Nacionalnom odboru.

Kod donošenja zakona iz uskladbe hitnost je bila konsenzusno prihvaćena procedura potpore europskom procesu i poslužila je brzom procesuiranju zakonskih prijedloga koji su ušli u saborsku proceduru. Pritom treba istaknuti da je hitnosti procedure prethodio ne samo dogovor svih parlamentarnih stranaka oko potrebe žurnog propuštanja zakonskih prijedloga iz uskladbe (P.Z.E.), nego i prethodni dogovor na Nacionalnom odboru oko same potrebe donošenja pojedinih zakona i sadržajnog supstrata tih budućih zakona. Upravo su na sjednicama Nacionalnog odbora, a u sklopu rasprave o pregovaračkim stajalištima Hrvatske koje je predlagala Vlada, predstavnici svih stranaka nakon usuglašavanja konsenzusno odobravali potrebne zakonske intervencije u svakom poglavlju pregovora i u vidu prednacrta ih dostavljali Vladi, koja bi po izradi nacrta propisa iste upućivala u saborsku proceduru kao P.Z.E. Dakle, predstavnici svih stranaka bili su ne samo upoznati sa sadržajnim supstratom budućih zakona, već su ga među sobom dogovarali i nakon usuglašavanja i davanja suglasnosti za njihovu izradu upućivali Vladi na izradu, a u sklopu davanja suglasnosti na pregovaračka stajališta Republike Hrvatske u pojedinom poglavlju pregovora. Prednacrti tih budućih zakonskih prijedloga iz uskladbe bili su, dakle, predmet rada, odnosno rasprave, usuglašavanja i dogovora na zatvorenim sjednicama Nacionalnog odbora, koje su i bile zatvorene iz razloga da bi se što lakše postizao dogovor svih stranaka oko sadržajnog supstrata budućih P.Z.E.-ova koje je Vlada tek trebala izraditi i uputiti u saborsku proceduru. Kako su od početka pregovora (2005.) svi potrebni normativni zahvati u cilju uskladbe prethodno bili raspravljeni na NO, i kako su se oko njih predstavnici svih stranaka u NO trebali usuglasiti prije Vladine izrade tih akata, raspravljajući o potrebi njihovog donošenja i sadržajnom supstratu budućih zakona o kojem su se trebali usuglasiti, jasno je da ih je Vlada po izradi, u najvećem broju slučajeva upućivala u saborsku proceduru u hitnom postupku jer je o njima već ranije postignuto najšire suglasje, a što je posljedično potvrđeno konsenzusnim ili gotovo konsenzusnim izglasavanjem zakona na sjednici Sabora, u više od 90% zakona iz uskladbe. Tako bez obzira na hitnu proceduru koja je zaslužna za eficijentnost u donošenju zakona, ista nije naštetila uključivosti stranaka u procesu odlučivanja. Dapače, sve su stranke bile uključene u prethodan postupak rasprave i usuglašavanja oko budućeg P.Z.E. kojeg je po suglasnosti Nacionalnog odbora Vlada izradila, a potom uputila u saborsku proceduru.

Objašnjavajući politiku akomodacije, Lijphart (1968, 1975) je kao njenu ključnu postavku iznio da se ključni problemi moraju rješavati odnosno odluke donositi i biti na bazi konsenzusa, a

to uključuje i načelo da akomodacijski proces u kojem sudjeluju lideri samosvojnih političkih blokova mora biti zaštićen od javnosti. Pregovarački proces za članstvo Republike Hrvatske u EU vodio se u unutrašnjoj kao i u vanjskoj politici po konsenzus modelu, temeljem politike akomodacije. Na unutarnjem planu Nacionalni odbor preuzeo je pravila akomodacije kao što su: donošenje odluka konsenzusom, rad odbora zaštićen od javnosti (pravilo tajnosti), uključenost predstavnika svih parlamentarnih frakcija u donošenje odluka i prethodnu debatu, pri čemu su imali jednaki status čime im je dana de facto veto vlast.

A. Lijphart smatra da je većinski model demokracije inkompatibilan ne samo s potrebama duboko podijeljenih, već jednako tako i heterogenih i pluralnih društava pa stoga ne iznenađuje da se institucije EU uglavnom priklanjaju konsenzusnom umjesto većinskom modelu (Lijphart, 2003: 105). Slično bi se moglo reći i za hrvatsko društvo čija je heterogenost i pluralnost dovela do priklanjanja i redizajna institucija u pravcu konsenzusnog modela koji je bio prikladan za otpočinjanje, vođenje i završetak pregovora s EU. Uostalom, taj model komparabilan je s institucionalnim modelom EU, te je mogao odgovoriti na reformske izazove koje je EU u pregovaračkom procesu stavljala pred Hrvatsku. „Cjelokupan je zakonodavni proces na europskoj razini usmjeren na postizanje što širih kompromisa u kojima predstavnici svih država članica mogu osigurati određene interese svojih građana. Na taj se način umanjuju kritike integracijskog djelovanja i sprječavaju prozivke o dominaciji jednih država nad drugima. Konsenzusno odlučivanje, prema tome, služi kao facilitator zajedničkog djelovanja i s te strane ima pozitivnu ulogu u stabilizaciji čitavog procesa“ (Čepo, 2013: 187).

A zašto je bio toliko važan konsenzus? Razumno je da EU neće pregovarati sa zemljom u kojoj jedna važna politička snaga ne prihvaća europski projekt. Za Europsku uniju samu bio je izuzetno važan taj konsenzus. On je bio dokaz hrvatske ozbiljnosti i htijenja da će se uhvatiti u koštac s reformama za koje je bilo vjerojatno da će trajati dulje od jednog izbornog ciklusa, a koje su bile potrebne za ulazak u članstvo EU, te putem kojih će se hrvatski standardi na svim poljima funkcioniranja pravno-političkog i gospodarskog sustava uskladiti s europskim.

„Institucionalno-politički poredak, koji je izgrađen nakon sloma komunističkog režima, nije počivao na konsenzusu glavnih političkih aktera. Vladajuća stranka (HDZ) i demokratska politička opozicija nisu bile suglasne u pogledu glavnih institucionalnih aranžmana, ponajprije polupredsjedničkog režima vlasti, koji je opozicija željela zamijeniti parlamentarnim sustavom.

Nakon pobjede na parlamentarnim izborima u siječnju 2000., to je i učinila ustavnom reformom u jesen 2000.“ (Kasapović, 2001: 25).

Institucionalno-politički poredak devedesetih građen bez konsenzusa nije se mogao konsolidirati. Za razliku od njega, institucionalno-politički poredak nakon ustavnih promjena 2000., kada započinje i eurointegracijski proces, građen je najvećim dijelom na konsenzusu svih parlamentarnih aktera, što je bez sumnje doprinijelo njegovoj konsolidaciji (1. razine) na kraju pristupnog procesa, iako to nije bilo dovoljno za obuhvatnu konsolidaciju društveno-političkog sustava odnosno za četverorazinsku konsolidaciju kako ju analitički diferencira W. Merkel, što će pokazati poglavlja iz IV. dijela „Zakonodavstvo i funkcioniranje demokracije“.

5. Pregovori o pristupanju i Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava

U ovom poglavlju prikazuje se kronologija pristupnog procesa, od 2001. godine, od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju pa do ključnih dokumenata vezanih za pregovaračko Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava. Uspješnim zaključivanjem Poglavlja 23. Hrvatska je privela kraju ukupan pregovarački posao 30. 6. 2011., tj. uspješno zaključila pregovore o članstvu u EU. Perspektiva iz koje se interpretira dinamika tog procesa polazi od razmatranja procesa europeizacije kao sredstva demokratske konsolidacije.

5.1. Promicanje demokracije

„Demokratizacija i promjena režima ponajprije su unutarnji procesi. Društva i političke režime ponajprije transformiraju 'unutarnji akteri'. Država i društvo ne mogu se održivo demokratizirati bez njih ili čak protiv njih. Ipak, transformacija sustava u demokraciju može se inspirirati, inicirati, poduprijeti, promicati, a ponekad i kratkoročno iznuditi i izvana“ (Merkel, 2011: 420). Isti autor napominje da je krajem osamdesetih promicanje demokracije uvršteno u katalog ciljeva programa UN-a za razvoj (UNDP), dok se sredinom devedesetih prošlog stoljeća good governance – prije svega pravna država, suzbijanje korupcije, transparentnost i participacija – razvilo u jedno od najvidljivijih područja politike Svjetske banke. Upravo taj sadržaj ušao je u Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava hrvatskih pregovora za članstvo u EU, koje sve dotad, u ranijim pregovaračkim procesima prethodnih valova proširenja EU, nije postojalo.

„Nema opće teorije promicanja demokracije. I samom pojmovlju kojim se obuhvaća fenomen 'promicanja demokracije' nedostaje obveznosti, preciznosti i analitičke oštrine“ (Burnell, 2000: 4). „Rabe se različiti pojmovi: democracy promotion, democracy assistance, political aid, political assistance i dr. Europsko Vijeće ministara 2006. godine u svom izvještaju *The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations* definira promicanje demokracije u sveobuhvatnom smislu. Prema tom dokumentu, promicanje demokracije obuhvaća „puni raspon vanjskih aktivnosti i razvojne suradnje koji pridonose razvoju i konsolidaciji

demokracije u trećim zemljama“, tj. „sve mjere koje su projektirane tako da olakšaju demokratski razvoj“ (European Council of Ministers, 2006: 3, u: Merkel, 2011: 421).

Merkelova (2011: 422) definicija promicanja demokracije glasi: „Promicanje demokracije obuhvaća ukupnost svih djelovanja vanjskih aktera, privatnih ili javnih, unilateralnih ili multilateralnih, koja su po svojoj namjeri usmjerena na prevladavanje autoritarnih oblika vlasti i načina vladanja time što podupiru sve institucije, organizacije, pokrete i inicijative u politici, privredi i društvu zemlje adresata koji pridonose demokratizaciji. Pristup promicatelja može biti usmjeren top down na državne institucije ili bottom up na društvene inicijative. Obuhvaća sve mjere od neuvjetovane pomoći do diplomatskog pritiska, ali isključuje nametanje demokracije vojnom prisilom“.

„U europskom se kontekstu EU pokazala najuspješnijom u izvanjskoj demokratizaciji. To važi nadasve za srednjoeuropske i istočnoeuropske države čiji je napredak u demokratizaciji 2004. (Estonija, Letonija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija, Češka, Mađarska, Cipar) i 2007. (Bugarska, Rumunjska) nagrađen punopravnim članstvom u EU. Uvjetovanost u procesu pristupanja EU pritom je odigrala pozitivnu ulogu“ (Merkel, 2011: 428). Merkel k tome napominje da se tek nakon osiguranja unutarnjeg mira može razmišljati o izgradnji struktura pravne države i demokratske participacije. „Najbolji uvjeti za uspješno i efektivno promicanje demokracije postoje u zemljama s hibridnim režimima koji se smještaju na kontinuumu režima od kompetitivnog autoritarizma do defektnih demokracija. U slučaju defektnih demokracija često je riječ o tome da se trebaju popraviti slabosti i deficiti pravne države, osnažiti horizontalna kontrola vlasti i zajamčiti puna građanska prava“ (Merkel, Puhle i dr., 2003, 2006).

„Opći su ciljevi promicanja pravne države kod većine zemalja promicatelja gotovo identični: jednakost pred zakonom; pravedno zakonodavstvo; vezanost državnog djelovanja za pravo i pravni nadzor; učinkovita provedba prava; neovisnost pravosuđa, osobito sudaca. 'Standardni meni' (Carothers, 1999: 169) promicanja pravne države može se raščlaniti na pet područja: reforma zakonodavstva i parlamenta; reforma primjene prava i sudstva; noveliranje zakona; obrazovanje pravničke profesije i jačanje zagovaranja (advocacy) u korist pravne države u civilnom društvu. Važnost reforme parlamenta i njegova zakonodavstva za promicanje pravne države obično se neopravdano potcjenjuje i sa stajališta tehnike promicanja ponekad se uopće ne svrstava na područje pravne države“ (Merkel, 2011: 443).

„Funkcionira li međunarodno promicanje demokracije? Stvarno ne znamo“, tako je Peter Burnell (2007: 12) odgovorio na pitanje koje je sam postavio. Obrazloženje glasi: „Zato što umijeće vrednovanja potpore demokraciji još nije dostiglo umijeće vrednovanja stanja demokracije“. „Naime, sve dok se unutarnji čimbenici demokratizacije ne mogu uvjerljivo izolirati od varijabli vanjskog utjecaja, nije zajamčeno utvrđivanje istine koje se zahtijeva od znanosti. Premda tek treba postići teorijsko zgušnjavanje i poopćavanje takvog partikularnog znanja u čvrste iskaze o uzročnosti, mogu se organizirati strateški procesi učenja koji povećavaju naše znanje o promicanju demokracije. Moguće je dokumentirati pojedine uspješne primjere transformacija sustava koje su podupirane izvana, od Španjolske do Poljske. No teško je dokazati sustavne globalne uspjehe promicanja demokracije općenito. Ipak, protučinjenični prigovor da bi se uspjeh demokratizacije dogodio i bez izvanjske potpore ne može se dokazati ni s najrazvijenijim regresijskim analizama“ (Merkel, 2011: 454-455). I ova studija slučaja dokumentira hrvatski primjer transformacije sustava podupiran izvana, od strane EU i to putem uvjetovanja članstva Hrvatske u EU ispunjavanjem zadanih kriterija za članstvo, posebice usvajanjem europske pravne stečevine, noveliranjem zakonodavstva i provedbom reformi.

U svakom slučaju, „brzo oktroiranje izvana ne može dovesti do stabilnih političkih poredaka ako proces demokratizacije ne podupiru snažni unutarnji akteri u samoj zemlji (Merkel, 2011: 460). To je institucionalno objašnjivo često nedostatnom kontekstualnom primjerenošću novih institucija (March i Olsen, 1984: „Logic of appropriateness“) ili pak nedostatnom komplementarnošću neformalnih socijalnih i formalnih političkih institucija (North, 1990; Lauth, 2004). Samo načelni sporazum elita iz najjačih političkih snaga može pribaviti važenje formalnim demokratskim institucijama. Stalno opetovano pridržavanje pravila vodi k faktičnom institucionaliziranju najprije formalnih institucija. U pozitivnom slučaju mijenjaju se i neformalne institucije i načini ponašanja i elita i stanovništva, prilagođavajući se načinima funkcioniranja formalnih institucija“ (Merkel, 2011: 460).

Poseban vid izvanjski podupirane demokratizacije jest europeizacija. Europeizacija jedne države kandidatkinje započinje procesom pregovora s institucijama Europske unije i državama članicama Europske unije i taj način upravljanja europeizacijom ima za svoj glavni mehanizam vertikalnu europeizaciju. Ovdje nacionalne institucije države kandidatkinje, kasnije pristupnice imaju ključnu ulogu u apsorbiranju „eu“ sadržaja i to je najviše prisilna forma europeizacije s

kojom se susreće država kandidatkinja, ali posljedica zajednički donesenih odluka „na vrhu“, gdje će i ona sama sudjelovati jednom kad postane članica EU.

Pristupanje u članstvo EU uvjetovano je prihvaćanjem svih prava i obveza na kojima se zasniva Europska unija i njezin institucionalni okvir, obuhvaćenih pod pojmom pravne stečevine EU (franc. acquis communautaire). Do ulaska u članstvo svaka država kandidatkinja dužna je preuzeti cjelokupnu pravnu stečevinu Europske unije i biti sposobna za njenu učinkovitu primjenu. Navedena je pravna stečevina za potrebe pregovora o pristupanju Republike Hrvatske s Europskom unijom bila podijeljena u 35 tematskih poglavlja, pri čemu Hrvatska kao država kandidatkinja nije pregovarala o pravnoj stečevini EU, nego o uvjetima i načinu njena preuzimanja i primjene. Kako ističu S. J. Bulmer i C. M. Radaelli (2004), pregovori sa zemljama kandidatkinjama predstavljaju kolosalni primjer transfera javnih politika *(policy transfer),* a potencijali za europeizaciju nacionalnih politika su najveći tamo gdje su vlade država kandidatkinja sposobne prihvatiti javne politike Europske unije jer njihovi interesi konvergiraju. Time se postiže krajnji cilj da europeizacija postaje unutarnji odnosno nacionalni proces.

Prvog svibnja 2004. u petom, dosad najvećem valu proširenja EU, punopravnim članicama EU postalo je čak 10 država: osam srednjoeuropskih, istočnoeuropskih i baltičkih zemalja (Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija) te dvije sredozemne otočke države (Cipar i Malta). Dvije godine kasnije pridružile su im se Bugarska i Rumunjska, koje su zaključile pregovore o pristupanju 17. prosinca 2004., te su 25. travnja 2005. potpisale Ugovor o pristupanju. Članicama EU postale su 1. siječnja 2007. EU se time proširila na ukupno 27 država članica.

Među novim članicama EU, prvi su sporazume o pridruživanju potpisali Malta i Cipar, još u prosincu 1970., odnosno u prosincu 1972. godine. Ti su sporazumi omogućili državama potpisnicama uspostavljanje carinske unije s Europskom zajednicom, a sadržavali su odredbe vezane uz trgovinu, financijsku te tehničku suradnju.

Nakon pada "željezne zavjese" otvorila se povijesna mogućnost za sklapanje sličnih sporazuma i sa državama bivšeg istočnog bloka. EU je državama srednje i istočne Europe te baltičkim državama ponudila novu generaciju sporazuma o pridruživanju - *europske sporazume.* Takve su sporazume o pridruživanju potpisale Mađarska i Poljska (prosinac 1991.), Rumunjska (veljača 1993.), Bugarska (ožujak 1993.), Češka i Slovačka (listopad 1993.), Estonija, Latvija i Litva (lipanj 1995.), te Slovenija (lipanj 1996.). Osnovni je cilj europskih sporazuma bila

priprema tih država za punopravno članstvo u EU. Europski sporazumi nisu predstavljali prve ugovorne odnose koje su spomenute države uspostavile s EU. Tim su sporazumima prethodili manje obuhvatni sporazumi o suradnji, koji su uređivali prije svega trgovinske, gospodarske i druge odnose između EU i navedenih država.

Što se tiče Hrvatske, u ljeto 1995. pregovori između Republike Hrvatske i Unije o Sporazumu o suradnji bili su u završnoj fazi, a Hrvatska je u kraćem razdoblju bila korisnicom tehničke i financijske potpore Unije iz sredstava programa PHARE. No, neposredno nakon početka akcije „Oluja“ Vijeće ministara EU odlukom od 4. 8. 1995. jednoglasno je zamrznulo provedbu programa PHARE za Hrvatsku, a istodobno je usvojena i odluka o suspenziji pregovora o Sporazumu o suradnji.

Za razliku od država srednje i istočne Europe, koje su najprije potpisivale sporazume o suradnji, a potom sporazume o pridruživanju (europske sporazume), državama obuhvaćenim Procesom stabilizacije i pridruživanja – Albaniji, BiH, Hrvatskoj, Makedoniji i Saveznoj Republici Jugoslaviji – EU je ponudila novu generaciju sporazuma o pridruživanju: *sporazume o stabilizaciji i pridruživanju.*

Naime, EU je tijekom devedesetih godina nastojala pronaći prikladnu dugoročnu vanjskopolitičku strategiju za razvijanje političkih, gospodarskih i institucionalnih odnosa s državama jugoistočne Europe. S obzirom na vrlo složeno stanje u pojedinim državama, bilo je razvidno da će strategija morati biti delikatna kombinacija uvjeta i nagrada. Uvjeti su ispunjavanje svekolikih europskih standarda, a nagrada je približavanje članstvu u EU. Istodobno, zbog teškog gospodarskog stanja u svim tim zemljama bilo je nužno osmisliti i programe pomoći. Strategija je, dakle, morala biti vrlo zahtjevna, ali i dovoljno poticajna. U svibnju 1999. Europska komisija predložila je usvajanje dugoročne politike Europske unije za države regije koje dotad nisu bile uključene u neki drugi mehanizam institucionalizacije odnosa s EU (Albaniju, BiH, Hrvatsku, Makedoniju i Saveznu Republiku Jugoslaviju) pod nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP), kojom se mijenja odnosno unapređuje dotadašnja politika prema tom dijelu Europe. Nova politika kao vrhunac u institucionalnom približavanju EU predviđa zaključivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kojim države stječu status pridružene članice EU, status identičan onome koji su tadašnje države kandidati za punopravno članstvo u EU iz petog kruga proširenja stekle stupanjem na snagu njihovih sporazuma o pridruživanju - europskih sporazuma.

Ova nova vrsta ugovornog odnosa s EU imala je za cilj stabilizaciju država jugoistočne Europe putem razvoja postojećih gospodarskih i trgovinskih odnosa s EU i između tih država; povećane pomoći za demokratizaciju, razvoj civilnog društva, obrazovanje i izgradnju institucija; suradnje u raznim područjima, uključujući pravosuđe i unutarnje poslove; razvoja političkog dijaloga, uključujući politički dijalog na regionalnoj osnovi; usklađivanja zakonodavstva te njihova pridruživanja Europskoj uniji.

S obzirom na velike razlike između pojedinih država, predviđeno je da sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju, unatoč identičnoj temeljnoj strukturi, budu vrlo precizno prilagođeni političkim, gospodarskim i drugim okolnostima u svakoj pojedinoj zemlji.

Nuđenjem tješnjih veza s EU, po uzoru na europske sporazume - sporazume o pridruživanju, te poticanjem regionalne suradnje kao glavnog modela stabiliziranja odnosa među državama, koji se potvrdio i u razvoju same EU, Europska komisija zacrtala je osnovne odrednice svoje politike prema državama Procesa stabilizacije i pridruživanja. U lipnju 1999. Vijeće ministara EU usvojilo je Proces stabilizacije i pridruživanja za Republiku Hrvatsku, BiH, Albaniju, Makedoniju i tadašnju Saveznu Republiku Jugoslaviju kao dugoročnu politiku prema tim zemljama, koja za cilj ima promicanje gospodarskih, administrativnih i demokratskih reformi kojima se te države pripremaju za integraciju u EU. Proces stabilizacije i pridruživanja je i bilateralni i regionalni proces, koji uspostavlja veze između svake pojedine države i EU, te potiče regionalnu suradnju među državama koje su u njega uključene.

Europsko vijeće je na sastanku u Santa Maria da Feiri 19.-20. lipnja 2000. otišlo i korak dalje, zaključivši da su sve države uključene u Proces stabilizacije i pridruživanja potencijalni kandidati za članstvo u EU, kao i da je cilj EU što potpunija integracija država jugoistočne Europe u političku i gospodarsku maticu Europe.

5.2. Uspostavljanje ugovornih odnosa Hrvatske i EU

Iako uspostavljanje odnosa između Republike Hrvatske i EU započinje međunarodnim priznanjem Hrvatske 15. siječnja 1992., tek nakon što je osigurala državnost i teritorijalnu cjelovitost, Republika Hrvatska se u potpunosti posvetila sveobuhvatnom procesu tranzicije i reformi koji se odvijao simultano s njenim približavanjem EU.

Odnosi Hrvatske i Unije posebno su intenzivirani početkom 2000. (15. 2.) osnivanjem Zajedničke konzultativne radne skupine za izradu Studije izvedivosti kao preduvjeta za početak pregovora o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). U svibnju iste godine (24. 5. 2000.) Europska komisija je usvojila Studiju izvedivosti (COM(2000)311), predlažući otvaranje pregovora za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Na inicijativu Francuske, kao tadašnje predsjedateljice Vijeća EU, 24. 11. 2000. održan je Zagrebački sastanak na vrhu šefova država i vlada zemalja članica EU, te država obuhvaćenih Procesom stabilizacije i pridruživanja. Na sastanku je usvojena Završna deklaracija koja predstavlja jednu od važnih prekretnica za daljnji razvoj političkih i gospodarskih odnosa država obuhvaćenih Procesom stabilizacije i pridruživanja s EU. Deklaracijom je zajamčena europska perspektiva svim državama obuhvaćenima Procesom stabilizacije i pridruživanja, uz uvažavanje individualnih postignuća tih zemalja, te je pružen poticaj oživljavanju regionalne suradnje. Na marginama Zagrebačkog sastanka na vrhu otvoreni su pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i EU.

5.2.1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju bio je prvi sveobuhvatan sporazum između EU i država članica s jedne, te Hrvatske s druge strane. Slično kao i europski sporazumi s tadašnjim državama kandidatkinjama, SSP je pružio ugovorni okvir za odnose EU i Republike Hrvatske sve do pristupanja Hrvatske u članstvo EU.

U preambuli SSP-a ističe se da ugovorne strane sklapaju Sporazum „uzimajući u obzir jake veze između stranaka i vrijednosti koje su im zajedničke, njihovu želju za jačanjem tih veza i uspostavom bliskog i trajnog odnosa temeljenog na uzajamnosti i obostranom interesu, što bi Hrvatskoj trebalo omogućiti daljnje jačanje i širenje odnosa sa Zajednicom“. Također, u preambuli se „podsjeća na Zagrebački sastanak na vrhu, koji je pozvao na daljnje jačanje odnosa među državama obuhvaćenim Procesom stabilizacije i pridruživanja i Europskom unijom, te na pojačanu regionalnu suradnju“, te se „podsjeća na spremnost EU da u najvećoj mogućoj mjeri integrira Hrvatsku u političku i gospodarsku maticu Europe, te na njezin status potencijalnog kandidata za članstvo u Europskoj uniji na temelju Ugovora o Europskoj uniji i ispunjenja

kriterija koje je Europsko vijeće utvrdilo u lipnju 1993. godine, pod uvjetom uspješne provedbe ovog Sporazuma, poglavito glede regionalne suradnje“.

Kao što se vidi, za države iz Procesa stabilizacije i pridruživanja kombiniraju se dva skupa kriterija: kopenhaški kriteriji kojima se zemlje obvezuju na demokratske i gospodarske reforme, kako bi se mogle uključiti u europske strukture na pojedinačnoj osnovi, te kriteriji koji se tiču regionalne suradnje koja uključuje sklapanje dvostranih ugovora o regionalnoj suradnji s drugim zemljama koje su potpisale SSP. Kombinacijom ta dva skupa kriterija dolazi se do nove vrste ugovornog odnosa između EU i pojedinih zemalja regije, a to su budući sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju. Također, u preambuli se ističe „volja Zajednice da pruži odlučnu potporu provedbi reformi i obnovi, te da u tom nastojanju upotrijebi sve raspoložive instrumente suradnje, kao i tehničke, financijske i gospodarske pomoći na sveobuhvatnoj, indikativnoj i višegodišnjoj osnovi“.

Člankom 1. Sporazuma Hrvatska dobiva status pridruženog člana EU, te se navode sljedeći ciljevi pridruživanja: pružiti prikladan okvir za politički dijalog i time omogućiti razvitak bliskih političkih odnosa između stranaka; poduprijeti napore Hrvatske u razvijanju gospodarske i međunarodne suradnje, među ostalim, i usklađivanjem njena zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice; poduprijeti nastojanja Hrvatske da završi prijelaz u tržišno gospodarstvo, promicati skladne gospodarske odnose i postupno razviti područje slobodne trgovine između Hrvatske i Zajednice; poticati regionalnu suradnju u svim područjima obuhvaćenim Sporazumom.

Sporazumom je osnovan niz zajedničkih tijela: na ministarskoj razini Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, na visokoj dužnosničkoj razini Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, a na tehničkoj razini pododbori. Također, postoji i Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Prvi sastanak Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje održan je u Luxembourgu 26. 4. 2005., prvi sastanak Odbora za stabilizaciju i pridruživanje održan je u Bruxellesu 14. 7. 2005., a prvi sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, preimenovanog u Zajednički parlamentarni odbor, održan je u Zagrebu 3. i 4. 3. 2005., s time da je Europski parlament još 10. 3. 2004. usvojio odluku o formiranju Zajedničkog parlamentarnog odbora kao oblika suradnje s Hrvatskom, nastavljajući praksu koju je imao u suradnji s državama kandidatkinjama iz 5. vala proširenja koje su imale zajedničke parlamentarne odbore temeljem europskih sporazuma. Sve je to bio dokaz pozitivnog stava Europskog parlamenta o hrvatskoj aplikaciji za članstvo, a prije donošenja pozitivnog Mišljenja (Avis) Komisije.

U intervjuu sa Gordanom Genc 24. 9. 2013., voditeljicom Odjela za europske poslove Hrvatskoga sabora, koja je bila tajnica Zajedničkog parlamentarnog odbora u počecima njegova rada u 5. sazivu Sabora, kao i u 7. sazivu, sve do prestanka rada tog tijela, ulaskom Hrvatske u članstvo EU 1. 7. 2013., jedna od tema razgovora bila je parlamentarna dimenzija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i njegova provedba kroz Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje kao jedno od glavnih tijela definiranih člankom 116. SSP-a, koji je osnovan 2004. kao tijelo koje povezuje dva parlamenta, Europski parlament i Sabor. *Genc:* „Parlamentarna dimenzija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, provedbe SSP-a i kasnije pregovora bila je vrlo važna. Treba znati da se Zajednički parlamentarni odbor u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju zove Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Naime, sukladno članku 116. Sporazuma on se formalno tako zove i prva odluka koju je Hrvatski sabor donio u vezi s tim tijelom je odluka o osnivanju odbora pod tim nazivom, dakle, Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Hrvatski sabor je donio formalnu odluku o osnivanju Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje 2004., ali smo svi, bez obzira na tu odluku, počeli taj odbor nazivati Zajednički parlamentarni odbor, zato što ga je tako nazivao Europski parlament, koji je njegov službeni naziv temeljem SSP-a, recimo to tako, preimenovao, i kolokvijalno ga nazivao Zajednički parlamentarni odbor. No, sukladno članku 116. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, on se formalno zove Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan 2001. bio je prvi ugovorni odnos s Europskom unijom, i kao takav, propisivao je u članku 116. formiranje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, odnosno kako je kasnije nazvan taj odbor Zajednički parlamentarni odbor, s time da Odbor nije mogao biti formiran ranije, jer je SSP stupio na snagu tek 2005. Međutim, Europski parlament je još 2004., prije stupanja na snagu SSP-a, odlučio osnovati taj parlamentarni Odbor pod nazivom Zajednički parlamentarni odbor.“ *Šurina:* „Europski parlament je požurio s osnivanjem tog Odbora i prije dobivanja pozitivnog Mišljenja (Avis-a) Europske komisije koje je doneseno u travnju 2004., a Zajednički parlamentarni odbor je osnovan u ožujku 2004.“ *Genc:* „Da, još prije Mišljenja Europske komisije i prije dobivanja statusa kandidata od strane Europskog vijeća, Europski parlament je donio odluku o osnivanju Parlamentarnog odbora. I još k tome, ne zove se Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje kao što je napisano u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, već Zajednički parlamentarni odbor. Zato što je Sporazum ispregovaran i potpisan još 2001., kada se još možda

moglo govoriti o stabilizaciji, ali 2004. pa nadalje (...), Europski parlament je time želio pokazati svoj stav da je do stabilizacije došlo i da treba krenuti dalje, pa su promijenili naziv Odbora uzevši na temelju analogije naziv za taj odbor iz prethodnih sporazuma sa zemljama iz zadnjeg vala proširenja, dakle, onih 10 zemalja, koje su sve imale Zajednički parlamentarni odbor. Kako je Europski parlament krenuo s tim nazivom iz zadnjeg kruga proširenja po analogiji, dakle Zajednički parlamentarni odbor, onda smo i mi u Hrvatskoj, jer je ljepše zvučalo počeli ga nazivati Zajednički parlamentarni odbor, a ne Odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Ono što je bitno za naglasiti je to da je Odbor osnovan od strane Europskoga parlamenta još prije stupanja na snagu SSP-a 1. veljače 2005. i prije svih važnih odluka EU koje su bile bitne za Hrvatsku: pozitivnog Mišljenja (Avis-a) Europske komisije, te dobivanja statusa kandidata od strane Europskog vijeća. Dakle, Europski parlament je bio brži od svih njih, prednjačio je. Po tome se vidi da je Europski parlament bio najotvorenija europska institucija i saveznik Hrvatske.“ *Šurina:* „Odnosi Hrvatskoga sabora i Europskoga parlamenta mogu se podijeliti na one do 2004. i od 2004.?“ *Genc:* „Suradnja Hrvatskoga sabora i Europskoga parlamenta je najurednije tekla i u okviru Izaslanstva Europskoga parlamenta za jugoistočnu Europu, kada je održano 12 sastanaka od 1992. do 2004. Doris Pack vodi to Izaslanstvo od 1994., ali čak od 1989. pa sve do 1994. djelovalo je Izaslanstvo za odnose s republikama bivše Jugoslavije, predvodio ga je jedan grčki zastupnik. Dakle, cijelo vrijeme su postojali neki odnosi iako formalno-pravnog ugovornog odnosa između EU i Republike Hrvatske nije bilo do 2001., do sklapanja SSP-a, pa tako ni između Europskoga parlamenta i Hrvatskoga sabora, odnosno do 2004., kada je došlo do provedbe parlamentarne dimenzije SSP-a i osnutka Zajedničkog parlamentarnog odbora. Sve dotad Hrvatska je imala slobodan status i suradnja Sabora i Europskoga parlamenta odvijala se u okviru grupe zemalja jugoistočne Europe koje nisu imale ugovorne odnose s EU, odnosno Europskim parlamentom. Kad smo 2004. realizirali naš prvi ugovorni odnos s EU kroz provedbu SSP-a putem osnivanja Zajedničkog parlamentarnog odbora, tada je veza između Europskoga parlamenta i Sabora bila jedan na jedan. Naravno, kada je Europski parlament osnovao Zajednički parlamentarni odbor 2004., onda smo i mi morali donijeti odluku o osnivanju Odbora, čak prije stupanja na snagu svih tih formalno pravnih uvjeta za početak suradnje, koji su nastupili stupanjem na snagu SSP-a 1. veljače 2005. Tako da je prvi sastanak Zajedničkog parlamentarnog odbora održan neposredno nakon stupanja na snagu SSP-a, 3. i 4. ožujka 2005. Bitno je naglasiti da odnosi Europskoga parlamenta i Sabora postoje već devedesetih, ali da ugovorna suradnja,

formalno pravni odnosi Sabora i Europskoga parlamenta, datiraju od 2004., osnutkom Zajedničkog parlamentarnog odbora“ (Genc, intervju, 24. 8. 2013.).

Parafiranjem Sporazuma 14. 5. 2001. okončani su pregovori koji su započeli u studenom 2000. na marginama Zagrebačkog sastanka na vrhu. Trgovinski i prometni dio Sporazuma počeo se primjenjivati 1. 1. 2002. prema posebnom Privremenom sporazumu koji je parafiran u srpnju 2001. godine. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica (NN – Međunarodni ugovori br. 14/2001) te Privremeni sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europske zajednice, s druge strane (NN – Međunarodni ugovori, br. 15/2001), kojim su do stupanju na snagu SSP-a regulirana trgovinska i s njima povezana pitanja između Hrvatske i Europske zajednice, potpisani su u Luxembourgu 29. listopada 2001.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu nakon potvrđivanja u Hrvatskom saboru, u Europskom parlamentu i u parlamentima država članica EU, 1. veljače 2005. Sve do tada, na snazi je bio Privremeni sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima, koji se primjenjivao od 1. 1. 2002.

Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) po prvi put su uspostavljeni ugovorni odnosi između Republike Hrvatske i Europske unije. Sporazum predstavlja pravni temelj, ali i sadržajni okvir daljnjeg razvoja odnosa Republike Hrvatske i EU. Sporazum je stoga prvi formalno pravni oblik institucionalizacije odnosa Republike Hrvatske s EU koji je omogućio postupne pripreme Hrvatske za ostvarivanje punopravnog članstva u Uniji. Taj proces zahtijevao je aktivnu ulogu i uključivanje brojnih sudionika, ponajprije Vlade, Hrvatskoga sabora, resornih ministarstava, ali i civilnog društva.

Sporazum uređuje odnose između Hrvatske i Unije u sva tri temeljna područja koja su tada bila na snazi, tzv. stupa EU: Europskoj zajednici i njezinim gospodarskim aspektima; Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici; Suradnji u pravosuđu i unutarnjim poslovima.

Što se tiče suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova, ona uključuje „konsolidiranje vladavine prava i jačanje institucija, na svim razinama u području uprave općenito, a pogotovo u provođenju prava te u pravosudnim mehanizmima. Suradnja posebno uključuje jačanje neovisnosti sudstva i poboljšanje njegove učinkovitosti, te obrazovanje pravnih stručnjaka“. Kao što se vidi, već u početku integracijskog procesa prepoznat je problem

nedostatne neovisnosti i učinkovitosti sudstva, kao i nedostatne izobrazbe pravničke profesije, posebice sudaca.

Glavne su razlike između sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i europskih sporazuma, načelno gledajući, u sadržaju tzv. evolutivne (razvojne) klauzule, te u odredbama o regionalnoj suradnji. Sporazum Hrvatskoj u evolutivnoj klauzuli potvrđuje status potencijalnog kandidata za punopravno članstvo u EU, a u političkom dijelu SSP znatno više nego europski sporazumi naglašava potrebu regionalne suradnje radi stabiliziranja područja jugoistočne Europe. Jasno se određuje da se spremnost na regionalnu suradnju ogleda u sklapanju mreže bilateralnih sporazuma među zemljama obuhvaćenima Procesom stabilizacije i pridruživanja, bez inzistiranja na stvaranju bilo kakvih novih multilateralnih državnih ili drugih struktura.

U preambuli, te u odgovarajućim dijelovima teksta Sporazuma, utvrđen je jasan individualni karakter približavanja Hrvatske Uniji, bez čekanja da i druge zemlje obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja dosegnu razinu hrvatskih prilagodbi. Naime, temelj za prelazak iz statusa potencijalnog kandidata u status punopravnog kandidata za članstvo u Uniji i za daljnje pregovore o punopravnom članstvu je individualna sposobnost svake zemlje da ispuni kriterije za članstvo (političke, gospodarske i pravne) te njezina sposobnost da doprinosi regionalnoj suradnji i stabilnosti u jugoistočnoj Europi.

Glava III. SSP-a posvećena je regionalnoj suradnji i nosi naziv „Regionalna suradnja“, gdje se ističe da će Hrvatska, sukladno svojoj opredijeljenosti za mir i stabilnost te za razvoj dobrosusjedskih odnosa, „djelatno promicati regionalnu suradnju“, dok će Zajednica svojim programima tehničke pomoći pružati potporu projektima regionalnog ili prekograničnog značaja.

Odredbe ove glave referiraju se na tri vida suradnje Republike Hrvatske: 1. Suradnja s drugim zemljama koje su potpisale SSP; 2. Suradnja s ostalim zemljama obuhvaćenima Procesom stabilizacije i pridruživanja; 3. Suradnja sa zemljama kandidatkinjama za pristup EU.

Što se tiče suradnje s drugim zemljama koje su potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, čl. 12. normira: „Nakon potpisivanja SSP-a Hrvatska će započeti pregovore s državom ili državama koje su već potpisale SSP radi sklapanja dvostranih ugovora o regionalnoj suradnji čiji će cilj biti povećanje opsega suradnje među tim zemljama. Ti će se ugovori sklopiti u roku od dvije godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma. Spremnost Hrvatske da sklopi takve ugovore bit će uvjet daljnjeg razvoja odnosa između Hrvatske i Europske unije“, iz čega se vidi

da je EU jasno artikulirala politiku uvjetovanosti članstva svake pojedine zemlje Procesa stabilizacije i pridruživanja njenom sposobnošću razvoja regionalne suradnje.

SSP pripada novoj generaciji sporazuma o pridruživanju Europskoj uniji koji su izrađeni za države obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja. On ima sve sastavnice koje su sadržavali i ugovori potpisani s tadašnjim državama kandidatkinjama za članstvo u Uniji, tzv. europski sporazumi, a to su: opća načela, politički dijalog, slobodno kretanje roba, usluga, radnika i kapitala, pravo poslovnog nastana, usklađivanje zakonodavstva, suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova, politike suradnje, financijska suradnja, te institucionalne, opće i završne odredbe. Uza sve navedeno, u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju ističe se njegov politički, tj. stabilizacijski aspekt, posebno u poglavlju o regionalnoj suradnji. Stabilizacija se odnosi na daljnju normalizaciju stanja u državama obuhvaćenima Procesom stabilizacije i pridruživanja, te na unapređivanje njihove međusobne suradnje.

Sporazumom se uspostavlja formalni politički dijalog između stranaka, Republike Hrvatske i EU, koji će učvrstiti međusobno približavanje razvojem novih oblika suradnje.

Politički dijalog ima sljedeće ciljeve: punu integraciju Hrvatske u zajednicu demokratskih država i postupno približavanje EU; usklađivanje stavova Hrvatske i EU o međunarodnim pitanjima, uključujući i razmjenu informacija, posebice o bitnim pitanjima od obostranog interesa; razvoj regionalne suradnje i dobrosusjedskih odnosa između Hrvatske i drugih zemalja regije; stvaranje zajedničkih pogleda na sigurnost i stabilnost u Europi, uključujući suradnju na područjima obuhvaćenim Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU (čl. 7.).

Okvir političkog dijaloga određuje Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, koje je osnovano za nadziranje provedbe Sporazuma. Ono ima opću nadležnost za sva pitanja koja stranke Sporazuma žele pred njega iznijeti. Sastavljeno je od članova Vijeća Europske unije, Europske komisije, te Vlade Republike Hrvatske. Može rješavati sporove koji se odnose na primjenu ili tumačenje Sporazuma obvezujućom odlukom. Vijeću u obavljanju dužnosti pomaže drugo zajedničko tijelo - Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, sastavljeno od predstavnika Vijeća EU, Europske komisije i Hrvatske.

Politički dijalog na parlamentarnoj razini odvija se u okviru Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, koji se osniva temeljem članka 116. SSP-a (kasnije nazvan Zajednički parlamentarni odbor). „On će biti forum u kojem će se zastupnici Hrvatskoga sabora i Europskoga parlamenta sastajati i razmjenjivati gledišta u vremenskim razmacima koje sami

utvrđuju. Parlamentarnim odborom naizmjence predsjedaju predstavnici Europskoga parlamenta i Hrvatskoga sabora. Parlamentarni odbor sastoji se od zastupnika Hrvatskoga sabora s jedne i zastupnika Europskoga parlamenta s druge strane. Parlamentarni odbor donosi svoja pravila postupka“ (čl. 116.).

Pravne i gospodarske prilagodbe vezane uz provedbu SSP-a bile su početak sveobuhvatne prilagodbe pravnim, gospodarskim i političkim standardima Unije koja je uslijedila nakon što je Hrvatska postala kandidatom za punopravno članstvo u Uniji, odnosno nakon što je započela pregovore o pristupanju.

Ugovorne su se strane člankom 5. stavkom 1. sporazumjele da će pridruživanje Hrvatske EU biti u potpunosti ostvareno najkasnije u roku od 6 godina od stupanja na snagu Sporazuma. Također, u tom će se roku uskladiti i zakonodavstvo Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU, a što će započeti danom potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kako nalaže čl. 69. SSP-a. Ugovorne strane međusobno su ispoštivale te obveze u zadanim rokovima: SSP je stupio na snagu 2005., a Hrvatska je potpisala Pristupni ugovor 2011. godine, prethodno uskladivši svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU.

Hrvatski sabor potvrdio je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 5. prosinca 2001., Europski parlament 12. prosinca 2001., a 15 zemalja članica EU-a učinile su to do rujna 2004. Zaključivanjem dodatnog Protokola 7 u prosincu 2004. SSP je proširen na 10 novih članica EU (Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija, Malta). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu 1. veljače 2005.

Mariju Pejčinović Burić, zastupnicu HDZ-a i voditeljicu Izaslanstva Hrvatskoga sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru, te članicu Odbora za europske integracije i Nacionalnog odbora, koja je u vrijeme zaključivanja SSP-a bila pomoćnica ministra europskih integracija (ministar je bio Neven Mimica), u intervjuu 14. 7. 2011. upitala sam što je po njenom mišljenju presudno utjecalo na zaključivanje SSP-a, te kako tumači preokret u politici HDZ-a koji prilikom ratifikacije SSP-a u Saboru 2001. nije sudjelovao u glasovanju, da bi samo godinu dana kasnije promijenio stav i podržao Rezoluciju o pristupanju Hrvatske EU 2002. koja je donesena konsenzusno i na koju se Komisija poziva u svom pozitivnom Mišljenju o zahtjevu Hrvatske za članstvo iz travnja 2004., naglašavajući upravo konsenzus deklariran Rezolucijom Sabora, navodeći: „Sabor je konsenzusom pozvao nas, europske institucije, da sa obazrivošću gledamo na taj proces u koji Hrvatska konsenzusno ulazi“. *Pejčinović-Burić* je kazala: „U devedesetima se

otvorio proces za države iza bivšeg Berlinskog zida, stvoreni su prvi programi PHARE itd., potpisivani su sporazumi o trgovini i suradnji, a kasnije europski sporazumi. I mi smo unatoč ratu primljeni na kratko vrijeme u PHARE 1995. godine i bile su započete pripreme o sporazumu o trgovini i suradnji, a onda je došla Oluja i sve je stalo. Za Hrvatsku je to značilo za neko vrijeme da su integracije u tom proceduralnom smislu prekinute, a onda je europska strana, dok je vodila proces europskih sporazuma u drugoj polovici devedesetih sa zemljama srednje i istočne Europe, Ciprom i Maltom, započela drugo promišljanje za zemlje Jugoistočne Europe, koje su proživjele sukobe i rat i bilo je veliko pitanje kako i kada otvoriti proces za taj dio Europe. Bilo je jasno da će to doći jednog dana na dnevni red, ali je oprez bio veliki i u konačnosti je sve to Hrvatskoj poslije donijelo i drugačije pregovore. Naime, uz sve ono što je proces značio za 12 zemalja iz posljednjeg kruga proširenja, dodana je jedna komponenta koja je bila posebno naglašena, iako je ona u jednom dijelu postojala i ranije, na samim počecima europske integracije - regionalna suradnja, ali ovdje je posebno naglašena, cijelo poglavlje SSP-a odnosi se na taj kompleks regionalne suradnje. Ako gledate i formalno kako je napravljen Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, odmah iza preambule i načela, jedno od prvih poglavlja je posvećeno regionalnoj suradnji, pod tim je nazivom Glava III. Regionalna suradnja, što će reći, velik naglasak je na tome, kao što je velik naglasak i na pomirenju i obnovi. Tako je i Avis svojevrsna uvjetovanost kopenhaških kriterija proširena ovim nekim dodatnim elementima. Kako u europskim institucijama ništa ne ide lako i jednostavno, a kako su u to vrijeme stvari bile još dosta nejasne na ovim prostorima, u Europi su imali različite inicijative u devedesetima, a neke su uključivale prvo integraciju u ovom dijelu Europe pa tek onda svi zajedno u Europu. Sa hrvatske strane to se otpočetka zvalo konvoj: brzina prvog će biti jednaka brzini zadnjeg i u to vrijeme je hrvatska diplomacija, koliko je mogla u tim okolnostima, vodila velike rasprave i tumačila da nama nije problem da se cijela regija integrira, ali znajući da su naše i administrativne i svake druge sposobnosti jače u to vrijeme od drugih, znali smo da ćemo ako pristanemo na taj konvoj sistem biti zadržani predugo u procesu. Nama se činilo da to nije u redu, da tako nije rađeno s drugima i zalagali smo se za nešto što smo zvali regata pristup, dakle, da slijede jedni iza drugih, ali da nisu nužno jedni s drugima povezani, što se kasnije i pretočilo u europsku politiku. Dakle, regata sistem podrazumijeva: prvi ide, drugi ga slijede (…), prvi im pokazuje put na svom modelu, ostali idu po onoj brzini po kojoj njihove političke, ekonomske, socijalne i druge okolnosti to dopuštaju. Ja vidim korijene onog što se dogodilo u Saboru 2001. godine kad je trebalo ratificirati

Sporazum i kada HDZ to nije učinio, da je dolazilo iz toga, da jasno i javno još nisu bile do kraja iznesene one odluke iz 1997. pa 1999., odluke iz Portugala, kasnije iz Bonna, gdje je stvoren na kraju Proces stabilizacije i pridruživanja i gdje se onda konačno odredilo da se napušta ta ideja konvoja i da se ide u regata sistem. Obzirom da je kraj devedesetih u HDZ-u bio obilježen bolešću i smrću predsjednika Tuđmana, unutar HDZ-a su nastajale različite frakcije koje su zastupale različite ideje i mislim da se upravo HDZ nije do kraja konsolidirao u vremenu kada je ratificiran Sporazum. Moje je mišljenje da iako je europska politika 2001. već bila definirana da se ide na sistem regate, a ne konvoja, još te poruke u javnosti nisu bile jasne, još nije bilo jasno ni političkim elitama da se naš proces neće vezati uz ostatak regije, pogotovo uz uvjetovanosti koje su bile prisutne.“ *Šurina:* „Kako tumačite Rezoluciju o pristupanju iz 2002. godine i konsenzus koji je tada bio uspostavljen?“ *Pejčinović-Burić:* „Mislim da se HDZ tada kao stranka unutar sebe konsolidirala, promijenio se smjer, negdje u to vrijeme HDZ formira svoju proeuropsku politiku. Ona je postojala i u devedesetima, naročito na počecima, ali ne na takav način definirana. Dakle, 2002. godine HDZ-u je smjer europskih integracija zasigurno onaj koji je poželjan i nakon takve odluke u HDZ-u mislim da nije bilo problema da se napravi konsenzus 2002. i da se on dalje njeguje. Ja osobno mislim da je u našem slučaju to bilo od presudne važnosti za cijeli proces, za njegov početak, sredinu i kraj i mislim da je to sigurno teško ponoviti, to su kod nas bile posebne okolnosti u kojima se to moglo dogoditi i koje su jednim dijelom vezane i na osobe koje su u to vrijeme bile značajne u hrvatskoj politici, ali mislim da prije svega je bila ta svijest da ako se želi uhvatiti što je moguće više taj vlak za Europu koji je u ovim drugim zemljama išao normalnim tijekom zato što nisu imale rata, kod nas je to bilo zaustavljeno, mislim da je ta svijest da Hrvatska može i hoće zapravo tada sazrela na svim razinama na kojima je to trebalo i da se znalo da se ne možemo trviti zbog dnevne politike oko tog nacionalnog interesa. Onda se taj smjer držao i mislim da je to za preporučiti, ali zapravo mislim da je to teško ponoviti“ (Marija Pejčinović Burić, intervju, 14. 7. 2011.).

Nekoliko dana nakon ulaska Hrvatske u članstvo EU, 19. 7. 2013., razgovarala sam na temu hrvatskog pristupnog procesa s Andrejem Plenkovićem, tada zastupnikom u Europskom parlamentu, koji je 2000. bio član pregovaračkog tima Vlade Ivice Račana za sklapanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, voditelj Radne skupine za politička pitanja i načelnik Odjela za europske integracije u MVP-u, da bi na kraju procesa europskih integracija 2010. i 2011. bio državni tajnik za europske integracije u Ministarstvu vanjskih poslova i europskih

integracija, a u 7. sazivu Sabora zastupnik HDZ-a i voditelj Izaslanstva Hrvatskoga sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru sve do stupanja Hrvatske u članstvo EU 1. 7. 2013. kada je Izaslanstvo prestalo djelovati, te kada postaje član Europskog parlamenta. Postavila sam mu pitanje što je po njegovom mišljenju bilo ključno da je Unija donijela odluku da 2000. krene sa Zagrebom u proces europskih integracija, je li to u prvom redu bila promjena politike, dolazak Račanove koalicije koja je unijela nove demokratizacijske elemente. *Plenković:* „Pravi zastoj u smislu dinamike odnosa je nastao zbog Oluje 1995., odnosno kao posljedica Oluje. I mi smo cijeli period od rujna 1995. pa do početka 2000. nastojali raditi na institucionaliziranju odnosa, raditi na vlastitom samonametnutom planu integracijskih aktivnosti, ali nije bilo zelenog svjetla iz EU, imali smo neformalni politički dijalog, otvorili su nam autonomne trgovinske povlastice, ali Hrvatska nije bila korisnica niti jednog programa financijske potpore kao što su imale zemlje srednje i istočne Europe i nije imala ugovorni odnos. To je bila bizarna situacija gdje su pregovori o Sporazumu o suradnji suspendirani u kolovozu 1995. i nisu nikada nastavljeni. Promjenom vlasti, odnosno izborima 3. 1. 2000. mijenja se vlast, što objektivno moramo reći da su zapadne zemlje priželjkivale. I oni tada, Portugal predsjedava, odmah šalju jednu tehničku misiju koja stvara Joint Consalting Task Force čiji je zadatak bio pripremiti teren za otvaranje pregovora za sklapanje Sporazuma. Portugalci su htjeli pomoći Hrvatskoj i Europska komisija je odmah izašla s jednom Feasibility studijom. Pregovori se vrlo brzo otvaraju, a mi formiramo pregovarački tim, na čelu je Mimica, ja sam bio zadužen za politička pitanja i regionalnu suradnju. Mi smo taj Sporazum ispregovarali u šest mjeseci budući da je SSP ipak jedan model ugovor, odnosno, razlika između njega i nekadašnjih Sporazuma o pridruživanju koje su imale zemlje srednje i istočne Europe i koji su nazivani europski sporazumi, je praktički bila samo u tome što smo mi imali jedno poglavlje o regionalnoj suradnji, i stvar je bila evolutivne klauzule, da li je taj Sporazum korak prema članstvu, prema pregovorima o pristupanju. To je bilo najvažnije, sve ostalo je bilo više-manje model sličnih ugovora kakve je Unija sklapala sa zemljama srednje i istočne Europe. Sporazum je već parafiran u svibnju 2001., a potpisali smo ga 29. 10. 2001. u Luxembourgu za vrijeme belgijskog predsjedanja. Tada smo očekivali da će Sporazum stupiti na snagu u roku od godinu i pol dana, međutim, to se otegnulo čak do veljače 2005., razlog je bio zastoj ratifikacije zbog suradnje sa Haškim sudom i tu smo izgubili jedno vrijeme u dinamici stupanja na snagu tog Ugovora.“ *Šurina:* „Što je po Vama ključno utjecalo na potpisivanje Sporazuma, nova politika?“ *Plenković:* „Pa, otvaranje. Ne smijete zaboraviti dva

kapitalna događaja, prvi je pokretanje Pakta o stabilnosti u Sarajevu krajem srpnja 1999., velik događaj koji radi na suradnji zemalja oko Srbije, jer je Srbija tada izolirana, akcija NATO, 6. mjesec, a istodobno u Santa Maria da Feiri EU smišlja tu svoju politiku stabilizacije i pridruživanja, gdje je poanta stabilizacija, jer to su zemlje gdje je bio rat, gdje su nestabilne institucije, zato ih moramo stabilizirati, a onda ćemo koristiti pridruživanje po modelu srednje i istočne Europe. Moramo razlikovati da je 1997. bio regionalni pristup, koji nije davao daljnju perspektivu, protiv kojeg se Tuđman borio, a pravi proces stabilizacije i pridruživanja je krenuo tek 1999., to je bila velika razlika. Politika HDZ-a i tadašnjih vlada je bila: ne želimo imati regionalni pristup jer nas on sve čini jednakima, usporava prema EU i drži nas u balkanskom getu. To je bio ključ. Tada je izmišljen termin Zapadni Balkan, to prije nije bilo korišteno i to su te nijanse devedesetih. Naravno da su tu bili nekakvi uvjeti koje je trebalo ispuniti: demokratizacija, sloboda medija, ljudska prava, manjinska prava, itd. međutim, ono što je bilo ključno, oni (EU) su htjeli nove ljude, oni nakon 1995. nisu htjeli više s onima koji su tada bili na vlasti ići dalje prema EU. To je u stvari vrlo jednostavno“ (Plenković, intervju, 19. 7. 2013.).

5.3. Pristupanje Republike Hrvatske EU

Hrvatski sabor 18. prosinca 2002. konsenzusom je usvojio *Rezoluciju o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji* (NN 153/2002), kojom se utvrđuje da je ulazak Hrvatske u punopravno članstvo EU strateški nacionalni cilj kojemu će u daljnjem djelovanju Hrvatski sabor davati punu i stalnu potporu. Hrvatski sabor Rezolucijom poziva Vladu da do kraja veljače 2003. podnese zahtjev za punopravno članstvo Hrvatske u EU.

Činjenica da SSP tada još nije stupio na snagu nije bila prepreka da Hrvatska 21. veljače 2003. podnese zahtjev za članstvo u EU, te da u lipnju 2004. stekne status kandidata. Slično su iskustvo prije Hrvatske imale četiri nove članice EU (Estonija, Latvija, Litva i Slovenija), koje su zahtjeve za članstvo podnijele prije stupanja na snagu njihovih europskih sporazuma, dok su Estonija i Slovenija stekle i status kandidata prije stupanja na snagu tih sporazuma.

Zemlja koja želi postati punopravnom članicom EU svoju namjeru iskazuje zahtjevom za članstvo koji predaju Vijeću EU. Vijeće zadužuje Europsku komisiju da procijeni sposobnost ispunjavanja kriterija i uvjeta za pristupanje Uniji zemlje podnositeljice zahtjeva.

Uvjeti za članstvo u EU koje svaka zemlja mora ispunjavati poznati su kao *kopenhaški kriteriji*, a mogu se podijeliti na političke, ekonomske, pravne i administrativne. Kod političkih kriterija riječ je o tome da članstvo zahtijeva da zemlja kandidatkinja prethodno postigne stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava te poštivanje i zaštitu prava manjina. Kriteriji koje je donijelo Europsko vijeće na sastanku u Kopenhagenu 1993. uključuju i ekonomske kriterije koji obuhvaćaju poštivanje zakonitosti tržišne ekonomije kako bi se zemlja mogla nositi s pritiskom tržišnog natjecanja i pravilima zajedničkog tržišta EU. Pravni kriteriji nalažu da zemlja kandidatkinja mora biti spremna preuzeti sve obveze i odgovornosti poradi ispunjavanja zajedničkih ciljeva i politika EU, što se postiže preuzimanjem i provedbom europske pravne stečevine (acquis communautaire). Naposlijetku, administrativni kriterij, poznat i kao madridski kriterij, utvrđen na sastanku Europskog vijeća 1995. u Madridu, zahtijeva da zemlja kandidatkinja bude sposobna stvoriti uvjete za prilagodbu nacionalne upravne strukture mehanizmima funkcioniranja javne uprave u EU. Naime, koliko je važno prihvaćanje pravne stečevine EU-a, isto toliko je važno osigurati njenu učinkovitu provedbu i primjenu kroz odgovarajuće administrativno ustrojstvo. Stoga je na sastanku Europskog vijeća u Madridu, u prosincu 1995., zaključeno da provedbu svih reformi (političkih, gospodarskih i pravnih) nužno mora pratiti i odgovarajuće administrativno ustrojstvo.

U međuvremenu su, stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama u svibnju 1999., politički kriteriji koji su definirani u Kopenhagenu postali ustavna načela utvrđena u Ugovoru o Europskoj uniji. Članak 6. stavak 1. Ugovora o Europskoj uniji glasi: „Unija je utemeljena na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavini prava, a koja su načela zajednička državama članicama“. Sukladno tome, članak 49. spomenutog Ugovora propisuje da „svaka europska država koja poštuje načela navedena u članku 6. stavak 1. može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. Svoj zahtjev upućuje Vijeću, koje jednoglasno odlučuje nakon savjetovanja s Komisijom i uz prethodnu suglasnost Europskoga parlamenta, koji odlučuje apsolutnom većinom svojih članova“.

5.3.1. Zahtjev Republike Hrvatske za članstvo u EU

Hrvatska je u Ateni 21. veljače 2003. podnijela zahtjev za članstvo u EU. Zahtjev je, prema uobičajenom postupku utvrđenom člankom 49. Ugovora o EU, podnesen Vijeću EU, odnosno Grčkoj kao državi članici koja je u to vrijeme predsjedavala Vijećem. Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo u EU slijedom jednoglasno usvojene Rezolucije Hrvatskoga sabora o pristupanju Republike Hrvatske EU od 18. prosinca 2002. u kojoj Sabor poziva Vladu da uputi zahtjev za članstvo u EU. Tako je Vlada temeljem zaduženja Hrvatskoga sabora pokrenula postupak integriranja Hrvatske u EU.

„Mi smo početkom 2003. podnijeli zahtjev za članstvo, u trenutku kada smo imali Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju, ali kada je de facto bila zaustavljena ratifikacija u većini zemalja zbog slučaja Gotovine i optužnice u Haškom sudu, bijega i tvrdnje haške tužiteljice da ga Hrvatska skriva u Hrvatskoj, tako da je proces ratifikacije bio zamrznut. No, mi smo bez obzira na savjete i čak inzistiranje nekih zemalja članica i institucija EU da ne podnosimo zahtjev za članstvo dok ne završi proces ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, to učinili. Naime, držali smo da po svemu onome što smo već pokrenuli u Hrvatskoj kao reforme i po svemu onome kako smo izvršavali obveze iz Sporazuma, bez obzira što nije bio ratificiran, mi smo ga praktički provodili kao da je na snazi i držali smo da smo dovoljno jasno pokazali u kojoj mjeri smo sposobni ispunjavati obveze iz Sporazuma, i da smo sposobni za sljedeći korak - podnošenje zahtjeva za članstvo. Tako da smo mi taj zahtjev za članstvo dali uz ne baš veliku potporu, čak suprotno, dali smo ga u situaciji kad nas je većina članica odgovarala od takvog poteza“ (Mimica, intervju, 5. 7. 2011.).

Vijeće EU je u vrlo kratkom roku, već 14. travnja 2003., zadužilo Europsku komisiju da izradi Mišljenje o hrvatskom zahtjevu. U skladu s uobičajenim postupkom donošenja mišljenja, Komisija je 10. srpnja 2003. Hrvatskoj uputila tzv. Upitnik s 4560 pitanja iz različitih područja funkcioniranja države, institucija, gospodarstva i sl. Odgovori na Upitnik uručeni su Europskoj komisiji 9. listopada 2003. Komisija je u prosincu 2003. i u siječnju 2004. uputila dodatna 184 pitanja na koja je Vlada pripremila i proslijedila odgovore. Na temelju odgovora na Upitnik, ali i podataka iz drugih izvora (država članica, međunarodnih organizacija, nevladinih udruga i dr.), Komisija je 20. travnja 2004. donijela pozitivno Mišljenje (Avis) o zahtjevu Hrvatske za članstvo u EU i preporučila Europskom vijeću da donese odluku o otvaranju pristupnih pregovora s Hrvatskom o punopravnom članstvu.

Opisujući kontekst Mišljenja, Komisija navodi: „Hrvatski zahtjev za članstvo dio je povijesnog procesa u kojem zemlje Zapadnog Balkana nadvladavaju političku krizu regije i usmjeravaju se priključivanju području mira, stabilnosti i blagostanja koje je Unija stvorila.“ Komisija potom opisuje odnose između Unije i Hrvatske devedesetih te od 2000. nadalje. Za period devedesetih navodi: „Tijekom tog razdoblja napredak na područjima kao što su demokratizacija, poštivanje ljudskih prava, uključujući manjinska prava, te vladavina prava, bio je nedostatan da potakne unapređenje odnosa s EU-om. (...) Parlamentarni izbori održani u siječnju 2000. označili su prekretnicu u odnosima između EU-a i Hrvatske. Novo hrvatsko vodstvo odmah je pokazalo odlučnost da učvrsti demokratske vrijednosti i načela te je postiglo brz i značajan napredak u pogledu glavnih otvorenih političkih pitanja. Ta se predanost odrazila u brzom razvoju odnosa s Unijom. (...) Rezolucijom koju su sve političke stranke usvojile u Hrvatskome saboru u prosincu 2002., pristupanje Hrvatske EU definirano je kao nacionalni strateški cilj, a od Vlade je zatraženo da podnese zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. Vlada je taj zahtjev podnijela u veljači 2003. Konsenzus stranaka o članstvu u Uniji kao političkom cilju zadržan je i nakon promjene Vlade nakon parlamentarnih izbora u studenom 2003. godine“.

Ocjenjujući napredak Hrvatske u pogledu političkih i pravnih kriterija za članstvo kao i upravnih kapaciteta, Komisija navodi: „Hrvatska intenzivno radi na usklađivanju svog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice, a Sabor je usvojio mnogobrojne važne zakone, posebice tijekom 2003. Međutim, općenito gledano, uspostava potrebnog upravnog ustrojstva te jačanje upravnih i pravosudnih kapaciteta u širem smislu nisu se odvijali istom brzinom dovodeći tako u opasnost učinkovitu primjenu i provedbu novog zakonodavstva. Hrvatska bi trebala dati poseban prioritet izgradnji upravnih i pravosudnih kapaciteta te u potpunosti uključiti tu dimenziju u svoje Nacionalne programe (...). Ustavom je u Hrvatskoj uspostavljena parlamentarna demokracija. Međutim, institucije u Hrvatskoj u svom su se radu susrele s određenim teškoćama u prvom desetljeću nakon proglašenja hrvatske neovisnosti. Revizijom Ustava iz studenog 2000. Hrvatska je s polupredsjedničkog prešla na potpuni parlamentarni sustav. To je dovelo do pozitivne promjene odnosa i ravnoteže između Predsjednika, Sabora i Vlade. Od kada je Hrvatska postala neovisna država izbori za saborske zastupnike održani su 1992., 1995., 2000. i 2003. godine. Očigledno poboljšanje izbornog procesa postignuto je tijekom zadnjih dvaju općih izbora koji su ocijenjeni općenito slobodnima i pravičnima. Kako zadnji,

tako i predzadnji izbori doveli su do osnivanja koalicijskih vlada. Sabor funkcionira na zadovoljavajući način, njegove se ovlasti poštuju, a oporba ispunjava svoju ulogu“.

Razmatrajući funkcioniranje sudstva, Komisija konstatira: „U drugoj polovici devedesetih, hrvatskom su pravosudnom sustavu nedostajale neovisnost i učinkovitost, a postojao je i manjak kadrova. Unatoč znatnim poboljšanjima, ostaju veliki izazovi s kojima se valja suočiti. Glavni su problemi raširena neučinkovitost pravosudnog sustava i puno vremena potrebnog za donošenje i provođenje presuda, kao i slabosti gleda odabira i obuke sudaca. Svi ti čimbenici zajedno pridonose vrlo velikom gomilanju neriješenih predmeta. Stoga prava građana još nisu u potpunosti sudski zaštićena u skladu s ustavnim odredbama.“

Razmatrajući mjere za suzbijanje korupcije, Komisija konstatira: „Međunarodna izvješća i pregledi pokazuju da u Hrvatskoj korupcija i dalje predstavlja problem i zadire u razne aspekte društva. Usprkos značajnim nastojanjima zadnjih godina da se intenzivira borba protiv korupcije, potrebne su daljnje akcije.“

Razmatrajući stanje ljudskih prava i zaštite manjina, Komisija konstatira: „Hrvatska je utvrdila niz zakonskih odredbi kojima se jamči poštovanje ljudskih i manjinskih prava. Ustav se bavi temeljnim slobodama i pravima. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, donesen 13. prosinca 2002., postavlja domaći pravni okvir za manjinska prava u Hrvatskoj. Nacionalnim manjinama jamči se pravo na do 8 zastupnika u Saboru. Na lokalnoj razini, manjine imaju pravo na svoje predstavnike u predstavničkim tijelima. Ustavni zakon također predviđa zastupljenost manjina u pravosudnim i upravnim tijelima na državnoj i lokalnoj razini. Ipak, glede zastupljenosti manjina u državnoj upravi i pravosudnim tijelima, kako je predviđeno Ustavnim zakonom, manjine su još uvijek nedovoljno zastupljene. Stoga valja poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se takvo stanje popravilo.“

Što se tiče drugih obveza definiranih zaključcima Vijeća EU od 29. travnja 1997., posebice onih koje se odnose na suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY), te regionalnu suradnju, Komisija konstatira: „Suradnja Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju znatno se poboljšala u prošlim mjesecima. U travnju 2004. glavna tužiteljica je izjavila da Hrvatska u potpunosti surađuje sa Sudom. Međutim, Hrvatska treba poduzeti sve potrebne korake kako bi osigurala da preostali optuženik bude izručen Sudu u Haagu. Hrvatska ostaje opredijeljena za regionalnu suradnju; na ovom su području potrebni ustrajni napori, posebno u rješavanju graničnih pitanja sa susjednim zemljama u skladu s

međunarodnim standardima za rješavanje sporova, te pitanja koja proistječu iz jednostranog proglašenja zaštićene ekološko-ribolovne zone u Jadranu.“

Nakon razmatranja ekonomskih kriterija za pristupanje EU koje je Europsko vijeće definiralo 1993. u Kopenhagenu, a koji se ponajprije odnose na a) postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva, te b) sposobnost nošenja s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama iz Unije, Komisija je dala opću ocjenu, koja glasi: „Hrvatska se može smatrati zemljom sa djelotvornom tržišnom ekonomijom. Trebala bi biti u stanju nositi se sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga unutar Unije u srednjoročnom razdoblju pod uvjetom da nastavi provoditi program reformi čiji je cilj uklanjanje preostalih slabosti“.

U Zaključku je Komisija preporučila „otvaranje pregovora s Hrvatskom za pristupanje Europskoj uniji“ (COM(2004)257).

Sastavni dio Mišljenja bio je nacrt *Europskog partnerstva za Hrvatsku*, koji je identificirao prioritete kojima je potrebno posvetiti pažnju u fazi priprema za pristupanje. Od Hrvatske se očekivalo da na Europsko partnerstvo odgovori pripremom plana s vremenskim rasporedom i pojedinostima o tome na koji način namjerava pristupiti prioritetima iz Europskog partnerstva. To je u 2004. godini učinjeno revizijom Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje EU za 2004. godinu, a potom definiranjem odgovarajućih mjera koje treba provesti u 2005. godini u Nacionalnom programu za tu godinu. Vijeće EU je 13. rujna 2004. godine usvojilo Europsko partnerstvo za Hrvatsku.

Europsko partnerstvo odražavalo je trenutačno stanje pripreme Hrvatske i načinjeno je prema njenim potrebama, a prioriteti iz Europskog partnerstva kasnije su (2006.) ugrađeni u Pristupno partnerstvo.

Europsko partnerstvo navodi glavna prioritetna područja za pripremu Hrvatske za daljnje integriranje s Europskom unijom, na temelju analize iznesene u Mišljenju Komisije o zahtjevu Hrvatske za članstvo. Najprije se navode prioriteti na planu *političkih kriterija*.

Na području *demokracije i pravne države,* istaknuti su sljedeći prioriteti: - *Ojačati pravosuđe:* Razviti i provesti sveobuhvatnu strategiju za reformu pravosuđa, uključujući i usvajanje potrebnih novih zakona te uspostavu sustava upravljanja karijerom koji uključuje otvoren, pošten i transparentan sustav zapošljavanja, ocjenjivanja i mogućnosti promjene radnog mjesta. Ojačati profesionalnost u pravosuđu osiguravanjem odgovarajućeg financiranja (iz državnog proračuna) ustanova za usavršavanje sudaca, državnih odvjetnika i ostalih pravosudnih

službenika. Sastaviti odgovarajuće sheme za početnu izobrazbu i stručno usavršavanje. Riješiti problem neriješenih predmeta na sudovima. Poduzeti mjere koje će osigurati ispravno i potpuno izvršenje sudskih odluka; - *Poboljšati borbu protiv korupcije:* Poduzeti korake kako bi se osiguralo da pravni okvir za borbu protiv korupcije bude proveden u djelo. Osobito treba ojačati administrativnu i operativnu sposobnost Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK). Dodatno razviti nacionalnu strategiju za sprječavanje i borbu protiv korupcije. Poduzeti konkretne akcije za podizanje svijesti o korupciji kao teškom kaznenom djelu; - *Poboljšati djelovanje javne uprave:* Poduzeti početne korake kako bi se osiguralo korištenje transparentnih postupaka za zapošljavanje i promicanje u karijeri te poboljšalo upravljanje ljudskim potencijalima u svim tijelima javne uprave u cilju osiguravanja odgovornosti, otvorenosti i transparentnosti javne službe.

Na području *ljudskih prava i zaštite manjina,* istaknuti su sljedeći prioriteti: - *Poboljšati poštivanje prava manjina; - Ubrzati povratak izbjeglica; - Ojačati slobodu izražavanja i osigurati demokratski rad medija; - Poboljšati suradnju s pučkim pravobraniteljem.*

Od političkih kriterija vezano uz ispunjavanje *uvjeta iz Procesa stabilizacije i pridruživanja,* prepoznati su sljedeći prioriteti: - *Osigurati punu suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju; - Pojačati regionalnu suradnju; - Osigurati ispravnu primjenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju na području regionalne suradnje.*

Prioriteti na planu političkih kriterija doskora su pretočeni u sadržaj novog pregovaračkog poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, koje je usvojeno kao dio Pregovaračkog okvira, koji je Vijeće EU usvojilo 16. 3. 2005. Dapače, prioriteti iz Europskog partnerstva koji se tiču ispunjavanja političkih kriterija pretočeni su u 10 mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. u pregovorima koje je Hrvatska vodila za članstvo u EU.

5.3.2. Hrvatska kao država kandidatkinja za članstvo u EU

Hrvatska je dobila status države kandidatkinje za punopravno članstvo u EU na zasjedanju Europskog vijeća u Bruxellesu 18. lipnja 2004. Europsko je vijeće na tom sastanku odlučilo da će početkom 2005. sazvati bilateralnu međuvladinu konferenciju radi započinjanja pregovora o pristupanju te je zadužilo Europsku komisiju da na temelju Europskog partnerstva izradi Pretpristupnu strategiju za Hrvatsku. U skladu sa zaključima Europskog vijeća, Komisija je

6. listopada 2004. objavila Pretpristupnu strategiju za Hrvatsku kojom se pojašnjavaju pojedinosti priprema i uvjeta za stjecanje punopravnog članstva.

Jedan od glavnih elemenata Pretpristupne strategije za Hrvatsku odnosi se na izrađivanje Komisijinih redovitih godišnjih izvješća o napretku Hrvatske u procesu pristupanja EU (engl. Progress Report). U skladu s tim, Europska komisija je 9. studenog 2005. objavila prvo Izvješće o napretku Hrvatske za razdoblje od travnja 2004. do rujna 2005., u kojem ocjenjuje napredak u područjima ispunjavanja političkih i ekonomskih kriterija za članstvo u EU te sposobnosti preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva, osobito u pogledu usklađivanja zakonodavstva i njegove provedbe.

Od stjecanja statusa kandidata (od proračunske 2005.), Hrvatska je korisnica triju pretpristupnih financijskih programa: PHARE (za izgradnju institucija, gospodarsku i društvenu koheziju), ISPA (za okoliš i promet) i SAPARD (za ruralni razvoj), a od početka 2007. njih zamjenjuje novi integrirani Instrument pretpristupne pomoći IPA, pri čemu je Hrvatska korisnica svih pet sastavnica IPA-e (pomoć u tranziciji i izgradnja institucija, prekogranična suradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih potencijala i ruralni razvoj) sve do stupanja u članstvo EU.

U očekivanju datuma početka pregovora, Hrvatski sabor je u prosincu 2004. usvojio Izjavu hrvatskih parlamentarnih stranaka o početku pregovora Republike Hrvatske i EU, a u siječnju 2005. Deklaraciju o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU. Također, u siječnju 2005. Sabor donosi Izjavu Hrvatskoga sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU te Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora, kao radnog tijela Hrvatskoga sabora za praćenje pregovora o pristupanju Hrvatske Uniji.

Europsko vijeće 17. prosinca 2004. na summitu u Bruxellesu donijelo je odluku da će se pregovori o pristupanju Hrvatske EU otvoriti 17. ožujka 2005., pod uvjetom da je ostvarena potpuna suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju u Den Haagu (ICTY). U pomanjkanju potvrde haške tužiteljice o potpunoj suradnji Hrvatske, Vijeće je 16. ožujka 2005. odlučilo odgoditi otvaranje pregovora o pristupanju, ali je ipak usvojilo Pregovarački okvir za Hrvatsku (Opće stajalište EU), kojim su određeni metodologija, načela, sadržaj, te struktura od 35 poglavlja pravne stečevine EU u kojima će se voditi pregovori o pristupanju Hrvatske.

U zaključcima Pregovaračkog okvira posebno se naglašava: „Sve do kraja pregovora, Komisija će pomno nadgledati napredak Hrvatske u svim područjima, koristeći sve dostupne

instrumente, uključujući izvješća stručnjaka sa terena ili onih u ime Komisije. Komisija će informirati Vijeće o napretku Hrvatske u svakom pojedinom poglavlju kada će prezentirati nacrt Zajedničkog stajališta EU u tom poglavlju. Vijeće će uzeti u obzir ovo vrednovanje Komisije kada bude odlučivalo o daljnjim koracima vezanim za pregovore o tom poglavlju. Dodatno, EU može zahtijevati od Hrvatske da za bilo koje poglavlje na međuvladinoj konferenciji osigura redovite detaljne pisane informacije o napretku u uskladbi i implementaciji acquisa, čak i poslije privremenog zatvaranja određenog poglavlja. U slučaju privremeno zatvorenih poglavlja, Komisija može preporučiti njihovo ponovno otvaranje, odnosno ponovno otvaranje pregovora o tim poglavljima, posebice tamo gdje Hrvatska propušta ispunjavati važna mjerila ili propušta implementirati preuzete obveze“ (Vijeće EU, 2005).

U *anex-u Pregovaračkog okvira* iznesena je struktura od 35 poglavlja pravne stečevine EU u kojima će se voditi pregovori o pristupanju Republike Hrvatske EU, među kojima je i novo pregovaračko *Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava*, prvi put predmet pregovora Unije s nekom državom kandidatkinjom.

Isti dan nakon dobivanja pozitivne ocjene glavne tužiteljice ICTY-a Carle del Ponte da je suradnja Hrvatske sa Sudom potpuna, 3. 10. 2005. Vijeće je s Hrvatskom otvorilo pregovore o pristupanju održavanjem prve sjednice međuvladine konferencije između država članica EU i Republike Hrvatske u Luxembourgu na kojoj su razmijenjena Opća stajališta Hrvatske i EU.

Europska komisija je 9. studenog 2005. objavila Prijedlog Pristupnog partnerstva za Hrvatsku, a 20. veljače 2006. Vijeće EU ga je usvojilo. Pristupno partnerstvo sadržava kratkoročne i srednjoročne prioritete u cilju ispunjavanja kriterija za članstvo, kao što su reforma pravosuđa, borba protiv korupcije, zaštita manjina, povratak izbjeglica, rješavanje graničnih pitanja, suradnja s ICTY-em, provedba obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i dr. Prioriteti iz Pristupnog partnerstva temelje se na prioritetima sadržanima u Europskom partnerstvu iz 2004., revidiranom u skladu s Izvješćem Europske komisije o napretku Hrvatske iz studenog 2005. godine (Komisija je 9. 11. 2005. objavila prvo Izvješće o napretku Hrvatske). Budući da su 3. listopada 2005. započeli pregovori s Hrvatskom o pristupanju EU, Europska komisija smatrala je potrebnim usvojiti Pristupno partnerstvo koje osuvremenjuje prethodno Europsko partnerstvo. Riječ je o središnjem dokumentu u skladu s kojim će se mjeriti daljnji napredak Hrvatske u ispunjavanju uvjeta za članstvo u EU. Osim toga, Pristupno partnerstvo služi kao svojevrsni vodič za programiranje pretpristupne financijske pomoći EU. Provedba

Pristupnog partnerstva nadgleda se u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja, što uključuje godišnja izvješća o napretku koja podnosi Komisija.

U Pristupnom partnerstvu pobrojane su mjere koje treba poduzeti u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju u pogledu političkih kriterija, koji obuhvaćaju: demokraciju i vladavinu prava; ljudska prava i zaštitu manjina; te regionalna pitanja i međunarodne obveze, zatim u pogledu ekonomskih kriterija, te u pogledu sposobnosti preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva, to jest preuzimanja i provedbe europske pravne stečevine.

Među prioritetima na planu političkih kriterija kao ključni navode se sljedeći: provedba strategije i akcijskog plana za reformu pravosuđa, uključujući i usvajanje potrebnih novih zakona; usvajanje i početak provedbe nacionalne strategije za sprječavanje i borbu protiv korupcije; ubrzanje provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, posebice kako bi se osigurala razmjerna zastupljenost manjina u državnoj administraciji i pravosudnim tijelima; dovršetak procesa povratka izbjeglica; održanje pune suradnje s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju; traženje konačnih rješenja za otvorena bilateralna pitanja, posebice pitanja granica sa Slovenijom, Srbijom i Crnom Gorom i BiH. Svi ključni prioriteti vezani za političke kriterije kasnije su pretočeni u Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, odnosno u mjerila za otvaranje i za zatvaranje tog poglavlja.

5.4. Pregovori o pristupanju

Pregovori o pristupanju su pregovori o uvjetima pod kojima država kandidatkinja pristupa Europskoj uniji, a oni se načelno odnose na donošenje, primjenu i provedbu propisa EU-a. Nakon završetka pregovora država kandidatkinja s Unijom potpisuje Ugovor o pristupanju u koji su ugrađeni rezultati pregovora. Potpisivanjem Ugovora o pristupanju država kandidatkinja postaje država pristupnica. Pregovori o pristupanju čine središnji dio cjelokupnog procesa pristupanja EU, koji započinje podnošenjem zahtjeva za članstvo, a po okončanju pregovora završava potpisivanjem, ratifikacijom te stupanjem na snagu pristupnog ugovora.

Pregovaraju države članice EU-a i država kandidatkinja. Pregovaračka stajališta Unije u ime država članica zastupa predsjedavajući Vijeća EU, dok je Europska komisija zadužena za tehničku provedbu pregovora. Na hrvatskoj strani pregovore je vodilo Državno izaslanstvo

Republike Hrvatske za pregovore o pristupanju na čelu s ministrom vanjskih poslova i europskih integracija te Pregovaračka skupina za vođenje pregovora na čelu s glavnim pregovaračem. Budući da je u Pregovaračkom okviru za Republiku Hrvatsku pravna stečevina EU podijeljena u 35 tematskih poglavlja koja se ujedno smatraju i poglavljima pregovora, u skladu s navedenom podjelom uspostavljeno je 35 radnih skupina za sva pregovaračka poglavlja na čelu s voditeljima radnih skupina. U rad radnih skupina bilo je uključeno preko 1500 članova, stručnjaka iz tijela državne uprave, te predstavnika akademske zajednice, nevladinog sektora, sindikata i poslodavaca, čime je omogućena široka transparentnost procesa. Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija vodilo je i na nacionalnoj razini koordiniralo sve aspekte procesa pregovora o pristupanju.

Pregovori se vode u sklopu bilateralnih međuvladinih konferencija na kojima sudjeluju predstavnici država članica EU-a, s jedne strane, i predstavnici države kandidatkinje, s druge. Na konferencijama sudjeluju i predstavnici Europske komisije. Ukupno je održano 26 sjednica međuvladinih konferencija, od toga 13 na razini voditelja izaslanstava – ministara vanjskih poslova, a 13 na razini zamjenika voditelja izaslanstava – glavnih pregovarača. Pregovori su formalno okončani 30. lipnja 2011. zatvaranjem svih 35 pregovaračkih poglavlja.

5.4.1. Metodologija pregovora o pristupanju

Nakon formalnog otvaranja pregovora 3. 10. 2005. uslijedila je faza *analitičkog pregleda* (*screening*) *i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Unije*. Osnovna je svrha analitičkog pregleda utvrditi postojeće razlike u svakom poglavlju pregovora između zakonodavstva države kandidatkinje i europske pravne stečevine s kojom je do trenutka pristupanja u članstvo potrebno uskladiti nacionalno zakonodavstvo. Europska komisija na temelju analitičkog pregleda za svako poglavlje pregovora procjenjuje razinu spremnosti države kandidatkinje za otvaranje sadržajnih pregovora. Proces analitičkog pregleda provodila je Komisija, a s njom su s hrvatske strane surađivali članovi radnih skupina za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora i predstavnici tijela državne uprave.

Faza analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU trajala je godinu dana, od 20. listopada 2005. do 18. listopada 2006. godine, a

njome je bilo obuhvaćeno 33 od 35 poglavlja pregovora. Poglavlja 34. Institucije i 35. Ostala pitanja, zbog svog specifičnog sadržaja, nisu bila obuhvaćena ovom fazom.

Po završetku analitičkog pregleda zakonodavstva (screeninga), Europska komisija je za svako poglavlje pregovora izradila Izvješće o rezultatima analitičkog pregleda, u kojemu je iznijela svoju ocjenu spremnosti Republike Hrvatske, uz preporuku državama članicama EU za otvaranje (ili za neotvaranje) sadržajnih pregovora u pojedinom poglavlju pregovora.

Pregovori su vođeni o ukupno 33 poglavlja pravne stečevine EU: 1. Sloboda kretanja roba; 2. Sloboda kretanja radnika; 3. Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga; 4. Sloboda kretanja kapitala; 5. Javne nabave; 6. Pravo trgovačkih društava; 7. Pravo intelektualnog vlasništva; 8. Tržišno natjecanje; 9. Financijske usluge; 10. Informacijsko društvo i mediji; 11. Poljoprivreda i ruralni razvitak; 12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor; 13. Ribarstvo; 14. Prometna politika; 15. Energetika; 16. Porezi; 17. Ekonomska i monetarna unija; 18. Statistika; 19. Socijalna politika i zapošljavanje; 20. Poduzetništvo i industrijska politika; 21. Transeuropske mreže; 22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; 23. Pravosuđe i temeljna prava; 24. Pravda, sloboda i sigurnost; 25. Znanost i istraživanje; 26. Obrazovanje i kultura; 27. Okoliš; 28. Zaštita potrošača i zdravlja; 29. Carinska unija; 30. Vanjski odnosi; 31. Vanjska, sigurnosna i obrambena politika; 32. Financijski nadzor; 33. Financijske i proračunske odredbe. Dva poglavlja, 34. Institucije i 35. Ostala pitanja, zbog svoje specifičnosti, nisu bila predmet pregovora.

Pregovori su se vodili na temelju pregovaračkih stajališta Hrvatske i Europske unije koja su se izrađivala za svako pojedino poglavlje pregovora slijedom rezultata analitičkog pregleda (screeninga). Pregovaračka stajališta prva je predstavljala Hrvatska i u svakom je naznačila na koji način namjerava preuzeti i provoditi pravnu stečevinu EU u pojedinom poglavlju.

U onim poglavljima u kojima je, na temelju rezultata analitičkog pregleda procijenila da Hrvatska nije dovoljno spremna za započinjanje pregovora, Europska komisija predložila je *mjerila za otvaranje poglavlja*, koja su morala biti ispunjena prije prelaska u sljedeću fazu, odnosno prije otvaranja pojedinog poglavlja pregovora. Konačnu odluku o prijedlogu Komisije donosile su države članice EU u okviru Vijeća EU i to jednoglasno.

Nakon provedene faze analitičkog pregleda zakonodavstva, a na temelju izvješća i prijedloga Europske komisije, države članice EU donijele su odluku o otvaranju pregovora u 22 poglavlja dok je u ukupno 11 poglavlja utvrđeno da Republika Hrvatska prije otvaranja

pregovora mora ispuniti ukupno 23 mjerila za otvaranje poglavlja, među kojima su se 3 mjerila odnosila na Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava. Za sva poglavlja pregovora u kojima su bila određena mjerila za otvaranje poglavlja, Vlada Republike Hrvatske je zadužila nadležna tijela državne uprave da rade na njihovom ispunjavanju. Nakon što su sva mjerila za otvaranje uspješno ispunjena, 30. lipnja 2010. otvorena su i posljednja poglavlja pregovora.

Po donošenju odluke o spremnosti Hrvatske za otvaranje pojedinog poglavlja, EU je upućivala Hrvatskoj poziv za predaju *Pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske*, koje je za svako poglavlje pregovora izradila Vlada. Sva Pregovaračka stajališta, kao i njihovi naknadni Dodaci, predstavljeni su i raspravljeni na Nacionalnom odboru, koji ih je morao potvrditi, nakon čega ih je Vlada usvajala i putem tajništva Međuvladine konferencije dostavljala EU.

Po primitku Pregovaračkih stajališta Hrvatske, Europska unija je usvajala *Zajednička stajališta Europske unije za otvaranje pojedinih poglavlja pregovora*. Pregovaračka stajališta Hrvatske i Zajednička stajališta EU razmijenjena su na sjednicama međuvladinih konferencija, na kojima su otvorena pojedina poglavlja, čime je započela druga, sadržajna faza pregovora.

Tijekom te faze Hrvatska je pregovarala o uvjetima pod kojima će prihvatiti, primijeniti i provesti pravnu stečevinu EU, uključujući i prijelazna razdoblja, izuzeća i druge pregovaračke zahtjeve koje je Hrvatska postavila u odnosu na preuzimanje i primjenu pojedinih propisa i odredbi pravne stečevine EU, vodeći računa o specifičnim gospodarskim, socijalnim, financijskim i drugim interesima Republike Hrvatske. Također, kao i u prethodnim krugovima proširenja, u pojedinim je poglavljima pregovora, štiteći interes država članica, i Europska unija postavila određene zahtjeve za prijelaznim razdobljima. Slijedom provedenih političkih i tehničkih konzultacija sa stručnim službama Europske komisije o postavljenim pregovaračkim zahtjevima, Republika Hrvatska je usvajala *Dodatke na Pregovaračka stajališta,* kojima je mijenjala, dopunjavala, odustajala ili postavljala nove pregovaračke zahtjeve u odnosu na one iznesene u polazišnim Pregovaračkim stajalištima.

Dodatno, gotovo u svim Zajedničkim stajalištima Europske unije za otvaranje poglavlja pregovora, EU je odredila uvjete odnosno *mjerila za zatvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja*. Ukupno je određeno 104 mjerila za privremeno zatvaranje 31 pregovaračkog poglavlja, među njima 10 mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava.

Preduvjet za zatvaranje pregovora u svakom pojedinom poglavlju pregovora bio je usvajanje europske pravne stečevine, odnosno usklađivanje zakonodavstva i njegova primjena u

određenom području. Hrvatska je ispunjavanje mjerila i drugih obveza za zatvaranje pojedinog poglavlja pregovora dokumentirala kroz sveobuhvatna *Izvješća o ispunjavanju obveza* iz tog poglavlja pregovora, koja je upućivala Europskoj komisiji, a nakon postizanja dogovora između EU i Republike Hrvatske o svim pregovaračkim zahtjevima obiju strana u nekom poglavlju, poglavlja su se privremeno zatvarala, o čemu se donosila formalna odluka. Europska unija usvajala je *Zajednička stajališta Europske unije za zatvaranje pojedinih poglavlja pregovora*, koja je razmijenila s Republikom Hrvatskom na sastancima međuvladinih konferencija, čime su pregovori u pojedinom poglavlju ujedno privremeno zatvarani.

Vlada Republike Hrvatske je po privremenom zatvaranju pojedinih poglavlja zadužila nadležna tijela državne uprave da i nakon privremenog zatvaranja poglavlja kontinuirano provode sve preostale obveze koje proizlaze iz Zajedničkih stajališta Europske unije, ali i obveze koje proizlaze iz Pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske.

Europska komisija objavila je 10. lipnja 2011. da je završila tehničke pregovore s Republikom Hrvatskom i pozvala je države članice EU da donesu odluku o zatvaranju pregovora. Zeleno svjetlo Hrvatskoj dali su i europski čelnici. Europsko vijeće, sastavljeno od čelnika 27 zemalja članica EU, okupilo se 23. i 24. lipnja 2011. na, za Hrvatsku povijesnom, dvodnevnom summitu u Bruxellesu na kojem je donijelo odluku o zaključenju hrvatskih pristupnih pregovora do kraja lipnja i potpisivanju pristupnog ugovora do kraja 2011. godine.

Zatvaranjem posljednjih četiriju poglavlja pregovora na međuvladinoj konferenciji 30. lipnja 2011. u Bruxellesu, Hrvatska je i službeno zaključila ukupne pregovore s Unijom.

Na međuvladinoj konferenciji o pristupanju na ministarskoj razini u Bruxellesu zatvorena su sljedeća poglavlja: 8. Tržišno natjecanje, 23. Pravosuđe i temeljna prava, 33. Financijske i proračunske obveze i 35. Ostala pitanja. Pregovori su zaključeni posljednjeg dana mađarskog polugodišnjeg predsjedanja EU-om te ih je s mađarske strane zaključio mađarski ministar vanjskih poslova János Martonyi, a Hrvatsku je na međuvladinoj konferenciji predstavljao potpredsjednik Vlade i ministar vanjskih poslova Hrvatske Gordan Jandroković.

Hrvatski pregovori, koji su službeno otvoreni 3. 10. 2005., trajali su 5 godina i nepunih 9 mjeseci. U poglavlju 35. Ostala pitanja utvrđeno je da će Komisija i nakon zaključenja pregovora pratiti ispunjavanje obveza iz pregovora sve do ulaska Hrvatske u punopravno članstvo (monitoring), a posebna pozornost posvetit će se trima poglavljima: 23. Pravosuđu i temeljnim pravima, 8. Tržišnom natjecanju i 24. Pravdi, slobodi i sigurnosti. Za ta tri poglavlja Komisija će

Vijeću EU podnositi izvješća dvaput godišnje. Odredbe o praćenju Hrvatske sve do pristupanja u članstvo EU, uvedene su i u tekst Pristupnog ugovora, u članak 36. Akta o pristupanju.

5.4.2. Obveze usklađivanja zakonodavstva

Kao zakonodavno tijelo Hrvatski je sabor imao značajnu ulogu u procesu pristupanja Hrvatske Uniji. Jedan od važnijih datuma u tom procesu bio je 5. prosinca 2001., kada je Sabor donio Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica i Zakon o potvrđivanju Privremenog sporazuma o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska je preuzela obvezu implementiranja načela i pravila zakonodavstva EU u nacionalno zakonodavstvo. Postupak usklađivanja zakonodavstva provodio se u suradnji tijela državne uprave u pripremi zakonodavnih prijedloga i Hrvatskoga sabora pri donošenju zakona. Kako bi izravno sudjelovao u postupku usklađivanja zakonodavstva, Hrvatski je sabor još 2000. osnovao Odbor za europske integracije s nadležnošću praćenja procesa usklađivanja. Od 1. prosinca 2001. tijela državne uprave su u pripremi zakonodavnih prijedloga kojima se usklađuje hrvatsko zakonodavstvo s pravnom stečevinom Unije bila obvezna priložiti ispunjenu Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz podudarnosti odredbi prijedloga propisa s odredbama propisa EU. Upravo je Odbor za europske integracije bio nadležan verificirati imaju li zakonski prijedlozi iz uskladbe koji su ušli u saborsku proceduru potrebne instrumente usklađivanja, tj. Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz. Ukoliko to nisu imali, vraćeni su na doradu Vladi Republike Hrvatske.

Pravna stečevina EU naziv je koji se odnosi na cjelokupno dosad akumulirano pravo EU, odnosno na skup pravnih normi i odluka koje obvezuju sve zemlje članice unutar EU. Svaka država koja želi pristupiti u članstvo mora prihvatiti i u svoje zakonodavstvo ugraditi pravnu stečevinu Unije. Njezine norme proizlaze iz Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije te Ugovora o Europskoj zajednici za atomsku energiju, kao i normi koje su usvojene na temelju Osnivačkih ugovora.

„Pravo EU moguće je podijeliti na *primarno i sekundarno. Primarno pravo* čine akti država članica. Riječ je o pravnim izvorima koje su izravno, bez posredovanja institucija Unije prihvatile države članice. Primarno pravo čine Osnivački ugovori. Po prvi put po stupanju na

snagu Lisabonskog ugovora, Osnivački ugovor obuhvaća i Povelju temeljnih prava EU. Povelja je izdvojeni dokument, a po pravnoj je snazi izjednačena s Ugovorima na temelju odredbe članka 6. UEU. *Sekundarno pravo* proizlazi iz Osnivačkih ugovora na temelju njihovih izričitih odredaba. Ono nastaje aktivnošću institucija EU. Riječ je o pravnim pravilima koja nastaju i stupaju na snagu prema ugovorom propisanom postupku i u okvirima regulatorne nadležnosti Europske unije. Sekundarni izvori prava EU propisani su čl. 288. UFEU. Navedena odredba slijedi tipologiju ranijeg čl. 249. UEU, te razlikuje uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. (...) Izvore prava EU čine Osnivački ugovori i drugi ugovori koje su između sebe zaključile države članice, akti institucija Europske unije koji se donose na temelju takvih ugovora (uključujući i međunarodne ugovore koje sklapa Unija), praksa Europskog suda, te opća načela prava EU“ (Ćapeta, Rodin, 2011: 10-11).

„Opća načela prava EU artikuliraju se kroz praksu Europskog suda. Može ih se smatrati inherentnim temeljnom pravnom poretku EU, te stoga i njih valja ubrojiti u primarne izvore prava EU. Njihov broj nije određen, a kao primjer je moguće navesti načela poput pravne sigurnosti, učinkovite pravne zaštite, proporcionalnosti, zabrane retroaktivnosti, jednakog postupanja, ili pak zaštite temeljnih ljudskih prava. Opća načela prava EU obvezuju institucije EU i države članice. Pravo EU koje im je suprotno može biti poništeno pred Europskim sudom, a nacionalno pravo koje im je suprotno, nacionalni sudovi moraju izuzeti iz primjene“ (Ćapeta, Rodin, 2011: 17-18).

Pristupanje u članstvo Unije uvjetovano je prihvaćanjem svih prava i obveza na kojima se zasniva EU i njezin institucionalni okvir, obuhvaćenih pod pojmom pravne stečevine EU (franc. acquis communautaire). Cjelokupna je pravna stečevina za potrebe pregovora o pristupanju podijeljena u 35 tematskih poglavlja koja se ujedno smatraju i poglavljima pregovora. Država kandidatkinja ne pregovora o pravnoj stečevini EU, nego o uvjetima i načinu njezina preuzimanja i primjene. Upravo stoga pregovori o pristupanju često se i ne smatraju klasičnim pregovorima, već procesom prilagodbe države kandidatkinje političkom, pravnom, gospodarskom, ali i vrijednosnom sustavu EU. Do ulaska u članstvo EU svaka država kandidatkinja dužna je preuzeti cijelu pravnu stečevinu EU i biti sposobna za njenu učinkovitu primjenu. Ako država kandidatkinja do trenutka stupanja u punopravno članstvo zbog opravdanih razloga ne može u potpunosti prihvatiti i primijeniti pravnu stečevinu u pojedinom poglavlju pregovora, može u tom poglavlju zatražiti tzv. prijelazna razdoblja. To su dodatna vremenska razdoblja za potpuno

usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU na određenom području i nakon pristupanja u članstvo.

Prijelazna razdoblja za primjenu pravne stečevine mogu biti dogovorena i u interesu EU. Nakon postizanja dogovora između EU i države kandidatkinje o pojedinom poglavlju pregovora, uz ispunjenost preduvjeta za njegovo zatvaranje, ono se privremeno zatvara. Međutim, nijedno poglavlje nije konačno zatvoreno sve do završetka pregovora o svim poglavljima.

Tijekom cjelokupnog razdoblja pristupanja Komisija prati napredak države kandidatkinje i o tome redovito izvješćuje Vijeće EU te priprema godišnja izvješća o napretku države kandidatkinje, a o tijeku pregovora redovito se izvješćuje i Europski parlament. U slučaju da se u državi kandidatkinji utvrde ozbiljna i stalna kršenja načela slobode i demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava, na prijedlog Komisije, Vijeće EU može odlučiti o privremenoj obustavi pregovora kao i utvrditi uvjete za njihov nastavak.

5. 5. Pregovori u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava

Od posebne važnosti za konsolidaciju demokracije u Hrvatskoj i stvaranje – terminologijom W. Merkela rečeno – funkcionalne usidrene demokracije pravne države, bilo je ispunjavanje uvjeta utvrđenih u pregovaračkom poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava. Stoga ovdje ukratko opisujem sadržaj i tijek pregovora i hrvatskih nastojanja da se ispune uvjeti za zatvaranje tog poglavlja koji su u bliskoj vezi s ispunjavanjem političkih kriterija za članstvo, dok se uloga Hrvatskoga sabora u provedbi institucionalnih reformi koje su proizašle iz uvjeta utvrđenih u tom pregovaračkom poglavlju analizira u IV. dijelu rada. U tom dijelu disertacije posvećenom zakonodavstvu proizašlom iz pregovora u Poglavlju 23., izdvojila sam one zakonodavne aktivnosti kojima je cilj podizanje razine zaštite ljudskih prava, ponajprije krovnim Zakonom o suzbijanju diskriminacije, gdje je središnje tijelo nadležno za koordinaciju aktivnosti na suzbijanju diskriminacije Ured pučkog pravobranitelja, kojem Ustav garantira samostalnost i neovisnost u radu te imunitet kakav imaju i zastupnici u Saboru. Također, izdvojila sam one zakonodavne aktivnosti kojima je cilj jačanje horizontalne odgovornosti i kontrole vlasti, ponajprije jačanjem neovisnosti sudstva. Zakonodavno razmatranje završavam prikazom seta zakona iz područja suzbijanja korupcije i preventivnog djelovanja u cilju borbe protiv korupcije.

Analizom donesenog zakonodavstva vezanog za Poglavlje 23. vidjet će se je li i kakav je napredak ostvaren u institucionalizaciji prava, ali i u njihovoj provedbi u ključnim područjima Poglavlja 23. vezanim uz ispunjavanje političkih kriterija za članstvo u EU, čime će se odgovoriti na istraživačko pitanje: „Kako je Hrvatski sabor djelovao u procesu europskih integracija i je li svojim djelovanjem pridonio konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj?“

Pregovori u Poglavlju 23. otvoreni su na međuvladinoj konferenciji 30. lipnja 2010., nakon što je Hrvatska ispunila sva mjerila EU za otvaranje tog poglavlja koja je pred nju postavilo Vijeće EU na temelju prijedloga Europske komisije nakon provedenog analitičkog pregleda zakonodavstva (screeninga) za to poglavlje.

Eksplanatorna faza analitičkog pregleda provedena je 7. i 8. rujna 2006. godine, a bilateralna 17. i 18. listopada 2006. godine. Europska komisija 11. siječnja 2007. godine predstavila je državama članicama EU *Izvješće o provedenom analitičkom pregledu (screeningu),* u kojemu je predložila *tri mjerila za otvaranje pregovora,* sa čime su se države članice suglasile te je Hrvatska pismom portugalskog predsjedništva EU 21. prosinca 2007. službeno obaviještena o sljedećim mjerilima za otvaranje pregovora u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava:

1. Hrvatska treba predstaviti Europskoj komisiji revidirani Akcijski plan za reformu pravosuđa, uključujući vremenske okvire, odgovorna tijela i potreban proračun za njegovu provedbu s posebnim naglaskom na: a) neovisnost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa, posebno u imenovanju i upravljanju karijerama sudaca i državnih odvjetnika; b) mjerama za poboljšanje učinkovitosti pravosuđa, uključujući racionalizaciju sudačke mreže; c) uvođenju sveobuhvatnog sustava besplatne pravne pomoći; d) integritetu postupaka koji se odnose na suđenja za ratne zločine, u smislu domaćih suđenja za ratne zločine i isto tako postupaka ustupljenih hrvatskom pravosuđu od strane Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju. Hrvatska treba ojačati Samostalni odjel za strateški razvoj Ministarstva pravosuđa, na način da može na odgovarajući način pratiti provedbu Strategije reforme pravosuđa i osigurati koordinaciju uključenih tijela.

2. Hrvatska treba predstaviti Europskoj komisiji revidirani Nacionalni program suzbijanja korupcije s pripadajućim akcijskim planovima, uključujući vremenski okvir, odgovorna tijela i potreban proračun za njegovu provedbu s posebnim naglaskom na: a) osnivanju učinkovitog institucionalnog mehanizma koordinacije za provedbu i nadziranje ankorupcijskih napora; b) učinkovitosti zakonodavstva o financiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja u vezi

sprječavanja korupcije; c) mjerama sprječavanja sukoba interesa. Hrvatska treba osnažiti Samostalni odjel za strateški razvoj Ministarstva pravosuđa na način da može pratiti provedbu Nacionalnog programa i osigurati koordinaciju uključenih tijela.

3. Hrvatska treba predstaviti Europskoj komisiji dva odvojena plana, uključujući vremenski okvir, odgovorna tijela i potreban proračun za njihovu provedbu za: a) potpunu provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, i b) ubrzanu provedbu Programa stambenog zbrinjavanja na područjima od posebne državne skrbi i izvan njih za one izbjeglice koji su bivši nositelji stanarskog prava i žele se vratiti. Hrvatska treba ispuniti rokove za 2007. godinu koje je sama postavila i odlučiti o mjerama za rješavanje pitanja konvalidacije.

Hrvatska je 27. 6. 2008. dostavila Europskoj komisiji dokumentaciju o ispunjenju sva tri mjerila za otvaranje poglavlja, kako bi se pokrenuo postupak verifikacije ispunjavanja mjerila, u cilju započinjanja pregovora. Međutim, pregovori u tom poglavlju otvoreni su tek za dvije godine, 30. 6. 2010. godine.

Slijedom pozitivne ocjene Komisije o ispunjenju mjerila za otvaranje, te nakon usuglašavanja država članica s preporukom Komisije, španjolsko predsjedništvo Europske unije 18. 2. 2010. pozvalo je Hrvatsku na predaju Pregovaračkog stajališta u ovom poglavlju.

Vlada Republike Hrvatske usvojila je *Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava* još 25. 3. 2009., a ažurirano Pregovaračko stajalište Vlada je usvojila 19. 2. 2010. i predala ga španjolskom predsjedništvu Europske unije.

Pregovaračkim stajalištem Hrvatska se obvezala prihvatiti pravnu stečevinu kakva je na snazi 1. 1. 2010. te ostvariti njenu punu provedbu do pristupanja EU. Hrvatska nije tražila trajna izuzeća niti prijelazna razdoblja za provedbu pravne stečevine obuhvaćene ovim poglavljem.

Nakon što je Hrvatska predala svoje pregovaračko stajalište za Poglavlje 23., Europska unija je 25. 5. 2010. usvojila *Zajedničko stajalište Europske unije za Poglavlje 23.*, kojim je utvrdila *deset mjerila za privremeno zatvaranje tog poglavlja*, koja glase:

1. Hrvatska treba ažurirati Strategiju reforme pravosuđa i pripadajući Akcijski plan te osigurati njihovu djelotvornu provedbu, a posebno: osigurati dovoljne institucionalne kapacitete za upravljanje pravosudnim reformama, uključujući i pomna (pre)ispitivanja i nadzor (*scrutiny*) donesenog zakonodavstva.

2. Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost u pravosuđu, a posebno: a) uspostaviti evidencije rezultata u provedbi (*track record*) u

regrutiranju/primanju u profesiju i imenovanju sudaca, državnih odvjetnika i predsjednika sudova na temelju primjene jedinstvenih, transparentnih, objektivnih te na nacionalnoj razini primjenjivih i u zakone ugrađenih kriterija, te osigurati da Državna škola za suce i državne odvjetnike započne s efektivnim radom; b) reformirati i ojačati Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće, kako bi ta tijela obavljala svoje ključne funkcije profesionalno, neovisno i bez političkog ili drugog utjecaja, a posebno kod imenovanja i upravljanja karijerama sudaca i državnih odvjetnika te u stegovnim (disciplinskim) postupcima.

3. Hrvatska treba poboljšati učinkovitost pravosuđa, a posebno: a) značajno smanjiti zaostatke u (neriješenim) predmetima na sudovima, posebno u pogledu starih građanskih i kaznenih predmeta i odluka/rješenja o ovrsi, te poduzeti odgovarajuće pravne i organizacijske mjere kako bi spriječila neopravdana kašnjenja u sudskim predmetima, poboljšala korištenje alternativnih načina rješavanja sporova i uspostavila evidencije rezultata u provedbi (*track record*) novih građansko-procesnih i kazneno-procesnih zakona; b) postići napredak u osiguravanju fizičke infrastrukture i kompjutorizacije sudova, uvođenju sustava za upravljanje predmetima; c) nastaviti provedbu racionalizacije mreže općinskih i prekršajnih sudova te osigurati učinkovito funkcioniranje spojenih sudova, kao i precizno predvidjeti dugoročna logistička i financijska sredstva za dovršetak procesa racionalizacije; usvojiti jasno definiran plan za racionalizaciju županijskih i trgovačkih sudova.

4. Hrvatska treba poboljšati postupanje u domaćim predmetima ratnih zločina, posebice: a) uspostaviti evidencije rezultata u provedbi *(track record)* u vezi nepristranog postupanja nadležnih tijela i sudova u domaćim predmetima ratnih zločina, te poduzeti djelotvorne akcije, naročito kroz osiguravanje pravilnih istraga i kaznenih progona u vezi još neistraženih i neprocesuiranih zločina, uključujući usvajanje i provedbu jasne strategije koja će se baviti, između ostalog, regionalnim diskrepancijama unutar Hrvatske, kao i nastavak angažiranosti Hrvatske na bilateralnoj i regionalnoj razini; b) provesti akcijski plan za reviziju presuda in absentia, kao i nove odredbe Zakona o kaznenom postupku o obnovi postupaka i korištenju drugih pravnih lijekova (npr. zaštite zakonitosti) kojima bi se osigurala obnova postupaka, te osigurati pravilno i nepristrano postupanje svih pravosudnih tijela u tim obnovljenim postupcima.

5. Hrvatska treba uspostaviti evidencije rezultata u provedbi (*track record*) učinkovitih i djelotvornih istraga, kaznenih progona i sudskih odluka u predmetima organiziranog kriminala i korupcije, na svim razinama, uključujući i slučajeve kriminala i korupcije na visokim razinama i

u osjetljivim sektorima, kao što je javna nabava, a posebice: a) daljnje ojačati operativne kapacitete USKOK-a; b) poduzeti mjere za poboljšavanje učinkovitosti policije, uključujući depolitizaciju i povećani profesionalizam, specijalizaciju (naročito u vezi financijskih kaznenih djela) kao i poboljšanu međuresornu i međunarodnu suradnju; c) učinkovito primijeniti odredbe čl. 82. Kaznenog zakona o oduzimanju imovinske koristi, kao i uspostaviti odgovarajuće tijelo za upravljanje sredstvima oduzetim u kaznenom postupku; d) povećati kapacitet sudova za odgovarajuće postupanje s predmetima.

6. Hrvatska treba ojačati mjere prevencije u borbi protiv korupcije, a posebno: a) povećati transparentnost i integritet javne uprave i trgovačkih društava u vlasništvu države, uključujući kroz poboljšavanje zakonodavnog okvira u pogledu pristupa informacijama i njegovu provedbu; b) izmijeniti propise u vezi financiranja političkih stranaka, kako bi se oni, između ostalog, proširili i na pitanja izbornih kampanja te kako bi se poboljšala transparentnost i neovisan nadzor (revizija); c) osigurati učinkovito zakonodavstvo i sustave koji štite od sukoba interesa i sankcioniraju ga na svim razinama javne uprave te nadzirati i verificirati izjave o imovini (imovinske kartice) javnih dužnosnika i sudaca, uključujući i odvraćajuće sankcije za slučaj nepoštivanja propisa, kao i uspostaviti rezultate u provedbi *(track record)* na tim područjima.

7. Hrvatska treba ojačati zaštitu manjina, osobito kroz učinkovitu provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, a posebno: a) poduzeti korake s ciljem osiguravanja vidljivog poboljšanja u opsegu zapošljavanja nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i tijelima jedinica lokalne i područne samouprave, u policiji i pravosuđu, te uspostaviti djelotvoran sustav statističkog praćenja; b) provesti sveobuhvatnu studiju u pogledu podzastupljenosti manjina u širem javnom sektoru koji nije pokriven Ustavnim zakonom i usvojiti plan za rješavanje uočenih nedostataka; c) poduzeti mjere koje su usmjerene na pomirbu i toleranciju među građanima, kroz obrazovanje i reviziju uloge školstva, te putem medija, kao i kroz odgovarajuće odgovore na političkoj i pravosudnoj razini na rasističke ili ksenofobične incidente.

8. Hrvatska treba riješiti preostala pitanja na području povratka izbjeglica, a posebno: a) potpuno provesti Akcijski plan za provedbu stambenog zbrinjavanja izbjeglica-bivših nositelja stanarskog prava koji se žele vratiti u Republiku Hrvatsku; b) poboljšati postupanje sa žalbama na odbijene zahtjeve za obnovu kuća, ukloniti zaostatke u rješavanju postojećih žalbi, te ostvariti značajan napredak u obnovi preostale imovine.

9. Hrvatska treba poboljšati zaštitu ljudskih prava, a posebno: a) poboljšati pristup pravosudnoj zaštiti, osobito kroz osiguravanje poboljšane provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći; b) uspostaviti evidencije rezultata u provedbi (*track record*) Zakona o suzbijanju diskriminacije i zakonskih odredbi o zločinima iz mržnje, osiguravajući da provedbena tijela u tim slučajevima postupaju učinkovito, te da se ojača Ured pučkog pravobranitelja.

10. Puna suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju ostaje ključna za napredak Hrvatske u pristupnom procesu, kao i za privremeno zatvaranje ovog poglavlja, a u skladu s Pregovaračkim okvirom usvojenim od strane Vijeća EU 2005. godine.

Poglavlje 23. otvoreno je za pregovore na sjednici međuvladine konferencije 30. 6. 2010. na kojoj su razmijenjeni Pregovaračko stajalište Hrvatske i Zajedničko stajalište EU u tom poglavlju, čime je započela druga, sadržajna faza pregovora, tijekom koje je Hrvatska pregovarala o uvjetima pod kojima će prihvatiti i primijeniti pravnu stečevinu EU u tom poglavlju.

Europska komisija je 2. 3. 2011. objavila *Privremeno izvješće Vijeću i Europskom parlamentu o reformama u Hrvatskoj na polju pravosuđa i temeljnih prava (Poglavlje 23.),* referirajući se na ispunjavanje 10 mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Ujedno, Komisija je tamo gdje je smatrala potrebnim, revidirala mjerila, tj. uvela dodatne obveze potrebne za zaključenje Poglavlja 23. Mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. pokrivaju četiri područja: pravosuđe; borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala; temeljna prava; suradnju s Haškim sudom, a većina mjerila podijeljena je na tzv. podmjerila, koja se odnose na provedbene mjere i uspostavu evidencije rezultata u provedbi, kako je prethodno izloženo. Komisija u izvješću naglašava da Poglavlje 23. zahtijeva uspostavu uvjerljivih i pouzdanih dokaza o napretku i stoga je vjerojatno da će biti među posljednjim poglavljima koja će se privremeno zatvoriti. U Zaključcima Privremenog izvješća Komisija konstatira: „Hrvatska je napravila značajan napredak u području pravosuđa i temeljnih prava. Međutim, preostalo je još posla, posebice u uspostavi uvjerljive evidencije rezultata u području pravosuđa i borbe protiv korupcije, rješavanju pitanja nekažnjivosti ratnih zločina i rješavanja pitanja vezanih uz povratak izbjeglica. Stoga Komisija ohrabruje Hrvatsku da udvostruči napore kako bi ispunila sva mjerila iz Zajedničkog stajališta EU kod otvaranja pregovora u Poglavlju 23. iz lipnja 2010., te kako bi riješila preostala pitanja navedena u ovom dokumentu. Komisija će nadzirati napredak Hrvatske i nadalje podupirati Hrvatsku kroz tehničku i financijsku pomoć kako bi se osiguralo da ispuni mjerila iz ovog

poglavlja. Čim se Europska komisija uvjeri da je Hrvatska ispunila sva mjerila za zatvaranje, pripremit će izvješće o ispunjavanju mjerila i prijedlog stajališta Europske unije za zatvaranje poglavlja, te ga poslati Vijeću, u skladu s propisanim postupkom."

Nakon objave Privremenog izvješća Europske komisije o reformama u Hrvatskoj u području pravosuđa i temeljnih prava, Hrvatska je izradila Plan aktivnosti za ispunjavanje svih preostalih zahtjeva vezanih uz Poglavlje 23., prateći mjerila za zatvaranje te popis obveza koje je u sklopu Privremenog izvješća objavila Komisija. Hrvatska Vlada odlučila je periodično izvještavati Komisiju o provedbi preostalih dijelova mjerila za zatvaranje Poglavlja 23.

Vlada RH je 12. svibnja 2011. usvojila i Europskoj komisiji predala *Završno izvješće Republike Hrvatske o ispunjavanju svih obveza u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava.* Izvješće se odnosi na razdoblje od 19. veljače 2010. kada je Hrvatska predala svoje Pregovaračko stajalište za Poglavlje 23. Predsjedništvu EU do 12. svibnja 2011. godine. U Uvodu Izvješća, između ostalog, navodi se: „Ovo je sveobuhvatno izvješće koje prikazuje sve aktivnosti i mjere koje je Hrvatska poduzela s ciljem ispunjavanja obveza koje proizlaze iz Pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske i Zajedničkog stajališta EU za Poglavlje 23., uključujući i utvrđena mjerila za zatvaranje poglavlja. Hrvatska je mišljenja da su mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. dostatno ispunjena, te će nastaviti izvještavati o svim pitanjima obuhvaćenim tim poglavljem, posebice o daljnjem napretku u ostvarivanju rezultata u provedbi *(track record)".*

Na 102 stranice izvješća, Vlada je izvijestila o napretku u reformi pravosuđa, kadrovskom i financijskom jačanju sudova te većoj neovisnosti pravosudnih tijela, prvenstveno Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća. Izvješću su priložene tablice DORH-a i USKOK-a s konkretnim podacima u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala. Vlada je potkrijepila Izvješće i informacijama o donesenim zakonima čiji je cilj spriječiti razvoj korupcije, poput Zakona o pravu na pristup informacijama, Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, Zakona o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem i dr. U Izvješću se govori i o procesuiranju ratnih zločina pred specijaliziranim sudovima u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu, te o listi prioriteta rješavanja još neistraženih i/ili neprocesuiranih ratnih zločina, o čemu će Ministarstvo pravosuđa i Ministarstvo unutarnjih poslova izraditi izvješće do 15. 9. 2011. Što se tiče suradnje s Međunarodnim kaznenim sudom, a što je jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., Vlada konstatira da je ona otvorena i potpuna, u skladu s Ustavnim

zakonom o suradnji sa Sudom. U izvješću se navodi i da je Vlada usvojila akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, te plan njihova zapošljavanja u državnim službama do 2013. godine.

Glavni pregovarač Republike Hrvatske Vladimir Drobnjak prilikom predstavljanja Izvješća na 63. sjednici Nacionalnog odbora održanoj u Hrvatskom saboru 3. lipnja 2011. kazao je: „Izvješće o ispunjavanju obveza u Poglavlju 23. standardno je završno izvješće koje je metodološki razrađeno kao i druga takva izvješća za potrebe zatvaranja poglavlja, u trenutku kada je u dogovoru s Komisijom procijenjeno da su mjerila za zatvaranje ispunjena. Izvješće prati ispunjavanje 10 mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. pa je i strukturirano u 10 tematskih cjelina: strategija reforme pravosuđa; neovisnost pravosuđa; učinkovitost pravosuđa; postupanje u domaćim predmetima ratnih zločina; suzbijanje korupcije; sprječavanje korupcije; zaštita manjina; povratak izbjeglica; zaštita ljudskih prava i puna suradnja sa Haškim sudom.“

Neven Mimica, predsjednik Odbora za europske integracije Hrvatskoga sabora i član Nacionalnog odbora, tom prigodom kazao je: „Nakon ovakvog Izvješća i nakon dodatnih razjašnjenja koja je Europska komisija dobila, više nema sumnje u to kako će izgledati nacrt zajedničkih pozicija koje će Komisija predstaviti zemljama članicama idući tjedan. Nema sumnje da će on biti pozitivan i bit će u osnovi prijedlog da se Poglavlje 23. zatvori. Prema tome, pozdravljam ovakav sadržaj Izvješća, kao i činjenicu da je Hrvatska došla u mogućnost razgovora sa zemljama članicama o zatvaranju Poglavlja 23. Nacionalni odbor je u tome imao svoju značajnu i veliku ulogu.“

Vrlo brzo nakon upućivanja Završnog izvješća Republike Hrvatske o ispunjavanju obveza u Poglavlju 23., uslijedila je pozitivna ocjena potpredsjednice Europske komisije i povjerenice za pravosuđe Viviane Reding koja je izrazila zadovoljstvo hrvatskim izvješćem te preporučila povjereniku za proširenje Europske komisije Štefanu Füleu zatvaranje Poglavlja 23. prije ljeta 2011. Predsjednik Europske komisije José Manuel Barroso 10. 6. 2011. u pisanom priopćenju objavio je da je Europska komisija predložila Vijeću EU zatvaranje preostala četiri poglavlja u pregovorima s Hrvatskom, među kojima je i Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava. Europski čelnici na sastanku Europskog vijeća 24. 6. 2011. u Bruxellesu poduprli su završetak pregovora s Hrvatskom do kraja lipnja i potpisivanje pristupnog ugovora do kraja godine. Također, zaključili su da je nužan monitoring reformskih napora Hrvatske sve do trenutka pristupanja u članstvo, kako bi se dobila jamstva za provedbu započetih reformi. U slučaju eventualnog neispunjavanja

obveza, u zaključcima se navodi da Vijeće može kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije donijeti „odgovarajuće mjere“.

Europska unija usvojila je 29. 6. 2011. godine *Zajedničko stajalište Europske unije za zatvaranje Poglavlja 23.*, kojim je utvrdila da je Republika Hrvatska ispunila uvjete za zatvaranje pregovora u tom poglavlju. Međutim, EU konstatira da se nadzor (monitoring) nastavlja i nakon završetka pregovora, sve do pristupanja Hrvatske. Stoga (EU) potiče Hrvatsku da nastavi proces usklađivanja s pravnom stečevinom te s njenom učinkovitom primjenom i provedbom, te da općenito, i prije pristupanja razvije politike i instrumente što sličnije onima u EU.

Na posljednjoj međuvladinoj konferenciji o pristupanju na ministarskoj razini u Bruxellesu 30. 6. 2011. Hrvatska je zatvorila pregovore u poglavljima 8. Tržišno natjecanje, 23. Pravosuđe i temeljna prava, 33. Financijske i proračunske odredbe i 35. Ostala pitanja. Dogovoreno je da se Hrvatska i dalje nadgleda, ali to više nije praćenje napretka Hrvatske u pregovorima, već praćenje provedbe svih preuzetih obveza iz pregovora, s posebnim naglaskom na tri poglavlja, 8., 23. i 24., sve do ulaska u članstvo.

Upravo u Zajedničkom stajalištu EU za Poglavlje 35. Ostala pitanja koje je EU usvojila 29. 6. 2011. *u točci 7. Pretpristupno praćenje i zaštitne klauzule,* utvrđen je način i metodologija provođenja pretpristupnog praćenja ispunjavanja svih obveza koje je Republika Hrvatska preuzela tijekom pregovora o pristupanju, s posebnim naglaskom na obveze preuzete u poglavljima 8., 23. i 24. Utvrđeno je da će se pratiti hrvatsko ispunjavanje obveza iz pristupnih pregovora sve do ulaska u punopravno članstvo, a Europska komisija zadužuje se za provođenje monitoringa. Monitoring od strane Komisije sastojat će se od monitoring tablica koje će se redovito ažurirati, dijaloga u okviru SSP-a, stručnih misija za procjenu, te kad je to potrebno, pisama za rano upozoravanje koja će biti upućena hrvatskim vlastima. U jesen 2011. Komisija će objaviti izvješće o napretku, a sljedeće (2012.) godine u isto vrijeme objavit će sveobuhvatno izvješće o monitoringu. Veća pozornost će se posvetiti trima poglavljima: Pravosuđe i temeljna prava, Tržišno natjecanje i Pravda, sloboda i sigurnost. Za ta tri poglavlja Komisija će podnositi izvješća dvaput godišnje. U Zajedničkom stajalištu EU za Poglavlje 35. Ostala pitanja, nisu konkretno definirane mjere u slučaju neispunjavanja obveza, nego se kaže da „Vijeće kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije može donijeti sve potrebne mjere ako se pitanja koja izazivaju zabrinutost pojave tijekom monitoringa. Mjere bi bile na snazi samo dok je to nužno i povukle bi se čim se relevantno pitanje efikasno riješi.“

Odredbe o pretpristupnom praćenju (monitoringu) unesene su u Pristupni ugovor, sadržane su u članku 36. Akta o pristupanju koji se primjenjuje od potpisivanja Pristupnog ugovora sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU, a glase: „Praćenje od strane Komisije osobito je usmjereno na obveze koje je Hrvatska preuzela u području pravosuđa i temeljnih prava (Prilog VII.), uključujući trajni razvoj evidencije ostvarenih rezultata u reformi i učinkovitosti pravosuđa, nepristranom postupanju u predmetima ratnih zločina i borbi protiv korupcije. Dodatno, praćenje od strane Komisije usmjereno je na područje slobode, sigurnosti i pravde, uključujući provedbu i ispunjavanje zahtjeva Unije u pogledu upravljanja vanjskim granicama, policijske suradnje, borbe protiv organiziranog kriminala i pravosudne suradnje u građanskim i kaznenim stvarima, kao i na obveze u području politike tržišnog natjecanja, uključujući restrukturiranje brodograđevne industrije (Prilog VIII.) i sektora čelika (Prilog IX.).“

Ove odredbe pokazatelj su prevladavajućeg mišljenja u EU da Hrvatska u trenutku zaključenja pregovora, ali i u trenutku potpisivanja Pristupnog ugovora još nije konsolidirala demokraciju, ponajprije jer nije u potpunosti ispunila obveze iz tri pregovaračka poglavlja 8., 23. i 24., što potkrepljuje tekst Pristupnog ugovora. Radi se o obvezama iz pregovaračkih područja u kojima je Hrvatska bila ispod europskih standarda.

Europska komisija je 12. 10. 2011., u skladu s člankom 49. UEU, usvojila i objavila pozitivno Mišljenje o spremnosti Hrvatske za stupanje u punopravno članstvo EU, predviđeno za 1. 7. 2013., čime je na strani EU ispunjen važan formalno pravni korak prema potpisivanju Ugovora o pristupanju. U Mišljenju se navodi da će EU i dalje, sve do pristupanja u članstvo, pažljivo pratiti kako Hrvatska ispunjava preuzete obveze, osobito na područjima borbe protiv korupcije, temeljnih prava i politike konkurentnosti.

Komisija za Hrvatsku daje sljedeću ocjenu: „Pregovori o pristupanju sa Hrvatskom su zatvoreni u lipnju. Ovo je rezultat činjenice da je Hrvatska tijekom proteklih godina ispunila kriterije u preostalim područjima, uključujući i složena poglavlja kao što su Pravosuđe i temeljna prava i Tržišno natjecanje. Hrvatska je postigla značajne rezultate u borbi protiv korupcije, uvela nov objektivan i transparentan sustav imenovanja sudaca i tužitelja, te u velikoj mjeri poboljšala provedbu programa stambenog zbrinjavanja izbjeglica i povratnika. Restrukturiranje brodogradilišta koja su u teškoćama je u Hrvatskoj značajno napredovalo. Rezultati pregovora o pristupanju će biti utjelovljeni u ugovoru o pristupanju, koji bi, kako je Europsko vijeće predvidjelo u lipnju, trebao biti potpisan do kraja godine. Time bi se omogućilo da se Hrvatska

pridruži EU 1. srpnja 2013. pod uvjetom da se završe potrebni postupci ratifikacije. Hrvatska je postigla veoma visoki nivo pripremljenosti za preuzimanje obaveza koje proizlaze iz članstva po pristupanju. Ona nastavlja ispunjavati političke kriterije iz Kopenhagena. Očekuje se da će zadovoljiti ekonomske kriterije i kriterije acquisa do 1. srpnja 2013. godine. Ovaj zamah se treba očuvati. Hrvatska treba nastaviti nadgradnju provedenih reformi i kapaciteta koji su razvijeni tijekom pretpristupnih pregovora. Komisija će pažljivo pratiti ispunjavanje svih obaveza koje je Hrvatska preuzela i njene kontinuirane pripreme za preuzimanje obaveza iz članstva po pristupanju. Nadgledanje će se posebno fokusirati na obaveze koje je Hrvatska preuzela u sljedećim područjima: pravosuđe i temeljna prava, pravda, sloboda i sigurnost, kao i tržišno natjecanje“. Razvidno je da Komisija ocjenjuje da obveze iz članstva nisu u cijelosti ispunjene, usprkos davanja pozitivnog mišljenja o pristupanju Hrvatske EU.

Na dvodnevnoj sjednici Europskog parlamenta, održanoj u Bruxellesu 30. 11. i 1. 12. 2011., zastupnici Europskog parlamenta raspravljali su, a potom glasovali o davanju pristanka na potpisivanje Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Zastupnici Europskoga parlamenta 1. 12. 2011. velikom su većinom glasova odobrili Ugovor o pristupanju Hrvatske EU. Glasovanju su pristupila 634 zastupnika, za pristanak su glasovala 564 zastupnika, suzdržanih je bilo 32, a protiv njih 38. Europski parlament odobrio je potpisivanje Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske EU sa 87,36% glasova za.

Na sjednici Europskoga parlamenta, na poziv njegova predsjednika Jerzy Buzeka, nazočio je predsjednik Sabora Luka Bebić s visokim saborskim Izaslanstvom. U Izaslanstvu su bili potpredsjednik Sabora i predsjednik Odbora za europske integracije Neven Mimica, potpredsjednica Hrvatskoga sabora Željka Antunović, predsjednica Nacionalnog odbora za praćenje pregovora Republike Hrvatske s EU Vesna Pusić, voditeljica Izaslanstva Sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru Republike Hrvatske i EU Marija Pejčinović Burić i predsjednik Odbora za međuparlamentarnu suradnju Milorad Pupovac.

Vijeće EU, kojeg čine ministri vanjskih poslova 27 zemalja članica EU, 5. 12. 2011. u Bruxellesu je potvrdilo odluku Europskoga parlamenta kojom se daje pristanak na potpisivanje Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske EU. Time su bili ispunjeni svi formalni preduvjeti za potpisivanje Ugovora o pristupanju 9. 12. 2011.

Republika Hrvatska 9. 12. 2011. potpisala je u Bruxellesu Ugovor o pristupanju EU, čime je započela posljednja faza u hrvatskom pristupnom procesu. Ugovor su u ime Hrvatske potpisali

Predsjednik Republike Hrvatske Ivo Josipović i predsjednica Vlade Jadranka Kosor, a u ime Europske unije čelnici svih 27 zemalja članica. Hrvatska je Ugovor potpisala 3212 dana nakon predaje zahtjeva za članstvo 21. 2. 2003. godine u Ateni. Potpisivanjem Pristupnog ugovora Hrvatska prestaje biti zemljom kandidatkinjom za članstvo u EU, a postaje zemlja pristupnica s promatračkim statusom u svim europskim institucijama, tako i sa 12 zastupnika promatrača u Europskom parlamentu nakon konstituiranja sedmog saziva Sabora. Sljedeći korak u pristupnom procesu bio je provođenje referenduma među hrvatskim građanima o članstvu u EU, te ratifikacija Pristupnog ugovora u parlamentima svih zemalja članica EU i u Hrvatskom saboru.

David Daly, voditelj tima Europske komisije koji je bio zadužen za Hrvatsku rekao je prigodom potpisivanja Pristupnog ugovora sljedeće: „Svaki pristupni proces nosi važnu lekciju za EU: nakon proširenja 2007. uvedena su mjerila za otvaranje pregovora. No hrvatski slučaj iznimno je utjecao na promjenu službene strategije EU prema budućim kandidatkinjama. Vrlo osjetljivim i teškim pokazalo se Poglavlje 23., Pravosuđe i temeljna prava. Hrvatska ga je otvorila jako kasno, ispunila mjerila i zatvorila. EU sada smatra kako se to poglavlje mora otvoriti što prije kako bi bilo dovoljno vremena da teške i osjetljive promjene zažive. Hrvatska je zbog kasnog otvaranja dobila monitoring, a EU *„hrvatski poučak“*, rekao je Daly.

5.6. Zaključak

Republika Hrvatska je 30. lipnja 2011. godine nakon pet godina i nepunih devet mjeseci završila pregovore o pristupanju EU. Pregovori Hrvatske s EU odvijali su se u razdoblju kada se EU nalazila pred nizom izazova: od institucionalne krize nastale odbacivanjem Ustavnog ugovora, nakon čega su uslijedili dugotrajni pregovori država članica koji su naposlijetku doveli do prihvaćanja i stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, pa sve do financijske i gospodarske krize koja je zahvatila svijet i EU. U takvim je okolnostima dodatno zahtjevno bilo održavati interes EU za proširenjem pa tako i za hrvatski pregovarački proces. K tome, hrvatski pregovori vodili su se po znatno zahtjevnijoj metodologiji odnosno po načelu uvjetovanog napretka određivanjem mjerila za otvaranje i zatvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja, koja je utvrdila EU, a koja je Hrvatska trebala ispuniti prije prelaska u sljedeću fazu pregovaračkog procesa. Pregovore je obilježio i zastoj uslijed jednogodišnje blokade pregovora od strane Republike

Slovenije zbog unošenja bilateralnog graničnog pitanja u pregovarački proces. Ova je zapreka otklonjena sklapanjem Sporazuma o arbitraži između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije, kojeg su u Stockholmu 4. studenog 2009. godine potpisali predsjednica Vlade Republike Hrvatske Jadranka Kosor i predsjednik Vlade Republike Slovenije Borut Pahor.

Statistički gledano, EU je pred Hrvatsku postavila ukupno 127 mjerila, odnosno 23 mjerila za otvaranje u 11 poglavlja te 104 mjerila za zatvaranje u 31 poglavlju. Pridodaju li se ovom broju sva dodatna mjerila (podmjerila) koja je Hrvatska morala ispuniti, njihov ukupan broj iznosi više od 400. Iza tog broja stoji niz prilagodbi, reformi i aktivnosti, kako zakonodavnih tako i onih koje su se odnosile na izgradnju novih i učinkovitijih institucija. Ispunjavanje mjerila zahtijevalo je i opipljive, konkretne i dosljedne rezultate u provedbi pravne stečevine EU.

Od početka procesa usklađivanja, tj. od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Hrvatska je donijela 523 zakona i 1133 podzakonskih akata usklađenih s pravnom stečevinom EU. Dodatno, u svrhu ispunjavanja obveza iz pregovora te priprema za pristupanje u članstvo EU, Hrvatska je u lipnju 2010. godine donijela i promjene Ustava (NN 76/2010). U slučajevima kada je bilo zaključeno da Hrvatska do pristupanju EU ne može provesti sve potrebne pripreme za punu provedbu pravne stečevine EU u nekom području, odnosno da bi puna provedba pravne stečevine bila znatno otežana ili uzrokovala određene gospodarske, financijske ili socijalne poteškoće, Hrvatska je kroz pregovore zatražila prijelazna razdoblja u tom području.

Pregovarajući s institucijama EU, Hrvatska je predala ukupno 71 Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske i njihove naknadne Dodatke, te završna Izvješća o ispunjavanju obveza za svako poglavlje pregovora. Završetkom pregovora o pristupanju Hrvatska je postigla visok stupanj usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU, ali je nastavila s pripremama za članstvo ispunjavanjem preostalih preuzetih obveza iz pregovora, provođenjem reformi i snaženjem administrativnih struktura kako bi osigurala uspješan dovršetak ratifikacije Ugovora o pristupanju u svim državama članicama EU i punopravno članstvo.

Nad Hrvatskom se vršio strogi monitoring provođenja obveza iz pregovora sve do ulaska u članstvo. Mehanizmima monitoringa posebice je bilo praćeno pregovaračko poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, jer je to poglavlje najvećim dijelom vezano uz političke kriterije za članstvo. Koliko je u pregovorima Hrvatske za pristupanje EU bilo važno Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava vidi se po tome da su i u Pristupni ugovor kao „posebne obveze“

Hrvatske koje podliježu monitoringu EU uvrštene one koje su ustvari bivša mjerila EU za zatvaranje Poglavlja 23., njih 10.

To je ujedno pokazatelj da je EU smatrala da Hrvatska u trenutku završetka pristupnih pregovora, ali i u trenutku potpisivanja Pristupnog ugovora, još uvijek nije ispunila obveze iz Poglavlja 23. na način kako to traži EU, odnosno da još nije dostigla standarde EU na polju vladavine prava i zaštite temeljnih prava. Pa zašto je onda uopće EU zaključila pristupne pregovore s Hrvatskom? Zato jer je ocijenila da je Hrvatska zamašnjak promjena čitave regije koja svojim primjerom može dati vjetar u leđa ostalim zemljama obuhvaćenima Procesom stabilizacije i proširenja, kako onima s kandidatskim statusom, tako i onima koje pretendiraju na dobivanje statusa zemlje kandidata za članstvo u EU. Također, EU je procijenila da su dotadašnje reforme koje je Hrvatska provela ili im barem pristupila nepovratne i da nije izgledna regresija. Naposlijetku, politika uvjetovanja, koja je kroz zaštitne mehanizme i klauzule, a prvenstveno kroz odredbe koje se tiču daljnjeg monitoringa provedbe obveza iz pregovora, ugrađena i u Pristupni ugovor (čl. 36. Akta o pristupanju) držeći Hrvatsku na kratkom povodcu sve do trenutka kada će sve ratifikacije Pristupnog ugovora biti dovršene, bila je dovoljna garancija EU da će Hrvatska nastaviti s reformama i biti još bolja ukoliko želi ostvariti članstvo 1. 7. 2013. Poradi svega toga EU je odlučila propustiti Hrvatsku jer je odvagnula da je benefit propuštanja veći nego šteta nepropuštanja. Iz „Strategije proširenja 2010. - 2011.“ i „Strategije proširenja 2011. - 2012.“, dokumenata Europske Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, jasno se iščitava koliko je važna politika proširenja Europskoj uniji, a da bi od nje samo tako lako odustala. Dapače, EU će učiniti sve da putem Hrvatske kao dobrog primjera za čitavu regiju još više učvrsti svoju politiku proširenja kad su u pitanju zemlje Zapadnog Balkana.

Pristupni ugovor svojim odredbama precizirao je mehanizam monitoringa, ali samo do ulaska u članstvo. Nikakvi kontrolni mehanizmi po ulasku u članstvo nisu dogovoreni. Monitoringa Hrvatske nakon ulaska u članstvo nema. Tako je Hrvatska po okončanju ratifikacijskog postupka u svim državama članicama 1. 7. 2013. pristupila u članstvo Europske unije bez dodatnih uvjetovanja.

6. Lisabonski ugovor u parlamentarnoj dimenziji: Nova uloga Hrvatskoga sabora

6.1. Uvod

Tema ovog poglavlja je nova uloga nacionalnih parlamenata u EU nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora pa tako i nova uloga Hrvatskoga sabora od stupanja Hrvatske u članstvo Unije. U fokusu poglavlja su odredbe izvornih ugovora EU koje obvezuju Hrvatski sabor kao nacionalni parlament države članice EU od trenutka stupanja Hrvatske u članstvo EU.

Ugovor o pristupanju Hrvatske EU koji je Hrvatska sklopila s državama članicama EU je međunarodni ugovor čije je sklapanje i stupanje na snagu po okončanju ratifikacijskog postupka bila pravna pretpostavka za ostvarivanje članstva Hrvatske u Europskoj uniji i Europskoj zajednici za atomsku energiju. Ugovorom o pristupanju utvrđuje se da Hrvatska, po njegovu stupanju na snagu, postaje stranka temeljnih ugovora EU. U njemu se ujedno utvrđuju uvjeti za primanje Hrvatske u članstvo EU, kao i prilagodbe primarnih i sekundarnih propisa EU koje su potrebne radi tog primitka. Republika Hrvatska je 1. srpnja 2013. godine, po završetku postupka ratifikacije Ugovora o pristupanju u svim državama članicama EU, postala stranka temeljnih ugovora EU: Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kako su izmijenjeni ili dopunjeni ugovorima ili drugim aktima koji su stupili na snagu prije pristupanja Republike Hrvatske, te Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, kako je izmijenjen ili dopunjen ugovorima ili drugim aktima koji su stupili na snagu prije pristupanja Hrvatske.

Članak 2. Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji glasi: „Odredbe o pravima i obvezama država članica te ovlastima i nadležnostima institucija Unije, kako su utvrđene u ugovorima kojih Hrvatska postaje stranka, primjenjuju se i na ovaj Ugovor“.

To je i razlog poradi kojeg je potrebno prikazati u osnovnim crtama „izvorne ugovore“ čija je stranka postala Republika Hrvatska danom ulaska u članstvo EU, a na kojima se temelji Europska unija. U kakav je pravno-politički subjektivitet Hrvatska ušla 1. 7. 2013.? Na kojim pravno-političkim premisama počiva Europska unija te što donosi Lisabonski ugovor? Zašto je ovo važno prikazati? Zato što je paralelno s vođenjem hrvatskih pregovora za članstvo u EU, EU

mijenjala svoj temeljni pravni okvir, da bi Lisabonski ugovor kao konačni supstrat te transformacije Europske unije stupio na snagu u prosincu 2009. godine, donoseći značajne novine upravo na strani jačanja uloge nacionalnih parlamenata država članica u procesima odlučivanja na razini EU, te jačanja uloge Europskoga parlamenta, u prvom redu snaženjem njegove legislativne uloge. Dakle, tijekom pregovora za pristupanje Hrvatske EU, sama Europska unija transformirala je svoj pravno-politički poredak, izmijenivši izvorne ugovore na kojima počiva pravno-politički subjektivitet EU. Za tu svrhu joj je poslužio Lisabonski ugovor pa Europska unija danas počiva na njegovim odredbama. Ovdje ću ga prikazati u glavnim crtama temeljem njegovih sastavnica: Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 83, 30. 3. 2010.), s protokolima vezanim uz njegovu parlamentarnu dimenziju.

Pravna osnova EU su dva osnivačka ugovora: Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije. Oba su ugovora ravnopravna i imaju jednaki pravni značaj. Tako propisuje čl. 1. st 3. Ugovora o Europskoj uniji: „Unija se temelji na ovom Ugovoru i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. Ta dva Ugovora imaju istu pravnu vrijednost. Unija zamjenjuje i naslijeđuje Europsku zajednicu“. Temeljem Lisabonskog ugovora, Europska zajednica prestaje postojati i zamjenjuje je Europska unija. Lisabonski ugovor naziv je nove pravne osnovice za funkcioniranje EU. Potpisan je 13. prosinca 2007., a stupio je na snagu 1. prosinca 2009. godine.

„Lisabonski je ugovor izmijenio dotadašnje osnivačke ugovore EU na „stari“ način, odnosno unoseći amandmane na postojeći tekst Ugovora. Pri tome je ipak došlo do izmjene naziva dotadašnjih Ugovora. Ugovor o Europskoj uniji (UEU) i dalje nosi isti naziv, ali je Ugovor o Europskoj zajednici preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Ta dva ugovora od 1. 12. 2009. pravni su temelji europske integracije. Uz njih i dalje postoji Ugovor o Euroatomu“ (Ćapeta, 2010: 37).

Hrvatska je pristupila u članstvo EU temeljem članka 49. UEU koji glasi: „Svaka europska država koja poštuje vrijednosti iz članka 2. i koja se obvezuje promicati ih, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. O tom se zahtjevu obavješćuju Europski parlament i nacionalni parlamenti. Država podnositeljica svoj zahtjev upućuje Vijeću, koje odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Komisijom i nakon dobivene suglasnosti Europskog parlamenta, koji odlučuje većinom glasova svojih članova. Uzimaju se u obzir uvjeti prihvatljivosti koje je dogovorilo Europsko vijeće. Uvjeti primanja u članstvo i prilagodbe ugovora na kojima se Unija temelji, koje to primanje povlači za sobom, predmetom su sporazuma

između država članica i države podnositeljice zahtjeva. Taj se sporazum podnosi na ratifikaciju svim državama ugovornicama u skladu s njihovim ustavnim odredbama“.

6.2. Nova uloga nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora ojačala je parlamentarna komponenta unutar političko-pravne strukture Europske unije, kako Europskog parlamenta, tako i nacionalnih parlamenata država članica. Stoga je potrebno prikazati glavne postulate te parlamentarne dimenzije koje donosi Lisabonski ugovor.

S ciljem jačanja demokratske legitimnosti Europske unije Lisabonski ugovor prvi put sadrži odredbe o nacionalnim parlamentima, čime se konstitucionalizira europska uloga nacionalnih parlamenata. Odredbe Lisabonskog ugovora prepoznaju važnost nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji na način da nacionalni parlamenti dobivaju mogućnost aktivnog sudjelovanja u funkcioniranju Europske unije i demokratičnijem i transparentnijem postupku donošenja odluka. Nacionalni parlamenti, iako nisu formalno institucije EU, postaju važan subjekt europskog političko-pravnog sustava, odnosno europske politike i europskog prava, svakako s mnogo značajnijom ulogom no što je bila prije stupanja na snagu Lisabona. Nacionalni parlamenti, iako nisu priznati kao izvorne institucije EU, navedene u članku 13. Ugovora o EU, dio su političko-pravne arhitektonike Unije.

Europska unija temeljena na Lisabonskom ugovoru želi još tješnju integraciju, ali istovremeno daje veću moć nacionalnim institucijama, nacionalnim parlamentima, čiji glas se više čuje i ima veću težinu, čime se jača predstavnička demokracija unutar strukture EU. Ujedno, Lisabonskim ugovorom jača Europski parlament, koji dobiva veću moć donošenja odluka, tj. jača njegova legislativna uloga kroz redovni zakonodavni postupak koji dijeli s Vijećem (suodlučivanje u najvećem broju područja), čime se jača predstavnička demokracija na nivou izvornih institucija EU.

„Današnje je stanje u pogledu snage i ovlasti Europskog parlamenta drugačije, jer je Europski parlament dobio niz novih ovlasti, s time da je mogućnost njegova djelovanja kao suzakonodavca nemjerljivo porasla. To je pravo Lisabonskim ugovorom dodatno prošireno, ojačano i pretvoreno u redovni zakonodavni postupak u kojem Europski parlament zauzima

ravnopravno mjesto s Vijećem kada ono djeluje kao zakonodavac“ (Čepo, 2013: 51). „Procedura suodlučivanja, uvedena Ugovorom iz Maastrichta i značajnije reformirana Ugovorom iz Amsterdama, od Lisabonskog se ugovora smatra redovnim zakonodavnim postupkom. On uspostavlja Europski parlament kao izravnog zakonodavca, koji je u velikom broju slučajeva jednako značajan kao i Vijeće“ (Čepo, 2013: 57). „Europski je parlament dobio pravo suodlučivanja u 19 novih područja javnih politika, u kojima mu je prije uloga bila ograničena te je broj područja o kojima može ravnopravno odlučivati narastao na više od 80. Sama procedura suodlučivanja nazvana je redovnim zakonodavnim postupkom. Time je uloga Europskog parlamenta trebala biti ojačana u odnosu na do tada postojeće stanje“ (Čepo, 2013: 36).

Članak 10. Ugovora o EU navodi da se funkcioniranje Unije temelji na predstavničkoj demokraciji, a u stavku 2. izričito spominje i nadzornu ulogu nacionalnih parlamenata prema njihovim vladama. Članak 10. UEU glasi: „(1) Funkcioniranje Unije temelji se na predstavničkoj demokraciji. (2) Građani su neposredno predstavljeni na razini Unije u Europskom parlamentu. Države članice u Europskom vijeću predstavljaju njihovi šefovi država ili vlada, a u Vijeću ih predstavljaju njihove vlade, koje su i same demokratski odgovorne svojim parlamentima ili svojim građanima. (3) Svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije. Odluke se donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima. (4) Političke stranke na europskoj razini doprinose stvaranju europske političke svijesti i izražavanju volje građana Unije“. Upravo su stavak 3. i 4. članka 10. Ugovora o EU najbolji pokazatelj onog što Unija jest i čemu teži: s jedne strane što tješnjoj integraciji (stavak 4.), a s druge strane donošenju odluka na razini što je moguće bližoj građanima (stavak 3.).

Drugim riječima, što tješnja integracija na nivou Unije nije zapreka daljnjem razvoju i snaženju identiteta, kako onog na nacionalnom nivou koji predstavlja suverenitet države članice, sve do jačanja identiteta na lokalnom nivou, onog gdje se najbolje može razviti participacija građana, kroz donošenje odluka na razini koja je najbliža građanima.

„Ako se nastoji optimizirati djelovanje Europske unije i njezinih institucija i smanjiti demokratski deficit cjelokupnog procesa, tada svaki politički akter mora djelovati u sklopu danih mu ograničenja. Građani na proces donošenja odluka moraju utjecati izborom Europskog parlamenta i korištenjem instituta Europske građanske inicijative. Predstavnici država i vlada proces moraju kontrolirati i usmjeravati djelovanjem putem Vijeća, odnosno Europskog vijeća. Europskoj se komisiji, pak, mora prepustiti mogućnost stručnog i profesionalnog djelovanja

usmjerenog na poticanje daljnjeg europskog razvoja podnošenjem prijedloga aktivnosti koje su u interesu građana i država članica“ (Čepo, 2013: 186).

Lisabon snaži ne samo predstavničku, već i participativnu demokraciju, sudjelovanjem samih građana EU neposredno u postupcima odlučivanja u EU, na način koji im omogućuje neposredno/izravno izlaženje s inicijativama. To normira članak 11. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) koji govori o odnosu institucija EU s predstavničkim udrugama, civilnim društvom i građanima Unije, te o mogućnosti neposrednih inicijativa građana EU u cilju donošenja akata Unije. Članak 11. stavak 4. UEU glasi: „Najmanje jedan milijun građana EU, državljana znatnog broja država članica, može na svoju inicijativu pozvati Europsku komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovora. Postupci i uvjeti koji se zahtijevaju za takvu građansku inicijativu određuju se u skladu s člankom 24. stavkom 1. UFEU“.

„Demokratski bi se deficit Europske unije mogao smanjiti povećanjem uloge europskih građana u procesu donošenja odluka na europskoj razini. Iz tog je razloga jedan od noviteta u Lisabonskom ugovoru institut Europske građanske inicijative, kojim određen broj europskih građana iz propisanog broja država članica može podnijeti Europskoj komisiji zahtjev za otpočinjanjem zakonske procedure u određenom *policy* polju. Omogućiti građanima izravan utjecaj na proces donošenja odluka, makar i u ograničenoj mjeri, hvalevrijedan je pokušaj demokratizacije europskog integracijskog procesa“ (Čepo, 2013: 203-204).

Da Lisabon snaži predstavničku demokraciju pokazuje članak 12. UEU koji je posvećen nacionalnim parlamentima i koji svojim odredbama potvrđuje da su nacionalni parlamenti država članica institucije unutar strukture EU koje aktivno doprinose dobrom funkcioniranju Unije i koje brinu da se odluke donose na razini što je moguće bližoj građanima, kako nalaže odredba stavka 3. članka 10. Ugovora o EU.

Članak 12. UEU govori o ulozi i zadaćama nacionalnih parlamenata unutar okvira Europske unije, te glasi: „Nacionalni parlamenti aktivno doprinose dobrom funkcioniranju Unije na način da: a) ih institucije Unije informiraju i da im se prosljeđuju nacrti zakonodavnih akata Unije u skladu s Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji; b) se brinu da se poštuje načelo supsidijarnosti u skladu s postupcima predviđenima Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti; c) u okviru područja slobode, sigurnosti i pravde sudjeluju u ocjeni mehanizama za provedbu politika Unije u tom području u skladu s člankom 70. Ugovora o

funkcioniranju Europske unije i uključuju se u politički nadzor Europola i ocjenu aktivnosti Eurojusta u skladu s člankom 88. i 85. tog Ugovora; d) sudjeluju u postupcima revizije Ugovora u skladu s člankom 48. ovog Ugovora; e) ih se obavješćuje o zahtjevima za pristupanje Uniji u skladu s člankom 49. ovog Ugovora; f) sudjeluju u međuparlamentarnoj suradnji nacionalnih parlamenata i suradnji s Europskim parlamentom u skladu s Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji".

Jedan od osnovnih ciljeva Lisabona bila je demokratizacija EU. „Demokratizaciji EU pridonosi i nova uloga dodijeljena Lisabonskim ugovorom nacionalnim parlamentima. Oni, prvi put u dosadašnjoj povijesti EU, dobivaju ulogu u europskom procesu donošenja odluka. Kao prvo, novi mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti u svakom zakonodavnom aktu EU omogućuje im kontrolu svih zakonodavnih akata EU i pruža mogućnost da spriječe centralizaciju odlučivanja. Kao drugo, nacionalni parlamenti stekli su pravo na obaviještenost o svim prijedlozima zakonodavnih akata, što im omogućuje da utječu na konačni ishod zakonodavnih postupaka kroz odnos s nacionalnim vladama, predstavnici kojih odlučuju na europskoj razini u okviru Vijeća ministara. Nacionalni parlamenti također su stekli pravo da ih se obavijesti o bilo kojem prijedlogu izmjene Osnivačkog ugovora, a ako se izmjena događa u pojednostavljenom postupku, temeljem tzv. passerelle klauzule, nacionalni su je parlamenti ovlašteni odbiti. Nacionalne će se parlamente također morati obavijestiti i o svakom novom zahtjevu neke države za članstvo u EU" (Ćapeta, 2010: 43).

Da bi se potpunije razaznala nova uloga nacionalnih parlamenata koju je donio Lisabonski ugovor, ne mogu se zaobići dva protokola koji čine sastavni dio Lisabonskog ugovora i koji uređuju postupke parlamentarnog nadzora: Protokol (br. 1) o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, te Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Najznačanija ovlast nacionalnih parlamenata je nadzor poštivanja načela supsidijarnosti u prijedlozima zakonodavnih akata EU, koji nacionalnim parlamentima daje mogućnost blokade usvajanja određenog zakonodavnog akta, ako je to načelo povrijeđeno.

Temeljem načela dodjeljivanja, Unija smije djelovati samo u granicama nadležnosti koje su joj Ugovorima dodijelile države članice, kako bi ostvarila ciljeve koji su u njima propisani (čl. 5. UEU). Prema načelu supsidijarnosti, u područjima koja nisu u njenoj isključivoj nadležnosti, Unija smije djelovati odnosno donijeti neku mjeru samo ako njezin cilj ne mogu u određenoj mjeri postići same države članice i ako se isti cilj može bolje postići na razini Unije, s obzirom na

doseg i učinke predloženog djelovanja. Prema načelu proporcionalnosti sadržaj i oblik predložene mjere ne smiju preći ono što je nužno u svrhu postizanja cilja.

Institucije Unije primjenjuju načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti na način kako je ono uređeno Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, a nacionalni parlamenti osiguravaju poštivanje tog načela u skladu s postupkom propisanim istim Protokolom.

Prije donošenja Lisabonskog ugovora prevladavalo je mišljenje da su nacionalni parlamenti najveći gubitnici europskih integracija, s obzirom na odnos moći između zakonodavne i izvršne vlasti, prvenstveno zbog pomaka procesa donošenja odluka na razinu EU (Vijeće ministara). Prevladavalo je stajalište da su nacionalni parlamenti izgubili dobar dio nadzora nad svojim izvršnim vlastima u europskom okviru. Istina, nacionalnim parlamentima bilo je teško djelovati i pružiti učinkovit nadzor nad kolektivnom izvršnom vlasti u Vijeću ministara. Takvo stanje bilo je sve do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, koji unosi odredbe temeljem kojih nacionalni parlamenti mogu bolje kontrolirati ono što čini EU. Lisabonski ugovor prepoznaje nacionalne parlamente kao moguće rješenje legitimacijskih problema same EU i daje im sasvim novu i značajnu ulogu - novu ovlast nadzora nad europskim zakonodavstvom putem provjere načela supsidijarnosti nacrta zakonodavnih akata EU. Međutim, nove ovlasti nameću potrebu zajedničkog djelovanja nacionalnih parlamenata u svrhu dostizanja traženih većina, tj. nameću potrebu horizontalnog umrežavanja nacionalnih parlamenata, dogovaranja i zajedničkog nastupa pred institucijama EU u postupku provjere poštivanja načela supsidijarnosti kod donošenja zakonodavnih akata EU.

Ukratko, sustav ranog upozoravanja djeluje na sljedeći način: Nakon što Europska komisija izravno dostavi nacrt zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima, oni u roku od 8 tjedana mogu provesti nadzor nad poštivanjem načela supsidijarnosti. Nacionalni parlamenti „glasuju“ o prijedlozima zakonodavnih akata EU na način da svaka zemlja ima 2 glasa: u dvodomnim parlamentima svaki dom ima 1 glas, a u jednodomnim sustavima parlament ima 2 glasa. Ako se određeni broj parlamenata protivi prijedlogu Komisije zbog kršenja načela supsidijarnosti, oni mogu pokrenuti akciju u cilju modifikacije ili povlačenja tog prijedloga. U okviru mehanizma ranog upozoravanja, nacionalni parlamenti raspolažu instrumentima „žutog“ ili „narančastog“ kartona.

„Žuti karton“ pretpostavlja sljedeću situaciju: ako trećina parlamenata/domova smatra da je prekršeno načelo supsidijarnosti (četvrtina u području pravosuđa i unutarnjih poslova), Komisija mora ponovno razmotriti prijedlog te ga ili povući ili dodatno obrazložiti.

„Narančasti karton“ pretpostavlja situaciju: ako više od polovine parlamenata/domova smatra da je načelo supsidijarnosti prekršeno prijedlogom Komisije, nakon očitovanja Komisije Europski parlament i Vijeće glasuju o kršenju načela i ako se slože s nacionalnim parlamentima, Komisija mora povući prijedlog.

Naposlijetku, „crveni karton“ pretpostavlja situaciju: ako nacionalni parlament smatra da neki već usvojeni zakonodavni akt krši načelo supsidijarnosti, može zatražiti očitovanje Europskog suda.

Iz svega proizlazi da Lisabonski ugovor jača ovlasti nacionalnih parlamenata u europskom zakonodavnom postupku. Iako mnoge od tih ovlasti nisu dovoljno učinkovite da bi parlamenti dobili neku vrstu „prava veta“, njihovo sudjelovanje, pogotovo udruženo djelovanje (horizontalno umrežavanje), može postati značajno za pravovremeno reagiranje u postupku donošenja zakonodavnog akta. U tom kontekstu Lisabonski ugovor prepoznaje središnju ulogu COSAC-a (Konferencije parlamentarnih odbora za europske poslove država članica EU), putem kojeg se nacionalni parlamenti horizontalno povezuju, kao novi vid europeizacije nacionalnih politika. Također, činjenica je da parlamenti danas dobivaju znatno više informacija, bilo unutar konkretnog zakonodavnog postupka, što je regulirano Protokolom (br. 1) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, bilo izvan njega. Komisija nacrte zakonodavnih akata prosljeđuje izravno nacionalnim parlamentima istodobno kad i Europskom parlamentu i Vijeću, propisuje članak 2. Protokola (br. 1) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU.

Od trenutka kad je nacrt zakonodavnog akta dostupan nacionalnim parlamentima na službenim jezicima Unije do dana kad se stavlja na privremeni dnevni red Vijeća radi njegova donošenja mora proći osam tjedana, u kojem vremenu nacionalni parlamenti, ukoliko smatraju, mogu izraziti svoje neslaganje s nacrtom zakonodavnog akta, što je sadržaj Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. „Svaki nacionalni parlament ili svaki dom nacionalnog parlamenta može u roku od osam tjedana od dana prosljeđivanja nacrta zakonodavnog akta uputiti predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije obrazloženo mišljenje u kojem navodi zašto smatra da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti“, navodi stavak 1. članka 6. Protokola br 2.

Kad obrazložena mišljenja o nepoštivanju načela supsidijarnosti u nekom nacrtu zakonodavnog akta predstavljaju najmanje jednu trećinu svih glasova koji su dodijeljeni nacionalnim parlamentima, nacrt se mora preispitati. Taj je prag četvrtina u slučaju kada se nacrt zakonodavnog akta odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde. Nakon tog preispitivanja Komisija ili pak skupina država članica, Europski parlament, Sud, Europska središnja banka ili Europska investicijska banka ako su oni predložili nacrt zakonodavnog akta, mogu ga odlučiti zadržati, izmijeniti ili povući.

U situaciji kad obrazložena mišljenja o nepoštivanju načela supsidijarnosti u predloženom zakonodavnom aktu predstavljaju najmanje običnu većinu glasova koji su dodijeljeni nacionalnim parlamentima, nacrt se također mora preispitati, nakon čega ga Komisija može odlučiti zadržati, izmijeniti ili povući. No, ako odluči zadržati prijedlog, Komisija mora obrazloženim mišljenjem opravdati zašto smatra da je prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti. To obrazloženo mišljenje zajedno s obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata dostavljaju se zakonodavcu Unije, Europskom parlamentu i Vijeću, koji razmatraju je li zakonodavni prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti, uzimajući osobito u obzir dane razloge koji su zajednički većini nacionalnih parlamenata te obrazloženo mišljenje Komisije. „Ako većinom koju čini 55% članova Vijeća ili većinom danih glasova u Europskom parlamentu, zakonodavac smatra da prijedlog nije u skladu s načelom supsidijarnosti, zakonodavni se prijedlog više ne razmatra“ (čl. 7. Protokola br. 2).

Naposlijetku, Sud Europske unije nadležan je za odlučivanje u postupcima koje zbog povrede načela supsidijarnosti već usvojenim zakonodavnim aktom, pokreću države članice u ime svog nacionalnog parlamenta ili njegova doma, u skladu s člankom 263. UFEU, propisuje članak 8. stavak 1. Protokola br. 2.

Treba naglasiti da su oba protokola priložena osnivačkim ugovorima, njihov su sastavni dio i čine korpus primarnog zakonodavstva Unije. Oba protokola proizlaze iz odredbi osnivačkih ugovora kojima se određuje da su ovlasti EU definirane načelima dodijeljenih ovlasti, proporcionalnosti i supsidijarnosti. „Granice nadležnosti Unije uređene su načelom dodjeljivanja. Izvršavanje nadležnosti Unije uređeno je načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti“, glasi članak 5. stavak 1. UEU.

„Članak 5. UEU propisuje tri važna regulatorna načela na kojima se temelji čitavo pravo EU. To su: Načelo dodijeljenih ovlasti (st.1. i 2.); Načelo supsidijarnosti (st. 3.); Načelo

proporcionalnosti (st. 4.). Preciznije norme o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti propisane su posebnim protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Ulogu u kontroli poštivanja načela supsidijarnosti, Lisabonski je ugovor po prvi put dodijelio i parlamentima država članica. Čl. 5. st. 3. UEU određuje da „nacionalni parlamenti osiguravaju usklađenost s načelom supsidijarnosti u skladu s postupkom koji je određen u tom Protokolu". Europski sud nadzire jesu li akti sekundarnog prava EU doneseni u okvirima tako određenih ovlasti. Naime, poštivanje načela dodijeljenih ovlasti, supsidijarnosti i proporcionalnosti, podliježe sudskoj kontroli pred Europskim sudom. Od Suda se može tražiti da poništi ili proglasi nevaljanim akt EU koji je donesen suprotno ovim načelima. Sudski nadzor nad aktom EU mogu pokrenuti države članice, institucije EU, ali i pojedinci" (Ćapeta, Rodin, 2010: 24).

Iz svega proizlazi da se dosadašnja provedba Lisabonskog ugovora može promatrati kroz novu ulogu nacionalnih parlamenata u EU. Nacionalni parlament dobiva mogućnost da izrazi mišljenje o svakom prijedlogu zakonodavnog akta EU, no to može biti bačen glas, ukoliko nacionalni parlamenti ne rade zajedno, kako bi skupili potreban broj glasova, kvotu, da mogu reagirati na europskom nivou. To potiče parlamente da se povežu na horizontalnoj razini u mreže i da putem tih mreža zajednički djeluju. Sustav još treba ojačati, moguće i revidirati, kao što treba i izgraditi mreže suradnje. S vertikalnim modelom Hrvatska je dobro upoznata kroz pristupni proces i proces usklađivanja zakonodavstva koji je započeo još 2001., potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Hrvatska je tijekom pregovora za članstvo imala obimnu zakonodavnu aktivnost na uskladbi zakonodavstva, doneseno je 523 zakona iz područja uskladbe. Od ulaska u članstvo Hrvatska počinje sudjelovati u kreiranju europskog zakonodavstva s drugim državama članicama, a time započinje i nova uloga Sabora u postupcima donošenja odluka u EU.

Nova uloga nacionalnih parlamenata u EU od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora je sasvim nova tema u europskim okvirima i dobro je da je Hrvatska započinje zajedno s ostalima pa se ne treba brinuti o iskustvima koji drugi dijele već desetljećima. U vezi s tom temom postoji još uvijek premalo znanja u članicama EU, a praksa je nedovoljna da bi se valorizirali učinci cijelog procesa i nove uloge nacionalnih parlamenata. Radi se o obliku horizontalnog povezivanja/umrežavanja parlamenata država članica EU i njihovoj jačoj suradnji kako bi mogli utjecati na europsko zakonodavstvo, s kojom praksom se započelo 2010. godine pa je prerano donositi krajnje zaključke o njenim dosezima. No ono što je sigurno je da se Lisabonskim ugovorom nacionalnim parlamentima omogućuje kvalitetnije informiranje i upoznavanje s

europskom agendom i europskim zakonodavnim inicijativama, što je osnova za mogućnost daljnjeg djelovanja. Već je rečeno da je prije Lisabona prevladavalo mišljenje da su nacionalni parlamenti gubitnici europskih integracija, s obzirom na odnos moći između zakonodavne i izvršne vlasti, a ta se slika stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora mijenja, a otvara se prostor jačem parlamentarnom djelovanju i međuparlamentarnoj kooperaciji kad je u pitanju donošenje europskog zakonodavstva. Stoga se može pretpostaviti da će temeljem Lisabonskog ugovora nacionalni parlamenti moći bolje kontrolirati ono što EU čini, ali i artikulirati svoj stav. Nacionalni parlamenti imat će priliku izraziti svoje mišljenje o zakonodavstvu EU, iz čega proizlazi da odredbe Lisabonskog ugovora otvaraju nacionalnim parlamentima mogućnost nadzora nad europskim zakonodavstvom, ne zaboravljajući pritom činjenicu da nacionalni parlamenti moraju međusobno surađivati kako bi mogli zajednički djelovati na zakonodavne prijedloge koji dolaze iz Bruxellesa, kako propisuje Lisabonski ugovor.

Europska praksa pokazuje da postupak nadzora supsidijarnosti u ime svog parlamenta prvenstveno provode parlamentarni odbori za europske poslove država članica i to zato što upravo ti odbori nadziru zakonodavnu aktivnost Unije općenito, a posebno djelovanje svojih vlada u Vijeću. Također, kroz sudjelovanje na sastancima COSAC-a (Konferencija parlamentarnih odbora za europske poslove država članica EU), ti odbori jačaju svoju ulogu u parlamentarnom nadzoru, jer značajno raste mogućnost zajedničkog dogovora i djelovanja po pitanju nadzora supsidijarnosti nacrta zakonodavnih akata EU. K tome, uključenost drugih, matičnih odbora je u postupku nadzora supsidijarnosti poželjna i potrebna.

Iz svega se može zaključiti da pravni okvir i praksu EU nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora karakteriziraju novi elementi u procesu donošenja odluka u Europskoj uniji kojima je ojačana predstavnička demokracija većim ovlastima Europskoga parlamenta i nacionalnih parlamenata.

Moglo bi se reći da je upravo najveći doprinos Lisabona snaženje predstavničkih struktura Europske unije, kako onih na nivou same EU - Europskoga parlamenta, tako i onih predstavničkih struktura na nivou država članica - nacionalnih parlamenata, ali uklopljenih u zajednički pravno-politički subjektivitet EU. Ujedno se Lisabon odvažio na hrabar korak prema participativnoj demokraciji dajući institucionalnu snagu neposredno građanima EU i njihovim inicijativama usmjerenima k europskim institucijama. Dapače, Lisabon jača ulogu građanina EU, dajući mu moć participacije u donošenju odluka, na dvojak način: na način poticanja donošenja

odluka na razini što je moguće bližoj građanima, dakle, na lokalnoj razini u državi članici, te s druge strane, potičući građanske inicijative na nivou EU.

6.3. Hrvatski sabor kao nacionalni parlament države članice Europske unije

Hrvatski sabor je na sjednici 16. lipnja 2010. donio Odluku o proglašenju Promjene Ustava Republike Hrvatske. U tekst Ustava uvedena je nova Glava VIII. „Europska unija“, s člancima 143. do 146., temeljem kojih se omogućava prijenos određenih ustavnih ovlasti na institucije Europske unije, sudjelovanje Republike Hrvatske i njenih građana u institucijama EU, izravan pravni učinak i primjena prava Europske unije u Republici Hrvatskoj, te garancija određenih prava građanima Europske unije na području Republike Hrvatske. Novim ustavnim odredbama Republika Hrvatska institucijama Unije, u čijem radu i sama sudjeluje, povjerava ovlasti koje su potrebne za ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza preuzetih na temelju članstva. Republika Hrvatska je navedenim promjenama Ustava ispunila prvu pretpostavku za uključivanje Hrvatskoga sabora u postupak donošenja odluka u Europskoj uniji.

Članak 144. Ustava „Sudjelovanje u institucijama EU“ (NN 85/2010 - pročišćeni tekst) glasi: „(1) Građani Republike Hrvatske neposredno su zastupljeni u Europskom parlamentu gdje putem svojih izabranih predstavnika odlučuju o stvarima iz njegove nadležnosti. (2) Hrvatski sabor sudjeluje u europskom zakonodavnom postupku u skladu s ugovorima na kojima se temelji Europska unija. (3) Vlada Republike Hrvatske izvješćuje Hrvatski sabor o prijedlozima pravnih propisa i odluka u čijem donošenju sudjeluje u institucijama Europske unije. Hrvatski sabor može o tim prijedlozima donositi zaključke na osnovi kojih Vlada djeluje u institucijama Europske unije. (4) Nadzor Hrvatskog sabora nad djelovanjem Vlade RH u institucijama Europske unije uređuje se zakonom. (5) Republiku Hrvatsku u Vijeću i Europskom vijeću zastupaju, sukladno njihovim ustavnim ovlastima, Vlada i Predsjednik Republike Hrvatske“.

Slijedom odredbi osnivačkih ugovora EU i odredbi hrvatskog Ustava, pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji mijenja se dotadašnja uloga Hrvatskoga sabora kao suverena zakonodavca. Naime, Hrvatski sabor gubi dio svoje zakonodavne nadležnosti i svoj suvereni položaj donošenja odluka budući se u određenim zakonodavnim područjima ovlast donošenja

odluka prenosi na institucije Europske unije, posebice Vijeće EU i Europski parlament, dva zakonodavna tijela Europske unije u kojima Hrvatski sabor nije izravno zastupljen.

„Dodatni izvor kritike je i mogući rast demokratskog deficita zbog niza *policy* polja koja su prenesena u nadležnost Europske unije, nad kojima pravo zakonodavne inicijative ima jedino Europska komisija, a koja se u sve više slučajeva donose većinskim, a ne konsenzusnim glasovanjem (Bonde, 2007: 20). Udaljavanje procesa donošenja odluka od građana i nacionalnih parlamenata i približavanje Vijeću i Europskoj komisiji nije dostatno praćeno povećanjem ovlasti Europskog parlamenta, ali i njegovim profiliranjem u svima vidljivog i jasnog predstavnika interesa građana država članica. To može voditi nekontroliranoj centralizaciji procesa donošenja odluka u rukama neizabranih birokratskih aktera koji djeluju na nadnacionalnoj razini. Uz prisutnost predstavnika izvršne vlasti država članica u procesu donošenja odluka na europskoj razini, očuvanju nacionalnih država od presizanja nadnacionalne vlasti pridonose i načelo supsidijarnosti i povećanje uloge nacionalnih parlamenata (Thorlakson, 2006: 153). Oba ta čimbenika, koja onemogućuju jačanje središnjih europskih institucija, osnažena su Lisabonskim ugovorom koji je uveo i mogućnost izravnog sudjelovanja građana u procesu odlučivanja putem prava na građansku inicijativu“ (Čepo, 2013: 36).

U postupcima odlučivanja u EU interese hrvatskih građana zastupa hrvatska Vlada svojim aktivnostima u Vijeću EU, a Hrvatski sabor svoj utjecaj na zakonodavstvo na europskoj razini ostvaruje u postupku nadzora *(scrutiny procedure*) nad djelovanjem Vlade u institucijama Europske unije te u prethodno opisanom postupku provjere poštivanja načela supsidijarnosti.

Postupak nadzora posljedica je činjenice da nacionalni parlamenti nisu izravno uključeni u postupak donošenja odluka u EU. Nacionalne institucije zastupljene su preko svojih nacionalnih vlada u Vijeću. Dakle, ako nacionalni parlament želi sačuvati svoj utjecaj na zakonodavstvo na europskoj razini (koje se odnosi na više od polovice pravnih pravila koja se primjenjuju u nekoj državi članici), njegovo stajalište mora zastupati nacionalna vlada. U svrhu ostvarivanja tog mehanizma - u skladu s dosadašnjom praksom država članica EU - neophodan je učinkovit kontrolni postupak koji dobro funkcionira, utemeljen na jasnom pravnom okviru.

Drugim riječima, sukladno europskoj praksi, ako Hrvatski sabor želi zadržati svoj utjecaj na donošenje zakonodavstva na razini EU i ako ne želi biti „institucionalni gubitnik“ pristupanjem Republike Hrvatske EU, mora uspostaviti vlastiti model nadzora nad aktivnostima hrvatske Vlade u postupku donošenja odluka u institucijama EU.

Važno je naglasiti da svrha postupka nadzora nije ograničiti slobodu Vlade da uspješno sudjeluje u europskim pregovorima kod donošenja europskog zakonodavstva. Međutim, vlade su nedvojbeno snažnije i legitimnije u obrani nacionalnih interesa u Bruxellesu ako se mogu osloniti na stajališta svojih parlamenata.

Budući da je „način na koji nacionalni parlamenti nadziru svoje vlade kad je riječ o aktivnostima Unije predmet ustavnog uređenja i prakse svake države članice“ (Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji), tako je i Republika Hrvatska ovo područje suvereno regulirala Zakonom o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima. U praksi postoji 28 različitih rješenja za nadzor aktivnosti vlade u poslovima EU, jer se nacionalni sustavi temelje na različitim nacionalnim tradicijama, ustavnim aranžmanima i parlamentarnoj praksi. Premda je broj različitih modela jednak broju država članica, moguće je identificirati slična postupanja ovisno o jačini parlamentarnog nadzora vladinih aktivnosti.

Pravni okvir za odvijanje europskih poslova u Saboru

Pravni okvir za strukturiranje i odvijanje europskih poslova u Saboru definiraju dva propisa koja je Hrvatski sabor donio neposredno pred ulazak u članstvo EU (tijekom 7. saziva), a koja su stupila na snagu danom ulaska Hrvatske u članstvo Unije 1. 7. 2013. Radi se o Zakonu o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske u europskim poslovima, te o novom Poslovniku Hrvatskoga sabora, koje ukratko prikazujem u nastavku. Oni su mjerodavni za rad i djelovanje Sabora kao nacionalnog parlamenta jedne od država članica EU.

Naime, sukladno stavku 4. članku 144. „Sudjelovanje u institucijama EU“ Ustava Republike Hrvatske iz nove glave „Europska unija“, uvedene u tekst Ustava Promjenom Ustava 16. 6. 2010., bilo je potrebno donijeti zakon kojim se uređuje postupak nadzora Hrvatskoga sabora nad djelovanjem Vlade u institucijama EU odnosno kojim se definira utjecaj Sabora na europske poslove i sva pitanja komunikacije između Vlade i Sabora u pitanjima EU.

Poslovnik Hrvatskoga sabora bio je sljedeći akt koji se morao uskladiti s europskim pravom kako bi omogućio funkcioniranje hrvatskog parlamenta kao parlamenta zemlje članice EU od 1. 7. 2013. Izmjene Poslovnika trebale su omogućiti funkcioniranje Sabora u europskom regulatornom okviru, a nadasve definirati nadzornu ulogu Sabora nad djelovanjem Vlade u institucijama EU.

Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade RH u europskim poslovima

Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima (NN 81/2013) donesen je u dva čitanja, u redovnom postupku, nakon završetka pregovora, neposredno pred ulazak Hrvatske u članstvo EU, 28. lipnja 2013. Zašto se toliko dugo čekalo s donošenjem ovog zakona? Ponajviše stoga jer se tražio najbolji model po kojem će se odvijati suradnja ove dvije institucije u europskim poslovima, uzimajući u obzir njihove ustavne nadležnosti i međuodnose, europski regulatorni okvir i praksu, ali i dotadašnju nacionalnu praksu, ponajviše onu iz pregovora, te institucionalne i administrativne kapacitete ponajprije Hrvatskoga sabora. Sve su to bili elementi koji su se odvagivali i koji su konačno proizveli Zakon koji je ipak donesen na vrijeme, kako bi mogao stupiti na snagu danom ulaska Hrvatske u EU 1. 7. 2013., jer je Hrvatska po novom modelu trebala početi raditi od ulaska u članstvo EU.

Na sastancima zastupnika Sabora sa parlamentarnim izaslanstvima i dužnosnicima drugih država članica EU, kojima sam nazočila kao izvjestiteljica HS-a neposredno pred završetak i po završetku pregovora (kraj 6. saziva) te početkom 7. saziva, predmet razgovora često puta bio je pronalazak primjerenog modela po kojem će se odvijati suradnja Sabora i Vlade u europskim poslovima od stupanja Hrvatske u članstvo EU. Komparativno su se uspoređivala iskustva drugih članica EU, proučavali su se njihovi poslovnici, a na bilateralnim sastancima bilo je riječi o tome. Na jednom od tih sastanaka pred sam kraj pregovora, 1. 6. 2011., predsjednik Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav *Vladimir Šeks* sastao se sa predsjednikom Odbora za Ustav, pravosuđe i poslovnik Narodne skupštine Mađarske *Istvánom Balsaiem*. Jedna od tema razgovora bila je izbor najprikladnijeg modela uređivanja odnosa Sabora i Vlade od trenutka ulaska Hrvatske u članstvo EU, odnosno pronalazak prikladnog zakonskog rješenja kojim bi se normiralo pitanje davanja mandata Sabora Vladi za djelovanje u europskim poslovima. „Jedna od ključnih uloga Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav tijekom pregovora je bila ona u postupku promjene Ustava. Pred Odborom predstoji još jedan veliki posao pisanja prijedloga izmjena saborskog poslovnika u cilju transformacije postojećih saborskih odbora kako bi bili osposobljeni za praćenje poslova EU, parlamentarni nadzor Vlade, te praćenje poštivanja prava supsidijarnosti. Moramo postojeće odbore prilagoditi uvjetima kada Hrvatska postane članica EU. Također, moramo precizirati nadzor Sabora i uopće njegov odnos sa Vladom. Budući Odbor za europske poslove preuzima važnu ulogu nadzora Vlade u pitanjima vezanim uz EU, prati donošenje odluka u EU i donosi sve odluke koje se tiču EU u ime Parlamenta. Na temelju

promijenjenog Ustava mi još moramo donijeti zakon kojim će se regulirati odnos Vlade i Sabora. Dobro će nam doći iskustva mađarskog parlamenta u definiranju tog odnosa, kao i načina na koji je Odbor za europske poslove mađarskog parlamenta supstituirao poslove Odbora za europske integracije“, kazao je Šeks.

Naime, upravo je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora ovlašteni predlagatelj Zakona o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima, kojeg međutim sve do raspuštanja 6. saziva nije podnio Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav 6. saziva na čijem je čelu bio V. Šeks, već je to učinio Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav 7. saziva na čijem je čelu bio P. Grbin, a Zakon je donesen nekoliko dana pred ulazak u članstvo EU. Šesti saziv nije uspio donijeti ni novi Poslovnik Sabora, iako je to također bilo u planu, pa je i novi Poslovnik, čiji je predlagatelj također Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, donesen isti dan kada i Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima, 28. 6. 2013., neposredno pred ulazak u članstvo EU.

Neposredno pred raspuštanje 6. saziva Sabora, predsjednik Odbora za europske integracije i potpredsjednik Sabora *Neven Mimica*, primio je 19. 10. 2011. u službeni posjet finskog ministra vanjskih poslova *Erkki Tuomioju*. N. Mimica ocijenio je dotadašnje susrete Odbora za europske integracije Sabora i finskog Velikog odbora, koji se u parlamentu Finske bavi europskim pitanjima, vrlo uspješnima. Izrazio je želju da se sadržajna međuparlamentarna suradnja nastavi, posebice u svjetlu skorog članstva Hrvatske u EU koje iziskuje pronalazak prikladnog modela uređivanja odnosa Sabora i Vlade u europskim poslovima. Finski ministar vanjskih poslova, govoreći o finskom Velikom odboru zaduženom za europska pitanja u finskom parlamentu, rekao je da se Finska nalazi u onoj grupi europskih zemalja u kojima parlament aktivno sudjeluje u europskim poslovima na načelima konsenzusnog donošenja odluka i kooperativnog dijaloga s vladom. Za male zemlje poput Finske ili Hrvatske smatra poželjnim da se političko djelovanje parlamenta i vlade, kada su u pitanju europski poslovi, temelji na otvorenom dijalogu, kooperativnosti i konsenzusnom donošenju odluka, čime se u konačnosti maksimalizira korist za nacionalnu politiku. N. Mimica suglasio se sa ocjenom da je nacionalni konsenzus na europskim pitanjima vrlo važan, naglasivši da je taj model u desetogodišnjem eurointegracijskom razdoblju njegovao i Hrvatski sabor. „Sabor je imao aktivnu ulogu u pristupnom procesu, a namjera nam je da takvu ulogu zadrži i u vremenu kada će Hrvatska biti

članica EU, na način da europski poslovi budu zajedničko polje djelovanja hrvatske Vlade i Sabora“, rekao je N. Mimica.

Odgovarajući model uređivanja odnosa Vlade i Sabora tražio se dosta dugo pa je tako 7. 2. 2012. na sastanku *Josipa Leke*, potpredsjednika Sabora i predsjednika Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora u 7. sazivu, sa mađarskim veleposlanikom *Gáborom Ivánom*, u Hrvatskom saboru, J. Leko istaknuo: „Hrvatskoj predstoji rasprava o modalitetu odnosa Vlade i Parlamenta u vremenu od kada će Hrvatska postati članica EU, a s obzirom da je svaka zemlja članica kreirala svoj model tih odnosa, važno je prepoznati koji od njih bi Hrvatskoj najbolje odgovarao.“ I u razgovoru koji je održao u Saboru 20. 2. 2012. sa francuskim veleposlanikom u Republici Hrvatskoj *Jérômeom Pasquierom,* J. Leko je istaknuo: „Pred Hrvatskom je odluka o modelu odnosa i suradnje Parlamenta i Vlade u europskim poslovima. U tom kontekstu francuska iskustva su dragocjena, kao i ona koja se tiču primjene europskog prava u sudovanju“. Također, na sastanku *Daniela Mondekara,* predsjednika Odbora za europske integracije u 7. sazivu s francuskim veleposlanikom sljedeći dan, 21. 2. 2012. u Saboru, D. Mondekar je predstavljajući zadaće Odbora za europske integracije u vremenu do ulaska Hrvatske u članstvo EU, kazao: „Prioritetna zadaća je učiniti sve potrebne preduvjete kako bi se proces ratifikacije hrvatskog Pristupnog ugovora u državama članicama EU mogao obaviti na vrijeme. Također, potrebno je pripremiti Hrvatski sabor, njegove odbore i službe za rad i funkcioniranje u EU. U tom smislu bit će potrebne izmjene Poslovnika Hrvatskoga sabora, kao i zakonodavno normiranje ukupnih odnosa Vlade i Parlamenta u europskim poslovima. Francuska iskustva na tom planu Hrvatskoj su dragocjena, među kojima i ona vezana za djelokrug i procedure rada parlamentarnih odbora u europskim poslovima.“

Daniel Mondekar, predsjednik Odbora za europske integracije sa članovima Odbora, primio je u Hrvatskom saboru 28. 2. 2012. godine predsjednicu estonskog parlamenta *Ene Ergma*. Na sastanku se najviše razgovaralo o pripremama Sabora, njegovih radnih tijela i stručnih službi za funkcioniranje unutar EU-a. „Razmjena iskustava i informacija s estonskim parlamentom i njegovim odborima izrazito nam je važna. U predstojećim pripremama za punopravno članstvo u Uniji posebno nas zanima odnos parlamenta i vlade s obzirom da Hrvatski sabor vrlo skoro treba donijeti zakonodavni okvir na tu temu u kontekstu europskih poslova“. Istaknuo je da Odbor želi pokazati da konsenzus parlamentarnih stranaka u Hrvatskom saboru kad su u pitanju europska pitanja i EU i dalje vrijedi. Predsjednica estonskog parlamenta Ene

Ergma iskazala je spremnost Estonije da svoja iskustva uređivanja odnosa među institucijama kad su u pitanju europski poslovi, posebice ona koja se tiču odnosa vlade i parlamenta, ustupi Hrvatskoj.

Međutim, Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima izglasan je tijesnom većinom glasova vladajućih, sa 78 glasova „za“, 5 „protiv“ i 35 „suzdržanih“. Naime, za izglasavanje ovog zakona koji je organski zakon trebala je kvalificirana većina glasova, tj. većina glasova svih zastupnika, najmanje 76 glasova „za“ od ukupno 151 zastupnika koliko ih je izabrano u 7. saziv Sabora.

Zakon je donesen tijesnom većinom glasova vladajuće većine, što je pokazatelj da je u 7. sazivu već došlo do promjene paradigme i otklona od modela konsenzusa i po pitanju međuparlamentarnog dijaloga i po pitanju međusobnih odnosa Sabora i Vlade. Vlada Zorana Milanovića, odnosno koalicija stranaka koja je u 7. sazivu bila na vlasti (SDP, HNS, IDS, HSU) odlučuje se na drugačiji koncept uređivanja odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti od onoga koji je bio zamjetan tijekom pregovora, a čiji su najjači pobornici bili upravo oni, tada u oporbi (5. i 6. saziv). Tako na čelo novog Odbora za europske poslove koji je nasljednik Odbora za europske integracije, a ujedno sintetizira djelokrug poslova nekadašnja dva odbora: Odbora za europske integracije i Nacionalnog odbora koji je prestao s radom završetkom pregovora, dolazi zastupnik iz redova nove parlamentarne većine, tj. iz redova vladajućih (zastupnik SDP-a), što znači da na čelu novog Odbora koji dobiva prvenstveno zadaću parlamentarnog nadgledanja djelovanja hrvatske Vlade u europskim poslovima nije više predstavnik opozicije kao što je to bilo tijekom čitavog trajanja pregovora u oba odbora koji su pratili i nadgledali pregovore i tijek uskladbe zakonodavstva: u Nacionalnom odboru i u Odboru za europske integracije. Također, odluke u tom novom Odboru za europske poslove koji je supstituirao djelovanje i nekadašnjeg Nacionalnog odbora, donose se većinskim glasovanjem, a ne više modelom usuglašavanja sve do postizanja konsenzusa koji je bio propisan način rada Nacionalnog odbora, gdje su sve parlamentarne stranke morale postići dogovor za davanje mandata Vladi za njeno djelovanje u vođenju pregovora s EU. Toga više nema. Mandat Vladi za djelovanje u europskim poslovima sada u ime Sabora daje Odbor za europske poslove, ali se taj mandat daje većinskim izjašnjavanjem, odnosno, dostatni su glasovi većine članova Odbora u kojemu predstavnici stranaka koje čine većinu u Saboru, ujedno čine većinu u Odboru. Više nije potrebno postići konsenzus parlamentarnih stranaka za davanje mandata Vladi za postupanje u europskim

poslovima, kao što je to bilo potrebno tijekom ukupnog trajanja pregovora kada su se sve odluke donosile konsenzusom predstavnika svih parlamentarnih stranaka - članova Nacionalnog odbora koji je djelovao u ime Sabora. Ta dva segmenta promatrajući ih združeno, dakle, način odlučivanja u Odboru, te mjesto predsjednika Odbora koje po novom zakonu pripada parlamentarnoj većini, bili su predmet diskusije, a najviše prijepora bilo je oko definiranja čelne pozicije u Odboru - hoće li ona pripasti vladajućima ili oporbi. Tadašnja opozicija u 7. sazivu, predvođena HDZ-om, smatrala je da na čelu Odbora treba biti predstavnik opozicije, kako je to bilo tijekom ukupnog trajanja pregovora, dapače, od 2000. kada je Odbor za europske integracije osnovan (M. Granić bio je prvi predsjednik Odbora kao opozicijski zastupnik, a krajem 2003. na čelo Odbora dolazi N. Mimica, također opozicijski zastupnik koji ostaje na mjestu predsjednika Odbora za europske integracije sve do kraja pregovora). Dapače, tijekom ukupnog trajanja pregovora i na čelu drugog odbora - Nacionalnog odbora, koji je bio u najbližem kontaktu s Vladom i vezan uz pregovore, bio je također predstavnik opozicije (I. Račan, Z. Milanović, V. Pusić). Međutim, kako nije postignut dogovor vladajućih i opozicije, Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima kao i novi Poslovnik Sabora izglasani su tijesnom većinom glasova parlamentarne većine (vladajućih).

Zakonom se uređuje suradnja Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima i ovlasti Sabora u zakonodavnom postupku EU i drugim europskim poslovima, u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije te u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Europski poslovi su pitanja koja proizlaze iz članstva Republike Hrvatske u EU. Ovlasti Sabora u obavljanju europskih poslova su sljedeće: „ - prati i nadzire rad Vlade u institucijama Europske unije; - razmatra dokumente Europske unije i stajališta Republike Hrvatske koje donosi Vlada i o njima može donositi zaključke na osnovi kojih Vlada djeluje u institucijama EU; - nadzire poštovanje načela supsidijarnosti; - odlučuje o primjeni klauzule premošćivanja; - sudjeluje u postupku predlaganja kandidata Republike Hrvatske za institucije i tijela EU; - sudjeluje u postupcima revizije temeljnih ugovora EU u skladu s člankom 48. Ugovora o Europskoj uniji; - u okviru slobode, sigurnosti i pravde sudjeluje u ocjeni mehanizama za primjenu politika Unije u tim područjima u skladu s člankom 70. Ugovora o funkcioniranju Europske unije; - sudjeluje u političkom praćenju rada Europola i ocjeni aktivnosti Eurojusta u skladu s člancima 85. i 88. Ugovora o funkcioniranju EU; - sudjeluje u međuparlamentarnoj suradnji nacionalnih parlamenata i u suradnji s Europskim parlamentom u skladu s Protokolom o

ulozi nacionalnih parlamenata u EU; - prati rad Vlade u osiguranju održivosti reformi i provedbi svih obveza proisteklih iz pregovora s EU te dosljednjoj primjeni pravne stečevine EU“ (čl. 3.). Zakon propisuje da ovlasti Sabora iz ovog Zakona izvršava Odbor za europske poslove, osim u pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU za koje je nadležan Odbor za vanjsku politiku ili ako Sabor odluči drugačije.

Hrvatski sabor će u skladu s temeljnim ugovorima Europske unije, kao i svi drugi nacionalni parlamenti država članica, radi obavljanja navedenih europskih poslova kontinuirano dobivati dokumente EU izravno iz institucija EU, kao i od strane hrvatske Vlade.

Jedno od najvećih postignuća Lisabonskog ugovora u odnosu na nacionalne parlamente je veća uključenost nacionalnih parlamenata u reviziju zakonodavnog postupka na razini Europske unije u slučaju kada potrebni broj parlamenata upozori na kršenje načela supsidijarnosti. Zbog toga je u svakom nacionalnom parlamentu pa tako i u Hrvatskom saboru potrebno primijeniti poseban postupak u svrhu provođenja nadzora nad poštovanjem načela supsidijarnosti u prijedlozima zakonodavnih akata Europske unije. Postupak treba omogućiti Hrvatskom saboru donošenje obrazloženog mišljenja ako smatra da je došlo do mogućeg kršenja načela supsidijarnosti. Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima, u članku 13. „Nadzor nad poštovanjem načela supsidijarnosti“, određuje da Odbor za europske poslove provodi postupak nadzora nad poštovanjem načela supsidijarnosti u prijedlozima zakonodavnih akata EU u skladu s odredbama temeljnih ugovora Europske unije, Zakona i Poslovnika Sabora. To znači da ako u roku od 7 tjedana od dana podnošenja određenog prijedloga zakonodavnog akta od strane institucija EU, Odbor utvrdi da institucije EU krše načelo supsidijarnosti u prijedlogu zakonodavnog akta, o tome upućuje obrazloženo mišljenje predsjedniku Hrvatskoga sabora, koji ga dostavlja Vladi RH, predsjednicima Europskog parlamenta i Europske komisije te predsjedavajućem Vijeća EU.

Ujedno, Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima, u članku 14. propisuje da u slučaju da Odbor za europske poslove utvrdi da već usvojeni zakonodavni akt EU nije u skladu s načelom supsidijarnosti, može donijeti obrazloženi zaključak temeljem kojeg Vlada pokreće postupak pred Sudom EU zbog povrede načela supsidijarnosti u skladu s člankom 8. Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Novi Poslovnik Hrvatskoga sabora

Kako bi omogućio funkcioniranje Hrvatskoga sabora kao parlamenta države članice EU, Hrvatski sabor trebao je izmijeniti i svoj temeljni akt, Poslovnik Hrvatskoga sabora, koji uređuje unutarnje ustrojstvo i način rada Hrvatskoga sabora. Sabor je sve do ulaska u članstvo EU 1. 7. 2013. djelovao temeljem Poslovnika kojeg je donio još Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora 30. 6. 2000. (NN 71/2000), kada je temeljem Ustava (NN 56/90) Sabor bio ustrojen kao dvodomno tijelo te je od tada njegov tekst 8 puta mijenjan i dopunjavan (NN 129/00, 117/01, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08 i 81/12) usporedo s ustavnim promjenama 2000., 2001. i 2010. (NN 113/00, 28/01, 76/10). Pristupanjem Hrvatske EU bilo je potrebno propisati suradnju Sabora i Vlade u području europskih poslova, nadzor Sabora nad djelovanjem Vlade u institucijama EU, nadzor nad poštovanjem načela supsidijarnosti, uopće provedbu ovlasti Sabora u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije.

Novi Poslovnik Hrvatskoga sabora (NN 81/2013) ima 15 glava i 296 članaka. Ono što je svakako najveća novina je da se odredbama novog poslovnika uređuje djelovanje Sabora u europskim poslovima, čemu je posvećena nova, VIII. glava Poslovnika, koja nosi naziv „Europski poslovi“, sa 7 članaka (čl. 152.-158.).

Novi poslovnik Hrvatskoga sabora donesen je neposredno prije nego što je Hrvatska stupila u članstvo EU, 28. 6. 2013. Predlagatelj Poslovnika bio je saborski Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav. Poslovnik je raspravljen u dva čitanja, a donesen je većinom glasova, sa 76 glasova „za“, 1 „protiv“ i 3 „suzdržana“. Samo su stranke parlamentarne većine izglasale tekst novog Poslovnika i to najtješnjom mogućom većinom glasova. Naime, za donošenje Poslovnika potrebna je kvalificirana većina glasova – većina glasova svih zastupnika, tj. 76 glasova. Poslovnik je stupio na snagu 1. 7. 2013.

Novim Poslovnikom novoosnovani Odbor za europske poslove postaje središnje tijelo za obavljanje europskih poslova Sabora osobito u postupku nadzora nad djelovanjem Vlade u institucijama EU i u postupku provjere poštovanja načela supsidijarnosti. Drugim radnim tijelima Sabora omogućena je široka uključenost u oba postupka.

Odredbama članaka 64. i 65. propisuje se djelokrug poslova Odbora za europske poslove. Odbor za europske poslove: „ - prati djelovanje Sabora u europskim poslovima, - donosi Radni program za razmatranje stajališta Republike Hrvatske, - razmatra dokumente Europske unije i stajališta Republike Hrvatske o dokumentima Europske unije i o njima može donositi zaključke, - razmatra izvješća Vlade o sastancima Vijeća Europske unije, - provodi postupak provjere

poštovanja načela supsidijarnosti, - donosi zaključak kojim predlaže nadležnom tijelu provedbu postupka procjene učinka propisa u skladu sa zakonom, - sudjeluje u postupku predlaganja kandidata Republike Hrvatske za institucije i tijela Europske unije, - prati usklađivanje pravnog sustava Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, - sudjeluje u radu Konferencije odbora za europske poslove nacionalnih parlamenata država članica Europske unije (COSAC), - surađuje s Europskim parlamentom i odborima za europske poslove nacionalnih parlamenata, - predlaže predsjedniku Sabora provođenje rasprave o stajalištu Republike Hrvatske za sastanak Europskog vijeća, - jednom godišnje Saboru podnosi izvješće o svom radu“ (čl.65.). K tome, Odbor za europske poslove ima prava i dužnosti matičnog radnog tijela u europskim poslovima koji se odnose na donošenje zaključka o primjeni klauzule premošćivanja, te izmjene i dopune temeljnih ugovora Europske unije. Valja istaknuti da Odbor za europske poslove obavlja europske poslove u ime Sabora sukladno Zakonu o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima i sukladno Poslovniku, ali da Sabor uvijek može preuzeti odlučivanje, kako propisuje stavak 1. članka 64. koji glasi: „ Odbor za europske poslove obavlja europske poslove u skladu sa zakonom i ovim Poslovnikom, osim ako Sabor odluči drugačije“.

Odbori za europske poslove u većini nacionalnih parlamenata nadležni su u potpunosti za europska pitanja ili su središnje mjesto za koordinaciju i prosljeđivanje tih pitanja sektorskim odborima. Europska praksa pokazuje da odbori za europske poslove imaju glavnu ulogu u postupcima parlamentarnog nadzora. U većini država članica taj odbor nastupa u ime cijelog parlamenta, nakon provedenih konzultacija i uključivanja ostalih matičnih radnih tijela.

Odbor za europske poslove Sabora ima najviše članova od svih saborskih odbora, predsjednika, dva potpredsjednika i 14 članova, a još 6 članova imenuje se iz reda javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika. Dva potpredsjednika biraju se na način da se jedan bira na prijedlog parlamentarne većine, a drugi na prijedlog parlamentarne manjine. Na sjednice Odbora za europske poslove pozivaju se članovi Europskoga parlamenta iz Republike Hrvatske.

6.4. Europski poslovi u Hrvatskom saboru

Iz svega se može zaključiti da europski poslovi u Hrvatskom saboru podrazumijevaju sudjelovanje u procesu donošenja odluka na razini Europske unije. Uključivanje nacionalnih

parlamenata u europske poslove od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora jedan je od načina povećanja demokratičnosti EU i transparentnosti njezinih procedura. Uključivanje se ponajprije ostvaruje postupcima parlamentarnog nadzora nad stajalištima koja vlade država članica zastupaju prilikom donošenja odluka u Europskom vijeću i Vijeću EU te nadzorom nad poštivanjem načela supsidijarnosti u europskim zakonodavnim prijedlozima. Riječ je o procesima u koje se Hrvatski sabor aktivno uključuje od 1. srpnja 2013. godine.

Parlamentarni nadzor

Prilikom usuglašavanja i prihvaćanja akata u Vijeću, nacionalni parlamenti nadziru djelovanje svojih vlada u Vijeću na način i u skladu s odredbama koje države članice samostalno uređuju nacionalnim propisima. U skladu s odredbama Zakona o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima i Poslovnika Hrvatskoga sabora, Sabor nadzire rad Vlade u institucijama EU razmatranjem dokumenata EU i stajališta Republike Hrvatske o dokumentima EU koje donosi Vlada i o kojima može donositi zaključke na temelju kojih Vlada djeluje u institucijama EU.

Provjera poštovanja načela supsidijarnosti

Načelo supsidijarnosti znači da se u područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti Unije, zakonodavni akti donose na razini EU samo ako se isti cilj ne može na učinkovitiji način ostvariti donošenjem akata na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Mehanizam ranog upozoravanja uveden Lisabonskim ugovorom podrazumijeva mogućnost da nacionalni parlamenti donošenjem obrazloženih mišljenja upozore na nepoštovanje načela supsidijarnosti u prijedlozima zakonodavnih akata Europske unije.

U skladu s odredbama Protokola br. 1 uz Lisabonski ugovor o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, institucije EU izravno dostavljaju nacionalnim parlamentima sve prijedloge zakonodavnih i nezakonodavnih akata kao i ostale dokumente na jezicima država članica. Tako i Hrvatskom saboru, u skladu s odredbama Lisabonskog ugovora, od dana pristupanja Hrvatske EU, Europska komisija, Vijeće EU i Europski parlament izravno dostavljaju prijedloge europskih zakonodavnih i nezakonodavnih akata kao i ostalih dokumenata na hrvatskom jeziku.

Pravo predlaganja pokretanja postupka provjere poštovanja načela supsidijarnosti u prijedlozima zakonodavnih akata EU ima svaki zastupnik, klub zastupnika, radno tijelo Sabora i Vlada. Postupak provjere poštovanja načela supsidijarnosti prijedloga zakonodavnih akata EU provodi Odbor za europske poslove. Ako utvrdi kršenje načela supsidijarnosti, Odbor za europske poslove donosi *obrazloženo mišljenje* koje dostavlja predsjedniku Sabora. Predsjednik Sabora obrazloženo mišljenje dostavlja Vladi, predsjednicima Europskoga parlamenta i Europske komisije te predsjedavajućem Vijeća EU, propisuje članak 158. Poslovnika Hrvatskoga sabora.

Prenošenje direktiva

Obveza usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU ostaje i nakon pristupanja Hrvatske EU. Hrvatska ima obvezu preuzimanja europske pravne stečevine u nacionalno zakonodavstvo, što je propisano člankom 145. stavkom 2. „Pravo EU“, iz nove Glave VIII. Ustava „Europska unija“, koji glasi: „Pravni akti i odluke koje je Hrvatska prihvatila u institucijama EU, primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom EU“ (NN 85/2010). Hrvatski sabor od ulaska Hrvatske u članstvo EU prenosi direktive u istom postupku koji je primjenjivan na usklađivanje pravne stečevine u pretpristupnom razdoblju, s bitnom razlikom da od trenutka ulaska u članstvo Hrvatska postaje jedan od stvaralaca europskog zakonodavstva zajedno s drugim državama članicama EU.

U uvjetima članstva u EU, slijedom aktivnog praćenja razvoja pravne stečevine, Hrvatska mijenja svoje zakonodavstvo usporedo s drugim članicama EU. Kontinuiranim usklađivanjem hrvatsko će zakonodavstvo biti u potpunosti komplementarno važećoj pravnoj stečevini EU. Hrvatska je obvezna provoditi postupak notifikacije odnosno pravodobnog izvještavanja Komisije o mjerama prijenosa novih direktiva u hrvatsko zakonodavstvo kao i pravilno primjenjivati preuzeto zakonodavstvo. Sabor svake godine raspravlja o Vladinu godišnjem programu za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU, te usvaja plan usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom.

Suradnja Sabora i europskih institucija

Međuparlamentarna suradnja u Europskoj uniji predstavlja važan instrument koordinacije i ostvarivanja utjecaja nacionalnih parlamenata na proces donošenja odluka na europskoj razini.

Lisabonski ugovor dodijelio je nacionalnim parlamentima nove ovlasti u području europskih poslova, čime je porasla važnost međuparlamentarne suradnje. Intenzivnija suradnja parlamentima omogućuje veći utjecaj na postupak donošenja odluka na razini EU, što je osobito važno kada je riječ o provođenju postupka provjere poštovanja načela supsidijarnosti u prijedlozima zakonodavnih akata EU, gdje nacionalni parlamenti tek zajedničkim djelovanjem mogu utjecati na modificiranje prijedloga zakonodavnog akata EU ili čak njegovo povlačenje iz procedure. Glava II. Protokola br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, posvećena je međuparlamentarnoj suradnji, a posebnu važnost ima Konferencija parlamentarnih odbora za poslove Unije (COSAC) koja promiče razmjenu informacija i najbolje prakse između nacionalnih parlamenata, kao i između njih i Europskog parlamenta. „COSAC je difinitivno instrument koordinacije nacionalnih parlamenata kako bi nastup prema Komisiji u pitanjima provjere načela supsidijarnosti kod prijedloga zakonodavnih akata EU bio zajednički, te obuhvatio što veći broj parlamenata. Predstavnici nacionalnih parlamenata najavljuju jedni drugima postupanja vlastitog parlamenta u odnosu na određeni prijedlog zakonodavnog akta EU. Pritom treba naglasiti da nacionalni parlamenti trebaju biti izuzetno dobro koordinirani kako bi mogli izvršiti pritisak na Komisiju da revidira ili povuče prijedlog“ (Briški, intervju, 29. 8. 2013.).

U intervjuu koji sam vodila 11. 7. 2013. sa Danielom Mondekarom, predsjednikom novog Odbora za europske poslove koji je osnovan u 7. sazivu Sabora nakon ulaska Hrvatske u članstvo EU, razgovarali smo na temu uloge koju je Sabor imao tijekom pristupnog procesa i one koju će imati otkako je postao jedan od nacionalnih parlamenata država članica EU. *Šurina:* „Bili ste član Odbora za europske integracije u 6. sazivu Sabora za vrijeme trajanja pregovora, a sada ste na čelu tog odbora koji je postao Odbor za europske poslove. Možete li dati svoju ocjenu uloge Sabora u pristupnom procesu?“ *Mondekar:* „Ja mislim da je ključan parlamentarni doprinos pregovorima bio da je ovdje isklesan nacionalni konsenzus i da ga se ovdje moglo vidjeti uvijek na djelu, jedinstvo oko toga da je europska budućnost budućnost Hrvatske i da svi oko toga zajedno trebaju raditi. To danas potvrđuje primjer Crne Gore da bez nacionalnog konsenzusa, bez dogovora kako će Parlament funkcionirati u pregovorima, svaki benchmark postaje predmet politizacije. Srbija se našla u poziciji da iako sad zna kad počinju pregovori, još uvijek nema glavnog pregovarača jer je to pitanje politizacije, što kod nas nije bio slučaj, u ono doba, 2004., kad smo mi u ime opozicije pregovarali s vladajućom strankom oko Nacionalnog odbora i samog načina pregovaranja. Pregovarački timovi su slagani s nevjerojatnom lakoćom, upravo zato što je

postojao konsenzus pa je dogovor bio recimo da glavni pregovarač ide na prijedlog oporbe i svi su se složili oko njega. Dogovoreno je kako će se raditi i upravo zato što je postojao nacionalni konsenzus i dogovoren modalitet rada, posao je i brže odrađen. Iz tog nacionalnog konsenzusa izašle su neke stvari koje su bitno pridonijele samim pregovorima: izašao je Nacionalni odbor, izašao je dogovor da sjednice budu zatvorene, što ubrzava sam proces pregovora, izašao je sastav Nacionalnog odbora koji je uključio i sindikate i poslodavce i akademsku zajednicu, zajedno s političarima.“ *Šurina:* „Zašto smatrate da zatvorenost sjednica Nacionalnog odbora ubrzava pregovore?“ *Mondekar:* „Da smo imali u potpunosti otvoreni NO, svaki benchmark bi i kod nas bio predmet politizacije. Budimo realni. Pogotovo kod političkih aktera koji nisu bili parlamentarni u tom trenutku i nama bi se zapravo cijelo vrijeme dizale tenzije oko pojedinih tema. To je istina, to treba otvoreno reći. Mana sustava je možda bilo jedino informiranje koje je išlo kroz informacijske kampanje koje su bile više-manje uspješne pa je jedan dio euroskepticizma u Hrvatskoj produkt neinformiranosti.“ *Šurina:* „Ali, kako iznijeti u kampanji informacije, ako je pregovarački proces zatvoren, kao i mjerila koja su pred Hrvatsku postavljena, kao i uostalom pregovaračka stajališta Hrvatske koja su se držala u tajnosti?“ *Mondekar*: „Nije se trebalo raspravljati o mjerilima. Trebalo je raspravljati o javnim politikama EU i kako će to utjecati na Hrvatsku.“ *Šurina:* „Ocjenjujete li da je Sabor imao dostatnu količinu nadzora u pregovorima? Možemo li reći da je sukreirao s Vladom pregovore kroz Nacionalni odbor, sukreirajući pregovaračka stajališta Hrvatske?“ *Mondekar:* „Tako je. Kada se netko od predstavnika Vlade vratio iz Bruxellesa sa jasnim dokumentom što Hrvatska treba odraditi, Vlada bi donijela prijedloge kako to odraditi, a na Nacionalnom odboru je do kraja dovršeno na koji način. Opozicija i vlast su se morale usuglašavati i bio je tu veliki utjecaj Nacionalnog odbora koji je mogao promijeniti put kojim je Vlada kretala da riješi odnosno ispuni određeno mjerilo. Nacionalni odbor je mogao okrenuti taj pravac.“ *Šurina:* „Možemo li reći da je Nacionalni odbor u ime Sabora dao mandat Vladi za djelovanje u svakom poglavlju pregovora?“ *Mondekar:* „Tako je. Moglo bi se reći da je Parlament ovlastio Nacionalni odbor da predstavlja cijeli Parlament u pregovorima sa dosta jakim ovlastima. Kao što novi Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima, u članku 4. kaže da je Odbor za europske poslove ovlašten preuzeti, za pravo, snagu plenuma. Time novi Odbor za europske poslove na neki način preuzima ulogu koju je u pregovorima imao Nacionalni odbor.“ *Šurina:* „Na stol Nacionalnog odbora nisu stizali gotovi prijedlozi zakona za usklađivanje (P.Z.E.-ovi), jer ih je Vlada tek morala izraditi, ali

temeljem mjerila za otvaranje i zatvaranje poglavlja svi članovi Nacionalnog odbora kao predstavnici svih parlamentarnih frakcija znali su koje normativne zahvate je potrebno učiniti poradi uskladbe u svakom pojedinom pregovaračkom poglavlju i s time su se morali jednoglasno suglasiti u sklopu potvrđivanja pregovaračkog poglavlja.“ *Mondekar:* „Točno, i znali su i odobrili koje reforme će se raditi i na koji način.“ *Šurina:* „A mogli su ih i odbiti, odnosno ne prihvatiti i uložiti veto?“ *Mondekar:* „Tako je, stoga je Nacionalni odbor bio jedno od najjačih tijela.“ *Šurina:* „To znači da su sve stranke imale mogućnost ne samo rasprave, nego i odluke, što uključuje i blokiranje donošenja odluke koja treba biti donesena konsenzusom?“ *Mondekar:* „Tako je. I tu je jedna ključna stvar - da su sve stranke dijelile odgovornost.“ *Šurina:* „Dakle, uz politički konsenzus, tu se radilo o konkretnom preuzimanju odgovornosti.“ *Mondekar:* „Je, tako je. Jer politički konsenzus značio je i preuzimanje odgovornosti. Treba reći da je operativno najveći dio posla odradila Vlada, koja je bila i najviše operativno odgovorna, pri čemu su pregovarači bili ti koji su odrađivali ono što se kaže vršak oštrice mača, ali Parlament je imao jako veliku ulogu. Jer je Parlament bio taj koji je davao mandat i zeleno svjetlo da se određene stvari naprave i na taj način se jamčilo da glavni politički akteri iza tog stoje, da je to odluka svih da se tako nešto napravi, da nema politizacije, jer nije se moglo reći na Nacionalnom odboru mi smo za to i to, a onda doći na plenarnu sjednicu i optuživati Vladu da je napravila nešto protiv interesa Hrvatske. Zato je Nacionalni odbor, snaga Nacionalnog odbora i način rada Nacionalnog odbora, dobar primjer kako država treba pregovarati i koja je uloga Parlamenta u pregovorima. Nakon odluke na Nacionalnom odboru, kada bi bilo nešto dogovoreno, kada bi Nacionalni odbor potvrdio Vladin prijedlog što treba mijenjati, koji zakon i kako, to je krenulo u promjenu, Bruxelles bi to potvrdio, Vlada upućuje zakonski prijedlog u Parlament kao P.Z.E., Odbor za europske integracije provjerava usklađenost te se zakon donosi na plenarnoj sjednici. Tako je stvar funkcionirala: Odbor za europske integracije je bio odgovoran za provjeru usklađenosti P.Z.E.-ova, a Nacionalni odbor je bio za pravo uključen u njihovu izradu. Sad se to mijenja, sada će ovaj novi Odbor za europske poslove biti zadužen za D.E.U., dokumente EU, on na sebe preuzima sav posao uključenosti Parlamenta u izradu zakonskih akata EU, dok će usklađenost P.Z.E.-ova sada provjeravati svi odbori, ovisno o vrsti djelatnosti odnosno tko je matični odbor. Dakle, kad prođe cijela europska procedura na razini EU i zakonodavni akt se vrati u Hrvatski sabor na transponiranje, usklađenost P.Z.E.-ova više ne provjerava novi Odbor za europske poslove, već to rade matični odbori, a Odbor za europske poslove preuzima na sebe sudjelovanje

u ime parlamenta u izradama akata koje donosi EU. Sada ulazimo u novu fazu. Jednim dijelom Lisabonski sporazum daje novu snagu i ovlasti nacionalnim parlamentima država članica koje zemlje članice nisu imale prije Lisabona. Prvenstveno je ključna stvar koju ljudi ne znaju, ili ne shvaćaju, ne u supsidijarnosti, nego u informiranju. Često se prije stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma znalo dogoditi da je vlada svoj parlament obavijestila nakon što je na Vijeću o tome već počela razgovarati. Lisabonski sporazum je omogućio da nacionalni parlamenti bivaju obavješćivani od strane europskih institucija u istom trenutku kada i nacionalna vlada. Znači da parlament u svakom trenutku zna da je upravo jučer i vlada dobila određeni akt te da parlament može na vrijeme od vlade tražiti stajališta. Parlament time jača. Također, Lisabon jača utjecaj parlamenta dajući mu ovlast provjere načela supsidijarnosti. Lisabon otvoreno poziva na parlamentarnu suradnju i na koordinaciju parlamenata. Konačno, dolazimo do pitanja nadzora. Nadzori parlamenata nad vladom nisu dio Lisabona. Oni su dio nacionalnih zakonodavstava od sedamdesetih godina - od prvih izbora za Europski parlament. Mi ćemo u Odboru za europske poslove imati nadzor nad stajalištima Vlade za pojedine dokumente EU i za Vijeće, a neku vrstu treninga za to ili početak toga smo imali kroz Nacionalni odbor.“ *Šurina:* „Na europskoj razini nacionalne vlade kroz Vijeće EU usklađuju novo europsko zakonodavstvo. I upravo stoga jer su vlade te koje dogovaraju europsko zakonodavstvo, važno je definirati nadzorni mehanizam nacionalnih parlamenata, odnosno mandat koji daju svojim vladama.“ *Mondekar:* „Jest, tu će najveću ulogu imati Odbor za europske poslove. Određeno iskustvo Nacionalnog odbora iz pregovora postoji. Inače, postoji 27 modela nadzora u članicama EU, svaka zemlja ima svoj model. Nacionalni odbor je bio početak i temelj, a Odbor za europske poslove treba nadograditi cijeli posao. Ključno je koliki će biti utjecaj parlamenta, to ste dobro pogodili. Pogotovo što je u Hrvatskoj zakonodavac Parlament, u Bruxellesu je to Vlada, jer u redovnom zakonodavnom postupku Hrvatsku predstavlja Vlada. I zato je bitno da se Parlament u samom startu uključi dovoljno duboko i široko, da ima i za sebe i za Vladu manevarski prostor, jer moramo razumjeti da može Parlament ponekad Vladu doslovce obvezati na stajalište lancem oko vrata, ali Hrvatska u Bruxellesu može biti preglasana i točka. To je nešto s čime se moramo znati nositi. Parlament može Vladi davati najrestriktivnija, najtvrđa stajališta, ali Vlada može biti preglasana.“ *Šurina:* „Može li se reći da je Sabor tijekom pregovora davao čvrst, obvezujući mandat Vladi?“ *Mondekar:* „Apsolutno, jer u osnovi Vlada ne bi mrdnula bez da je Nacionalni odbor koji je predstavljao nacionalni konsenzus nešto rekao. I Vlada je tako postupala.“ *Šurina:* „A u

sadašnjem trenutku on postaje, kao i u većini drugih članica EU, fleksibilan.“ *Mondekar:* „Fleksibilan, ali i obvezujući. Sabor ima dovoljno manevarskog prostora da da dovoljno slobode Vladi u pregovorima. To je ključna stvar. Moramo biti realni. Vlada će za većinu akata tražiti od Sabora fleksibilan mandat da može s drugim članicama pregovarati. Tvrdoća mandata pokazala se, pogotovo sada u krizi EU, kad je trebalo brzo reagirati, kao mana. Vlada će sigurno, gledajući iskustva drugih zamalja članica, znati doći u Sabor sa fleksibilnim stajalištem Vlade tražeći na njega fleksibilno stajalište Sabora, dakle, ogromnu slobodu, kako bi Vlada mogla što bolje ispregovarati. A postoje momenti gdje će Vlada čak tražiti od Sabora ili će Sabor htjeti dati čvrst mandat Vladi. Jer će to ujedno biti i politička poruka“ (Mondekar, intervju, 11. 7. 2013.).

U razgovoru sa Tatjanom Briški, tajnicom Odbora za europske poslove, koji sam vodila 29. 8. 2013., nedugo nakon što je Odbor za europske integracije promijenio ime, ali i nadležnosti postavši Odbor za europske poslove, temeljem novog Poslovnika Hrvatskoga sabora koji je stupio na snagu 1. 7. 2013., danom ulaska Hrvatske u članstvo EU, tema razgovora bila je nova uloga Odbora za europske poslove od stupanja Hrvatske u članstvo EU vezano uz novu ulogu nacionalnih parlamenata u EU temeljem Lisabonskog ugovora kojim jačaju ovlasti nacionalnih parlamenata. *Šurina*: „Lisabonski ugovor obvezuje Europsku komisiju da obavještava nacionalne parlamente o svim zakonodavnim i nezakonodavnim aktima koji će biti na razmatranju europskih institucija, što znači da su nacionalni parlamenti informirani o aktima o kojima će raspravljati i odlučivati Vijeće EU, odnosno nacionalne vlade u Bruxellesu. Dapače, nacionalni parlamenti trebaju biti informirani istovremeno kad i nacionalne vlade o prijedlozima europskih dokumenata, tako da više neće biti situacija da nacionalni parlamenti nisu upoznati s onim što čine njihove vlade odnosno ministri u europskim poslovima, ili da tek naknadno, nakon održanih sastanaka i odlučivanja Vijeća EU, parlamenti doznaju što je bio predmet rasprave i odlučivanja. Tako će na web stranicama Sabora biti objavljeni dokumenti EU koje izravno dostavlja Komisija, jer Lisabonski ugovor obvezuje Komisiju da izravno dostavlja dokumente EU nacionalnim parlamentima. S druge strane, temeljem Zakona o suradnji Sabora i Vlade u europskim poslovima, Vlada je dužna dostaviti Saboru popis prijedloga zakonodavnih akata EU koji će biti na razmatranju tekuće godine u europskim institucijama i u čijem donošenju će Vlada sudjelovati. Tako će novoformirani Odbor za europske poslove preuzeti dio poslova nekadašnjeg Nacionalnog odbora koji je djelovao tijekom pregovora i koji je u ime Sabora razmatrao stajališta Republike Hrvatske za svako pregovaračko poglavlje koje je predlagala Vlada. Sada će Odbor za

europske poslove razmatrati u ime Sabora stajališta Vlade o europskim dokumentima. Sabor je ponovno taj koji vrši nadzor i može se očitovati na Vladino stajalište zaključkom na osnovi kojeg Vlada dalje djeluje u institucijama EU. Međutim, razlika je ta da će se sada u Odboru za europske poslove o stajalištima Vlade razviti diskusija, ali ne nužno sa donošenjem konsenzusnog zaključka, jer takve obligacije Odbor za europske poslove nema, dok je Nacionalni odbor nakon rasprave o pregovaračkom stajalištu Hrvatske koje je predlagala Vlada trebao postići suglasje, odnosno donijeti jednoglasnu odluku i zauzeti konsenzusni stav o Vladinom prijedlogu pregovaračkog stajališta Hrvatske za svako poglavlje.“ *Briški:* „Da, oni nisu mogli odlučiti nego jednoglasno. Imamo puno upita za Poslovnikom Nacionalnog odbora, posebno iz parlamenata regije, jer je taj model Nacionalnog odbora u kojem su oni mogli donositi odluke isključivo jednoglasno, vrlo rijedak. Tako da on ima određenu posebnost upravo zbog načina donošenja odluka.“ *Šurina:* „Sabor je u pregovorima davao čvrst, obvezujući mandat Vladi, a gledajući Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade u europskim poslovima, možemo zaključiti da će Sabor i dalje imati značajnu ulogu.“ *Briški:* „Parlament ima jako značajnu ulogu i dalje, upravo temeljem Lisabonskog ugovora. Parlament je obaviješten o svim dokumentima EU i svaki zastupnik može predložiti provođenje postupka provjere supsidijarnosti na svaki od europskih dokumenata koji su zakonodavni akti. Ipak, najbitnija je informiranost, a postoji odredba u Zakonu o suradnji Sabora i Vlade u europskim poslovima koja dozvoljava Saboru da o svakom od europskih dokumenata, bez obzira nalazio se u radnom programu ili ne, traži obavijesti i stajališta od Vlade“ (Briški, intervju, 29. 8. 2013.)

6.5. Zaključak

Republika Hrvatska je 1. 7. 2013., po završetku postupka ratifikacije Ugovora o pristupanju u svim državama članicama, postala punopravna članica EU i stranka temeljnih ugovora EU: Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o funkcioniranju Europske unije, te Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, kako su izmijenjeni ili dopunjeni drugim aktima koji su stupili na snagu prije pristupanja Republike Hrvatske.

Pozitivna je okolnost da su politički sustavi EU i Hrvatske nakon 2000. kretali u smjeru konvergencije. Njihove institucionalne politike su se sve više približavale, a vrhunac tog

približavanja institucionalno je omogućen na strani EU usvajanjem i stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora u prosincu 2009., a na strani Hrvatske usvajanjem promjena Ustava u lipnju 2010., koje su dale pravnu osnovu članstvu Hrvatske u EU i omogućile prijenos određenih ustavnih ovlasti na institucije EU. Pritom se ne smiju zaboravati promjene Ustava 2000. koje su bile temelj za zaokret Hrvatske k europskim integracijama, prelaskom s polupredsjedničkog na parlamentarni sustav, što se pokazalo pozitivnim elementom u procesu približavanja EU.

Pojam koji spaja dva regulatorna okvira, onaj Europske unije te Republike Hrvatske je pojam „europeizacije nacionalnih politika". Simon J. Bulmer i Claudio M. Radaelli u „Europeanisation of National Policy" (2004) razmatraju različite aspekte europeizacije: institucionalne, političke, pravne, kognitivne i druge. Radaelli (2004) definira europeizaciju kao „proces a) konstrukcije, b) difuzije, c) institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, političkih paradigmi, stilova s obzirom na način djelovanja, zajedničkih vjerovanja i normi koje su prvo definirane i konsolidirane u javnoj politici EU i potom inkorporirane u logiku nacionalnih diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika". Europeizacija vodi do promjena u institucijama, pravnim normama i djelovanjima. Proces europeizacije dovodi do novih pojmova, usmjerenja i koncepata u javnim politikama. Glavni mehanizam europeizacije je vertikalna europeizacija, koja se sastoji od dvije etape. U prvoj etapi se nacionalni koncepti i instrumenti institucija i javnih politika prenose na europsku razinu, tako što države članice u pregovorima kreiraju europsku politiku, bilo na način da njihove vlade direktno sjede za pregovaračkim stolom, ili da delegiraju moć supranacionalnom tijelu kao što je Europska komisija ili Europski sud pravde. Nacionalni modeli ili pravila su uvršteni u pregovore na EU razini, a najčešća posljedica je sinteza nacionalnih politika/interesa, iako se dosta često jedna zemlja nametne svojim utjecajem. Nakon donesene odluke, slijedi proces u obrnutom smjeru: preuzimanje odluka s EU razine prema nacionalnoj razini *(„downloadiranje")*, i taj proces dovodi do promjena u institucijama, pravnim normama i djelovanjima država članica, odnosno do novih koncepata i usmjerenja u javnim politikama. Ovdje nacionalne institucije igraju ključnu ulogu u apsorbiranju EU sadržaja i to je najviše prisilna forma europeizacije, ali posljedica zajednički donesenih odluka „na vrhu".

Pristupanje bilo koje zemlje u članstvo EU uvjetovano je prihvaćanjem svih prava i obveza na kojima se zasniva EU i njen institucionalni okvir, obuhvaćenih pod pojmom pravne

stečevine EU. Do ulaska u članstvo EU svaka država kandidatkinja dužna je preuzeti cijelu pravnu stečevinu EU i biti sposobna za njenu učinkovitu primjenu.

Hrvatska je tijekom pristupnog procesa kao zemlja kandidatkinja bila objekt vertikalnog modela europeizacije, u kojem je dominantnu ulogu imao proces preuzimanja *(„downloadiranja“)* odluka s razine EU na nacionalnu razinu. Od ulaska u članstvo Hrvatska sudjeluje u cijelom vertikalnom modelu europeizacije, prvo u prijenosu *(„uploadiranju“)* koncepata s nacionalne na razinu EU, tj. u kreiranju europskih javnih politika i europskog prava zajedno s drugim članicama, a potom u prihvaćanju i preuzimanju *(„downloadiranju“)* zajednički dogovorenih europskih javnih politika i usvojenog europskog prava u nacionalni politički i pravni diskurs, ponajprije putem preuzimanja i usvajanja europskih odluka, direktiva i uredbi. Radi se o dvosmjernom vertikalnom modelu europeizacije koji prelazi u cirkularni model europeizacije gdje nakon pojedinačnih nacionalnih inputa dolazi do novog kreiranja zajedničke europske politike na vrhu koja se potom unosi u nacionalne diskurse i pravne okvire država članica. Hrvatska od 1. 7. 2013. putem svojih predstavnika ponajprije u Vijeću, Europskom vijeću i Europskom parlamentu, sudjeluje u stvaranju europskog regulatornog okvira i njegovih sadržaja. U svemu tome važnu ulogu imaju i nacionalni parlamenti koji nadziru rad svojih nacionalnih vlada u Vijeću i Europskom vijeću, prilikom kreiranja politika „na vrhu“, kao što i provode nadzor poštivanja načela supsidijarnosti zakonodavnih prijedloga EU, gdje nacionalni parlamenti nadgledaju da zakonodavna ovlast Unije ne prijeđe nadležnosti koje su joj dodijeljene Ugovorima. U tu svrhu služi im horizontalno umrežavanje - povezivanje nacionalnih parlamenata radi davanja zajedničkog obrazloženog mišljenja ukoliko smatraju da je prekršeno načelo supsidijarnosti nekim prijedlogom zakonodavnog akta EU. Od 1. 7. 2013. i Hrvatski sabor kao nacionalni parlament države članice EU participira u postupcima nadzora pri donošenju europskog zakonodavstva.

Politički sustavi Republike Hrvatske i Europske unije temelje se na predstavničkoj demokraciji. Da je predstavnička demokracija temelj funkcioniranja Unije, izričito navodi stavak 1. članka 10. UEU koji glasi: „Funkcioniranje Unije temelji se na predstavničkoj demokraciji.“ Lisabonski ugovor jača upravo predstavničku dimenziju Unije jačanjem uloge Europskoga parlamenta kao jednakopravnog zakonodavca s Vijećem EU u zakonodavnom postupku Europske unije (redovni zakonodavni postupak), ali i jačanjem uloge nacionalnih parlamenata u parlamentarnom nadzoru izvršnih vlasti, tj. svojih vlada, kao i u nadzoru poštivanja načela

supsidijarnosti u donošenju zakonodavnih akata Unije, jer sukladno članku 5. UEU, „Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve“, pri čemu „nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji, zadržavaju države članice“. Usklađenost s načelom supsidijarnosti osiguravaju nacionalni parlamenti i na taj način „aktivno doprinose dobrom funkcioniranju Unije“, kako to navodi članak 12. UEU koji iznosi novu ulogu i zadaće nacionalnih parlamentata u EU. Pri tome ih (nacionalne parlamente) institucije Unije informiraju i prosljeđuju im nacrte zakonodavnih akata Unije u skladu s Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, što znači da Komisija nacrte zakonodavnih akata koje je sama predložila prosljeđuje izravno nacionalnim parlamentima i to istodobno kad i Europskom parlamentu i Vijeću, kao što također Europski parlament nacrte zakonodavnih akata koje je sam predložio prosljeđuje izravno nacionalnim parlamentima, dok nacrte zakonodavnih akata koje je predložila skupina država članica, Sud, Europska središnja banka ili Europska investicijska banka, Vijeće proslijeđuje nacionalnim parlamentima.

Kako u svemu tome funkcionira Hrvatski sabor? Kao što je već rečeno, Hrvatska od 1. 7. 2013., zajedno s drugim državama članicama EU sudjeluje u europskom zakonodavnom postupku na način kako propisuju osnivački ugovori: Ugovor o Europskoj uniji (UEU) i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), kojih je i sama postala članica stupanjem na snagu Ugovora o pristupanju EU i ulaskom u članstvo 1. 7. 2013. Posebnu ulogu u tome imaju nacionalni parlamenti, tako i Hrvatski sabor, kao nacionalni parlament države članice EU koji dobiva nove zadaće i koji u zakonodavnom postupku EU ima prvenstveno kontrolnu ulogu nad djelovanjem hrvatske Vlade u kreiranju europskog zakonodavstva i politika, ali i nadglednu ulogu poštivanja načela supsidijarnosti prijedloga zakonodavnih akata EU, koju dijeli s drugim nacionalnim parlamentima država članica EU. Tako se novim načinama horizontalnog povezivanja/umrežavanja nacionalnih parlamenata koji štite regulatorne ovlasti država članica u područjima njihove nadležnosti, a temeljem odredbi osnivačkih ugovora, ostvaruje utjecaj nacionalnih parlamenata na europsko zakonodavstvo.

Zanimljivo je da su i Europska unija i Republika Hrvatska u svom institucionalnom razvoju nakon 2000. godine išle u smjeru jačanja predstavničke demokracije i jačanja uloge parlamenta. K tome je Hrvatska nakon prelaska na parlamentarni sustav 2000., a tijekom procesa europskih integracija gradila konsenzusni model demokracije kompatibilan modelu integracije EU. Europska unija je u tom istom desetljeću dograđivala svoj ugovorni okvir, jačajući

predstavničku demokraciju na kojoj se temelji politički sustav EU, a time i ovlasti Europskoga parlamenta i nacionalnih parlamenata zemalja članica u europskom zakonodavnom postupku i regulatornom okviru EU. No, kako je politički sustav sve drugo samo ne statičan i stalan, realno je očekivati da kompatibilnost ova dva politička sustava, onog europskog i ovog našeg hrvatskog, koja je uspostavljena tijekom procesa pregovora za članstvo Hrvatske u EU, i koja je bila najizraženija upravo stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. i potom ustavnih promjena u Republici Hrvatskoj 2010. godine, ne bude stalna kategorija. Posebice se to odnosi na konsenzusne mehanizme, strukture i procedure koje je hrvatska politika dogovorno izgradila u desetljeću pristupnog procesa, ali koje su bile najvećim dijelom u funkciji uspješnog završetka pregovora. Postignućem tog zajedničkog cilja, a neupitno je da je to bio zajednički cilj političkih elita u Hrvatskoj, motiv za dogovorno vođenje politike je bitno manji, a u situaciji svjetonazorski podijeljenih političkih elita te odsustva političke kulture koja preferira pronalaženje dogovornog rješenja naspram nadglasavanja, velika je vjerojatnost otklona od modela konsenzusa koji se razvio u desetljeću pristupnog procesa, položio ispit s visokom ocjenom, ali time i izgubio svoj osnovni razlog postojanja, barem do pronalaska nekog drugog svima zajedničkog i značajnog cilja oko kojeg bi se opet mogao graditi politički konsenzus.

No, usprkos gornje ocjene, bilo bi poželjno da se Hrvatska u vođenju europskih poslova pozicionira u onu grupu europskih zemalja u kojima parlament aktivno sudjeluje u europskim poslovima, i to na načelima konsenzusnog donošenja odluka i kooperativnog dijaloga s Vladom. Za malu zemlju poput Hrvatske poželjno je da se političko djelovanje parlamenta i vlade koje se tiče europskih pitanja temelji na otvorenom dijalogu, kooperativnosti i konsenzusnom donošenju odluka kad su u pitanju europski poslovi, čime se u konačnosti maksimalizira korist za nacionalnu politiku. Taj model je u svom desetodišnjem eurointegracijskom razdoblju njegovao Hrvatski sabor, koji je imao aktivnu ulogu u pristupnom procesu, a dobra intencija svake vlasti bila bi da takvu ulogu zadrži i u vremenu članstva Hrvatske u EU.

Europska unija jedinstvena je nadnacionalna integracija europskih zemalja okupljenih s namjerom zajedničkog promicanja mira i prosperiteta, ali i političke, gospodarske i društvene suradnje. Prvotno je Pariškim ugovorom stvorena Europska zajednica za ugljen i čelik 1951. godine, nastala kao rezultat suradnje i procesa integracije 6 europskih država: Belgije, Francuske, Njemačke, Italije, Luksemburga i Nizozemske, koje su u Parizu, 18. 4. 1951. potpisale Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, koji je stupio na snagu 25. 7. 1952. To je bila

preteča današnje EU. Otada je uslijedilo 5 valova proširenja, odnosno 6 faza proširenja, ako se ulazak Rumunjske i Bugarske gleda izdvojeno iz 5. velikog vala, kada je u EU 2004. ušlo 10 članica: Cipar, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Dvije godine kasnije, u članstvo EU ušle su Bugarska i Rumunjska. Tako od 1. 1. 2007. EU ima 27 članica s više od 500 milijuna stanovnika, čime predstavlja najsnažniju naddržavnu organizaciju u povijesti, kojoj se 2013. pridružila Hrvatska kao 28. članica EU.

Ulaskom Hrvatske u EU 2013. ta se europska integracija proširila po 7. put u svojoj povijesti, promatrajući izdvojeno ulazak u članstvo EU Rumunjske i Bugarske. Sedmo proširenje u povijesti EU odobrio je, dajući svoj pristanak na potpisivanje Ugovora o pristupanju 7. parlamentarni saziv Europskoga parlamenta (2009. - 2014.), a hrvatski Pristupni ugovor ratificirao je 7. saziv Hrvatskoga sabora (2011. - 2015.). Ratifikacijom Pristupnog ugovora u Saboru, Hrvatska je sa svoje strane ispoštovala sve formalno-pravne procedure koje su bile potrebne za valjano pristupanje EU. Po završetku ratifikacijskog postupka hrvatskog pristupnog ugovora u svim drugim članicama EU, Hrvatska je ušla u punopravno članstvo EU 1. 7. 2013. Kao što se može primijetiti, broj 7 pokazao se još jednom kao sretan broj.

Nakon komparativnog prikaza ustavnih instituta u polupredsjedničkom i parlamentarnom sustavu (2. poglavlje), te komparacije parlamentarnih struktura i procedura u ta dva sustava temeljem poslovnika Hrvatskoga sabora (3. poglavlje), slijedi analiza na zakonodavnoj razini. Zakonodavstvo koje je Hrvatski sabor usvojio vezano uz pregovore u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, prikazujem u IV. dijelu radnje pod nazivom „Zakonodavstvo i funkcioniranje demokracije“. Kako je Poglavlje 23. usko vezano uz ispunjavanje političkih kriterija za članstvo, analiza će dati konačan odgovor na istraživačko pitanje: Kako je Hrvatski sabor djelovao u procesu europskih integracija i je li svojim djelovanjem pridonio konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj?

IV. Zakonodavstvo i funkcioniranje demokracije

U studiji je ovisna varijabla „konsolidacija demokracije“. Merkel (2011) ju vezuje uz pojam „usidrene demokracije“ ili „funkcionalne demokracije pravne države“. „Konsolidaciju demokracije“ kao ovisnu varijablu mjerim prema tome je li i kako je parlament, koristeći svoje ustavne ovlasti kao predstavničko, zakonodavno i nadzorno tijelo, svojim pravno-političkim rješenjima, Ustavom, zakonima, te konsenzusnim mehanizmima koji su uvedeni tijekom procesa pregovora, pridonio djelotvornom sustavu vladavine prava, te poštivanju ljudskih i manjinskih prava koji jamče demokraciju.

U cilju davanja odgovora na (glavno) istraživačko pitanje, čime će se potvrditi ili opovrgnuti hipoteza, istražujem ulogu Sabora u ispunjavanju „političkih kriterija“ za članstvo, ujedno ustavnih načela iz Ugovora o Europskoj uniji, čijim se ispunjavanjem postiže „konsolidacija demokracije“, kako je teorijski razmatra Wolfgang Merkel. Kako je napredak u ispunjavanju „političkih kriterija“ za članstvo u EU u bliskoj povezanosti s pregovaračkim poglavljem 23. Pravosuđe i temeljna prava, studija će se fokusirati na zakonodavne obveze koje je Republika Hrvatska preuzela u tom poglavlju, povezujući ih s Merkelovim parcijalnim režimima demokracije koji svojom sinergijom omogućuju „usidrenu“ demokraciju, odnosno „funkcionalnu demokraciju pravne države“.

Sljedeća poglavlja prate zakonodavne aktivnosti na planu ispunjavanja „političkih kriterija“ za članstvo u EU i obveza za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, te prate provedbu (*track record*). Demokraciju u pravnoj državi po Merkelu definira 5 parcijalnih režima. Sukladno tome, za svaki parcijalni režim od 2. do 5. koji su uvjet za „usidrenu“ demokraciju, izabrala sam određene zakone čije donošenje i provedba su bili uvjet za zatvaranje Poglavlja 23. Donošenjem i provedbom tih zakona operacionaliziraju se mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., čijim ispunjavanjem Hrvatska ispunjava političke kriterije za članstvo. Pritom, zakone pratim kroz šest saziva Hrvatskoga sabora: jesu li postojali u prva tri saziva u polupredsjedničkom sustavu, ako jesu, koje su promjene doživjeli u parlamentarnom sustavu, te jesu li i zašto su te promjene bitne za kvalitetu demokracije.

Kroz sljedeća poglavlja pratim ispunjavanje tri od deset mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava: mjerilo 2., 6. i 9., kroz donošenje i provedbu specifičnih zakona kojima se ispunjavaju politički kriteriji za članstvo.

Ujedno, to su zakoni koje sam mogla dovesti u vezu s režimima demokracije W. Merkela nužnim za „usidrenu“ demokraciju pa je za svaki režim izabran neki zakon/i, čije donošenje i provedba su ujedno bili obveze za zatvaranje Poglavlja 23., odnosno sadržaj/operacionalizacija mjerila 2., 6. i 9. za zatvaranje tog poglavlja. Upravo nedostatni rezultati u provedbi tih zakona koji su prikazani u 8. i 9. poglavlju disertacije, a koji su vezani uz 4. i 5. režim demokracije W. Merkela, prouzročili su nedostatnu konsolidaciju demokracije na svim razinama povrh institucionalne razine.

U 7. poglavlju koncentrirat ću se na praćenje zakonodavnih aktivnosti bitnih za ocjenu stupnja ostvarivanja prava na političku participaciju (2. režim „prava na političku participaciju“) i temeljnih prava i sloboda (3. režim „građanska prava na slobodu“). Pratit ću ulogu Sabora u normiranju i institucionalizaciji tih prava, ali i praćenju njihove provedbe. Radi se o zakonima čije donošenje i provedba su bili uvjetovani od strane EU za zatvaranje Poglavlja 23. iz mjerila 9. koje glasi: „Hrvatska treba poboljšati zaštitu ljudskih prava“.

U 8. poglavlju koncentrirat ću se na praćenje zakonodavnih aktivnosti kojima je cilj jačanje horizontalne odgovornosti i kontrole vlasti vezano uz 4. režim „institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti“, posebice jačanjem neovisnosti sudstva i njegovog odvajanja od utjecaja zakonodavne i izvršne vlasti. Radi se o zakonima čije donošenje i provedba su bili uvjetovani od strane EU za zatvaranje Poglavlja 23. iz mjerila 2. koje glasi: „Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa“.

U 9. poglavlju koncentrirat ću se na praćenje zakonodavnih aktivnosti i institucionalnog okvira preventivnih mjera u borbi protiv korupcije vezano uz 5. režim demokracije „djelotvorno/zakonito vladanje vlasti demokratski izabranih predstavnika − odsustvo veto aktera“. Pratit ću ulogu Sabora u normiranju i institucionalizaciji ovih mjera, ali i praćenju njihove provedbe. Radi se o zakonima čije donošenje i provedba su bili uvjetovani od strane EU za zatvaranje Poglavlja 23. iz mjerila 6. koje glasi: „Hrvatska treba ojačati mjere prevencije u borbi protiv korupcije“.

Europski standardi u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, odnose se na: visoke standarde zaštite ljudskih prava i prava manjina (1., 2. i 3. parcijalni režim), jačanje neovisnosti, nepristranosti i profesionalnosti u pravosuđu (4. parcijalni režim), te provedbu mjera prevencije i borbu protiv korupcije (5. parcijalni režim).

7. Razvoj političkih i građanskih prava

Zakoni koji se obrađuju u ovom poglavlju važni su za ocjenu razine ostvarivanja političkih i građanskih sloboda, prava na političku participaciju i temeljnih ljudskih prava i sloboda. U vezi su s 2. i 3. parcijalnim režimom demokracije. Za analizu sam odabrala: Zakon o pravu na pristup informacijama za 2. parcijalni režim „pravo na političku participaciju“, a Zakon o suzbijanju diskriminacije za 3. parcijalni režim „Građanska prava na slobodu“. Oba zakona vezana su uz pristupni proces i pregovore Hrvatske za članstvo u EU, te su bili obveze za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. U poglavlju pratim i provedbu tih zakona. Napominjem da oba zakona nisu postojala u pravnom korpusu Republike Hrvatske tijekom devedesetih godina.

7.1. Razvoj prava na političku participaciju

„Prava na političku participaciju koja prethode izborima i nadilaze izbore upotpunjuju vertikalnu dimenziju demokracije. Ona konstituiraju arenu javnosti kao samostalnu sferu političkog djelovanja u kojoj se razvija organizacijska i komunikativna moć. Ona konkretno sadržavaju neograničeno važenje prava na slobodu mišljenja i govora, te pravo na udruživanje, prosvjedovanje i peticije. Uz javne medije, vrlo su važni i privatni mediji. Ni širenje ni dobivanje informacija i vijesti ne smiju podlijegati nikakvim, politički motiviranim ograničenjima. Parcijalni režimi A (Izborni režim) i B (Prava na političku participaciju) osiguravaju funkcionalnu logiku demokratskih izbora samo ako su međusobno povezani. Zajedničkim djelovanjem potiču responzivnu vlast, jer 'tvrdu' periodičnu kontrolu pomoću izbora dopunjuju 'mekom', ali stalnom kontrolom javnosti između izbora.“ (Merkel, 2011: 20).

7.1.1. Analiza Zakona o pravu na pristup informacijama: Uvod

Poticaj za policy analizu je problematiziranje je li tijekom pristupnog procesa riješeno adekvatno pitanje prava na pristup informacijama, što je legislativno i u praksi bila konfliktna

tema i problem sa stajališta zaštite političkih i građanskih prava, ali i uopće demokratizacije društva. Ujedno, vanjski pritisci za intervenciju bili su na strani EU i procesu pristupanja, vezani uz europsko zakonodavstvo, obvezu uskladbe i ispunjavanje mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. Unutarnji pritisci u isto vrijeme (tijekom pristupnog procesa) dolazili su iz civilnog društva, stručne javnosti, medija, političkih stranaka – kroz parlamentarne inicijative, gdje je do izražaja dolazila politička konkurencija zagovaranih institucionalnih aranžmana i važnost omjera snaga u parlamentu. Jačanjem pritiska odozdo, prvenstveno udruga civilnog društva, došlo je do podizanja razine važnosti pitanja prava na pristup informacijama sve do konstituiranja ustavne norme sa stajališta zaštite ljudskog prava, promjenama Ustava 2010.

Ipak, mišljenja sam da zakonsko uređivanje ovog pitanja (prava na pristup informacijama) u trenutku završetka pregovora, kao i u trenutku potpisivanja Pristupnog ugovora nije bilo zadovoljavajuće riješeno. Također, mišljenja sam da ni tijekom 7. saziva Sabora, dok je Hrvatska bila pod monitoringom EU, koji je trajao sve do ulaska u članstvo, ovo pitanje nije sasvim adekvatno riješeno. Stoga zagovaram modifikaciju javne politike, a za najbolju policy opciju držim izbor pučkog pravobranitelja kao drugostupanjskog i nadzornog tijela koje promiče i štiti pravo na pristup informacijama kao ustavno pravo. Policy analiza završava trenutkom zaključenja pregovora za članstvo 30. 6. 2011., što je okvir analize koji obuhvaća disertacija u cjelini. Tijekom 7. saziva Hrvatskoga sabora koji je konstituiran 22. 12. 2011. izglasan je novi Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/2013) koji ova analiza samo rubno uključuje.

7.1.2. Prvobitno zakonsko normiranje prava na pristup informacijama i provedba

U Hrvatskoj je pravo na pristup informacijama uvedeno u pravni sustav u procesu prilagodbe i usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s propisima Europske unije donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama 15. 10. 2003. (NN 172/2003). Tim je zakonom prvi put regulirano ne samo pojedinačno pravo na pristup informacijama, već i obveza tijela javne vlasti da informacije koje posjeduju učine dostupnima javnosti.

„Pravo na pristup informacijama“ obuhvaća pravo ovlaštenika na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije kada za to i ne postoji poseban zahtjev, već takvo objavljivanje predstavlja njihovu obvezu određenu zakonom, tzv. redovito objavljivanje informacija. „Tijela javne vlasti“

definirana su kao državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti.

Čl. 2. ZPPI-a iznosi cilj Zakona: „Cilj Zakona je omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti. Pravo na pristup informacijama pripada svim ovlaštenicima na jednak način i pod jednakim uvjetima i oni su ravnopravni u njegovom ostvarivanju“.

U sedmogodišnjoj primjeni Zakona, uz pozitivne učinke, uočeni su i nedostaci, koji su nametnuli potrebu za njegovom izmjenom. Kao osnovni problem nametnuo se onaj koji proizlazi iz nemogućnosti postizanja cilja Zakona − nije osigurano ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama i to stoga što se tijela javne vlasti u svom djelovanju nisu pridržavala postulata otvorenosti i javnosti koje propisuje Zakon. Sve to nametnulo je potrebu poboljšanja, odnosno revizije Zakona. Osim ovoga, razlog za promjenu Zakona bila je Promjena Ustava 2010. kojom pravo na pristup informacijama postaje ustavna kategorija i jedno od temeljnih ljudskih prava zaštićeno Ustavom. Također, razlog za promjenu Zakona nalagala je i međunarodna zakonodavna regulativa i sudska praksa Europskog suda za ljudska prava, po kojoj kada tijela javne vlasti koja posjeduju određenu informaciju potrebnu za javnu raspravu odbijaju dati pristup toj informaciji, tada to predstavlja kršenje prava na „slobodu izražavanja“, koja je zajamčena člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe. Pravo na pristup informacijama je u 24 europske države uzdignuto na ustavnu razinu, a na inicijativu udruga civilnog društva (Transparency International Hrvatska, Gong i dr.), pravo na pristup informacijama ugrađeno je i u hrvatski Ustav donošenjem Promjene Ustava 2010. godine.

Pravo na pristup informacijama kao temeljno ljudsko pravo

Pravo na slobodu izražavanja i s njim usko povezano pravo na informiranost, zauzimaju važno mjesto u kodifikaciji temeljnih ljudskih prava i sloboda. Nakon primitka Republike Hrvatske u članstvo Vijeća Europe (1996.) te nakon potpisivanja i ratifikacije Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (1997.), ozbiljnije se pristupilo problematici ljudskih prava, te je doneseno niz zakona kojima je započelo usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodno prihvaćenim obvezama. Proces je uznapredovao potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. koji je nalagao obvezu usklađivanja zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom. Tako je 2003. godine donesen i

Zakon o pravu na pristup informacijama. No, pravo na pristup informacijama kao temeljno pravo zajamčeno je Ustavom tek u lipnju 2010. godine donošenjem promjena Ustava kojima se, između ostalog, dopunjuje članak 38. Ustava, stavkom 4. koji glasi: „Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom demokratskom društvu, a propisuju se zakonom“ (NN 76/2010). Prihvaćanje inicijativa udruga civilnog društva i uvrštavanje prava na pristup informacijama u Ustav Republike Hrvatske, predstavljalo je značajan napredak na području zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda i u ukupnoj demokratizaciji društva, a u cilju stvaranja zakonskih i institucionalnih pretpostavki za operacionalizaciju tog sada ustavnog prava, bilo je neophodno pristupiti intervenciji u ZPPI iz 2003., odnosno njegovoj reviziji.

Pretpostavka za ostvarivanje ciljeva koji se ZPPI-om nastoje postići jest načelo javnosti i s njim komplementarno načelo slobodnog pristupa informacijama. Ovo načelo presumira da su sve informacije koje posjeduju, nadziru ili kojima raspolažu tijela javne vlasti – javne, što znači da su kao takve objekt javnog interesa i javno dobro, pa stoga moraju biti javno dostupne, odnosno, ovlaštenici imaju pravo na saznanje o njima. Predviđeni su izuzeci od načela javnosti i slobodnog pristupa, koji moraju biti precizno regulirani zakonom. Kako je pravo na pristup informacijama promjenom Ustava 2010. postalo temeljno ljudsko pravo, na njega se odnosi i ustavna norma članka 16. iz glave III. „Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda“ (NN 85/2010), koji propisuje: „(1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih, te pravni poredak, javni moral i zdravlje. (2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“. Iz citirane ustavne odredbe proizlazi da nije dovoljno da ograničenje bude propisano zakonom, već i da se u svakom pojedinom slučaju ograničavanja temeljnih ljudskih prava i sloboda mora raditi o slučaju kojim se štiti neki drugi jači legitimni interes, a svako ograničavanje prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem. Sasvim je razumljivo da tijela javne vlasti raspolažu informacijama koje zbog nekih razloga ne mogu ili ne smiju biti dostupne javnosti. Međutim, takva ograničenja moraju biti izuzeci i moraju precizno biti navedena u zakonu, jer su, načelno, sve informacije tijela javne vlasti javne (javno dobro). Test javnog interesa omogućava da se procijeni je li u nekom konkretnom slučaju u javnom interesu da se određena zaštićena informacija ipak objavi. Naime, ZPPI iz 2003. (NN 172/03) širokim je određivanjem tajnosti

(ograničavanja pristupa) otvarao prostor za zloporabe, odnosno prikrivanje informacija koje su mogle biti od iznimnog interesa za javnost, što je u suprotnosti s načelom transparentnosti djelovanja tijela javne vlasti. Sve to iziskivalo je izmjene ZPPI-a i uvođenje u Zakon instituta testa javnog interesa, što je regulirano Izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama koje je Hrvatski sabor donio 15. 12. 2010. (NN 144/10), posebno članka 8. koji u stavku 4. normira da će tijelo javno vlasti omogućiti pristup određenoj zaštićenoj informaciji, „ako je takvo postupanje u interesu javnosti i nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe te razmjerno cilju koji treba postići“ (NN 144/10).

Međutim, sve do kraja pregovora niti jedna žalba u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama nije riješena temeljem čl. 8. st. 4. Izmjena ZPPI-a (NN 144/2010) pa tako nije proveden niti test javnog interesa. Stoga EU u Zajedničkom stajalištu za zatvaranje Poglavlja 23., od 29. 6. 2011., iako odlučuje zaključiti pregovore s Hrvatskom, „poziva Hrvatsku da u potpunosti i valjano provede promjene propisa o pristupu informacijama da bi se postigla povećana transparentnost“, naglašava „važnost daljnjeg razvoja praćenja rezultata provedbe u svim segmentima kako bi se pokazalo da uvedene reforme nastavljaju lučiti konkretne rezultate“, te naglašava da se „nadzor napretka u primjeni pravne stečevine nastavlja sve do pristupanja Hrvatske“, što je uvedeno i u Pristupni ugovor, u čl. 36. Akta o pristupanju, koji definira metodologiju daljnjeg nadgledanja Hrvatske sve do ulaska u članstvo. Dakle, Hrvatska se i dalje nadgleda, ali to više nije praćenje napretka u pregovorima, već monitoring preuzetih obveza iz pregovora, sve do ulaska u članstvo, što je pokazatelj da u trenutku zaključenja pregovora, ali i u trenutku potpisivanja Pristupnog ugovora pred Hrvatskom još predstoji konsolidiranje učinkovite provedbe pravnog okvira odnosno konsolidiranje rezultata provedbe.

Žalbeni postupak i nadzor

Upravo je žalbeni postupak još od donošenja prvog teksta Zakona (2003.) bio insuficijentan. ZPPI iz 2003. godine rješavao je pitanje žalbe na prvostupanjsko rješenje na sljedeći način: protiv rješenja tijela javne vlasti podnositelj zahtjeva mogao je izjaviti žalbu čelniku (tog istog) tijela javne vlasti u roku od 8 dana od dana dostavljanja rješenja (čl. 17. st. 1. ZPPI-a NN 172/03). Takvo rješenje prema kojemu se žalba izjavljuje čelniku tijela javne vlasti koje je donijelo rješenje, nije se pokazalo dobrim, a bilo je upitno i sa stajališta legalnosti pa ga je

svakako trebalo izmijeniti. Naime, u situacijama kada je tijelo javne vlasti odbilo zahtjev za pristup informaciji, o zakonitosti takvog rješenja odlučivao je čelnik tog istog tijela.

Protiv drugostupanjske odluke (rješenja) čelnika nadležnog tijela javne vlasti mogao se, prema ZPPI-u iz 2003. godine, pokrenuti upravni spor, podnošenjem tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana dostave rješenja stranci. Međutim, Upravni sud nije imao na raspolaganju instrumentarij kojim bi na učinkovit način pružio očekivanu pravnu zaštitu. To je bio vjerojatno jedan od razloga za relativno mali broj podnesenih tužbi. Tako su od veljače 2004. godine kada je zaprimljena prva tužba za neostvarivanje prava na pristup informacijama sve do 30. 6. 2010. kada su otvoreni pregovori u Poglavlju 23. (nakon donošenja Promjene Ustava 2010. kojom pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti postaje temeljno ljudsko pravo koje jamči Ustav), na Upravnom sudu Republike Hrvatske zaprimljene ukupno 433 tužbe ili prosječno 58 godišnje. U odnosu na prosječni godišnji priljev od oko 13.000 novo zaprimljenih predmeta iz svih oblasti, predmeti iz oblasti prava na pristup informacijama činili su svega 0,44%. Čak 245 tužbi (56,5%) podneseno je zbog „šutnje“, odnosno zbog nedonošenja rješenja o zahtjevu i/ili žalbi.

Nadzor nad provođenjem Zakona iz 2003. godine bio je u nadležnosti Ministarstva uprave Republike Hrvatske. Tako su sva tijela javne vlasti bila dužna Ministarstvu dostavljati izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama najkasnije do 31. siječnja za prethodnu godinu, a Ministarstvo je podnosilo objedinjeno izvješće Vladi Republike Hrvatske najkasnije do 28. veljače za prethodnu godinu. Vlada je Godišnje izvješće o provođenju zakona podnosila Saboru najkasnije do 31. ožujka za prethodnu godinu.

U Godišnjem izvješću Vlade o provođenju Zakona za 2009. godinu navodi se da 44,62% tijela jedinica lokalne i područne samouprave nisu ispunila svoju obvezu i dostavila izvješća o provedbi Zakona za 2009. godinu. Stoga začuđuje konstatacija Vlade da je „ostvaren napredak s obzirom da je usvojeno više od 90% svih podnesenih zahtjeva, što ukazuje na otvorenost tijela javne vlasti u komuniciranju s ovlaštenicima prava na informaciju“. Prema podacima iz Izvješća tijelima javne vlasti ukupno je bilo podneseno 3.173 zahtjeva, od kojih je prihvaćeno 2.867. Vlada je također ocijenila da je rad tijela javne vlasti zadovoljavajući u pogledu transparentnosti i dostupnosti javnosti, s obzirom da informacije kojima raspolažu objavljuju putem svojih Internet stranica, službenih glasila, te putem medija.

Međutim, iz ocjene stanja Vlade Republike Hrvatske može se zaključiti da se na lokalnoj razini Zakon ne provodi niti u minimalnoj mjeri koja uključuje dostavljanje barem formalnih izvješća. Također, može se zaključiti da je broj podnesenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama vrlo mali, svega 3.173 zahtjeva u 2009. godini. Takav mali broj podnesenih zahtjeva, koji se svake godine smanjuje, ni u kom slučaju se ne može ocijeniti kao znak transparentnosti tijela javne vlasti i informiranosti građana. Također, treba reći da od 4 tisuće tijela javne vlasti koja su bila dužna podnijeti izvješće o provedbi zakona, to je učinilo njih 688 (prema podacima za 2009. godinu), što je samo 17,2%.

ZPPI iz 2003. godine propisivao je obvezu Vladi da svake godine do 31. siječnja u Narodnim novinama objavi popis tijela javne vlasti. No, taj popis predstavljao je ograničavajući faktor u tumačenju tko sve ima zakonsku obvezu da kao javno tijelo ili tijelo s javnim ovlastima, omogući dostupnost traženih informacija. Naime, Zakon uopće ne predviđa mogućnost da bi bilo koje tijelo javne vlasti ili pravna osoba s javnim ovlastima ili bilo koje druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti mogle biti oslobođene obveze davanja informacija. Na tom području bilo je potrebno uskladiti Zakon s odredbama Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima, koja je usvojena 27. 11. 2008., a otvorena je za pristup od 18. 6. 2009., čime je prestala potreba za objavljivanjem popisa tijela javne vlasti *(Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205).*

Međunarodni standardi

Riječ je o prvoj Konvenciji kojom se kodificira i unificira pravo na pristup službenim dokumentima što ih posjeduju tijela javne vlasti. Konvencijom su propisani minimalni standardi koji se trebaju primjenjivati u svim državama članicama Vijeća Europe, bez obzira imaju li države odgovarajući zakonodavni okvir ili ne, što bitno sužava diskrecijsko pravo u postupanju.

Temeljna načela Konvencije su sljedeća: - Načelo presumpcije javnosti službenih dokumenata, pozicionirano u samoj Preambuli Konvencije, presumira da svi službeni dokumenti (informacije), kojima raspolažu tijela javne vlasti trebaju biti dostupni svim zainteresiranima, a mogu se uskratiti samo radi zaštite drugih prava i legitimnih interesa. Izuzeci od prava javnosti moraju biti precizno definirani u zakonu; - Načelo jednakosti u pristupu službenim dokumentima i ne dokazivanje pravnog ili drugog interesa „jamči svakome“ da može ostvariti pravo pristupa službenim dokumentima, bez obzira radi li se o fizičkim ili pravnim osobama, bez obzira na

njihovo državljanstvo, sjedište, prebivalište, pripadnost interesnoj grupi i sl.; - Načelo razmjernosti u ograničenjima i test javnog interesa: „Svaka strana može ograničiti pravo pristupa službenim dokumentima. Ograničenja će biti precizno propisana pravom, nužna u demokratskom društvu i razmjerna svrsi da se zaštiti: nacionalna sigurnost, obrana i međunarodni odnosi, javna sigurnost, istrage, kažnjavanje zločinačkih aktivnosti i dr. Pristup informacijama sadržanim u službenim dokumentima može se odbiti ako bi njihovo objavljivanje naštetilo ili bi moglo naštetiti bilo kojem od gore navedenih interesa, ukoliko nema prevladavajućeg javnog interesa da se informacija objavi".

Dakle, test javnog interesa (prevladavajući interes da se službeni dokument objavi) nalaže tijelu javne vlasti da procijeni je li u svakom konkretnom slučaju u javnom interesu da se objavi neka informacija, odnosno bi li korist od njenog objavljivanja bila veća od eventualne štete. Sva ograničenja načela javnosti podložna su preispitivanju primjenom kriterija razmjernosti i testa javnog interesa. Iz svega je jasno da ZPPI iz 2003. godine nije zadovoljavao kriterije koji su kao minimalni propisani Konvencijom Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima.

7.1.3. Izmjene ZPPI-a nakon promjene Ustava 2010. i provedba

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-a (P.Z.E. 570) raspravljen je u prvom čitanju na 18. sjednici Sabora u 6. sazivu, 8. srpnja 2010., manje od mjesec dana od donošenja Promjene Ustava 16. 6. 2010., kojom je u Ustav u čl. 38. uvedeno pravo na pristup informacijama kao jedno od temeljnih ljudskih prava koje štiti Ustav. U obrazloženju Vlade kaže se da se tim zakonskim prijedlogom usklađuje zakonodavstvo Hrvatske sa zakonodavstvom EU, Ustavom Republike Hrvatske, Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe te Konvencijom Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima.

Cilj Izmjena ZPPI-a je isti kao i Zakona iz 2003. godine, jedino što se odredba koja definira taj „cilj" zakona proširuje formulacijom „radi ostvarivanja kontrole njihovog rada" i sada glasi: „Cilj Zakona je omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti radi ostvarivanja kontrole njihovog rada". Izmjenama zakona proširuje se krug tijela javne vlasti i to su uz državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti, još i „pravne osobe čiji su programi ili djelovanje

zakonom utvrđeni kao javni interes, te se u cijelosti ili djelomično financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne samouprave imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo".

Nova odredba je i ona koja propisuje da će tijelo javne vlasti omogućiti korisnicima pristup i onim informacijama kojima je Zakonom uskraćen pristup, „ako je takvo postupanje u interesu javnosti i nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe, te razmjerno cilju koji treba postići" (čl. 8. st. 4. Izmjene i dopune ZPPI-a NN 144/10). Upravo je to najveća novina zakona − uvođenje testa javnog interesa, koji provodi tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu, prema kojem će isto omogućiti pristup i informacijama koje su sukladno zakonu izuzete od prava na pristup, ako je takvo postupanje u interesu javnosti i nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe te razmjerno cilju koji treba postići.

Također, izmijenjen je postupak vezan uz žalbu na rješenje o odbijanju zahtjeva za pristup informacijama. Odredbama ZPPI-a iz 2003. godine postupak po žalbi bio je uređen na način da je protiv rješenja tijela javne vlasti podnositelj zahtjeva mogao izjaviti žalbu čelniku tijela koje je rješenje donijelo, u roku od 8 dana od dana dostave rješenja. Izmjenama ZPPI-a, o žalbi protiv prvostupanjskog rješenja kao drugostupanjsko tijelo odlučuje Agencija za zaštitu osobnih podataka, koja je dužna rješenje o žalbi donijeti i dostaviti stranci najkasnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe (čl. 17.). Iznimno, kad Agencija kao drugostupanjsko tijelo u postupku rješavanja po žalbi treba provesti i test javnog interesa iz čl. 8. st. 4. Izmjena ZPPI-a, rješenje o žalbi mora donijeti i dostaviti podnositelju zahtjeva najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje žalbe (čl. 17. st. 5. Izmjena ZPPI-a NN 144/10). Dakle, Agencija će biti to tijelo koje će postupajući po žalbi o uskrati informacije prosuđivati javni interes objavljivanja podataka u slučajevima kada nadležna tijela odbiju dati pristup informacijama. U tom slučaju tijela javne vlasti dužna su Agenciji kao drugostupanjskom tijelu omogućiti uvid u informacije koje su predmet postupka. Kad utvrdi da je žalba osnovana, Agencija će rješenjem narediti tijelu javne vlasti da korisniku omogući slobodan pristup informaciji (čl. 17. st. 6. Izmjena ZPPI-a NN 144/10). Međutim, provođenje testa javnog interesa Agencija nije dužna provesti u svakom žalbenom predmetu, već kako propisuje Zakon „iznimno", čime to zakonsko rješenje postaje deficitarno.

Protiv rješenja drugostupanjskog tijela žalba nije dopuštena, ali se može tužbom pokrenuti upravni spor. Postupak po tužbi je hitan. U postupku po tužbi u upravnom sporu o uskrati informacija tijela javne vlasti dužna su Upravnom sudu omogućiti uvid u informacije koje su predmet postupka. Upravni sud ovlašten je u upravnom sporu ispitati pravilnost primjene postupka testa javnog interesa propisanog člankom 8. st. 4. Zakona i ocijeniti je li pristup traženoj informaciji u interesu javnosti i nužan za postizanje zakonom utvrđene svrhe te razmjeran cilju koji treba postići (čl. 17. st. 9. ZPPI-a NN 144/10).

Agencija za zaštitu osobnih podataka obavlja i nadzor nad provođenjem Zakona, a Izmjenama ZPPI-a iz 2010. definirana je kao neovisno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama (čl. 21.). Sva tijela javne vlasti dužna su surađivati s Agencijom te joj dostavljati izvješće o provedbi Zakona za prethodnu godinu do 31. 1. (prije se izvješće dostavljalo Ministarstvu uprave). Izvješće sadrži podatke o broju zaprimljenih zahtjeva za informacije, broju usvojenih zahtjeva, broju odbijenih zahtjeva i razlozima odbijanja, broju odbačenih zahtjeva i razlozima odbacivanja, broju ustupljenih zahtjeva, broju zaprimljenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije, broju usvojenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije, broju takvih odbijenih ili odbačenih zahtjeva, broju zahtjeva riješenih u roku, broju zahtjeva riješenih izvan roka, broju neriješenih zahtjeva, broju izjavljenih žalbi, broju usvojenih žalbi, broju odbačenih žalbi, broju podnesenih tužbi i dr. Agencija podnosi Saboru izvješće o provedbi Zakona do 31. ožujka za prethodnu godinu, to više ne radi Vlada Republike Hrvatske.

Bitno je napomenuti da se Izmjenama ZPPI-a u tekst zakona uvode odredbe o prekršajnom kažnjavanju odgovorne osobe u tijelu javne vlasti koja posebnom odlukom ne ustroji katalog informacija, odnosno koja ne dostavi godišnje izvješće o provedbi zakona u propisanom roku i sadržaju Agenciji za zaštitu osobnih podataka. Agencija je započela s radom na ovim poslovima 2. siječnja 2011. godine.

Prijedlog izmjena zakona izrađen je uz pomoć predstavnika civilnog društva, međutim, Vlada nije usvojila onaj dio njihovog prijedloga koji se odnosio na uvođenje u zakon novog instituta − povjerenika za informiranje, što je tražila i većina oporbenih klubova zastupnika. Ipak, nesporno je da se Izmjenama 2010. bolje definira pojam „tijelo javne vlasti“, odnosno prošireno je značenje tog pojma i na pravne osobe čiji su programi ili djelovanja zakonom utvrđeni kao javni interes, koji se u cijelosti ili djelomično financiraju iz državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne ili područne samouprave, te na trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i

jedinice lokalne i područne samouprave imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo. Svakako, najveća novina je uvođenje testa javnog interesa pa ukoliko test javnog interesa pokaže da interes javnosti preteže nad tajnošću određene informacije, javnosti će se omogućiti pristup takvoj informaciji.

Međunarodno uvjetovanje revizije Zakona o pravu na pristup informacijama

Donošenje zakonskih izmjena vezano je i uz izvršavanje obveza za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. Naime, jačanje mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa bilo je jedno od mjerila (mjerilo 6.) za zatvaranje Poglavlja 23. Od Hrvatske se tražilo povećanje transparentnosti i integriteta javne uprave i trgovačkih društava u vlasništvu države, uključujući poboljšanje zakonskog okvira u pogledu pristupa informacijama i njegovu provedbu. Kako bi se povećala razina transparentnosti u postupku izvršavanja javnih nabava, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama koji je donesen 10. 12. 2010. (NN 144/10), uvedena je obveza za tijela javne vlasti da na svojim internetskim stranicama objavljuju informacije o izvršavanju ugovora o javnoj nabavi.

ZPPI je trebalo uskladiti i s pravnom stečevinom EU i s pravnim aktima Vijeća Europe. Što se tiče usklađenosti s odredbama primarnih izvora prava EU, bilo je potrebno usklađenje s Ugovorom o Europskoj uniji, člankom 6., koji normira da „Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije“. Jedno od tih načela je i načelo „slobode izražavanja“, koje uključuje pravo na pristup informacijama, sadržano u članku 10. „Sloboda izražavanja“ Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Također, Povelja o temeljnim pravima EU, u Glavi II. „Slobode“, u članku 11. „Sloboda izražavanja i informiranja“, propisuje: „(1) Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja te primanja i davanja informacija i ideja bez uplitanja tijela vlasti i bez obzira na granice“. Još jedan članak Povelje o temeljnim pravima EU normira pravo na pristup informacijama: U Glavi V. „Prava građana“, članak 42. „Pravo pristupa dokumentima“, glasi: „Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno

o njihovu mediju“. Što se tiče usklađenosti s pravnim aktima Vijeća Europe, bila je potrebna usklađenost s Konvencijom Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima iz 2008.

Rasprava u Saboru o Izmjenama ZPPI-a

Kako se do drugog čitanja institut povjerenika za informacije nije unio u tekst Konačnog prijedloga Izmjena, većina zastupnika opozicije nije podržala donošenje Izmjena ZPPI-a.

Na 20. plenarnoj sjednici prigodom 2. čitanja i rasprave o Konačnom prijedlogu izmjena ZPPI-a 3. prosinca 2010. godine, u ime *Kluba zastupnika HNS-a Goran Beus Richembergh* rekao je: „Klub neće podržati predloženi prijedlog, jer se njime ne otklanjaju ključni problemi na koje smo naišli u provedbi zakona, a to što donosi kao poboljšanja nije dovoljno. Smatramo da su predložene promjene dijelom kozmetičke i da ne garantiraju stvarnu provedbu zakona koji je već 7 godina na snazi. Kada ćemo shvatiti da je pitanje pristupa javnim informacijama preduvjet za ostvarivanje čitavog niza građanskih prava? Ne vjerujemo da će Agencija za zaštitu osobnih podataka moći ispuniti ulogu neovisnog drugostupanjskog tijela.

Josip Leko u ime *Kluba zastupnika SDP-a* kazao je: „Nema govora o nezavisnosti Agencije od Vlade niti je to moguće osigurati ovim zakonom. Dosad najnezavisnija institucija je pučki pravobranitelj koji je opunomoćenik Sabora za zaštitu ljudskih prava. Dakle, mi imamo instituciju koja je opunomoćena od parlamenta da provodi i prati zaštitu ljudskih prava u Republici Hrvatskoj. Ako smo htjeli biti iskreni prema građanima i izgraditi sustav pristupa informacijama, onda ništa logičnije nije bilo od toga da se pučkom pravobranitelju dodao i povjerenik za pristup informacijama. No, Vlada to nije htjela. Vlada je ovdje potpuno neiskrena kad se predstavlja da uređuje pitanje pristupa javnim informacijama“ (www.sabor.hr, 3.12.2010).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama Sabor je izglasao 10. prosinca 2010. godine, većinom glasova, sa 73 glasa „za“, 29 „protiv“ i 1 „suzdržan“ glas (NN 144/2010). Međutim, Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je 23. 3. 2011. Izmjene ZPPI-a, s obrazloženjem da nisu bile donesene potrebnom većinom glasova svih zastupnika, budući da se radi o organskom zakonu koji uređuje jedno od temeljnih ljudskih prava za čije donošenje je potrebno najmanje 77 glasova.

Oglasio se i Gong, zatraživši od Vlade da novim prijedlogom obuhvati uspostavljanje neovisnog tijela nadležnog za provedbu Zakona.

Vlada je vrlo brzo uputila u saborsku proceduru u hitnom postupku formalno novi prijedlog izmjena zakona (P.Z.E.799.), ali sadržajno potpuno isti kao onaj kojeg je osporio Ustavni sud. Prilikom rasprave o novom prijedlogu izmjena ZPPI-a koja je vođena u Saboru 19. svibnja 2011. godine, u ime Kluba zastupnika SDP-a *Nenad Stazić* je utvrdio: „Iz onih istih razloga zbog kojih smo odbili podržati zakon kada je izglasavan zadnji put, morat ćemo ga odbiti i sada. Što smo predlagali da se unese u Zakon? Ponavljali smo svoj stari prijedlog da se u zakon uvede povjerenik za informiranje koji bi bio ombudsman Sabora, jer netko mora provjeriti test javnog interesa, netko mora donijeti odluku postoji li stvarni interes javnosti da se neka informacija objavi. Netko mora biti odgovoran i procijeniti što je važnije, zaštititi neku državnu ili poslovnu tajnu ili javnosti to predočiti.“ Izmjene Zakona ipak su 27. svibnja 2011. godine dobile dovoljnu većinu glasova i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama je donesen sa 80 glasova „za“, 1 „suzdržan“ i 30 „protiv“ (NN 77/2011). To je bio jedan od rijetkih zakonskih prijedloga iz uskladbe (P.Z.E.) koji nije donesen konsenzualno.

Prvo Izvješće Agencije za zaštitu osobnih podataka o provedbi ZPPI-a

Agencija za zaštitu osobnih podataka koja je otpočela s radom 2. 1. 2011. godine, 9. 3. 2011. dostavila je Saboru Godišnje izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama u 2010. godini. U Izvješću se navodi da je u 2010. godini zaprimljeno 12.340 zahtjeva za pristup informacijama (gotovo četverostruko više zahtjeva naspram 2009. u kojoj je zaprimljeno ukupno 3.173 zahtjeva). Od tog broja je 11.987 odobreno, 182 odbijeno i 40 odbačeno. Broj zahtjeva riješenih u roku je 11.420, a broj neriješenih zahtjeva je 61. U 2010. godini zaprimljeno je 68 žalbi protiv prvostupanjskih rješenja kojima se odbija ili odbacuje zahtjev, od tog broja 25 je prihvaćeno. U istoj godini podneseno je 19 tužbi Upravnom sudu protiv drugostupanjskih odluka temeljem žalbe, od kojih je 6 prihvaćeno. Ovo je bilo prvo Izvješće Agencije za zaštitu osobnih podataka kao novog tijela nadležnog za nadzor nad provedbom Zakona, koje ima obvezu izvještavati Sabor o provođenju Zakona u godišnjim izvješćima. Treba naglasiti da je Agencija ovim svojim prvim izvješćem obuhvatila razdoblje u kojem ova materija nije bila u njenoj nadležnosti. Naime, Agencija je temeljem Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-a (NN 144/2010) dobila u nadležnost nadzor nad provođenjem Zakona od siječnja 2011. godine. Kako se Izvješće podnosi u ožujku svake godine za prošlu godinu, Agencija je podnijela ovo Izvješće, iako je nadzor nad provođenjem Zakona u 2010. godini imalo Ministarstvo uprave.

U zaključnim razmatranjima u Izvješću za 2010. godinu koje je Agencija podnijela Saboru navodi se: „Uzevši u obzir statističke podatke, mogli bismo reći da u primjeni odredaba Zakona u 2010. godini nisu postignuti najbolji rezultati. Naime, od 3958 tijela javne vlasti koja su trebala dostaviti izvješće o provedbi Zakona, samo 854 tijela je to i učinilo, što nas dovodi do brojke od 22% tijela koja su izvršila svoju obvezu. Ipak, nedvojbeno se može zaključiti da ukupan broj zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama (br. = 12.340) tijekom 2010. godine u velikoj mjeri premašuje broj zaprimljenih zahtjeva tijekom proteklih godina. Naime, ukupan je broj zaprimljenih zahtjeva za informacijama po godinama bio: 2004.: 19.600; 2005.: 4.499; 2006.: 4.357; 2007.: 3.670; 2008.: 2.730; 2009.: 3.173; 2010.: 12.340“.

Nadalje, u Godišnjem izvješću Agencije za 2010. navodi se: Hrvatski sabor tijekom 2010. godine zaprimio je 59 zahtjeva (prosječno 5 na mjesec) za ostvarivanje prava na pristup informacijama; Vlada Republike Hrvatske zaprimila je tijekom 2010. godine 35 zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama (prosječno 3 na mjesec); Ured Predsjednika Republike Hrvatske zaprimio je tijekom 2010. godine 7 zahtjeva za pristup informacijama; Ustavni sud Republike Hrvatske tijekom 2010. nije zaprimio niti jedan zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama. S druge strane, Vrhovni sud Republike Hrvatske je tijekom 2010. zaprimio 5.123 zahtjeva, od kojih je 5.100 usvojeno. Upravni sud je zaprimio tijekom 2010. godine 15 zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Državno sudbeno vijeće u 2010. godini zaprimilo je 1 zahtjev, a Državno odvjetništvo Republike Hrvatske zaprimilo je 12 zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Zanimljivi su i sljedeći podaci: pučki pravobranitelj tijekom 2010. nije zaprimio niti jedan zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Pravobraniteljica za djecu zaprimila je 1 zahtjev koji je ustupljen. Ni pravobraniteljica za ravnopravnost spolova nije tijekom 2010. godine zaprimila niti jedan zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama, a pravobraniteljica za osobe sa invaliditetom zaprimila je 1 zahtjev. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa u 2010. godini nije zaprimilo niti jedan zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama! Ali je zato Hrvatska narodna banka tijekom 2010. godine zaprimila ukupno 3.234 zahtjeva, od kojih je 3.181 usvojeno.

Što se tiče obveze dostavljanja izvješća, od 16 ministarstava u Republici Hrvatskoj, njih 14 je dostavilo izvješće o provedbi Zakona u 2010. godini (87%). Od 127 gradova u Republici Hrvatskoj, njih 98 je dostavilo izvješće o provedbi Zakona u 2010. godini (77%). Od 429 općina,

njih 241 je dostavilo izvješće o provedbi Zakona u 2010. godini (56%). Od 21 županije, njih 17 je dostavilo izvješće o provedbi Zakona u 2010., što je 81%. Što se tiče visokih učilišta, kojih je u 2010. godini bilo 58, samo su 4 dostavila izvješće o provedbi Zakona za 2010. godinu, što je 7%. Iz svega se može zaključiti da neka tijela javne vlasti poštuju i provode odredbe ZPPI-a, dok se druga potpuno oglušuju na zakonsku obvezu i ne provode Zakon.

Ustavne promjene 2010. i novi Zakon o pučkom pravobranitelju

Ustavnim promjenama iz 2010. godine (NN br. 76/2010) značajno je osnažen status pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj kojem je sada i Ustavom izričito zagarantirana samostalnost i neovisnost. Ustavnim promjenama u članku 93. utvrđeno je da je pučki pravobranitelj opunomoćenik Sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska. U čl. 93. st. 5. navodi se da „pučki pravobranitelj i ostali opunomoćenici Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda imaju imunitet kao i zastupnici u Hrvatskom saboru“.

Zastupnici VI. saziva raspravljali su o Prijedlogu (novog) zakona o pučkom pravobranitelju (P.Z. 833) u prvom čitanju 29. lipnja 2011. godine na 23. sjednici Sabora, samo dan prije zaključenja ukupnih pregovora s EU i više od godinu dana nakon donošenja ustavnih promjena 16. 6. 2010. kojima je ustavno redefiniran status pučkog pravobranitelja. To je začuđujuće jer je upravo mjerilo 9. za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, pred Hrvatsku postavljalo zahtjev za poboljšanjem zaštite ljudskih prava posebice putem ojačavanja Ureda pučkog pravobranitelja, što je prije svega trebalo ustavno, ali i zakonski normirati. Rasprava o Konačnom prijedlogu zakona provedena je na 24. sjednici, 20. i 21. listopada 2011.

Zakon o pučkom pravobranitelju donesen je 21. 10. 2011., većinom glasova, sa 76 glasova „za“ i 1 „suzdržan“ (NN 125/11), nekoliko dana prije raspuštanja 6. saziva, 28. 10. 2011.

U Zakonu je naglasak stavljen na proaktivnu ulogu pučkog pravobranitelja kao promicatelja temeljnih ljudskih prava što nalažu odredbe Promjene Ustava 2010. „Pučki pravobranitelj je opunomoćenik Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koji su dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske“ (čl. 2.). On „promiče i štiti ljudska prava i slobode, te vladavinu prava, razmatrajući pritužbe o postojanju nezakonitosti i

nepravilnosti u radu državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima te pravnih i fizičkih osoba u skladu s posebnim zakonima“, navodi članak 4. Odredba čl. 7. normira da je pučki pravobranitelj u svom radu samostalan i neovisan, te da je zabranjen svaki oblik utjecaja na rad pučkog pravobranitelja. „Pučki pravobranitelj i zamjenici pučkog pravobranitelja imaju imunitet kao i zastupnici u Saboru“, glasi odredba članka 8. Što se tiče „pristupa informacijama“, čl. 9. određuje da „pučki pravobranitelj ima pravo dobiti sve informacije i ima pravo uvida u sve podatke i dokumente državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima, te pravnih i fizičkih osoba u skladu s posebnim zakonima, u obavljanju zadaća iz svog djelokruga bez obzira na stupanj njihove tajnosti ili zaštićenosti“.

Kako su zastupnici 6. saziva ocijenili Izmjene ZPPI-a?

Nakon zaključenja pregovora za članstvo Hrvatske u EU 30. 6. 2011., u razdoblju od srpnja do listopada 2011. intervjuirala sam zastupnike 6. saziva koji su u ime svojih klubova zastupnika ili u pojedinačnim raspravama na plenarnim sjednicama govorili o ZPPI-u, te sam im postavila dva pitanja: jesu li zadovoljni modelom zaštite prava na pristup informacijama koji je uveden posljednjim izmjenama ZPPI-a 27. 5. 2011. (NN 77/2011), te ako nisu, smatraju li poželjnom alternativom pomicanje nadležnosti nadzora nad provođenjem ZPPI-a s Agencije za zaštitu osobnih podataka na Ured pučkog pravobranitelja, koji bi ujedno bio drugostupanjsko tijelo za rješavanje po žalbama, u kontekstu ustavnih promjena 2010. i redefiniranja institucionalnog statusa pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, te njegovo ustavno pozicioniranje kao samostalne i neovisne institucije, kao i s obzirom na činjenicu da je pravo na pristup informacijama ustavnim promjenama 2010. uvedeno u Ustav kao temeljno ljudsko pravo čime ulazi u opseg ovlasti pučkog pravobranitelja.

Potpredsjednik Hrvatskoga sabora i predsjednik Odbora za europske integracije *Neven Mimica* koji je na plenarnim sjednicama Sabora govorio u ime Kluba zastupnika SDP-a o prijedlogu izmjena ZPPI-a, koje Klub SDP-a nije podržao, dao je na postavljena pitanja sljedeći odgovor: „Sama činjenica da je Europska komisija predložila zaključenje pregovora i zatvaranje Poglavlja 23., znači da zakoni koji su doneseni zadovoljavaju na način da ono što je bilo dio usklađivanja, sada jest usklađeno s okvirnim pravnim redom. Dakle, ovaj Zakon nema problema

s usklađenosti s europskim okvirom, ali taj isti europski pravni okvir ujedno ne propisuje detaljno i do kraja kako trebaju izgledati nacionalni pravni propisi iz tog područja. Ostavljeno je dosta prostora da se u nacionalnim propisima to regulira na način najbolje provedbe, tako da na tom području SDP i dalje drži da nije dobro reguliran drugostupanjski postupak kod prigovora i postupak provođenja testa javnog interesa. Postoje bolja nacionalna rješenja koja bi omogućila da nezavisne institucije budu te u drugom stupnju koje bi odlučivale o odbijanju zahtjeva za pristup informacijama. Dobar dio zakonodavstva koji je donesen u procesu usklađivanja i ispunjavanja kriterija za zatvaranje Poglavlja 23. trebalo bi ponovno proći u onim dijelovima u kojima ne ovisi ocjena njegove usklađenosti s europskim zakonodavstvom. Drugim riječima, ne dirajući u globalnu usklađenost s europskim zakonodavstvom, ipak bi trebalo donijeti drugačije propise koji će ojačati stvarnu i dobru provedbu zakona. To se odnosi i na ZPPI. Tu se onda uključuje i cijela priča oko organiziranja ureda pučkog pravobranitelja i specijaliziranih pravobraniteljstava. Glavni zahtjev EU je bio ojačati ulogu pučkog pravobranitelja i omogućiti da ima uvjete za rad i veći utjecaj u ostvarivanju primjedbi koje daje državnim tijelima. U svakom slučaju, bilo bi puno bolje rješenje drugostupanjsku zaštitu prepustiti Uredu pučkog pravobranitelja, no što je sadašnje rješenje, u kojem je to u nadležnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka. Što se SDP-a tiče, sigurno će čitav niz zakona koji su doneseni u procesu usklađivanja s europskim zakonodavstvom doživjeti reviziju, ne po osnovi pokušaja mijenjanja onog što je propisano na europskoj razini, nego onog drugog dijela koji je ostavljen nacionalnom zakonodavstvu, da se bolje i efikasnije regulira provedba“ (Mimica, intervju, 5. 7. 2011.).

Predsjednica Nacionalnog odbora i predsjednica Kluba zastupnika HNS-a *Vesna Pusić* smatra da je Zakon o pravu na pristup informacijama, kao i neki drugi zakoni vezani uz pregovore, poput Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, prekompliciran i da nije prilagođen praktičnoj upotrebi. „Glavna svrha tih zakona bi trebala biti da oni vrlo brzo i jednostavno rješavaju tu vrstu problema. To su zakoni koje svakako treba imati, koji su usko povezani s političkom kulturom, no koje ćemo sljedećih godina mijenjati i prilagođavati stvarnoj upotrebi. U ovom trenutku on je više jedna deklarativna izjava no što stvarno štiti to pravo. Sigurno da je potrebno neko tijelo koje bi prvo vodilo zakon prema upotrebljivoj formi, a s vremenom iz iskustva formuliralo prijedloge za korigiranje zakona. Pravo na pristup informacijama je de facto jedan zakon koji nije zreo. Prvo se upotrebom taj zakon treba definirati, a onda može doći u nadležnost pravobranitelja. Dapače, ova materija treba svakako doći pravobranitelju, ali tek kad

zakon bude napravljen tako da ispunjava funkciju zbog koje je napravljen, a ta je da omogućuje ljudima pristup informacijama, jer ni pravobranitelj ne može ići preko onog što piše u zakonu“ (Pusić, intervju, 13. 7. 2011.).

Isto pitanje postavila sam i predsjednici Odbora za pravosuđe Hrvatskoga sabora, *Ani Lovrin,* koja je u ime Kluba zastupnika HDZ-a na plenarnim sjednicama govorila na ovu temu. Lovrin je kazala: „Mislim da je ZPPI zaista jedan pomak u demokratskim standardima i u borbi protiv korupcije, jer se njime normiraju preventivna djelovanja da do korupcije ne dođe. Ako više ništa ne možete napraviti tajno, ako svaki građanin ima u svakom trenutku pravo pitati i znati što rade institucije, kako netko barata javnim novcem, kako upravlja javnim poslovima, kad to ne može biti sakriveno, onda je to izvrsno preventivno sredstvo protiv korupcije, jednako kao i Zakon o sprječavanju sukoba interesa. I zato držim da je dobro da je to pravo građana utvrđeno kao ustavno pravo, pravo na informaciju. Ovdje se radi o tijelu koje bi prosuđivalo što je jače, je li jači javni interes u određenom trenutku ili je jače pravo države, odnosno institucije da neku informaciju zaštiti zbog razloga državne ili opće sigurnosti. U ovom trenutku je za to određena Agencija, mislim da je to dobro, jer u prijedlogu zakona iz prvog čitanja je čak bilo predloženo da to prosuđuje središnje državno tijelo u svakoj pojedinoj upravnoj oblasti, što bi građanima bila užasno nerazumljiva odredba i to bi bilo doista neprovedivo rješenje. Ovo sadašnje rješenje mislim da je dobro. Priča da je netko ovisan zato što čelnika bira Vlada, ne stoji. I Sabor je politika, jer postoje političke stranke koje imaju određeni broj glasova u Saboru. Međutim, neovisnost znači nešto drugo, da je određenoj instituciji zakonom utvrđena samostalnost u djelovanju i da se ta institucija i taj čelnik samo trebaju držati tog zakona i tako postupati, svidjelo se to izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti ili ne. Što se tiče pučkog pravobranitelja, njegov posao je da nadzire zaštitu temeljnih ljudskih prava i u tom smislu rad institucija i državnih tijela. Gledajući zakonske odredbe, pučki pravobranitelj bi mogao biti nadležan za zaštitu prava na pristup informacijama, nema neke zapreke da on to ne može biti, ali sada je predložen ovakav vid kontrole. Koji god novi obim poslova bio, nosio bi i tamo iziskivao također jačanje infrastrukture. Pustimo malo neka to ide u primjenu“ (Lovrin, intervju, 21. 9. 2011.).

Nenad Stazić, predsjednik Odbora za informiranje, informatizaciju i medije Hrvatskoga sabora, koji je u ime Kluba zastupnika SDP-a kao predlagatelja, predstavio Prijedlog zakona o povjereniku za informacije, te koji je na plenarnim sjednicama govorio u ime Kluba SDP-a o Vladinom prijedlogu izmjena ZPPI-a, odgovarajući na isto pitanje dao je sljedeći odgovor: „Prvo,

mislim da je svaki zakon bolji nego da zakona nema. Zakon koji je 2003. godine usvojen je predstavljao značajan korak u zaštiti prava građana da dobiju traženu informaciju od državnih tijela i tijela sa javnim ovlastima. Međutim, ne treba tu podleći nečemu što bi se moglo nazvati normativni optimizam pa zaključiti da samo postojanje takvog zakona uistinu predstavlja potpunu zaštitu građana u njihovom pravu. Naime, zakon osim što se donese, mora se i poštovati. Praksa je pokazala da se ovaj zakon ne poštuje u potpunosti, jer tijela s javnim ovlastima, pogotovo ministarstva, izigravaju odredbe zakona na način da pojedinu informaciju proglašavaju tajnom tamo gdje za to nema osnove, ili odgovaraju samo formalno, a ne sadržajno pa Vi pitate jedno, a oni Vama odgovaraju nešto drugo, a traženu informaciju uopće ne dobijete. Kad je pak u pitanju pravobranitelj − ombudsman za informiranje, ideja je bila da se ustanovi jedno tijelo koje će obavljati test javnog interesa, jer tu može nastati spor. Netko može od države tražiti ili od tijela s javnim ovlastima neku informaciju, oni je proglase tajnom ili navedu neki drugi razlog zbog kojeg je ne mogu dati i sad se tu postavlja pitanje je li tajnost iznad interesa javnosti ili je interes javnosti da sazna odgovor. To mora netko prosuđivati, to ne može prosuđivati zakon niti zakon može predvidjeti sve takve slučajeve, dakle, traži se aktivan angažman neovisne institucije, i zato smo predlagali da to bude ombudsman koji bi djelovao na temelju zakona i koji bi u nekim slučajevima kad je to sporno, prosuđivao javni interes, a njegova bi bila zadnja. To Vladin prijedlog zakona nije imao. Zato smo predlagali povjerenika koji bi imao i neke izvršne ovlasti, mogao bi biti drugostupanjski organ kad se građani prituže da je informacija neadekvatna ili da nije potpuna, da su tijela s javnim ovlastima odgovorila na ono što uopće nije pitano, tada bi on mogao narediti tim tijelima da pošalju kvalitetniji odgovor, mogao bi to nadzirati. Zbog toga je to rješenje bolje. Iako je EU bila zadovoljna i s ovakvim izmjenama, trebaju se pronaći bolja rješenja. Agencija jest nešto bolje rješenje, ali još uvijek nije dovoljno dobro. To tijelo ne smije biti ovisno o Vladi, zato što procjenjuje kako vladini dužnosnici ispunjavaju svoju zakonsku obavezu i ako bi bilo prekritično, što bi se dogodilo? Zamijenili bi čelnika tog tijela. Prema tome, to mora biti osoba koja odgovara parlamentu, svim strankama, ne samo parlamentarnoj većini, već i parlamentarnoj manjini.“ Na pitanje zašto se nije išlo na rješenje koje je moglo biti prihvatljivo za sve političke opcije, a koje ustavnim okvirom već postoji: pučki pravobranitelj - kao nadzorno i drugostupanjsko tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama, Stazić je odgovorio: „Moglo bi biti i to rješenje, zato što je pučki pravobranitelj u osnovi odgovoran Saboru, a ne Vladi. Dakle, u načelu da, to je jedno od rješenja. Svejedno je li to poseban

povjerenik ili je pomoćnik pučkog pravobranitelja pa se bavi tim područjem. Najvažnije je da kontrolu nad tim ima Parlament, a ne izvršna vlast“ (Stazić, intervju, 12. 10. 2011.).

7.1.4. Odabir policy opcije: pučki pravobranitelj

Institucionalni redizajn 2010. i 2011. kao odgovor na demokratske deficite u sedmogodišnjoj primjeni Zakona nije bio pogođen u prvom redu sa stajališta postavljanja Agencije za zaštitu osobnih podataka kao drugostupanjskog i nadzornog tijela koje brine o ostvarivanju prava na pristup informacijama, jer je Agencija u prvom redu vladino, a ne neovisno tijelo. Stoga je već u trenutku donošenja Izmjena Zakona 27. 5. 2011. bilo izgledno da će doći do ponovnog redefiniranja policy problema i do postavljanja na politički dnevni red ovog pitanja te do izbora nove javne politike, što se i dogodilo u 7. sazivu Sabora, nakon zaključenja pregovora, potpisivanja Pristupnog ugovora i promjene vlasti. Sve dosad navedeno razlog je zbog kojeg kao najbolju policy opciju predlažem onu temeljem koje bi nadzor nad provođenjem Zakona o pravu na pristup informacijama vršio pučki pravobranitelj koji bi odlučivao i kao drugostupanjsko tijelo povodom žalbi, te provodio test javnog interesa kad je u pitanju pravo na pristup informacijama. Odabir te policy opcije zadovoljava sve evaluacijske kriterije. Dapače, ta policy opcija je bez konkurencije otkako je Promjenom Ustava 2010. pravo na pristup informacijama postalo jedno od temeljnih ljudskih prava koje štiti Ustav, te otkako je također Promjenom Ustava 2010. redefiniran status pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska. Ukratko, već imamo u pravnom sustavu instituciju najvišeg ranga neovisnosti čija je svrha postojanja promicanje i zaštita ljudskih prava. To je institucija pučkog pravobranitelja koji je opunomoćenik Sabora za zaštitu ljudskih prava pa nije ništa logičnije od toga da se upravo pučkom pravobranitelju povjeri zaštita ovog temeljnog prava, koje je ujedno preduvjet za ostvarivanje čitavog niza drugih građanskih prava.

7.1.5. Novi ZPPI i institucionalizacija povjerenika za informiranje

Nakon zaključenja pregovora i potpisivanja Pristupnog ugovora, sedmi saziv Hrvatskoga sabora donio je 15. 2. 2013. novi Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13). Cilj Zakona je „omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti“ (čl. 3.). Zakonom se utemeljuje Povjerenik za informiranje koji je „neovisno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama“ (čl. 5. st. 10.) koji „štiti, prati i promiče Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na pristup informacijama“ (čl. 35. st. 1.). Povjerenika bira Hrvatski sabor na vrijeme od 5 godina uz mogućnost ponovnog izbora. „Povjerenik je u svom radu samostalan i neovisan, te je za svoj rad odgovoran Hrvatskom saboru“ (čl. 36. st. 4.).

Povjerenik za informiranje nije zadobio ustavnu neovisnost kakvu ima pučki pravobranitelj kao ustavno tijelo, ali ni neovisnost kakvu imaju ostali opunomoćenici Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koji su promjenama Ustava 2010., uz pučkog pravobranitelja, zadobili imunitet kao i zastupnici u Hrvatskom saboru (čl. 93. Ustava NN 85/2010). Povjerenik za informiranje nema takav stupanj neovisnosti, on nije ustavno tijelo, iako mu novi ZPPI u čl. 35. st. 1. nalaže da „štiti, prati i promiče Ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama“, već je, kako kaže čl. 5. st. 10. „neovisno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama“. Već sam naziv upućuje da nema isto značenje, ulogu i ovlasti kao i drugi pravobranitelji u Republici Hrvatskoj, iako i on štiti jedno od temeljnih ljudskih prava i samim time trebao bi imati jednaki status kao i drugi opunomoćenici Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava, no njegov naziv nije pravobranitelj za informiranje, već povjerenik za informiranje.

Ovime je vladajuća parlamentarna većina 7. saziva normirala rješenje za koje se zalagala dok je bila u oporbi u 6. sazivu Sabora i u vremenu neposredno pred završetak pregovora s EU. Zakon je utvrdio sljedeće zadaće povjerenika: „- obavlja poslove drugostupanjskog tijela u rješavanju žalbi o ostvarivanju prava na pristup informacijama i prava na ponovnu uporabu informacija; - obavlja nadzor i provodi inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona; - prati provedbu Zakona i propisa koji uređuju pravo na pristup informacijama te izvješćuje javnost o njihovoj provedbi; - predlaže tijelima javne vlasti poduzimanje mjera radi unapređivanja ostvarivanja prava na pristup informacijama; - informira javnost o ostvarivanju prava korisnika na pristup informacijama; - predlaže mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika

za informiranje u tijelima javne vlasti i upoznavanje s njihovim obvezama u vezi s primjenom Zakona; - inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unapređenja prava na pristup informacijama; - podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi Zakona i druga izvješća kad ocijeni da je to potrebno; - sudjeluje u radu radnih tijela Hrvatskoga sabora i prisustvuje sjednicama Hrvatskoga sabora kad su na dnevnom redu pitanja iz njegova djelokruga; - podnosi optužni prijedlog i izdaje prekršajni nalog za utvrđene prekršaje".

Međutim, kako uopće povjerenik za informiranje može biti definiran kao „neovisno državno tijelo" za zaštitu prava na pristup informacijama? Ili je neovisno tijelo, ili je državno, ali oboje istovremeno ne može biti. Novi ZPPI propisuje da Povjerenika bira Hrvatski sabor na 5 godina uz mogućnost ponovnog izbora. No odredba čl. 36. st. 4. je kontradiktorna: „Povjerenik je u svom radu samostalan i neovisan, te je za svoj rad odgovoran Hrvatskom saboru" (dakle, vladajućoj većini). Slične odredbe o odgovornosti Hrvatskom saboru nema kad je u pitanju pučki pravobranitelj i ostali pravobranitelji, Ustav im daje imunitet kakav imaju i zastupnici u Saboru, a zakon nalaže da „izvješćuju" Hrvatski sabor, najmanje jednom godišnje. Tako čl. 19. st. 1. Zakona o ravnopravnosti spolova (NN 82/08) glasi: „Poslove neovisnog tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije u području ravnopravnosti spolova obavlja pravobraniteljica za ravnopravnost spolova". Čl. 22. istog Zakona glasi: „Pravobraniteljica djeluje neovisno i samostalno, prati provođenje ovog Zakona i drugih propisa koji se tiču ravnopravnosti spolova i najmanje jednom godišnje izvješćuje Hrvatski sabor". Ista je stvar i s drugim pravobraniteljima: za djecu i za osobe s invaliditetom.

Zbog sveg iznesenog, smatram da novim Zakonom nije postignuto optimalno zakonsko rješenje, dapače, trenutno zakonsko rješenje je ustavno dvojbeno. Naime, svi opunomoćenici Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda su ustavna kategorija pa bi to trebao biti i povjerenik za informiranje, jer i on štiti i promiče jedno od temeljnih prava koje jamči Ustav, pravo na pristup informacijama, s time da bi se to tijelo trebalo zvati „pravobranitelj za informiranje", a ne „povjerenik za informiranje". Novim zakonskim rješenjem nismo dobili neovisno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama, što bi značilo neovisno od volje vladajuće većine u Saboru, jer postojeća odredba čl. 36. st. 4. izričito propisuje odgovornost povjerenika Saboru, tj. parlamentarnoj većini.

Stoga i dalje najbolja policy opcija ostaje pučki pravobranitelj, ali uz potrebu prethodne modifikacije odredbi novog Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 76/2012) na način vraćanja

ovlasti pučkom pravobranitelju koje je imao temeljem Zakona o pučkom pravobranitelju iz 1992. i 2011., po pitanju „prava pristupa informacijama“, koje su mu ukinute novim Zakonom o pučkom pravobranitelju koji je Sabor izglasao 29. lipnja 2012.

Naime, ubrzo nakon potpisivanja Pristupnog ugovora na početku rada 7. saziva Sabora (konstituiran 22. 12. 2011.), Ustavni sud 15. 2. 2012. donio je Odluku (poslovni broj U-I/5654/2011, NN 20/12) da Zakon o pučkom pravobranitelju, donesen 21. 10. 2011. (NN 125/11), na kraju 6. saziva, ne može stupiti na snagu jer kao organski zakon kojim se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode nije donesen potrebnim brojem glasova (77), tj. većinom glasova svih zastupnika u skladu s čl. 83. st. 2. Ustava (NN 85/2010). (Šesti saziv imao je 153 zastupnika/ca.)

Stoga je 7. saziv Hrvatskoga sabora na 4. sjednici, 29. 6. 2012., donio novi Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 76/12), koji je stupio na snagu 9. 7. 2012. (dvije godine nakon donošenja ustavnih promjena 2010. kojima je ustavno redefiniran status pučkog pravobranitelja). Ono što je sporno u novom zakonu je da usprkos time što je Hrvatska u pregovorima za članstvo s EU, mjerilom 9. za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, imala obvezu ojačati Ured pučkog pravobranitelja, novim zakonom o pučkom pravobranitelju njegova prava se smanjuju. Ono što je najviše sporno je smanjivanje njegovih prava kad je u pitanju „pristup informacijama“. Tako novi članak 9. „Pristup informacijama“ glasi: „Pučki pravobranitelj ima pravo dobiti informacije te ima pravo uvida u podatke i dokumente tijela javne vlasti u obavljanju zadaća iz svog djelokruga, sukladno Zakonu o tajnosti podataka“ (NN 76/2012).

Ova odredba znatno je restriktivnija od odredbe kojom je to pitanje bilo uređeno u tada važećem Zakonu o pučkom pravobranitelju iz 1992., kao i u Zakonu o pučkom pravobranitelju iz 2011. (koji odlukom Ustavnog suda nije mogao stupiti na snagu jer nije donesen većinom glasova svih zastupnika). Prema Zakonu o pučkom pravobranitelju iz 1992. godine (NN 60/92), člankom 11., „pučkom pravobranitelju dostupni su svi podaci i informacije i ima pravo uvida u svu dokumentaciju iz nadležnosti Republike Hrvatske i u sve akte organa državne uprave i tijela s javnim ovlastima pa i u one u kojima je odlučivano po pravu diskrecijske ocjene, bez obzira na stupanj njihove tajnosti“. Jednako tako i Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 2011. (NN 125/2011), kojeg je donio 6. saziv Sabora neposredno pred svoje raspuštanje u listopadu 2011., normirano je (čl. 9.) da „pučki pravobranitelj ima pravo dobiti sve informacije, te ima pravo

uvida u sve podatke i dokumente tijela na čije je postupanje podnijeta pritužba, bez obzira na stupanj njihove tajnosti ili zaštićenosti“.

Novim Zakonom o pučkom pravobranitelju koji je donio 7. saziv Sabora 29. lipnja 2012. nakon završetka pregovora i nakon potpisivanja Pristupnog ugovora s EU, znatno su reducirane ovlasti pučkog pravobranitelja u pristupu informacijama, a novim zakonom pučki pravobranitelj izgubio je i ovlasti koje je imao temeljem Zakona o pučkom pravobranitelju iz 2011. godine (NN 125/11) da u postupku povodom pritužbe, ukoliko utvrdi da su povrijeđena prava podnositelja pritužbe, podnese prijedlog za poništavanje ili ukidanje rješenja javnopravnog tijela i nakon isteka roka za žalbu, kao i ovlast podnošenja prijedloga za obnovu upravnog postupku.

Doista je začuđujuće da se 7. saziv Sabora, nakon potpisivanja Pristupnog ugovora, a u vremenu prije ulaska Hrvatske u članstvo EU, dok je Hrvatska bila pod monitoringom Europske komisije koja je pratila kako Hrvatska ispunjava preuzete obveze iz pregovora, posebice iz Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, gdje je jedno od mjerila za zatvaranje tog poglavlja − mjerilo 9. zahtijevalo jačanje Ureda pučkog pravobranitelja − odlučio na smanjivanje ovlasti pučkog pravobranitelja, što je potez koji je dvojben i sa stanovišta novog ustavnog pozicioniranje pučkog pravobranitelja promjenama Ustava 2010., kao i sa stanovišta međunarodno pravnih dokumenata koje je Hrvatska potpisala. Tijekom 2008. pučki pravobranitelj dobio je status „A“ institucije za promicanje i zaštitu ljudskih prava (tzv. NHRI National Human Rights Institution), što je najviši status koji dodjeljuje Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava, prema stupnju do kojeg zadovoljavaju kriterije tzv. Pariških načela, a ona su: neovisnost zajamčena ustavom ili zakonom, autonomnost u odnosu na vlast, pluralizam u sastavu članstva, široke ovlasti za zaštitu i promicanje ljudskih prava, dostupna sredstva za neovisan rad te ovlasti za poduzimanje istražnih radnji.

Poradi svega iznesenog ne bi trebalo čuditi postavljanje upita od strane Međunarodnog koordinacijskog odbora o razlozima smanjivanja ovlasti pučkog pravobranitelja temeljem novog Zakona o pučkom pravobranitelju iz 2012. godine, posebice jer je tijekom pregovora za članstvo, jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, bilo upravo jačanje Ureda pučkog pravobranitelja, da bi gotovo odmah nakon potpisivanja Pristupnog ugovora novim Zakonom o pučkom pravobranitelju (NN 76/2012) njegove ovlasti znatno smanjene u odnosu na one koje je imao još Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 1992. (NN 60/92). Dapače, novi Zakon o pučkom pravobranitelju koji je donio 7. saziv Sabora 29. 6. 2012. (NN 76/2012) umanjio

je prava pučkog pravobranitelja u pristupu informacijama koje je imao temeljem svih dotadašnjih zakona o pučkom pravobranitelju iz 1992. i 2011.

Iz svega dosad izloženog razvidno je da je nakon završetka pregovora i potpisivanja Pristupnog ugovora s EU u pojedinim segmentima Poglavlja 23. došlo do regresije nekih prava naknadnim izmjenama zakona pa je tako došlo i do smanjivanja ovlasti pučkog pravobranitelja, posebice kad je u pitanju pravo na pristup informacijama bez kojeg ova institucija ne može izvršavati svoje ustavne zadaće promicanja i zaštite temeljnih prava, među njima i prava na pristup informacijama.

7. 2. Građanska prava na slobodu i zaštitu

„Parcijalne režime A. Demokratski izborni režim i B. Prava na političku participaciju treba dopuniti parcijalnim režimom C. Građanskim pravima na slobodu i zaštitu. I prije institucionalizacije međusobne kontrole vlasti, ona čine središnji kamen temeljac pravne države u usidrenoj demokraciji. Kao 'negativna' prava na slobodu u odnosu prema državi, građanska prava na slobodu dotiču pitanje dometa vlasti odnosno pretenzije na ospeg vlasti. To su prava koja su u demokracijama pravne države izuzeta iz odluka većine. Izvršnoj i zakonodavnoj vlasti moraju se postaviti prepreke koje sprječavaju da se pomoću ovlasti demokratske većine potčinjavaju pojedinci, skupine ili politička opozicija. Pojedinačna prava na zaštitu jamče pravnu zaštitu života, slobode i vlasništva; ona jamče zaštitu od nepravednog uhićenja, egzila, terora, progona ili nedopuštenog miješanja u privatni život. To implicira da su jednak pristup pravu i jednak postupak pred zakonom shvaćeni kao temeljno građansko pravo. To znači i da kulturne, etničke, jezične ili vjerske manjine ne smiju biti sprječavane ili pravno diskriminirane u prakticiranju svoje kulture, jezika ili vjere“ (Merkel, 2011: 20).

7.2.1. Antidiskriminacijsko pravo i njegova provedba: Uvod

Što je diskriminacija? Ne postoji jedna pravna definicija pojma diskriminacije. Diskriminacija je u Hrvatskoj zabranjena velikim brojem pravnih akata - Ustavom Republike Hrvatske, brojnim međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je

Republika Hrvatska prihvatila i brojnim zakonima nacionalnog zakonodavstva, a poseban značaj tijekom procesa pristupanja Hrvatske Uniji dobilo je pravo EU. Svi ti akti zabranjuju diskriminaciju, a da je pritom rijetko koji definira, a definicije koje postoje, nisu sveobuhvatne i uvijek primjenjive. Niti Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/2008) kao krovni zakon na ovom području, ne sadrži jasnu definiciju pojma diskriminacije. Ovim zakonom transponirane su relevantne direktive prava EU, koje također ne sadrže definiciju diskriminacije. Dakle, niti pravo EU, niti hrvatski Zakon o suzbijanju diskriminacije, ne sadrže definiciju ovog pojma jer je, zbog velikih razlika između pojedinih oblika diskriminacije za koje vrijede različita pravila, vrlo teško postaviti definiciju koja bi obuhvatila sve oblike diskriminacije.

U najširem smislu, diskriminacija je svako nedopušteno i neopravdano razlikovanje osoba na osnovu nekih osobnih karakteristika. Sukladno definiciji iz članka 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije, diskriminacija predstavlja svako stavljanje osobe u nepovoljniji položaj na temelju neke zakonom propisane osnove i to: rasne ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

Za utvrđivanje postojanja diskriminacije u konkretnom slučaju potrebna su dva elementa: diskriminatorno postupanje u jednom od zakonskih oblika (izravna diskriminacija, neizravna diskriminacija, uznemiravanje, spolno uznemiravanje, poticanje na diskriminaciju, propuštanje razumne prilagodne ili segregacija) i jedna od diskriminacijskih osnova. U praksi najčešće diskriminacija predstavlja situaciju kada zbog osobnih karakteristika propisanih zakonom, grupa ili pojedinac dođu u nejednaki, nepovoljniji položaj u usporedbi s većinom.

Diskriminaciju, dakle, možemo definirati kao postupanje pri kojem su ispunjena dva uvjeta: 1.) da se radi o postupanju kojim se osoba stavlja ili je bila stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji, i 2.) da je takvo postupanje uvjetovano nekom od zakonom pobrojanih osnova.

Čije postupanje može biti diskriminatorno? Diskriminatorno može biti postupanje svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima, svih pravnih osoba, ali i svih fizičkih osoba. Država također može diskriminirati građane donošenjem propisa koji sadržavaju diskriminatorne norme.

Prijedlog zakona o suzbijanju diskriminacije, s Konačnim prijedlogom zakona (P.Z.E. 74) podnijela je Vlada u hitnom postupku kojim se objedinjuje prvo i drugo čitanje zakona. Zakonski prijedlog nosio je oznaku P.Z.E. što znači da se radilo o zakonskom prijedlogu kojim se zakonodavstvo Republike Hrvatske usklađuje sa zakonodavstvom EU, te je u prilogu zakonskog prijedloga dostavljena i Izjava o njegovoj usklađenosti s pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Europe. Predlagatelj akta, Vlada Republike Hrvatske, predložila je da se sukladno čl. 161. Poslovnika Zakon donese po hitnom postupku. Naime, članak 161. Poslovnika Hrvatskoga sabora (NN 6/02-pročišćeni tekst) propisuje da se po hitnom postupku donose zakoni koji se usklađuju s propisima EU ako to zatraži predlagatelj.

O prijedlogu su se prije rasprave na plenarnoj sjednici očitovala saborska radna tijela. *Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina* razmotrio je zakonski prijedlog kao matično radno tijelo. Ocijenjeno je dobrim rješenjem da se za središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije odredi pučki pravobranitelj čije se ovlasti ovim prijedlogom zakona dodatno osnažuju te se potiče njegova suradnja i dijalog sa socijalnim partnerima i s organizacijama civilnog društva. Istaknuto je da je pučki pravobranitelj u svom dosadašnjem radu postao referentna institucija u zaštiti ljudskih prava, a budući da mu se ovlasti dodatno proširuju, potrebno je osigurati sve pretpostavke kako bi na kvalitetan način mogao postupati po odredbama ovog Zakona. Ocijenjeno je iznimno važnim daljnje educiranje i usavršavanje sudaca s ciljem što bolje primjene Zakona, ali i službenika zaposlenih u državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne samouprave te tijelima s javnim ovlastima. Ukazano je i na potrebu kontinuiranog praćenja zakona. Nakon provedene rasprave, Odbor je jednoglasno odlučio predložiti Hrvatskome saboru da donese Zakon o suzbijanju diskriminacije. *Odbor za europske integracije* raspravljao je o zakonskom prijedlogu kao zainteresirano radno tijelo i utvrdio da je Konačni prijedlog zakona o suzbijanju diskriminacije usklađen s pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Europe te da ispunjava obveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Na tekst konačnog prijedloga zakona predloženo je 27 amandmana, od čega je prihvaćeno 23. Rasprava o konačnom prijedlogu zakona provedena je na 5. sjednici Hrvatskoga sabora u 6. sazivu, 28. svibnja 2008., a Zakon je izglasan većinom glasova, sa 117 glasova „za“, 1 „suzdržanim“ glasom i 1 glasom „protiv“, 9. srpnja 2008. (NN 85/2008).

7.2.2. Izvori antidiskriminacijskog prava

Ustavna načela

Člankom 3. Ustava RH (NN 85/2010 - pročišćeni tekst) propisane su najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, među kojima su jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova. Zabrana diskriminacije u hrvatskom je pravnom sustavu ustavna kategorija. Ustav Republike Hrvatske, u glavi III. „Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda“, u članku 14. st. 1. propisuje da „svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama“, pri čemu treba primijetiti da Ustav listu diskriminacijskih osnova ostavlja otvorenom (za razliku od ZSD-a). Čl. 14. st. 2. Ustava Republike Hrvatske jamči jednakost svih pred zakonom, čl. 15. Ustava jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, što uključuje slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje jezikom i pismom nacionalne manjine te kulturnu autonomiju, dok čl. 40. Ustava jamči slobodu savjesti i vjeroispovijedi i slobodno javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja. Člankom 39. Ustava „zabranjeno je i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti“.

Međunarodno pravo

Zabrana diskriminacije i načelo jednakosti osoba predstavljaju temelj suvremenog sustava zaštite i promicanja ljudskih prava čija je izgradnja započela usvajanjem Opće deklaracije o ljudskim pravima (usvojena i proglašena na Općoj skupštini UN-a 10. 12. 1948. Rezolucijom 217A/III.), a od ostalih dokumenata Ujedinjenih naroda najznačajniji su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966., Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966., Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, 1965., Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, 1979., Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, 2007. Diskriminacija se zabranjuje i u drugim dokumentima UN-a koje je Republika Hrvatska prihvatila, kao što su Konvencija protiv torture i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, 1984., Konvencija o pravima djeteta, 1989., te u aktima Međunarodne organizacije rada, kao što su Konvencija Međunarodne organizacije rada (br. 100) o jednakosti plaća radnika i radnica za rad jednake vrijednosti, 1951.,

te Konvencija Međunarodne organizacije rada (br. 111) o zabrani diskriminacije u zvanju i zapošljavanju, 1958.

Počevši od Opće deklaracije o ljudskim pravima, gotovo svi značajniji međunarodni dokumenti za zaštitu ljudskih prava zabranjuju diskriminaciju. Neki dokumenti sadrže odredbu ili dvije kojima se zabranjuje diskriminatorno postupanje, a neki su, poput Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije ili Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, u potpunosti usmjereni na suzbijanje diskriminacije određenog tipa. Bitno je istaknuti da je Republika Hrvatska stranka svih ovih paktova i konvencija te da su oni u skladu s Ustavom dio njenog pravnog poretka te su po pravnoj snazi iznad zakona.

Europski pravni okvir i pravo EU

Najznačajniji antidiskriminacijski dokumenti Vijeća Europe na ovom području su: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950.), kojoj posebno značenje daje djelovanje Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, zatim Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (1992.) te Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995.).

Članak 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zabranjuje diskriminaciju i glasi: „Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost“. Člankom 19. Konvencije ustanovljuje se Europski sud za ljudska prava radi osiguranja poštovanja obveza koje su ugovorne stranke preuzele Konvencijom i dodatnim protokolima.

Protokol 12. uz Konvenciju sadrži tzv. opću zabranu diskriminacije, odnosno, za razliku od članka 14. koji zabranjuje diskriminaciju pri uživanju prava i sloboda koji su priznati u Europskoj konvenciji, Protokol zabranjuje diskriminaciju pri uživanju svih prava određenih zakonom (tj. svim zakonima koji su na snazi u određenoj državi). Čl. 1. Protokola 12. glasi: „1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. 2. Nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavku 1.“. Upravo zbog ovako širokog područja primjene mnoge države članice Vijeća Europe pa i Europske unije

oklijevaju s potpisivanjem te potvrđivanjem ovog Protokola. Međutim, i prije donošenja sveobuhvatnog Zakona o suzbijanju diskriminacije 2008., Hrvatska je iskazala političku volju za ulaskom u borbu protiv diskriminacije potvrđivanjem Protokola 12., koji je 1. 4. 2005. stupio na snagu (Zakon o potvrđivanju Protokola 12. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda MU br. 14/02 i Objava o njegovom stupanju na snagu MU 9/05).

Jednakost je jedna od temeljnih vrijednosti Europske unije. Čl. 2. UEU, glasi: „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca“. Čl. 3. UEU glasi: „1. Cilj Unije je promicanje mira, njenih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda. (...) 3. Ona suzbija društvenu isključenost i diskriminaciju, promiče socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava djeteta“.

EU ima ovlasti na području suzbijanja diskriminacije temeljem šest diskriminacijskih osnova: spol, rasno ili etničko podrijetlo, vjera ili uvjerenje, invaliditet, dob i spolna orijentacija. U pravu EU zabranjena je i diskriminacija temeljem državljanstva država članica EU. Tako čl. 8. UFEU (bivši čl. 3. st. 2. UEZ-a) glasi**:** „U svim svojim aktivnostima, Unija teži uklanjanju nejednakosti i promicanju ravnopravnosti između muškaraca i žena“. Čl. 10. UFEU glasi: “Pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija je usmjerena borbi protiv diskriminacije na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije“. Čl. 18. UFEU (bivši čl. 12. UEZ-a) glasi: „Unutar područja primjene Ugovora i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu donijeti pravila za zabranu takve diskriminacije“.

I primarno i sekundarno pravo EU sadrži odredbe koje zabranjuju diskriminaciju. Ipak, desetljećima se europsko pravo ograničavalo na borbu protiv diskriminacije na osnovi spola. Na području ravnopravnosti spolova postoje brojne direktive te vrlo bogata sudska praksa. Za razvoj antidiskriminacijskog prava ključna promjena dolazi 1997. usvajanjem Amsterdamskog ugovora, koji u članak 13. Ugovora o Europskoj zajednici, te na taj način u europsko pravo, po prvi put uvodi nove diskriminacijske osnove: rasno ili etničko podrijetlo, vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob i spolnu orijentaciju. Bivši čl. 13. UEZ/čl. 19. UFEU glasi: „1. Ne dovodeći u pitanje ostale

odredbe Ugovora, Vijeće može u okviru nadležnosti koje su Ugovorima dodijeljene Uniji, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, poduzeti odgovarajuće radnje radi suzbijanja diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. 2. Odstupajući od st. 1., Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu usvojiti temeljna načela za poticajne mjere Unije, isključujući svako usklađivanje zakona i propisa država članica, da bi poduprlo djelovanje država članica u ostvarivanju ciljeva iz st. 1.“.

Na temelju čl. 13. bivšeg UEZ, danas čl. 19. UFEU, 2000. godine usvojene su dvije direktive: Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. 6. 2000. o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama neovisno o rasnom ili etničkom podrijetlu, koja se odnosi na rasno ili etničko podrijetlo kao moguću diskriminacijsku osnovu, i Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. 11. 2000. o općem okviru za jednako postupanje pri zapošljavanju i odabiru zvanja, kojom su obuhvaćeni dob, invaliditet, spolna orijentacija i vjera kao moguće diskriminacijske osnove. Ključna razlika između dvije direktive je u činjenici da Direktiva 2000/43/EZ ima mnogo šire područje primjene. Ona se kao i Direktiva 2000/78/EZ odnosi na a) pristup zapošljavanju, b) pristup stručnom osposobljavanju i usavršavanju, c) rad i radne uvjete, d) članstvo i djelovanje u organizacijama radnika ili poslodavaca. No, Direktiva 2000/43/EZ o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama neovisno o rasnom ili etničkom podrijetlu odnosi se i na: e) socijalnu zaštitu, uključujući socijalnu sigurnost i zdravstvenu zaštitu, f) socijalne pogodnosti, g) obrazovanje, h) dobra i usluge. Veća snaga ove direktive očituje se i u činjenici da se samo u njoj propisuje obveza uspostave tijela za suzbijanje (rasne i etničke) diskriminacije dok trenutno europsko pravo ne zahtijeva postojanje takvog tijela za suzbijanje diskriminacije po ostalim osnovama.

U cilju usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s ovim direktivama, donesen je 28. 5. 2008. Zakon o suzbijanju diskriminacije, koji je stupio na snagu 1. 1. 2009. Od pristupanja Hrvatske EU, na ove direktive i praksu Suda EU u Luxembourgu hrvatski sudovi i druga tijela moraju se oslanjati pri primjeni Zakona o suzbijanju diskriminacije. Iako je ZSD-om izvršeno usklađivanje sa spomenutim direktivama, odredbe Zakona treba primjenjivati u skladu s direktivama i presudama Suda EU. Osim toga, ukoliko direktive nisu potpuno ispravno implementirane, one mogu, pod određenim uvjetima, u vertikalnim odnosima u kojima je pojedinac nositelj prava, a država nositelj obveze, izravno stvarati subjektivna prava (tzv. izravni

učinak). Dakle, hrvatsko antidiskriminacijsko pravo treba interpretirati u skladu s relevantnim direktivama i praksom Suda EU.

Neizostavan dio prava EU su i odredbe Povelje o temeljnim pravima EU, koja Lisabonskim ugovorom dobiva istu pravnu snagu kao i Osnivački ugovori (UEU i UFEU), te odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koje čine opća načela prava Unije. Čl. 6. UEU (bivši čl. 6. UEZ-a) glasi: „1. Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom EU o temeljnim pravima od 7. 12. 2000. kako je prilagođena u Strasbourgu 12. 12. 2007. koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori. 2. Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. 3. Temeljna prava kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije“.

Članak 21. pod nazivom „Nediskriminacija“, Glave III. „Jednakost“, Povelje o temeljnim pravima EU, glasi: „1. Zabranjuje se bilo kakva diskriminacija na temelju spola, rase, boje kože, etničkog ili socijalnog podrijetla, genetskih osobina, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili bilo kakvog drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, invalidnosti, dobi ili spolnog usmjerenja. 2. Unutar područja primjene Ugovora i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva“.

Iz svega je jasno da je europsko pravo iznimno bitan izvor antidiskriminacijskog prava za države članice EU. Sklapanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. Hrvatska se obvezala na usklađivanje svog zakonodavstva s propisima Zajednice, a time i s propisima na području suzbijanja diskriminacije. Europsko pravo postalo je tako bitan izvor antidiskriminacijskog prava još u počecima pristupnog procesa za članstvo Hrvatske u EU.

Kako je vidljivo iz obrazloženja Prijedloga zakona o suzbijanju diskriminacije, upravo je obveza usklađivanja bila osnovni razlog pokretanja postupka izrade Zakona o suzbijanju diskriminacije, a jedno od podmjerila unutar mjerila 9. za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava koje je Hrvatska trebala ispuniti u cilju poboljšanja zaštite ljudskih prava odnosilo se na: uspostavu evidencije rezultata u provedbi *(track record)* Zakona o suzbijanju diskriminacije i zakonskih odredbi o zločinima iz mržnje, osiguravajući da provedbena tijela u tim slučajevima postupaju učinkovito, te da se ojača Ured pučkog pravobranitelja kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije.

7.2.3. Hrvatsko antidiskriminacijsko pravo

Do stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije (ZSD) odredbe o zabrani diskriminacije bile su sadržane u većem broju zakona, među kojima su: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02), Zakon o radu (NN 137/04 − pročišćeni tekst i Odluka Ustavnog suda br.U-I-2766/2003 i dr. od 24. svibnja 2005., NN 68/05), Zakon o ravnopravnosti spolova (NN 116/2003, 82/08), Zakon o istospolnim zajednicama (NN 116/03), Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07 i 27/08) te Kazneni zakon (NN 110/97, 27/98, 50/00 − Odluka Ustavnog suda U-I-241/2000 od 10. svibnja 2000., 129/00, 51/01, 111/03, 190/03 − Odluka Ustavnog suda U-I-2566/03, U-I-2892/03 od 27. studenog 2003., 105/04, 71/06, 110/07 i 152/08), koji propisuje kao posebna kaznena djela „Rasnu i drugu diskriminaciju“ u članku 174. te „Povredu ravnopravnosti građana“ u članku 106. Zakona, a posebno se tretira mržnja kao motivacija u počinjenju kaznenih djela pa je „zločin iz mržnje“ uveden u Kazneni zakon izmjenama i dopunama 2006. godine, u članak 89., kao novi stavak 36. koji glasi: „Zločin iz mržnje je svako kazneno djelo iz ovog zakona počinjeno iz mržnje prema osobi zbog njene rase, boje kože, spola, spolne orijentacije, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovine, rođenja, naobrazbe, društvenog položaja, dobi, zdravstvenog statusa ili drugih osobina (NN 71/06).

U razgovoru sa Gordanom Sobol koji sam vodila 13. 10. 2011. referirala sam se na činjenicu da se tek ustavnim promjenama 2000. u temeljne odredbe Ustava, u članak 3. uvodi „ravnopravnost spolova“ kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. No, neposredno prije donošenja ustavnih promjena 2000. Poslovnikom Zastupničkog doma Hrvatskog državnog sabora koji je donesen 30. 6. 2000. kao novo radno tijelo Sabora osnovan je Odbor za ravnopravnost spolova. To je bilo nedugo nakon konstituiranja 4. saziva Sabora i početka rada Račanove koalicijske vlade nakon pobjede na parlamentarnim izborima 3. siječnja 2000. šesteročlane koalicije stranaka. *Sobol*: „Negdje s promjenom vlasti 2000. krenuli smo u nešto drugačijem smjeru kad je u pitanju problematika ljudskih prava, pa i ženskih prava. Stoga je 2000. godine tijekom promjena Ustava unesena odredba o ravnopravnosti spolova kao jednoj od temeljnih vrijednosti na kojima počiva hrvatsko društvo. To je u biti rezultiralo osnivanjem Odbora za ravnopravnost spolova. Mi jesmo sve godine do tada imali Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, ali je tada uveden

poseban odbor, mada je bilo različitih razmišljanja, hoće li to biti pododbor unutar Odbora za ljudska prava, je li potreban samostalan odbor ili ne. No, mi smo se izborile da dobijemo svoj poseban odbor jer smo željele naglasiti važnost te problematike i činjenicu da je to područje ipak bilo zanemarivano u prvih 10 godina hrvatske samostalnosti. Od 2000. naovamo počeli su značajni pomaci u zakonodavnom smislu, u mijenjanju određenih odredbi u Kaznenom zakonu, u Obiteljskom zakonu, da bi 2003. dobili prvi Zakon o ravnopravnosti spolova, a iste godine smo dobili i Zakon o pravima istospolnih zajednica, te prvi Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji. Svi ti zakoni, naravno, uz sve svoje manjkavosti, mislim da su pokazali u kojem smjeru Hrvatska treba ići, i ako smo u nekim stvarima bili čak i malo revolucionarni i radili korak naprijed, to je nešto ispod kojih standarda Hrvatska ne bi trebala nikad ići. Tako da do promjene vlasti 2004., ja bih rekla da smo mi već toliko zahvatili u zakonodavnu sferu da nije bilo prostora novoj vlasti da ide korak nazad.“ *Šurina:* „Osvrnuli ste se na 2004. godinu i promjenu vlasti, rekavši da je do tada već dosta toga normativno riješeno i da HDZ više nije mogao umanjivati ta prava. Dakle, nakon dolaska HDZ-a na vlast, uskoro su se otvorili i pregovori, a u sklopu ispunjavanja mjerila u Poglavlju 23. bilo je potrebno poduzeti neke aktivnosti i u ovom području: donijeti novi Zakon o ravnopravnosti spolova, Zakon o suzbijanju diskriminacije, ojačati uloga pučkog pravobranitelja i drugih specijaliziranih pravobranitelja, donijeti niz mjera u cilju zaštite protiv ksenofobije, i dr. Možete li se osvrnuti na te obveze iz Poglavlja 23., gdje je Hrvatska danas, odnosno što je u normativnom smislu učinjeno, a što je učinjeno kad je u pitanju provedba?“ *Sobol:* „Mi smo od 2003. donijeli nekoliko tih osnovnih zakona na koje smo dalje nadograđivali, što je rezultiralo 2008. krovnim Zakonom za suzbijanje diskriminacije, novim Zakonom o ravnopravnosti spolova i novim Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji. U tom normativnom dijelu, u zakonodavstvu, mi smo napravili dosta velike korake naprijed. Usuđujem se reći da smo u jednom dijelu, kad vidim zakonodavstvo drugih nekih zemalja koje već jesu u EU, da smo i korak, dva, čak i više ispred. Međutim, osnovni problem je što se zaboravilo da nije dovoljno donijeti zakon, zakon može biti savršeno napisan, no ako vi niste u isto vrijeme radili pripremu i dalje nastavili rad sa svim nadležnim institucijama, onima koje moraju provoditi te zakone, koje moraju educirati ljude, jer i u našim se glavama neke stvari moraju postepeno mijenjati, ako u tom dijelu niste napravili posao, onda badave svi savršeni zakoni. Pa onda se stječe dojam da smo te zakone donosili zbog nekih drugih. Ako imamo Zakon o suzbijanju diskriminacije, onda se zna kako pravosudna tijela moraju reagirati recimo na napade na gay populaciju (…). No, ako mi nismo u cjelokupnom

društvu, u odgojno-obrazovnom sustavu, u edukaciji i onih koji su već prošli odgojno-obrazovni sustav napravili korake koje smo morali napraviti, onda se zakon neće provoditi, onda će se desiti da zakon u Zagrebu funkcionira na jedan način, zato što recimo policija, liječničke službe, itd., provodi zakon o zaštiti od nasilja u obitelji npr. i postupa u skladu s protokolom o postupanju, dok za razliku od toga u nekom malom mjestu liječnik kaže: „(...) oprostite, imam obavezu liječničke tajne, ja nisam obavezan prijaviti ako dođe žena koja ima modricu na oku (...)“, a zakon kaže da je to dužan prijaviti, odnosno ako ne prijavi, da plaća kaznu i onda ste zaprepašteni i vi koji o tome govorite i taj liječnik, zato što do njega to saznanje o tom protokolu o postupanju uopće nije došlo. Dakle, mi s jedne strane imamo zakone, imamo relativno dobro posložene stvari, ali imamo i ogromnu neujednačenost u primjeni tih pojedinih zakona. I sada kada vani kažu da smo mi postigli izuzetan napredak, jesmo, postigli smo mi taj napredak, ali prvenstveno u normativnom dijelu. Ovo naše društvo vapi za vrijednostima koje su potpuno zanemarene, za poštenjem, za pravdom, za solidarnošću, za socijalnom osjetljivošću, za etičnošću, to je nešto što ovo društvo treba, i zato najveću krivicu definitivno snosi politika. To je trebalo ići paralelno s pristupnim procesom, jer neke temeljne vrijednosti koje imamo ugrađene u temeljne dokumente mi nismo razvili, pa ne trebaju čuditi problemi koje danas imamo u društvu koji se odnose na nasilje, na vršnjačko nasilje, na nasilje prema svemu što je različito, što je drugačije“ (Sobol, intervju, 13.10.2011.).

Zakon o suzbijanju diskriminacije

Kompleksnost antidiskriminacijskog prava izvire iz brojnih pravnih akata koji zabranjuju diskriminaciju, a posebni problem predstavljaju ponešto različiti standardi koje postavljaju pravni akti podrijetlom iz međunarodne, europske ili nacionalne sfere odlučivanja. Isto tako, treba napomenuti da je većina nacionalnog antidiskriminacijskog zakonodavstva donesena nakon 2000. godine. Iako je zabrana diskriminacije postojala od donošenja Ustava 1990. (NN 56/90), Zakonom o suzbijanju diskriminacije iz 2008. razrađene su konkretne odredbe kojima se osigurava zaštita od diskriminacije. Zakonom su točno određena postupanja koja se smatraju diskriminatornim (oblici diskriminacije) te je uvedena vrlo značajna odredba o prebacivanju tereta dokazivanja. To nisu noviteti u hrvatskom pravnom sustavu, no dosad je takva zaštita od diskriminacije postojala prema Zakonu o ravnopravnosti spolova za spolnu diskriminaciju na različitim područjima i prema Zakonu o radu za diskriminaciju na području rada. Zakonom o

suzbijanju diskriminacije takva razrađena zaštita od diskriminacije uvodi se u odnosu na vrlo velik broj diskriminacijskih osnova i na vrlo širokom području. Zakon sadrži detaljno razrađene postupovne odredbe, uvodeći posebne antidiskriminacijske tužbe i udružnu tužbu. U Zakonu su razrađene i prekršajne odredbe koje imaju za cilj sankcionirati neka ponašanja suprotna odredbama Zakona. Uvodi se središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, što naš pravni sustav dotad nije poznavao i čime je znatno proširen djelokrug pučkog pravobranitelja. Zakonom se uvode u hrvatsko antidiskriminacijsko pravo i neke diskriminacijske osnove koje su doduše bile dio pravnog poretka, ali samo kao dio međunarodnih ugovora te su sada prelaskom u zakonske odredbe dobile veću vidljivost.

Po nekim svojim karakteristikama Zakon o suzbijanju diskriminacije (ZSD) je vrlo napredan i znatno prelazi obveze koje proizlaze iz Direktiva 2000/43/EZ i 2000/78/EZ. Glavna kritika trenutnog europskog antidiskriminacijskog prava odnosi se na hijerarhiju koja postoji među 6 diskriminacijskih osnova europskog prava, s obzirom da je diskriminacija na osnovi rasnog ili etničkog podrijetla i spola zabranjena na mnogo širem području od diskriminacije na osnovi vjere, invaliditeta, spolne orijentacije i dobi, o čemu je prethodno bilo riječi.

Zakon o suzbijanju diskriminacije je krovni antidiskriminacijski zakon koji zabranjuje diskriminaciju temeljem velikog broja diskriminacijskih osnova, njih 17, u njenim različitim oblicima (izravna diskriminacija, neizravna diskriminacija, uznemiravanje i spolno uznemiravanje, poticanje na diskriminaciju, propuštanje razumne prilagodbe, segregacija) u gotovo svim područjima: „1. rada i radnih uvjeta; mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju; pristup svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije; 2. obrazovanja, znanosti i športa; 3. socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, te osiguranja za slučaj nezaposlenosti; 4. zdravstvene zaštite; 5. pravosuđa i uprave; 6. stanovanja; 7. javnog informiranja i medija; 8. pristupa dobrima i uslugama i pružanja istih; 9. članstva i djelovanja u sindikatima, organizacijama civilnog društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama; 10. sudjelovanja u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu“.

Zakon o suzbijanju diskriminacije ujedno određuje institucionalni okvir za borbu protiv diskriminacije imenujući pučkog pravobranitelja kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije te određujući ovlasti pučkog pravobranitelja i posebnih pravobranitelja u primjeni

Zakona. Zakon regulira postupak pred sudom povodom diskriminacijskih tužbi pa osoba koja tvrdi da je žrtva diskriminacije može podnijeti tužbu za utvrđenje diskriminacije, tužbu za zabranu ili otklanjanje diskriminacije, tužbu za naknadu štete, te tražiti da se presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje na trošak tuženika objavi u medijima. Zakon omogućava da se zainteresirana tijela, udruge i sl. umiješaju u parnicu povodom ovih tužbi te podnošenje udružnih tužbi u slučajevima diskriminacije većeg broja osoba, pri čemu udružnu tužbu ne moraju podnositi žrtve diskriminacije već to umjesto njih može učiniti, primjerice, nevladina udruga koja se bavi zaštitom prava pripadnika određene društvene skupine ili tijelo koje se bavi zaštitom od diskriminacije (poput pučkog pravobranitelja).

Nadležnosti pučkog pravobranitelja i drugih pravobranitelja temeljem ZSD-a

Direktivom Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama neovisno o rasnom ili etničkom podrijetlu, u članku 13. propisana je državama članicama EU obveza osnivanja tijela za suzbijanje diskriminacije i promicanje jednakosti na osnovi rasnog ili etničkog podrijetla. S obzirom da su u Hrvatskoj već postojale institucije nadležne za suzbijanje diskriminacije temeljem određenih osnova (pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, pravobraniteljica za djecu, pravobraniteljica za osobe s invaliditetom), Zakonom o suzbijanju diskriminacije pučki je pravobranitelj određen kao neovisno tijelo za suzbijanje rasne diskriminacije što je i bila obveza iz direktive. No, odlučilo se ići preko zahtjeva direktive i učiniti ga nadležnim za sve osnove iz članka 1. ZSD-a koje nisu u nadležnosti posebnih pravobranitelja/ica.

Pučki pravobranitelj u odnosu na sve osnove iz Zakona obavlja sljedeće poslove središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije: prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije; u svom godišnjem izvješću, a po potrebi i izvanrednim izvješćem, Hrvatski sabor izvješćuje o pojavama diskriminacije; provodi istraživanja na području diskriminacije, daje mišljenje i preporuke te predlaže Vladi odgovarajuća zakonska rješenja. Naime, izvješće koje Saboru podnosi pučki pravobranitelj kao središnje tijelo uključuje i statističke podatke i razmatranja o pojavama diskriminacije iz nadležnosti posebnih pravobraniteljskih institucija.

Jedna od osnovnih zadaća pučkog pravobranitelja na području suzbijanja diskriminacije je postupanje po prijavama (pritužbama) zbog diskriminacije. Građani koji smatraju da su

diskriminirani mogu se obratiti pučkom pravobranitelju (ili posebnim pravobraniteljima), a mogu podnijeti i tužbu nadležnom sudu. Ukoliko se obrate pučkom pravobranitelju i prijave diskriminaciju, pružit će im se potrebne obavijesti o pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite, prijava diskriminacije će se ispitati te će pučki pravobranitelj poduzeti radnje iz svoje nadležnosti potrebne za otklanjanje diskriminacije. U odnosu na osobe koje su već pokrenule sudski postupak, pučki pravobranitelj neće moći postupati po prijavi diskriminacije, već će se u određenim slučajevima moći uključiti u spor kao umješač na strani tužitelja (žrtve diskriminacije), u skladu sa člankom 21. ZSD-a „Sudjelovanje trećih". Pritom nema obveze pučkog pravobranitelja da se uključi u spor na traženje tužitelja, već će prema diskrecijskoj osnovi biti birani slučajevi od šireg značaja. Zakonom je pučkom pravobranitelju dana i ovlast da uz pristanak stranaka provodi postupak mirenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe. Za prekršaje propisane ZSD-om može podnijeti optužni prijedlog (čl. 29. ZSD-a), a može podnijeti i udružnu tužbu (čl. 24. ZSD-a).

Potrebno je istaknuti da su za postupanje po pritužbama radi diskriminacije uz pučkog pravobranitelja nadležni i posebni pravobranitelji, ovisno o kojem se tipu diskriminacije u konkretnom slučaju radi, tj. ovisno o diskriminacijskoj osnovi koja je posrijedi.

Sukladno podjeli nadležnosti među pravobraniteljskim institucijama uspostavljenoj ZSD-om, u slučajevima diskriminacije na osnovi spola, spolne orijentacije, bračnog ili obiteljskog statusa i rodnog identiteta ili izražavanja nadležna je pravobraniteljica za ravnopravnost spolova. Kada je riječ o diskriminaciji na osnovi invaliditeta nadležna je pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, a ukoliko je riječ o diskriminaciji djece, nadležna je pravobraniteljica za djecu. U slučajevima diskriminacije na osnovi ostalih diskriminacijskih osnova iz Zakona (rasa ili etnička pripadnost ili boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovno stanje, članstvo u sindikatu, obrazovanje, društveni položaj, dob, zdravstveno stanje te genetsko nasljeđe) nadležan je pučki pravobranitelj.

Kako bi kao središnje tijelo pučki pravobranitelj mogao pratiti primjenu ZSD-a, sva pravosudna tijela dužna su voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju i po diskriminacijskim osnovama, koje se dostavljaju Ministarstvu pravosuđa, koje ih je pak dužno dostaviti pučkom pravobranitelju. Također, Zakon propisuje da su posebni pravobranitelji dužni voditi evidencije o slučajevima diskriminacije iz njihove nadležnosti te dostavljati evidencije i statističke podatke pučkom pravobranitelju.

Kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, pučki pravobranitelj ima obvezu da pri izradi redovitih izvješća, mišljenja i preporuka o pojavama diskriminacije konzultira socijalne partnere (reprezentativne udruge sindikata i poslodavaca više razine) i organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava, crkve i vjerske organizacije upisane u Evidenciju vjerskih zajednica te Savjet za nacionalne manjine.

7.2.4. Izvješće pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije

Kako je pučki pravobranitelj izvještavao Sabor o pojavama diskriminacije u Hrvatskoj pokazat ću na primjeru njegova prvog izvješća o pojavama diskriminacije za 2009. godinu.

Pučki pravobranitelj podnio je Hrvatskome saboru 30. 9. 2010. godine, nakon prve godine primjene Zakona, Izvješće o pojavama diskriminacije za 2009. godinu, sukladno odredbi članka 12. Zakona o suzbijanju diskriminacije. Sastavni su dio Izvješća i očitovanja posebnih pravobraniteljica koja se odnose na njihova postupanja sukladno odredbama ZSD-a.

U Izvješću se navodi da su tijekom 2009. u Uredu pučkog pravobranitelja otvorena 172 predmeta koji se odnose na pojave diskriminacije. Predmeti se otvaraju na zahtjev oštećene osobe, na inicijativu druge pravne ili fizičke osobe ili na inicijativu samog pučkog pravobranitelja. Na inicijativu građana koji pritužuju diskriminaciju bilo kao žrtve, bilo kao osobe koje su svjedočile diskriminaciji otvoreno je 169 predmeta (98%), a 3 predmeta (2%) otvorena su na inicijativu pučkog pravobranitelja kao reakcija na napise u medijima. Pritužbe su upućivane na postupanje državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima te na postupanje pravnih i fizičkih osoba na koje se Zakon o suzbijanju diskriminacije primjenjuje. Najviše pritužbi, njih 71 (41,2%) odnosi se na postupanje državnih tijela. Od ukupnog broja predmeta u 2009., riješeno je njih 130 (75,5%), dok su 42 predmeta bila u postupku rješavanja. Od ukupnog broja riješenih predmeta (130), zbog sumnje na diskriminaciju postupano je u skladu s ovlastima iz ZSD-a u 32 predmeta, a u samo 4 predmeta (3%) po ocjeni pučkog pravobranitelja utvrđena je sumnja na diskriminaciju, te je upućena preporuka ili upozorenje mjerodavnim tijelima u cilju otklanjanja diskriminacije.

Pučki pravobranitelj temeljem tih podataka zaključio je: „Proizlazi da statističke podatke o predmetima valja tumačiti prije kao percepciju građana koji su podnosili pritužbe, nego kao pregled pojava diskriminacije u pojedinim područjima određenim ZSD-om. Jedan dio pritužbi u

kojima nije utvrđena sumnja na diskriminaciju, zapravo predstavlja odraz nepovjerenja građana prema radu nadležnih tijela državne uprave i pravosuđa, te nezadovoljstva primjenom materijalnih propisa. Određeni broj pritužbi na diskriminaciju predstavlja u stvari pokušaj 'recikliranja' starih, već okončanih postupaka. U najvećem broju predmeta, radilo se o nezadovoljstvu rezultatima sudskog ili upravnog postupka, te pokušaju izmjene tih odluka kroz primjenu odredaba ZSD-a. Raspoloživi statistički podaci i navedene ocjene pokazuju da javnost ne zna dovoljno o diskriminaciji, a podudaraju se i sa rezultatima istraživanja o pojavama diskriminacije koje je provedeno tijekom prve godine primjene Zakona, a koje također upućuje na nedovoljnu osviještenost građana o pojmu diskriminacije te o postojanju mogućnosti traženja zaštite od diskriminacije".

Pritužbe zbog diskriminacije na osnovi etničke pripadnosti, boje kože te nacionalnog podrijetla brojčano su najzastupljenije među pritužbama na diskriminaciju zaprimljenim u Uredu pučkog pravobranitelja: 54 pritužbe od ukupno 172, što je 31,39% pristiglih pritužbi. Što se tiče područja u kojima se diskriminacija pritužuje, najveći broj pritužbi, njih 56, odnosio se na područje rada i zapošljavanja, što je 32,55% od ukupnog broja pritužbi na diskriminaciju, a slijede pritužbe na područje pravosuđa i uprave (51) te pristup dobrima i uslugama (18). Manji broj pritužbi, njih 5, odnosilo se na postupke u kojima je već donesena pravomoćna sudska odluka, a 11 pritužbi odnosilo se na događaje na koje se Zakon o suzbijanju diskriminacije ne može primijeniti jer je u istom predmetu već u tijeku sudski postupak ili se radilo o događaju iz razdoblja prije stupanja na snagu Zakona kod 6 pritužbi. Svi predmeti koji su se odnosili na specifična područja rada pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, za djecu i za osobe s invaliditetom, ukupno njih 19, upućivani su im na nadležno rješavanje.

Što se tiče sudskih postupaka pokrenutih za djela diskriminacije, pučki pravobranitelj temeljem ovlasti iz Zakona o suzbijanju diskriminacije, zatražio je od Ministarstva pravosuđa podatke o praćenju sudskih predmeta vezanih uz diskriminaciju i osnovama diskriminacije, kao i o pravomoćnim presudama. U glavi V. ZSD-a „Postupak pred sudom", propisuje se da svatko tko smatra da mu je zbog diskriminacije povrijeđeno neko pravo može tražiti zaštitu tog prava u postupku u kojem se o tom pravu odlučuje kao o glavnom pitanju (čl. 16. ZSD-a), a može tražiti i zaštitu u posebnom postupku za zaštitu od diskriminacije, radi se o posebnim tužbama za zaštitu od diskriminacije: tužbi za utvrđenje diskriminacije, tužbi za zabranu ili otklanjanje diskriminacije i tužbi za naknadu štete (čl. 17.).

U izvještajnom razdoblju pokrenute su samo dvije građanske parnice temeljem članka 17. Zakona o suzbijanju diskriminacije, i to jedna zbog utvrđivanja diskriminacije na osnovi spola, izražavanja ili spolne orijentacije te druga na osnovi zdravstvenog stanja, invaliditeta, te genetskog nasljeđa. Jedna od navedenih tužbi je odbijena. Pučki pravobranitelj istaknuo je problem statističkog praćenja sudskih postupaka za djela diskriminacije pokrenutih sukladno članku 16. Zakona o suzbijanju diskriminacije. Naime, u tim postupcima ne odlučuje se o diskriminaciji kao glavnom pitanju već se pitanje diskriminacije postavlja kao prethodno pitanje o čijem se postojanju stav suda iznosi isključivo u obrazloženju presude. Takvi se predmeti diskriminacije ne nalaze u sudskim odnosno u evidencijama Ministarstva pravosuđa. Kako se isti problem javlja i kod postupaka pokrenutih za zaštitu od diskriminacije u području rada, budući se oni evidentiraju kao radni sporovi, broj sudskih postupaka koji se na neki način dotiču diskriminacije sigurno je bitno veći od iskazana dva postupka.

Tijekom 2009. pokrenuto je ukupno sedam kaznenih postupaka zbog diskriminacije (članak 174. Kaznenog zakona) od kojih niti jedan nije pravomoćno riješen. U navedenim kaznenim predmetima prijavljena su četiri slučaja diskriminacije na osnovu rase, etničke pripadnosti ili boje kože, jedan temeljem socijalnog podrijetla odnosno imovinskog stanja, jedan temeljem spola, izražavanja i spolne orijentacije, te jedan temeljem političkog ili drugog uvjerenja. U 2009. nije pokrenut niti jedan prekršajni postupak sukladno odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Zbog otklanjanja svih eventualnih nedoumica u provedbi Zakona, pučki je pravobranitelj proveo brojne aktivnosti usmjerene na educiranje ciljanih skupina stručnjaka koji su ovlašteni postupati po pritužbama na diskriminaciju. Uspostavljena je i suradnja sa partnerima iz civilnog društva, vezano uz odredbu članka 15. koji propisuje obvezu suradnje pučkog pravobranitelja s organizacijama civilnog društva.

U Izvješću o pojavama diskriminacije za 2009. godinu, pučki pravobranitelj iznosi i podatke o pritužbama na diskriminaciju dostavljene iz ureda pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, za osobe s invaliditetom i za djecu.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova tijekom 2009. godine radila je na ukupno 203 slučajeva diskriminacije (riječ je o 194 predmeta zaprimljenih po pritužbama građana i 9 predmeta otvorenih na inicijativu pravobraniteljice) koji se odnose na pritužbe na diskriminaciju na temelju spola, bračnog ili obiteljskog statusa, rodnog identiteta, izražavanja i spolne

orijentacije. Razvrstano po spolu oštećenih, pravobraniteljica je razmatrala slučajeve koji su se većinom odnosili na žene u 71% slučajeva, na muškarce u 24,6% slučajeva te na mješovitu grupu (žena i muškaraca zajedno) u 4,4% slučajeva. Pritužbe su se odnosile u 149 slučajeva na fizičke osobe (73,4%), a u 54 slučajeva na pravne (26,6%). Razvrstano po oblicima diskriminacije bilo je: 186 slučajeva izravne diskriminacije (91,6%) i 17 slučajeva neizravne (8,4%), 43 slučajeva vezana za uznemiravanje i spolno uznemiravanje (21,2%), a nije bilo slučajeva poticanja na diskriminaciju i propuštanja razumne prilagodbe.

Pritužene osnove diskriminacije u navedena 203 slučajeva bile su: spol u 188 slučajeva (92,6%); bračni ili obiteljski status u 5 slučajeva (2,5%); spolna orijentacija u 9 slučajeva (4,4%); „ostalo“ u 1 slučaj (0,5%). Kroz navedene pritužbe zastupljena su sljedeća područja diskriminacije: u 73 slučajeva (36,0%) rad i zapošljavanje; u 62 slučajeva (30,5%) socijalna sigurnost, socijalna skrb, mirovinsko i zdravstveno osiguranje; u 20 slučajeva (9,8%) pravosuđe i uprava; u 18 slučajeva (8,9%) obrazovanje, znanost i šport; u 16 slučajeva (7,9%) javno informiranje i mediji; u 7 slučajeva (3, 4%) članstvo i djelovanje u sindikatima, organizacijama civilnog društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama; u 6 slučajeva (3,0%) zdravstvena zaštita; u 1 slučaj (0,5%) stanovanje.

Tijekom 2009. godine od 203 predmeta pritužbi na diskriminaciju dovršeno je njih 181 (89,2%). Strankama je pružena obavijest o pravima i obvezama u 171 slučaju (84,3%), sumnja na diskriminaciju nije utvrđena u 146 slučajeva (72%), a utvrđena je u 35 slučajeva (17,2%), dok je za nezavršenih 22 slučaja (10,8%) ishod bio nepoznat do 31. 12. 2009. Provedeno je mirenje u 1 slučaju, na području zapošljavanja i rada. Od 35 slučajeva utvrđenih sumnji na diskriminaciju pravobraniteljica je poduzimala radnje za otklanjanje diskriminacije u 29 slučajeva ili 14,3% (u ostalim slučajevima nije imala suglasnost za postupanje).

Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom od dana stupanja na snagu ZSD-a postupala je u 24 predmeta, od toga se kod 20 predmeta kao osnova diskriminacije pojavljuje invaliditet, a u 4 predmeta kao diskriminacijska osnova pojavljuje se zdravstveno stanje.

Iz podataka proizlazi da se najveći broj pritužbi na diskriminaciju odnosi na područje rada i zapošljavanja (7), a kao drugo područje istaknuto je područje socijalne sigurnosti i socijalne skrbi (6). Od navedenog broja pritužbi (24), 8 je pritužitelja muškog spola, 11 su žene, a u 4 slučaja diskriminacija je prijavljena od strane pravne osobe - udruge osoba s invaliditetom. Jedna

je pritužba anonimna. Izravna je diskriminacija pritužena 14 puta, neizravna 8 puta, a 2 pritužbe odnosile su se na propuštanje razumne prilagodbe.

Postupajući po pritužbama 14 su puta poduzete radnje za otklanjanje diskriminacije sukladno ZSD-u i Zakonu o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, a u 10 predmeta utvrđeno je da se ne radi o diskriminaciji. Strankama su 11 puta pružane obavijesti o pravima i obvezama glede ZSD-a, 2 puta Ured je prema prituženicima reagirao upozorenjem odnosno preporukom, a 1 predmet proslijeđen je (presigniran) pučkom pravobranitelju na nadležno postupanje. Tijekom 2009. godine riješeno je ukupno 12 predmeta.

Pravobraniteljica za djecu od početka primjene ZSD-a zaprimila je 3 pojedinačna predmeta u kojima se pritužitelji pozivaju na diskriminaciju djece. Od navedene tri prijave, jedna se odnosila na područje odgoja i obrazovanja, a dvije na područje socijalne sigurnosti. Diskriminacijske osnove na koje su se pozivali pritužitelji ili koje su se iz predstavki dale prepoznati bile su: nacionalno podrijetlo, imovno stanje i invaliditet. U 2 slučaja nije utvrđena diskriminacija i po predmetima je postupano kao po ostalim prijavama kršenja prava djece. U vezi s jednim slučajem, koji se nalazi u postupku rješavanja pred Upravnim sudom, Ured pravobraniteljice za djecu je već prije tražio i inicirao izmjene podzakonskih propisa.

O Izvješću pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije za 2009. godinu prije rasprave na plenarnoj sjednici raspravljali su Odbor za ravnopravnost spolova i Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Izvješće je prihvaćeno na 20. sjednici Hrvatskoga sabora u 6. sazivu, 23. studenog 2010., većinom glasova, sa 63 glasa „za“, 18 „protiv“ i 16 „suzdržanih“.

7.3. Zaključak

Republika Hrvatska prihvatila je sve važnije međunarodnopravne dokumente o suzbijanju diskriminacije. Diskriminacija je zabranjena Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/90, NN 85/2010 − pročišćeni tekst), a od 2000. snažno se razvija i nacionalno zakonodavstvo o suzbijanju diskriminacije. U tom razvoju značajan napredak postignut je 2002. usvajanjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, potom 2003. kada su doneseni Zakon o ravnopravnosti spolova, Zakon o istospolnim zajednicama i dopunjene antidiskriminacijske odredbe Zakona o radu, da bi nacionalno antidiskriminacijsko zakonodavstvo 2008. godine

zaokruženo i dodatno unaprijeđeno donošenjem „krovnog“ antidiskriminacijskog zakona, Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije 2008. godine koji je na snazi od 1. 1. 2009. Hrvatska je u području antidiskriminacijskog prava uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU. Tim zakonom nacionalno zakonodavstvo usklađeno je s mjerodavnim direktivama EU i dokumentima Vijeća Europe. Dapače, u odnosu na broj utvrđenih osnova diskriminacije (17) i mehanizme zaštite od diskriminacije hrvatsko zakonodavstvo jedno je od suvremenijih europskih antidiskriminacijskih zakonodavstava. Pučki pravobranitelj je tim Zakonom određen kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije u Republici Hrvatskoj. U njegovoj je ovlasti, između ostalog, izvješćivanje Hrvatskoga sabora o pojavama diskriminacije, ponajprije kroz prikaz rada i aktivnosti pučkog pravobranitelja i posebnih pravobranitelja/ica.

Pučki pravobranitelj i posebni pravobranitelji dobili su istaknutu ulogu u provedbi antidiskriminacijskog zakonodavstva, a udružna tužba omogućava čimbenicima civilnog društva borbu protiv diskriminacije. Naknada štete i prekršajna odgovornost trebaju postati djelotvorna sredstva za odvraćanje od diskriminirajućeg postupanja. No, pravomoćne presude su malobrojne i pokazuju da domaća sudska praksa ima poteškoća s prepoznavanjem što je, a što nije diskriminacija. Na diskriminaciju se uglavnom ukazuje općenito, a često tek u kasnim fazama postupaka. Domaćoj sudskoj praksi dobar putokaz pri razmatranju diskriminacije mogu biti koncepcije o zabrani diskriminacije razvijene u praksi Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije.

Unatoč zatvorenom broju diskriminacijskih osnova (ukupno 17), koje navodi Zakon o suzbijanju diskriminacije, što nije slučaj s Ustavom Republike Hrvatske (čl. 14.), potrebno je istaknuti da su sve osnove pobrojane u Zakonu jednakovrijedne, te načelno ne postoji tzv. hijerarhija diskriminacijskih osnova. S druge strane, domaća praksa će vjerojatno, kroz praćenje rada Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije, ipak iznjedriti svojevrsnu hijerarhiju između diskriminacijskih osnova obuhvaćenih europskim direktivama i onih drugih osnova koje se u njima nisu našle. U svakom slučaju provedbom Zakona o suzbijanju diskriminacije građanima treba biti omogućeno da na adekvatan način zaštite svoje pravo na jednake mogućnosti ukoliko je ono povrijeđeno. Zakonodavac u članku 1. iznosi „svrhu Zakona o suzbijanju diskriminacije“, a ona je da se „ovim zakonom osigurava zaštita i promicanje

jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije".

Jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. koje je stavljeno pred Hrvatsku (mjerilo 9.) glasilo je: „Hrvatska treba poboljšati zaštitu ljudskih prava". Od Hrvatske se tražilo da „uspostavi evidencije rezultata u provedbi *(track record)* Zakona o suzbijanju diskriminacije i zakonskih odredbi o zločinima iz mržnje, osiguravajući da provedbena tijela u tim slučajevima postupaju učinkovito, te da se ojača Ured pučkog pravobranitelja". Ovo traženje dodatno je pojačano Privremenim izvješćem Europske komisije o reformama u Hrvatskoj u području pravosuđa i temeljnih prava od 2. 3. 2011. u kojem se konstatira da „Hrvatska treba dodatno ojačati Ured pučkog pravobranitelja osiguranjem dodatnog osoblja i povećanjem proračuna, osigurati pravilno provođenje preporuka pučkog pravobranitelja te učiniti dodatni napredak u provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije i odredbi zakonskih propisa koji se odnose na zločin iz mržnje". Nakon objave Privremenog izvješća Komisije, Hrvatska je izradila Plan aktivnosti za ispunjavanje svih preostalih zahtjeva iz Poglavlja 23. Također, hrvatska Vlada odlučila je periodično izvješćivati Komisiju o ispunjavanju preostalih dijelova mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. U prvom takvom izvješću Vlade od 6. 4. 2011. koje se odnosi na period od 3. 3. do 5. 4. 2011., prateći mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. te popis obveza koje je u sklopu Privremenog izvješća objavila Komisija, Vlada iznosi sve aktivnosti i postignuća hrvatske strane u izvještajnom razdoblju.

Što se tiče ispunjavanja mjerila 9. za zatvaranje Poglavlja 23. koje se odnosi na poboljšanje zaštite ljudskih prava, Vlada je navela aktivnosti koje je Hrvatska provela prema navedenim traženjima i to na planu: 1.) jačanja Ureda pučkog pravobranitelja; 2) praćenja preporuka pučkog pravobranitelja i 3) provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije i predmeta zločina iz mržnje.

Mjesec dana nakon slanja prvog izvješća Vlade Republike Hrvatske (6. 4. 2011.) o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. slijedom Privremenog izvješća Europske komisije od 2. 3. 2011. godine, Vlada je 12. 5. 2011. usvojila i Europskoj komisiji predala

završno izvješće o ispunjavanju svih obveza iz Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, a pregovori u tom poglavlju zaključeni su 30. 6. 2011., godinu dana nakon njihovog otvaranja.

Europska unija usvojila je 29. 6. 2011. Zajedničko stajalište EU za zatvaranje Poglavlja 23. kojim je utvrdila da je Republika Hrvatska ispunila uvjete za zatvaranje pregovora u ovom poglavlju s time da će se i dalje nadzirati napredak u usklađivanju i u primjeni pravne stečevine sve do pristupanja Hrvatske u članstvo EU. U tom kontekstu, „EU prima na znanje podatke koje je Hrvatska dostavila u vezi ljudskih prava. U pogledu suzbijanja diskriminacije i zločina iz mržnje, EU naglašava važnost pune primjene mjerodavnog zakonodavstva i osiguravanje da tijela kaznenog progona učinkovito rješavaju slučajeve. Hrvatska treba nastaviti razvoj praćenja ostvarenih rezultata u ovom području i osigurati primjenu odvraćajućih sankcija. EU prima na znanje da Hrvatska poduzima mjere jačanja položaja Ureda pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela zaduženog za provedbu Zakona o suzbijanju diskriminacije, uključujući povećanje sredstava i broja zaposlenih. EU također prima na znanje važnost praćenja provedbe preporuka pučkog pravobranitelja i poziva Republiku Hrvatsku da provede nove mehanizme koji su uvedeni u tom području. EU potiče Hrvatsku da nastavi provedbu nacionalnih planova o zaštiti prava djece, žena i osoba s invaliditetom, da osigura da se na odgovarajući način uklone preostali nedostaci i da se ojačaju ljudski resursi i financijski kapaciteti Ureda za ljudska prava i pravobranitelja za djecu, žene i osobe s invaliditetom“.

Europska unija na kraju Stajališta ističe da se „nadzor napretka u usklađivanju sa i u primjeni pravne stečevine nastavlja sve do pristupanja Hrvatske EU i poziva Hrvatsku da redovito dostavlja detaljne pisane podatke Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje o napretku u primjeni pravne stečevine“, što je uvedeno i u tekst Pristupnog ugovora, u članak 36. Akta o pristupanju, kojim se definira način provođenja monitoringa Hrvatske sve do ulaska u članstvo, posebice praćenje provođenja preuzetih obveza iz pregovora u Poglavlju 23., što uključuje i „obvezu“ pod točkom 9. *„Nastaviti poboljšavati zaštitu ljudskih prava“*; radi se o bivšem mjerilu 9. za zatvaranje Poglavlja 23. koje je glasilo: „Hrvatska treba poboljšati zaštitu ljudskih prava“.

To znači da se i nakon zaključivanja pregovora, ali i nakon potpisivanja Pristupnog ugovora, od Hrvatske tražilo unapređivanje „evidencije rezultata u provedbi (track record) Zakona o suzbijanju diskriminacije i zakonskih odredbi o zločinima iz mržnje, osiguravajući da provedbena tijela u tim slučajevima postupaju učinkovito, te da se ojača Ured pučkog pravobranitelja“, što je pokazatelj nedostatne konsolidacije, posebice na planu rezultata provedbe.

Europska komisija stoga i u svom završnom pozitivnom Mišljenju o pristupanju Republike Hrvatske u članstvo EU, od 12. 10. 2011., neposredno pred potpisivanje Pristupnog ugovora (9. 12. 2011.), konstatira: „Nakon što je Republika Hrvatska ispunila preostale zaključne kriterije, pregovori o pristupanju završeni su u lipnju 2011. Hrvatska sada treba nadograđivati na visokom stupnju postignute usklađenosti i fokusirati se na preostali posao prije pristupanja. Napori se moraju nastaviti kako bi se rezultati konsolidirali. Hrvatska je nastavila poduzimati različite mjere kako bi podigla nivo svijesti javnosti i poboljšala zaštitu ljudskih prava. Hrvatska je počela uspostavljati evidencije rezultata u provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije i zakonskih odredbi o zločinima iz mržnje. Ured ombudsmana za ljudska prava se ojačava. Tijela za provođenje zakona otvorila su više predmeta temeljem zakonskih odredbi o zločinima iz mržnje. Međutim, potrebno je dalje unapređivati evidencije rezultata, te rješavati probleme homofobnih i ksenofobnih društvenih stavova. (...) Stoga će EU i dalje, sve do pristupanja u članstvo, pažljivo pratiti kako Hrvatska ispunjava preuzete obveze, osobito na područjima temeljnih prava, borbe protiv korupcije i politike konkurentnosti“, ističe se u Mišljenju Europske komisije o spremnosti Hrvatske za stupanje u punopravno članstvo EU, objavljenom u sklopu Godišnjeg izvješća Europske komisije o napretku Hrvatske za 2011. te Godišnjeg pregleda politike proširenja i izvješća o napretku zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja (SEC(2011)1200) od 12. 10. 2011.

To je ujedno i odgovor na pitanje je li završetkom pregovora i potpisivanjem Pristupnog ugovora Hrvatska ispunila sve obveze iz Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. Iako je Europska unija 30. 6. 2011. zaključila pregovore s Hrvatskom, bivša mjerila za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23. i dalje su predmet praćenja i razlog za uvođenje monitoringa Hrvatske sve do pristupanja u članstvo, pri čemu se posebice nadgleda ostvarivanje rezultata u provedbi. Obveze iz bivših mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. uvode se u tekst Pristupnog ugovora, u čl. 36. Akta o pristupanju i transformiraju u „posebne obveze“ koje je Hrvatska preuzela u pregovorima o pristupanju u području pravosuđa i temeljnih prava (taksativno navedene u Prilogu VII. uz Akt o pristupanju), koje su podvrgnute pretpristupnom praćenju od strane Europske komisije sve do ulaska Hrvatske u članstvo Europske unije.

U razgovoru s Ivom Josipovićem 23. 7. 2013., tada Predsjednikom Republike Hrvatske, postavila sam sljedeće pitanje: „Kako ocjenjujete implementaciju usvojenog zakonodavstva iz Poglavlja 23., u dijelu koji se odnosi na jačanje zaštite ljudskih prava? U radnji analiziram

„krovni“ zakon iz ovog područja donesen 2008. godine: Zakon o suzbijanju diskriminacije koji je vezan uz „krovnu“ instituciju nadležnu za praćenje implementacije tog zakona – ured pučkog pravobranitelja. Imamo i specijalizirana pravobraniteljstva. Možemo li reći da su te institucije profunkcionirale i da je zaštita ljudskih prava ojačana?“ *Josipović:* „Borba za ljudska prava nikad nije do kraja završena i neće biti. Mislim da bi bilo neoprezno tvrditi da smo mi na iznimno visokom stupnju kad je riječ o ljudskim pravima. Mi smo na jednoj solidnoj razini koja se podizala od kraja rata pa do danas. To je potpuno jasno i to možemo reći kako za ona specifična, manjinska prava, pa sve do onih klasičnih, ljudskih prava, dakle, nastupila je određena senzibilizacija. E sad, kad je riječ o pravobraniteljstvu, ono uz sve dobre želje koje ima, uz sve ono što Ustav govori o pravobraniteljstvu, zapravo ima relativno ograničene mogućnosti djelovanja s obzirom da nema izvršne ovlasti. To se vidjelo i po tome što je najveći broj izvješća pravobranitelja Sabor primio na znanje, dakle, zašto? Zato što se uvijek upozorenje na povrede ljudskih prava interpretiralo odnosno doživljavalo kao napad na vladajuću garnituru, ili barem u jednom dijelu. Ono što mislim da bi trebalo razmišljati, da se na neki način dobrusi sustav u kojem bi pravobranitelj imao mogućnost, sasvim sigurno ne utjecati na presude sudova ili davati direktive državnom odvjetniku, ali ipak imao neke veće praktične mogućnosti u zaštiti ljudskih prava. Ali, složio bih se s tezom da je razina zaštite ljudskih prava porasla. No, složio bih se s druge strane s tezom da sve one mogućnosti koje je zakonodavac dao, da još nisu zaživjele u praksi, npr. Ustavni zakon o pravima manjina koji je najvjerojatnije najliberalniji, najotvoreniji u Europi ili jedan od naj, da u nekim dijelovima nije do kraja proveden, npr. zastupljenost manjina u pravosuđu ili u nekim dijelovima državne uprave. Sasvim sigurno možemo konstatirati da nisu još sasvim ispunjena očekivanja koja je zakonodavac postavio pred zakone“ (Josipović, intervju, 23.7.2013.).

Furiu Radinu, dugogodišnjem predsjedniku Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, zastupniku talijanske nacionalne manjine, u intervjuu od 20. 10. 2011. postavila sam sljedeće pitanje: „Možemo li reći da je u desetogodišnjem integracijskom periodu, od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju do završetka pregovora, da je u tom vremenu ojačan pravni i institucionalni kapacitet zaštite ljudskih prava?“ *Radin:* „Je, mislim da je, svakako. To se vidi naravno i po zakonima koji su doneseni, tu je doneseno jako puno zakona, počnimo od Zakona o suzbijanju diskriminacije koji je zadnji donesen, prije toga je uspostavljen sustav pravobranitelja, jednog pučkog i nekoliko specifičnih i ovdje je po mom mišljenju uspostavljen

dobar sustav koji ne bi trebalo puno dirati, kao što se sada pokušava revidirati. Po meni ga ne bi trebalo dirati, uspostavljen je jedan cijeli dobar sustav, ne samo to, pučki pravobranitelj je dobio jednu centralnu funkciju u obrani ljudskih prava, što je dobro i naravno da se sada mora ojačati njegov ured, što mi već odavno tvrdimo, ali se on ne mora ojačati fiktivno, kako se sada pokušava. Ovo što se sada pokušava i što će sada ići na raspravu, iako ću ja glasati protiv, je da se objedine svi specifični pravobranitelji u uredu pučkog pravobranitelja. Zašto? Razlog nije političan, on je trivijalan. Zato što međunarodna zajednica od nas traži da se ojača funkcija pučkog pravobranitelja, mi sad njemu pridodajemo ove druge i kao jačamo ga, ali slabimo ove specifične. On se treba ojačati tako da ga se ojača i da se pusti na miru ove specifične, a ne da ga se jača na uštrb ovih, tako da oni postaju njegovi zamjenici i da onda cijela njihova služba postaje njegova služba pa je samim time veća. To je fiktivno jačanje, jer ovi drugi prestaju postojati. Ja tvrdim da treba započeti od onog što je po mom mišljenju najvjerojatnije najbitnije, a što se najmanje naglašava, to je pravobraniteljica za osobe s posebnim potrebama, ona je najbitnija od svih, jer to su problemi ljudskih prava u najužem smislu, to su ljudi koji ne mogu izaći iz kuće (…) i bez pozitivne diskriminacije tu nema pomaka. Pravobranitelji mogu raditi dobro samo ako su autonomni, a ne da moraju za svaku stvar ići pitati pučkog pravobranitelja. S time se slaže i pučki pravobranitelj. Tu je napravljen jedan dobar sustav, to sam uvijek tvrdio i sad neću zato što se zakomplicirala situacija oko nas manjina tvrditi drugačije. Oko ljudskih prava, pa i oko manjinskih prava su zadnjih desetak godina učinjeni koraci naprijed. Sigurno, i oko manjinskih. S time da tu ima puno problema koji se moraju riješiti i zahtijevat će jedan monitoring. S takvom politikom kakvu imamo, ne takvim narodom, svuda je takav narod, ne razlikuje se uopće od Talijana, od Francuza, no s takvom politikom kakvu imamo mi moramo imati monitoring nad ljudskim pravima i dalje“ (Radin, intervju, 20. 10. 2011.).

U ovom poglavlju prikazala sam kako je Hrvatski sabor donosio antidiskriminacijsko zakonodavstvo, ali i pratio i poticao njegovu provedbu zadužujući nadležna tijela za izvještavanje o provođenju zakona, što je ujedno bila obveza iz pregovora za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava iz mjerila 9. - pokazati rezultate u provedbi novousvojenog zakonodavstva tj. „uspostaviti evidencije rezultata u provedbi *(track record)* Zakona o suzbijanju diskriminacije i zakonskih odredbi o zločinima iz mržnje, osiguravajući da provedbena tijela u tim slučajevima postupaju učinkovito, te da se ojača Ured pučkog pravobranitelja“. Hrvatski sabor je donošenjem antidiskriminacijskog zakonodavstva, ali i praćenjem i poticanjem njegove

provedbe putem institucionalnog jačanja pučkog pravobranitelja, doprinio poboljšanju zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj, što su ujedno bili zahtjevi EU za zatvaranje pregovora. Ulogu Hrvatskoga sabora u razvoju antidiskriminacijskog zakonodavstva tijekom pristupnog procesa, ali i na planu praćenja njegove provedbe, može se ocijeniti pozitivnom. Ujedno, ona pokazuje ograničenja zakonodavca koji ne može u bitnom utjecati na tijek i na rezultate u provedbi, koja je u nadležnosti drugih institucija, aktera, te drugih grana vlasti. Što to konkretno znači? Hrvatski sabor ne može utjecati na ažurnost i efikasnost sudova u vođenju postupaka za djela diskriminacije, kao što ne može utjecati na postupanja istražnih tijela kod provođenja istražnih radnji i podizanja optužnih prijedloga, jer to nije u njegovoj nadležnosti. Stoga se može zaključiti da je Sabor ispunio svoju ulogu zakonodavca institucionalizacijom prava (antidiskriminacijskog zakonodavstva) i time doprinio konsolidaciji demokracije, ali ponajprije prve razine, institucionalne. U mjeri u kojoj će institucije pokazati stabilnost dostatnu da novousvojene norme iz formalnog važenja prevedu u faktično (stvarno), pokazujući mjerljive rezultate u provedbi, ovisit će hoće li i kada nastupiti obuhvatna konsolidacija demokracije. To ne znači da Sabor svojim djelovanjem nije doprinio suštinskim promjenama. Naprotiv, doprinio je ponajprije time da se u hrvatsko pravo institucionaliziraju europski standardi zaštite ljudskih prava. Dapače, Sabor je pratio i provedbu zakona, zadužio je zakonskim odredbama tijela koja su nadležna za provedbu i koja na godišnjoj razini izvještavaju Sabor, no nije mogao utjecati na samu provedbu, njen tijek, na to kako će se drugi ravnati po tim zakonima, npr. sudovi kad je u pitanju Zakon o suzbijanju diskriminacije, koji nisu ažurno procesuirali djela diskriminacije ni sankcionirali prekršitelje, a niti su vodili evidencije o počinjenim djelima diskriminacije na što ih obvezuje Zakon. Dakle, Sabor je institucionalizirao prava razmatrana u ovom poglavlju u skladu s europskom pravnom stečevinom, ali ne može biti odgovoran za druge grane vlasti i za mjeru u kojoj provode ili ne provode norme zakona, uvažavaju ili ne uvažavaju preporuke pučkog pravobranitelja ili pak sankcioniraju ili ne sankcioniraju prekršitelje zakona. Ono što je nesporno je da je Sabor, donošenjem antidiskriminacijskog zakonodavstva, te praćenjem i poticanjem njegove provedbe, ponajviše putem institucionalnog jačanja pučkog pravobranitelja, pridonio ispunjavanju zahtjeva EU da se ojača zaštita ljudskih prava u Hrvatskoj.

8. Podjela vlasti i položaj sudbene vlasti

U vezi s 4. parcijalnim režimom demokracije, „Institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti“, izabrala sam zakone koji su bili obveze iz Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava: Zakon o Pravosudnoj akademiji, Zakon o Državnom sudbenom vijeću i Zakon o sudovima. Analiza će pokazati nedostatnu usidrenost ovog parcijalnog režima demokracije, što se prvenstveno ogleda u nedovoljnoj samostalnosti sudbene vlasti, a što se posljedično odrazilo na nedostatnu konsolidaciju 2. i 3. razine, tj. izostanak predstavničke konsolidacije i konsolidacije ponašanja, kao i konsolidacije 4. razine, građanskog društva.

W. Merkel definira parcijalni režim podjele vlasti i horizontalne odgovornosti na sljedeći način: „Kao četvrti konstitutivni parcijalni režim demokracije u pravnoj državi razmatramo podjelu vlasti i 'horizontalnu odgovornost' što je institucionalizirana posredstvom nje. Pod horizontalnom odgovornošću mislimo poput O'Donnella (1994: 61), na to da se izabrani dužnosnici kontroliraju preko mreže razmjerno samostalnih institucija i da u njezinoj ustavno definiranoj sferi utemeljuju svoje zakonito djelovanje. Institucionalizacija horizontalne odgovornosti državnih vlasti uklanja središnji kontrolni nedostatak što ga ostali parcijalni režimi ostavljaju otvorenim u temeljnoj konstrukciji demokracije. Horizontalna odgovornost vlasti tiče se pitanja strukture vladavine i izražava zakonitost djelovanja vlasti i njezino preispitivanje posredstvom kontrole vlasti u smislu uravnotežene međusobne ovisnosti i samostalnosti zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti. Na taj se način responzivnost i odgovornost vlasti ne osiguravaju samo punktualno izborima, nego i stalno, posredstvom ustavnih vlasti koje se međusobno kontroliraju i ograničuju, čime se osobito ograničuje obavljanje izvršne vlasti (Maus, 1994; Beetham i Boyle, 1995: 66; u: Merkel, 2011: 21). To pretpostavlja prije svega, neovisnu i funkcionalno sposobnu sudbenu vlast koja omogućuje pravnu kontrolu akata izvršne i/ili zakonodavne vlasti. Američko, britansko i njemačko shvaćanje prava suglasno je o tome da je taj aspekt podjele vlasti neizostavan element demokracije u pravnoj državi“ (Merkel, 2011:21).

8.1. Jačanje integriteta sudaca i sudbene vlasti: uvjet za članstvo u EU

Europska unija je 25. svibnja 2010. usvojila Zajedničko stajalište u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, kojim je utvrdila 10 mjerila za privremeno zatvaranje predmetnog poglavlja. Jedno od deset mjerila koje je Hrvatska trebala ispuniti bilo je mjerilo 2. koje glasi: „Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost u pravosuđu, a posebno: - uspostaviti evidencije rezultata u provedbi *(track record)* u regrutiranju/primanju u profesiju i imenovanju sudaca, državnih odvjetnika i predsjednika sudova na temelju primjene jedinstvenih, transparentnih, objektivnih te na nacionalnoj razini primjenjivih i u zakone ugrađenih kriterija, te osigurati da Državna škola za suce i državne odvjetnike započne s efektivnim radom; - reformirati i ojačati Državno sudbeno vijeće i Državno odvjetničko vijeće (uključujući i kroz imenovanje profesionalnih članova od strane profesije) kako bi ta tijela obavljala svoje ključne funkcije profesionalno, neovisno i bez političkog ili drugog utjecaja, a posebice kod imenovanja i upravljanja karijerama sudaca i državnih odvjetnika te u stegovnim (disciplinskim) postupcima“.

Treba istaknuti da je Hrvatska imala 3 mjerila i za otvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. Europska komisija je 11. siječnja 2007. predstavila državama članicama EU Izvješće o provedenom analitičkom pregledu za ovo područje u kojemu je predložila 3 mjerila za otvaranje pregovora, s čime su se države članice usuglasile. Unutar prvog mjerila prvo podmjerilo je glasilo: „Republika Hrvatska treba predstaviti Europskoj komisiji revidirani Akcijski plan za reformu pravosuđa, uključujući vremenske okvire, odgovorna tijela i potreban proračun za njegovu provedbu s posebnim naglaskom na: a) neovisnost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa, posebno u imenovanju i upravljanju karijerama sudaca i državnih odvjetnika, uključujući usavršavanje“.

Hrvatska je 27. lipnja 2008. službeno dostavila Europskoj komisiji dokumentaciju o ispunjenju mjerila za otvaranje Poglavlja 23. Slijedom pozitivne ocjene Europske komisije, te nakon usuglašavanja država članica s preporukom Europske komisije, španjolsko predsjedništvo EU 18. veljače 2010. pozvalo je Hrvatsku na predaju Pregovaračkog stajališta u ovom poglavlju, koje je hrvatska Vlada predala 19. veljače 2010.

Poglavlje 23. otvoreno je za pregovore na sjednici međuvladine konferencije Hrvatska – Europska unija 30. lipnja 2010. godine, a prethodno je 25. 5. 2010. EU usvojila Zajedničko stajalište za to poglavlje kojim je utvrdila 10 mjerila za privremeno zatvaranje poglavlja, među

kojima se mjerilo 2. odnosi na potrebu jačanja neovisnosti, odgovornosti, nepristranosti i profesionalnosti u pravosuđu.

Europska komisija 2. ožujka 2011. predstavila je Privremeno izvješće o reformama u Hrvatskoj u području pravosuđa i temeljnih prava, temeljem 10 mjerila koja Hrvatska treba ispuniti za privremeno zatvaranje Poglavlja 23., navodeći preostale, još neispunjene obveze za zatvaranje tog poglavlja. Što se tiče preostalih obveza u mjerilu 2., Europska komisija napominje da će „Hrvatska trebati osigurati da novoustrojeni DSV i DOV pokažu sposobnost ispravne primjene novih prijelaznih odredaba o zapošljavanju sudaca i državnih odvjetnika, kao i poboljšanje u provođenju stegovnih postupaka protiv odvjetnika i sudaca“. Europska komisija dalje navodi da „Hrvatska još nije predstavila uvjerljivu potvrdu o zapošljavanju, izboru i imenovanju sudaca i državnih odvjetnika temeljem jedinstvenih, transparentnih i na nacionalnoj razini prihvatljivih kriterija. Obzirom da su DSV i DOV tek nedavno uspostavljeni, još nisu mogli pokazati sposobnost samoregulacije“.

Nakon objave Privremenog izvješća Europske komisije o reformama u Hrvatskoj u području pravosuđa i temeljnih prava, hrvatska Vlada je 6. 4. 2011. izradila Plan aktivnosti za ispunjavanje svih preostalih zahtjeva iz Poglavlja 23. Vlada je odlučila periodički izvješćivati Komisiju o provedbi preostalih dijelova mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. U prvom takvom izvješću Vlade Republike Hrvatske od 6. 4. 2011. o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., iznose se aktivnosti i postignuća Hrvatske u razdoblju od 3. 3. do 5. 4. 2011.

Što se tiče ispunjavanja preostalih obveza iz mjerila 2., Vlada je predstavila sljedeće aktivnosti i mjere koje je provela:

„1) Postupak imenovanja članova novog Državnog sudbenog vijeća (DSV) dovršen je u veljači 2011., a prva konstituirajuća sjednica novog DSV-a održana je 3. ožujka 2011. DSV ima 11 članova (7 sudaca koji su izabrani tajnim glasovanjem svih sudaca u Republici Hrvatskoj, 2 sveučilišna profesora pravnih znanosti i 2 zastupnika Hrvatskog sabora), a predsjednik je sudac Vrhovnog suda. Druga sjednica DSV-a održana je 4. travnja, dok je treća sjednica zakazana za 7. travnja 2011. godine. U veljači 2011. objavljen je javni natječaj za imenovanje 75 sudaca (prijavilo se oko 1.100 kandidata). Pridržavajući se načela, prema kojem je kvaliteta postupka važnija od brzine, DSV planira najprije donijeti odluku o 12 imenovanja za Vrhovni sud, Visoki trgovački sud i za četiri županijska suda. Pokrenut je postupak imenovanja tih 12 sudaca, a on će se provesti po objektivnim i transparentnim kriterijima odabira između 191 prijavljenog

kandidata. Prijave (koje su zaprimane do sredine ožujka) su sređene i spisi upućeni nadležnim sudačkim vijećima (koje sačinjavaju samo suci) radi davanja ocjene radnih rezultata kandidata.

2) Izrađen je nacrt novog pravilnika kojim se uređuje postupak provođenja i ocjenjivanja provjere znanja (*Pravilnik o načinu provođenja i ocjenjivanja pisanih radnji, o načinu bodovanja ocjena na studiju i načinu provođenja i ocjenjivanja usmenog razgovora u postupku imenovanja na sudačku dužnost),* kako bi se bolje i objektivnije mogli ocijeniti kandidati koji se javljaju za suce. Pravilnik će DSV usvojiti najkasnije do 15. 4. 2011. On propisuje daljnja poboljšanja objektivnih kriterija za odabir sudaca, te između ostalog, iscrpnije uređuje provođenje strukturiranog razgovora.

3) DSV je pokrenuo stegovne postupke protiv sudaca u 13 slučajeva, o čemu se odluke očekuju tijekom travnja. Na sjednici DSV-a 7. travnja imenovat će se uže tijelo (Malo stegovno vijeće) koje treba utvrditi činjenice u svih 13 pokrenutih stegovnih postupaka, kako bi DSV mogao donijeti odluke o stegovnim mjerama. U dodatnih 10 slučajeva DSV će donijeti odluke u svezi sa zahtjevima za skidanjem sudačkog imuniteta (u jednom je slučaju podnositelj zahtjeva Državno odvjetništvo), a još u dva o privremenom udaljenju od obnašanja sudačke dužnosti).

4) Kako bi se osigurala puna funkcionalnost novog DSV-a, započelo je njegovo administrativno snaženje. S radom je 1. travnja 2011. započela djelatnica na radnom mjestu tajnika DSV-a. Trenutno su u DSV-u zaposlena 4 stručna djelatnika, a u predstojećem razdoblju predviđeno je daljnje kadrovsko jačanje (za što su osigurana proračunska sredstva).

5) S ciljem daljnjeg unapređenja sustava stegovnih postupaka, u Ministarstvu pravosuđa izrađeni su nacrti izmjena i dopuna Zakona o DSV-u i Zakona o državnom odvjetništvu, koji trenutno prolaze zaključnu fazu u suradnji s nadležnim tijelima. Vlada Republike Hrvatske planira usvojiti predmetne zakone, te ih potom uputiti Saboru na daljnje postupanje najkasnije do 15. 4. 2011. Navedenim će se izmjenama proširiti opseg mogućih sankcija u stegovnim postupcima za suce i državne odvjetnike, te ojačati istražni dio stegovnih postupaka.

6) Nastavlja se intenzivna suradnja Ministarstva pravosuđa, DSV-a i DOV-a s francuskim stručnjacima u pitanjima daljnjeg unapređenja stegovnih postupaka, a u tijeku je i stalna razmjena mišljenja i najboljih praksi u tom području“.

Mjesec dana nakon predaje Prvog izvješća Vlade Republike Hrvatske o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., Vlada Republike Hrvatske 12. svibnja 2011. usvojila je i Europskoj komisiji predala završno Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23.

Europska unija usvojila je 29. lipnja 2011. Zajedničko stajalište EU za zatvaranje Poglavlja 23. kojim je utvrdila da je Hrvatska ispunila uvjete za zatvaranje pregovora u ovom poglavlju, s time da će se i dalje nadzirati napredak u usklađivanju i u primjeni pravne stečevine sve do pristupanja Hrvatske EU. U tom kontekstu „EU poziva Hrvatsku da nastavi jačanje neovisnosti, odgovornosti, nepristranosti i profesionalnosti pravosuđa, posebno okončanjem procesa poboljšanja administrativnih kapaciteta DSV-a i DOV-a, osiguravanjem dosljednog praćenja rezultata u postupcima zapošljavanja i imenovanja sudaca, državnih odvjetnika i predsjednika sudova na temelju transparentnih, objektivnih, jedinstvenih i na nacionalnoj razini primjenjivih kriterija, bez političkog uplitanja, te proaktivnom primjenom poboljšanih stegovnih pravila i postupaka".

Što se tiče *neovisnosti*, „EU prima na znanje podatke o neovisnosti pravosuđa te poglavito o mjerama koje se odnose na zapošljavanje i upravljanje karijerama sudaca i državnih odvjetnika. EU prima na znanje da je Hrvatska donijela u tom pogledu izmjene i dopune temeljnog zakonodavstva (koje pokriva Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o Državnom odvjetništvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji i Zakon o sudovima) u listopadu 2010. kao i potrebne podzakonske propise i bolja provedbena pravila. Zakon o DSV-u i Zakon o Državnom odvjetništvu daljnje su izmijenjeni i dopunjeni u svibnju 2011. EU potiče Hrvatsku da u potpunosti primijeni nedavne izmjene i dopune zakonodavstva i ističe nužnost kontinuiranog jačanja javne odgovornosti pravosuđa, kao i važnost sprječavanja političkih i drugih zadiranja u sudske postupke. EU prima na znanje odabir prvih 60 kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike u siječnju 2011., sa prvim imenovanjima koja se očekuju po završetku školskog programa i ispita u 2013. EU naglašava važnost nastavka osiguravanja sustava odabira utemeljenog na jedinstvenim, transparentnim, objektivnim i nacionalno primjenjivim kriterijima za zapošljavanje i imenovanje sudaca i državnih odvjetnika. EU naglašava posebnu važnost koju ona pridaje valjanom radu Državne škole kao i punoj i valjanoj primjeni prijelaznih odredaba za imenovanje sudaca i državnih odvjetnika. U tom pogledu, EU prima na znanje planove Hrvatske za zapošljavanje u narednom razdoblju i poziva Hrvatsku da nastavi izgrađivati praćenje ostvarenih rezultata koje će pokazati da je zapošljavanje i imenovanje pravosudnih dužnosnika temeljeno postignućima, bez političkog uplitanja. Posebna će se pažnja posvetiti funkcioniranju DSV-a i DOV-a te daljnjem jačanju ključnih funkcija poput imenovanja i provođenja stegovnih postupaka protiv sudaca i državnih odvjetnika. U pogledu upravljanja karijerom, Hrvatska treba

osigurati da se pri profesionalnom ocjenjivanju sudaca u dostatnoj mjeri uzimaju u obzir kriteriji koji se odnose na kvalitetu suđenja. Hrvatska treba nastaviti s osiguravanjem primjene načela neovisnosti pravosuđa i u postupcima imenovanja predsjednika sudova“.

Što se tiče *nepristranosti*, „EU prima na znanje podatke koje je Hrvatska dostavila u pogledu nepristranosti pravosuđa, posebno Kodeks etike za suce i državne odvjetnike, sustav stegovnih postupaka i imunitet pravosudnih dužnosnika. EU također prima na znanje i naglašava važnost hrvatske reforme postupka imenovanja članova DSV-a i DOV-a, smanjeni opseg političkog uplitanja u rad tih tijela, te ukidanje probnog roka od 5 godina za suce. U tom smislu EU naglašava važnost transparentnog postupka izbora stručnih članova tih tijela od strane kolega. Posebice, EU naglašava važnost da DSV i DOV proaktivno primjenjuju poboljšana stegovna pravila i postupke koji su utvrđeni na učinkovit, objektivan i transparentan način. EU prima na znanje da je Hrvatska poboljšala kapacitete DSV-a i DOV-a za obavljanje njihovih ključnih zadataka, posebice u pogledu imenovanja, izobrazbe, promaknuća i stegovne odgovornosti pravosudnih dužnosnika te poziva Hrvatsku da nastavi jačanje tih tijela i osigura njihov nepristran rad uz punu odgovornost. EU također poziva Hrvatsku da osigura punu primjenu Kodeksa etike te da nastavi provedbu unaprijeđenog sustava podnošenja imovinskih kartica sudaca i državnih odvjetnika, uključujući sustavnu provjeru točnosti. EU naglašava važnost da Hrvatska nastavi konsolidirati praćenje ostvarenih rezultata u ovim područjima“.

Što se tiče *profesionalnosti i stručnosti*, „EU prima na znanje podatke koje je Hrvatska dostavila u vezi profesionalnosti i stručnosti pravosuđa, a posebno o mjerama u vezi razvoja Pravosudne akademije, uključujući neovisan status i povećane kapacitete. EU prima na znanje da je Pravosudna akademija započela efektivan rad te da su joj dane stalne prostorije. EU poziva Hrvatsku da osigura neovisnost Pravosudne akademije u praksi, da nastavi poboljšavati osiguravanje početne izobrazbe i stručnog usavršavanja tijekom obavljanja službe, uključujući materiju prava EU-a, da jača odgovarajuće institucije koje provode izobrazbu, uključujući povećanje broja zaposlenika, te da osigura da Državna škola za pravosudne dužnosnike provodi svoju zadaću na učinkovit način“.

Predmetno poglavlje privremeno je zatvoreno za pregovore na posljednjoj sjednici međuvladine konferencije, 30. lipnja 2011. u Bruxellesu, na kojoj je Hrvatska zaključila i ukupne pregovore s EU, s time da je u Poglavlju 35. „Ostala pitanja“ EU definirala model, način i metodologiju provođenja daljnjeg praćenja i nadgledanja Hrvatske u ispunjavanju preuzetih

obveza iz pregovora u svim poglavljima, a poglavito u poglavljima 8. Tržišno natjecanje, 23. Pravosuđe i temeljna prava i 24. Pravda, sloboda i sigurnost, što je poslije uključeno u tekst Pristupnog ugovora. Konkretno, odredbe o pretpristupnom praćenju (monitoringu) sadržane su u IV. dijelu Akta o pristupanju „Privremene odredbe“, u Glavi IV. „Ostale odredbe“, u članku 36. koji se primjenjuje od potpisivanja Ugovora o pristupanju 9. 12. 2011. sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU 1. 7. 2013.

Dakle, Hrvatska se i dalje nadgleda, ali to više nije praćenje napretka u pregovorima, već monitoring preuzetih obveza iz pregovora sve do ulaska u članstvo.

U Prilogu VII. uz Akt o pristupanju taksativno su navedene sve „Posebne obveze koje je preuzela Republika Hrvatska u pregovorima o pristupanju u području pravosuđa i temeljnih prava, iz članka 36. stavka 1. drugog podstavka Akta o pristupanju“, a one su:
1.Nastaviti osiguravati djelotvornu provedbu Strategije reforme pravosuđa i Akcijskog plana; 2. Nastaviti jačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa; 3. Nastaviti poboljšavati učinkovitost pravosuđa; 4. Nastaviti poboljšavati postupanje u domaćim predmetima ratnih zločina; 5. Nastaviti osiguravati stalno ostvarivanje značajnih rezultata utemeljenih na učinkovitoj, djelotvornoj i nepristranoj istrazi, kaznenom progonu i sudskim odlukama u predmetima organiziranog kriminala i korupcije na svim razinama, uključujući korupciju na visokim razinama te u osjetljivim sektorima kao što je javna nabava; 6. Nastaviti poboljšavati ostvarivanje rezultata u provedbi pojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa; 7. Nastaviti jačati zaštitu manjina, uključujući i kroz djelotvornu provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina; 8. Nastaviti rješavati otvorena pitanja na području povratka izbjeglica; 9. Nastaviti poboljšavati zaštitu ljudskih prava; 10 Nastaviti u potpunosti surađivati s ICTY-em“.

Razvidno je da su „posebne obveze“ ustvari bivša mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., koja su predmet nadgledanja i nakon zaključenja pregovora, sve do ulaska u članstvo, pa tako i „posebna obveza“ pod točkom 2. „Nastaviti jačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa“, koja je ustvari bivše mjerilo 2. za zatvaranje Poglavlja 23.: “Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa“. Jezični diskurs razlikuje se utoliko što se kod navođenja svake od 10 „posebnih obveza“ započinje s riječnju „nastaviti“, umjesto s riječju „treba“ kojom se započinjalo kod navođenja svakog pojedinog mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. dok je Hrvatska bila u pregovorima.

To je pokazatelj da EU u trenutku zaključenja pregovora s Hrvatskom 30. 6. 2011., ali i u trenutku potpisivanja Pristupnog ugovora 9. 12. 2011., nije smatrala da je Hrvatska konsolidirala demokraciju u mjeri kako to zahtijevaju visoki standardi zaštite ljudskih i manjinskih prava te vladavine prava EU, poradi čega je uvela monitoring nad Hrvatskom sve do ulaska u članstvo.

U ovom poglavlju pratim obveze koje je Hrvatska preuzela u pregovorima u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, koje su bile sadržaj mjerila 2. za zatvaranje Poglavlja 23. Riječ je o normativno-institucionalnim reformama koje je Hrvatska trebala provesti tijekom pregovora za članstvo u cilju jačanja *neovisnosti, odgovornosti, nepristranosti i profesionalizma pravosuđa*, a koje su predmet praćenja/monitoringa od strane Komisije i nakon zaključenja pregovora, sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU.

Prikazat ću zakone koje je Hrvatski sabor donio 2009. godine u cilju provedbe pravosudne reforme, koji su bili uvjet za otvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, potom njihova poboljšanja u vidu izmjena tih zakona iz 2010. i 2011. koje su bile uvjet za zatvaranje Poglavlja 23. iz mjerila 2. „Jačanje neovisnosti, odgovornosti, nepristranosti i profesionalizma u pravosuđu“. Radi se o sljedećim zakonima: Zakonu o Pravosudnoj akademiji, Zakonu o Državnom sudbenom vijeću i Zakonu o sudovima. Pritom je temeljni preduvjet pravosudne reforme u cilju zaključenja pregovora s EU bio ustavno repozicioniranje sudbene vlasti u cilju jačanja njene samostalnosti, što je učinjeno Promjenom Ustava 2010. (NN 76/2010).

8.1.1. Promjene Ustava 2010. godine radi jačanja neovisnosti sudstva

Značajan dio promjena Ustava Republike Hrvatske iz 2010. (NN 76/2010) vezan je za izmjene i dopune Ustava kojima se utvrđuje valjana ustavno-pravna osnova za pristupanje Republike Hrvatske EU i za učinkovito funkcioniranje Republike Hrvatske u EU. Ovo posljednje uključuje ustavna pitanja koja su proizašla iz pojedinih poglavlja pregovora s EU.

Prikazat ću one promjene Ustava 2010. koje su vezane uz pregovaračko Poglavlje 23., a tiču se jačanja neovisnosti, nepristranosti i profesionalnosti sudbene vlasti, što je bio sadržaj mjerila 2. za zatvaranje Poglavlja 23. Sukladno preporukama i europskim standardima, bilo je potrebno dodatno učvrstiti i razraditi ustavno načelo neovisnosti sudbene vlasti.

Promjenom Ustava 2010. briše se odredba članka 122. stavka 2. Ustava (NN 41/2001 - pročišćeni tekst), koja je propisivala ograničenje stalnosti sudačke dužnosti na način što je bilo

utvrđeno da će se „prigodom prvog stupanja na sudačku dužnost suci imenovati na vrijeme od 5 godina, a nakon ponovnog imenovanja obavljat će svoju dužnost stalno“.

Mijenja se i položaj DSV-a koje postaje samostalno i neovisno tijelo sudbene vlasti koja je prema članku 4. Ustava ravnopravna ostalim granama vlasti. U tom smislu izmijenjeni članak 123. Ustava glasi: „Državno sudbeno vijeće je samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj. Državno sudbeno vijeće, u skladu s Ustavom i zakonom, samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještaju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda. Ove odluke DSV donosi na nepristran način, a na temelju kriterija propisanih zakonom. DSV sudjeluje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i drugog pravosudnog osoblja. DSV ima 11 članova, a čine ga 7 sudaca, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe. Članovi DSV-a biraju predsjednika između sebe. Predsjednici sudova ne mogu biti birani za članove DSV-a. Članovi DSV-a biraju se na razdoblje od 4 godine, s time da članom DSV-a nitko ne može biti više od dva puta. Djelokrug, ustrojstvo, način izbora članova i način rada DSV-a uređuju se zakonom“ (NN 76/2010).

Izmjenama članka 123. Ustava, sukladno zahtjevima EU, osigurava se institucionalno i organizacijsko jačanje DSV-a na način da to tijelo bude neovisno od svakog utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti. Državno sudbeno vijeće više ne bira Hrvatski sabor, već najveći broj članova DSV-a, njih 7 iz reda sudaca, bira struka, svi suci među sobom. Nadalje, DSV samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještaju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. U tom smislu brisane su odredbe prema kojima je DSV u postupku imenovanja i razrješenja sudaca bio dužan pribaviti mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora, Odbora za pravosuđe.

8.2. Zakon o Pravosudnoj akademiji: novi kriteriji za ulazak u sudačku profesiju

Zakon o Pravosudnoj akademiji donesen je 11. 12. 2009. većinom glasova, sa 107 glasova „za“ i 2 „suzdržana“ glasa, na 15. sjednici Sabora u 6. sazivu.

Prijedlog zakona o Pravosudnoj akademiji Vlada Republike Hrvatske uputila je 1. listopada 2009. u saborsku proceduru u redovnom postupku u dva čitanja (P.Z. 450). Rasprava u prvom čitanju provedena je na 14. sjednici 21. listopada 2009., a glasovalo se 23. listopada 2009., kada su zastupnici jednoglasno, sa 98 glasova „za“ prihvatili Prijedlog zakona o Pravosudnoj akademiji. Konačni prijedlog zakona o Pravosudnoj akademiji Vlada je uputila Saboru 3. 12. 2009., ovaj put kao P.Z.E. (zakonski prijedlog iz uskladbe), a rasprava u drugom čitanju o Konačnom prijedlogu provedena je na 15. sjednici 9. prosinca 2009.

U obrazloženju teksta Konačnog prijedloga Vlada je navela da se njime usklađuje hrvatsko zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU, te u prilogu dostavlja i Izjavu o njegovoj usklađenosti s pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Europe. U obrazloženju Vlada kao predlagatelj ističe da Preporuka Vijeća Europe broj R (94) Vijeća ministara državama članicama o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca od 13. listopada 1994. godine propisuje da su države članice dužne osigurati odgovarajuću obuku kandidatima za pravosudne dužnosti prije njihovog imenovanja na dužnost. Prema toj preporuci sve članice EU, s manjim razlikama s obzirom na specifičnosti, utvrdile su kriterije za imenovanje sudaca i državnih odvjetnika i ustrojile posebne oblike pripreme i edukacije kandidata za ove dužnosti, kako bi se razina profesionalnosti i njihove odgovornosti podigla na viši nivo.

Uvažavajući navedenu preporuku Vijeća Europe, Ministarstvo pravosuđa izradilo je Stratešku studiju za izradu jedinstvenih, objektivnih i transparentnih kriterija za ulazak u sudačku i državnoodvjetničku profesiju i osnivanje Državne škole za pravosudne dužnosnike koju je Vlada prihvatila zaključkom od 19. prosinca 2008. Za provedbu utvrđenih ciljeva Strateške studije i osnivanje Državne škole za pravosudne dužnosnike bilo je potrebno donijeti zakon.

Prema dotadašnjoj Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa (NN 77/08 i 107/09), Pravosudna akademija bila je ustrojena kao zavod unutar Ministarstva pravosuđa, a obavljala je poslove stalnog stručnog usavršavanja sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika, savjetnika te sudačkih i državnoodvjetničkih vježbenika u pravosudnim tijelima, surađujući sa sudovima, pravnim fakultetima i strukovnim organizacijama radi izrade i izvođenja programa stručnog usavršavanja. Međutim, preporuke Misije neovisnih stručnjaka iz Europske unije bile su da Pravosudnu akademiju treba izdvojiti iz Ministarstva pravosuđa i ustrojiti kao neovisnu instituciju, te osigurati sredstva za njezin rad. To je bio glavni razlog predlaganja donošenja

Zakona o Pravosudnoj akademiji, uz Preporuku Vijeća Europe br. R (94) Vijeća ministara državama članicama o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca.

Zakon o Pravosudnoj akademiji određuje pravni okvir Pravosudne akademije kao neovisne institucije, javne ustanove, koja provodi početnu izobrazbu i osposobljavanje kandidata za samostalno, neovisno i nepristrano obnašanje pravosudne dužnosti, stručno obrazovanje vježbenika i sudskih savjetnika te kontinuirano usavršavanje pravosudnih dužnosnika (sudaca, državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika). U okviru Pravosudne akademije ustrojava se *Državna škola za pravosudne dužnosnike* kao posebna ustrojstvena jedinica Pravosudne akademije u kojoj će se organizirati i provoditi osposobljavanje kandidata za obavljanje dužnosti suca i zamjenika državnog odvjetnika. Svrha je Državne škole stjecanje znanja i vještina kandidata za samostalno, odgovorno, neovisno i nepristrano obnašanje pravosudne dužnosti. Kandidati se osposobljavaju kroz posebne programe stručnog osposobljavanja za obnašanje sudačke odnosno državnoodvjetničke dužnosti, a osim u Školi osposobljavat će se i na sudovima, odnosno državnim odvjetništvima, radi stjecanja profesionalnog iskustva.

Zakonom su razrađeni jedinstveni, objektivni i transparentni kriteriji za odabir polaznika Državne škole za pravosudne dužnosnike. Upravno vijeće Pravosudne akademije raspisuje natječaj u Narodnim novinama za prijam kandidata u Državnu školu. Natječaj se raspisuje jedanput godišnje najkasnije do 1. listopada kalendarske godine i to na temelju plana potrebnog broja sudaca i zamjenika državnih odvjetnika kojeg izrađuje Ministarstvo pravosuđa za svaku kalendarsku godinu. Natječaj se raspisuje za kandidate za suce ili zamjenike državnog odvjetnika i to za općinske, prekršajne, trgovačke i upravne sudove, kao i za općinska državna odvjetništva za područje jedne ili više županija.

Postupak odabira kandidata za suce provodi Povjerenstvo u sastavu od 5 članova, koje imenuje Državno sudbeno vijeće i to 4 iz reda svojih članova, a 1 predstavnik imenuje se iz redova sudaca na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda. Postupak odabira kandidata za zamjenike državnog odvjetnika provodi Povjerenstvo u sastavu od 5 članova koje imenuje Državnoodvjetničko vijeće i to 4 iz reda svojih članova, a 1 predstavnik imenuje se iz redova zamjenika državnih odvjetnika na prijedlog glavnog državnog odvjetnika.

Na natječaj za prijam u Državnu školu mogu se javiti kandidati koji ispunjavaju sljedeće uvjete: da su hrvatski državljani, da imaju položen pravosudni ispit i da su na pravosudnom ispitu ostvarili najmanje 70 bodova. Na natječaj se mogu javiti i kandidati koji su položili pravosudni

ispit prije stupanja na snagu Zakona o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu (NN 84/08 i 75/09), ali oni polažu pisani ispit pred Povjerenstvom. Pisani ispit sastoji se od tri pisane radnje i to jedna iz kaznenog prava, jedna iz građanskog prava i jedna radnja po izboru, između radnog, trgovačkog ili upravnog prava. Na pisanom dijelu kandidat može ostvariti 100 bodova, a bodovi koje ostvari izjednačuju mu se kao bodovi ostvareni na pravosudnom ispitu.

Sve ovo potrebno je radi transparentnog i objektivnog izbora najboljih kandidata za upis u Školu. Pravilnik o provođenju pisanog ispita i načinu ocjenjivanja tog ispita donosi Upravno vijeće. Kandidati koji su na pravosudnom ispitu ili na pisanom dijelu ispita ostvarili 70 bodova Povjerenstvo upućuje na psihološki test koji se provodi radi utvrđivanja sposobnosti kandidata za obnašanje pravosudne dužnosti, a provodi ga ovlaštena pravna osoba koju određuje Povjerenstvo. Kandidati koji su zadovoljili na psihološkom testu pristupaju usmenom dijelu ispita pred Povjerenstvom. Na usmeni dio ispita poziva se dvostruko više kandidata od broja kandidata koji se primaju u Školu i to oni koji su postigli najviše bodova na pravosudnom ili pisanom dijelu ispita. Na usmenom dijelu ispita ocjenjivat će se sljedeće sposobnosti kandidata: motiviranost i sposobnost rada pod opterećenjem, osjećaj za pravdu, socijalno razumijevanje, sposobnost za pregovaranje i mirenje, sposobnost za rješavanje sukoba i donošenje odluka, spremnost na suradnju. Pravilnik o provođenju usmenog ispita i ocjenjivanju tog ispita donosi Upravno vijeće.

Za kandidate koji su se natjecali za mjesto suca DSV donosi odluku o listi prvenstva, a za kandidate koji su se natjecali za mjesto zamjenika državnog odvjetnika, odluku o listi prvenstva donosi DOV. Lista prvenstva objavljuje se na web stranicama Akademije. Lista prvenstva sastavlja se na temelju zbroja bodova koje su kandidati ostvarili na pravosudnom ispitu ili pisanom ispitu, te na usmenom ispitu pred Povjerenstvom.

Broj bodova ostvarenih na pravosudnom ispitu ili pisanom ispitu može iznositi najviše do 70% u ukupnom zbroju bodova za listu prvenstva, a broj bodova ostvaren na usmenom ispitu pred Povjerenstvom može iznositi najviše do 30% ukupnog zbroja bodova za listu prvenstva. Na odluku DSV-a, odnosno DOV-a, kandidati imaju pravo podnijeti u roku od 15 dana od dana primitka odluke tužbu Upravnom sudu, a Upravni sud dužan je donijeti odluku u roku od 15 dana od primitka tužbe.

U Školu se primaju kandidati na temelju konačne odluke DSV-a, odnosno DOV-a za određeni sud ili državno odvjetništvo prema redoslijedu na listi prvenstva, do popune predviđenog broja kandidata za tu godinu. Ako na listi prvenstva kandidati imaju isti broj

bodova, prednost ima kandidat koji je pripadnik nacionalnih manjina, sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Kandidati koji su primljeni u Školu zaposlenici su sudova ili državnih odvjetništava, na način da ih Državno sudbeno vijeće odnosno Državnoodvjetničko vijeće raspoređuje na one sudove i državna odvjetništva za koje je raspisan natječaj za prijam u Školu.

Stručno osposobljavanje za pravosudne dužnosnike traje dvije godine, sastoji se od teorijskog dijela i stručnih radionica koje se provode u Školi te praktičnog dijela koji se provodi na sudu i državnom odvjetništvu, a prema potrebi i u državnim tijelima. U vremenu koje polaznici Škole provode na sudu ili državnom odvjetništvu imaju mentore koji nadziru njihov rad i ocjenjuju ih. Pravilnik o načinu ocjenjivanja mentora donosi Upravno vijeće Pravosudne akademije na prijedlog Programskog vijeća.

Završni ispit polaže se pred Povjerenstvom. Na završnom ispitu provjeravaju se praktična znanja i sposobnosti stečene za vrijeme trajanja Škole. Pravilnik o sadržaju i načinu polaganja završnog ispita te ocjenjivanju završnog ispita donosi Upravno vijeće, a u njemu se propisuju koja se praktična znanja i sposobnosti koje su kandidati stekli u Školi provjeravaju na završnom ispitu. Povjerenstvo utvrđuje završnu ocjenu za svakog polaznika Škole koja se objavljuje na web stranicama Akademije. Završna ocjena je zbroj bodova ostvarenih na listi prvenstva za prijam u Školu, bodova iz ocjene mentora i bodova ostvarenih na završnom ispitu. U ukupnom zbroju bodova u završnoj ocjeni bodovi ostvareni na prijamnom ispitu za Državnu školu mogu iznositi najviše do 25%, bodovi ostvareni na završnom ispitu mogu iznositi najviše do 50%, a bodovi ostvareni iz ocjene mentora mogu iznositi najviše do 25% (NN 153/2009).

Prigovor na završnu ocjenu polaznici Škole za suca mogu podnijeti Državnom sudbenom vijeću, a polaznici Škole za zamjenika državnog odvjetnika mogu podnijeti Državnoodvjetničkom vijeću. Odluke DSV-a i DOV-a o prigovoru na završnu ocjenu su konačne. Polaznici Škole koji nisu uspješno položili završni ispit imaju pravo još jedanput pristupiti ispitu, u roku od 6 mjeseci, u kojem vremenu i dalje nastavljaju raditi na sudu ili državnom odvjetništvu. Nakon završetka Državne škole Akademija izdaje polazniku Škole potvrdu o završenoj Školi koja sadržava završnu ocjenu.

Nakon imenovanja na dužnost suca ili zamjenika državnog odvjetnika polaznici Državne škole dužni su provesti u pravosudnom tijelu najmanje pet godina. Ako imenovani suci i zamjenici državnih odvjetnika bez opravdanog razloga prestanu s radom u sudu ili državnom

odvjetništvu prije isteka vremena do kojeg su bili dužni obnašati pravosudnu dužnost, dužni su Pravosudnoj akademiji vratiti sredstva koja su izdvojena za njihovo školovanje.

Što se tiče *stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika,* Zakon propisuje da Akademija organizira kontinuirano usavršavanje pravosudnih dužnosnika koji imaju pravo i obvezu stručno se usavršavati. Svrha kontinuiranog usavršavanja je unapređenje stručnih sposobnosti i vještina radi što stručnijeg i učinkovitijeg obavljanja pravosudne dužnosti. Akademija je dužna jedanput godišnje, najkasnije do 1. prosinca dostaviti sudovima i državnim odvjetništvima godišnji program stručnog usavršavanja za pravosudne dužnosnike za sljedeću kalendarsku godinu. Prijave za programe stručnog usavršavanja za pravosudne dužnosnike sudovi i državna odvjetništva dostavljaju Akademiji. Za svaki od ponuđenih programa Akademija određuje korisnike i o tome obavještava sudove ili državna odvjetništva. Pravosudnim dužnosnicima koji su pohađali programe stručnog usavršavanja na Akademiji izdaje se uvjerenje. Osim stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika Akademija provodi stručno usavršavanje vježbenika i savjetnika u pravosudnim tijelima prema programu koji donosi Programsko vijeće.

Sredstva za rad Akademije osiguravaju se u državnom proračunu. Akademija može primati i donacije, a može ostvarivati i vlastita sredstva izdavanjem publikacija i organiziranjem edukativnih aktivnosti. Pravosudna akademija temeljem Zakona osniva se kao samostalna institucija odvojena od Ministarstva pravosuđa koja ima svoj proračun. Kako je Akademija sljednik dotadašnje Pravosudne akademije koja je bila ustrojstvena jedinica Ministarstva pravosuđa, Zakon normira da na dan stupanja na snagu Zakona, 1. siječnja 2010., Akademija preuzima sredstva za rad, zaposlenike i dokumentaciju dotadašnje Pravosudne akademije osnovane Uredbom o unutarnjem ustroju Ministarstva pravosuđa (NN 77/08).

Hrvatski sabor donio je Zakon o Pravosudnoj akademiji 11. 12. 2009., a Zakon je stupio na snagu 1. 1. 2010. godine. Zakon propisuje da Upravno vijeće Akademije treba raspisati natječaj za prijam u Državnu školu za pravosudne dužnosnike najkasnije do 1. listopada 2010. godine, za prvu generaciju polaznika Državne škole.

Zakonom o Pravosudnoj akademiji (NN 153/09) u pravosudni sustav uvode se značajne novine u postupak imenovanja sudaca odnosno zamjenika državnih odvjetnika, koje se temelje na objektivnim i transparentnim kriterijima radi osiguranja veće profesionalnosti obnašanja sudačke odnosno državnoodvjetničke dužnosti, ali i otklanjanja mogućih prigovora na politička imenovanja kandidata na pravosudne dužnosti. Razrađeni kriteriji za prijam u Državnu školu, kao

i ocjene postignute na završnom ispitu, osiguravaju objektivno valoriziranje kvalitete kandidata za pravosudne dužnosnike i ujedno kandidatima pružaju garanciju da će nakon uspješno završene Državne škole biti imenovani za suce ili zamjenike državnog odvjetnika. Sličnu praksu stručnog osposobljavanja i priprema za pravosudne dužnosti prihvatile su gotovo sve članice EU, što budućim sucima i državnim odvjetnicima omogućava stjecanje stručnih znanja za obnašanje tih funkcija, čime se prvenstveno osigurava načelo njihove stručnosti i profesionalnosti, a time i neovisnosti kao pravosudnih dužnosnika.

8.2.1. Izmjene Zakona o Pravosudnoj akademiji: usklađivanje s Promjenom Ustava 2010.

Prijedlog i Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji (P.Z. 623) Vlada je uputila u saborsku proceduru u hitnom postupku 30. 9. 2010. Rasprava i glasovanje o Konačnom prijedlogu vođeni su na 20. sjednici u 6. sazivu, 29. 10. 2010. Zakon je donesen većinom glasova, sa 105 glasova „za“ i 4 „suzdržana“. Objavljen je u NN 127/2010.

Izmjenama i dopunama iz listopada 2010. Zakon o Pravosudnoj akademiji ponajprije se usklađuje sa Promjenom Ustava 2010. (NN 76/2010), a temeljem nje i sa trima zakonima iz paketa pravosudne reforme koje je Hrvatski sabor donio 1. listopada 2010., nakon objedinjene rasprave, radi se o Zakonu o Državnom sudbenom vijeću, Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu i Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (svi objavljeni u NN 116/2010), čije je donošenje bilo uvjet za zatvaranje pregovaračkog Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava.

Izmjenama i dopunama, Zakon o Pravosudnoj akademiji (NN 153/09) usklađuje se s izmijenjenim člankom 123. Promjene Ustava 2010. (NN 76/2010). Shodno tome, zadaće Povjerenstva za upis u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i provođenje završnog ispita preuzima Državno sudbeno vijeće, kao samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti i koje samostalno odlučuje, u skladu s Ustavom i zakonom, o imenovanju, napredovanju, premještaju, razrješenju, stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, te sudjeluje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i drugog pravosudnog osoblja. Identična stvar je i sa Državnoodvjetničkim vijećem.

Cijeli postupak testiranja kandidata i na pisanom i na usmenom dijelu ispita za upis u Državnu školu provodi DSV, odnosno DOV, temeljem Promjene Ustava 2010. Izmjenama zakona 2010. i završni ispit kandidati za suce i zamjenike državnih odvjetnika polažu pred DSV-om odnosno DOV-om, ne više pred Povjerenstvom, kako je stajalo u tekstu Zakona o Pravosudnoj akademiji iz 2009. Naposlijetku, Izmjenama zakona 2010., DSV, odnosno DOV, utvrđuju završnu ocjenu polaznika Škole, ne više Povjerenstvo, kako je normirao Zakon iz 2009. Nova odredba je i da se protiv odluke o završnoj ocjeni može podnijeti tužba Upravnom sudu. Zakonom iz 2009. prigovor na završnu ocjenu koju je davalo Povjerenstvo upućivao se DSV-u odnosno DOV-u, s time da su odluke DSV-a i DOV-a bile konačne.

Kako je već Zakon o Pravosudnoj akademiji donesen 2009. dao u nadležnost DSV-u odnosno DOV-u utvrđivanje liste prvenstva kandidata za prijam u Državnu školu, te odredbe nije bilo potrebno dorađivati ili mijenjati kao ni odredbe koje normiraju da se u Školu primaju kandidati na temelju konačne odluke DSV-a odnosno DOV-a za određeni sud ili državno odvjetništvo, prema redoslijedu na listi prvenstva do popune predviđenog broja kandidata za tu godinu. Zakon iz 2009. propisuje da kandidati koji su primljeni u Državnu školu postaju zaposlenici sudova ili državnih odvjetništava. Kako bi se pobliže odredio status kandidata koji su primljeni u Državnu školu, Izmjenama zakona 2010. propisuje se da kandidati koji su već savjetnici na sudovima i državnim odvjetništvima, a primljeni su u Državnu školu, i dalje ostaju zaposleni u tim pravosudnim tijelima, ali se prevode u status viših savjetnika. Kandidati koji su primljeni u Državnu školu, a nisu bili zaposleni u pravosudnim tijelima, danom prijama u Školu zasnivaju radni odnos kao viši savjetnici na sudovima odnosno državnim odvjetništvima gdje ih raspoređuje DSV odnosno DOV, ovisno o slobodnim mjestima.

Zakonom o Pravosudnoj akademiji iz 2009. (NN 153/2009) bilo je propisano da se natječaj za prijam u Državnu školu za pravosudne dužnosnike raspisuje na temelju plana potrebnog broja sudaca i zamjenika državnih odvjetnika koji donosi Ministarstvo pravosuđa za svaku kalendarsku godinu. S obzirom da Državna škola za pravosudne dužnosnike traje dvije godine, bilo je potrebno izmijeniti odredbu i propisati da Ministarstvo pravosuđa donosi plan za dvije kalendarske godine. Nadalje, natječaj za upis u Školu raspisivat će se prema potrebnom broju sudaca i zamjenika državnih odvjetnika za područje cijele Republike Hrvatske (ne više za točno određene sudove ili državno odvjetništvo jedne ili više županija).

Vlada je predložila donošenje Izmjena zakona po hitnom postupku, s obzirom na potrebu raspisivanja natječaja za prijam prve generacije polaznika Državne škole za pravosudne dužnosnike, sukladno odredbama novog Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu (doneseni 1. 10. 2010.) prema kojima se od 1. siječnja 2013. za suca odnosno zamjenika državnog odvjetnika mogu imenovati samo kandidati koji imaju završenu Državnu školu za pravosudne dužnosnike, koja traje 2 godine.

Zakonodavac je Izmjenama zakona čitav postupak testiranja i upisa u Školu, valoriziranja izobrazbe i provođenja završnog ispita, sve do sastavljanja liste prvenstva i imenovanja sudaca odnosno zamjenika državnih odvjetnika, dao u isključivu nadležnost DSV-u odnosno DOV-u.

Zakon o Pravosudnoj akademiji iz 2009. (NN 153/2009) nalagao je raspisivanje natječaja za prijam u Državnu školu 1. generacije polaznika (kandidata za suce i zamjenike državnih odvjetnika), najkasnije do 1. 10. 2010. Upravno vijeće Pravosudne akademije raspisalo je 29. rujna 2010. natječaj za prijam prve generacije polaznika Državne škole za pravosudne dužnosnike i to 40 kandidata za suce i 20 kandidata za zamjenike državnih odvjetnika.

8. 3. Transformacija Državnog sudbenog vijeća (DSV-a)

8.3.1. Institucionalizacija DSV-a u devedesetim godinama 20. stoljeća

Prvi Zakon o Državnom sudbenom vijeću donio je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici 2. lipnja 1993. (NN 58/93). Tim Zakonom operacionalizirani su članci 120. i 121. Ustava iz 1990. (NN 56/1990). Članak 120. Ustava propisuje da je sudačka dužnost stalna, a da će sudac biti razriješen sudačke dužnosti: ako to sam zatraži; ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost; ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti; te ako u skladu sa zakonom, zbog počinjenog teškog disciplinskog djela, tako odluči Državno sudbeno vijeće. Protiv odluke o razrješenju od sudačke dužnosti sudac ima pravo podnijeti zahtjev za zaštitu Županijskom domu Sabora. Članak 121. Ustava iz 1990. propisuje da suce i državne odvjetnike, u skladu s Ustavom i zakonom, imenuje i razrješuje te o njihovoj disciplinskoj odgovornosti odlučuje Državno sudbeno vijeće, koje ima predsjednika i 14 članova.

Predlaže ih Županijski, a bira Zastupnički dom, na vrijeme od 8 godina, iz reda istaknutih sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti, u skladu sa zakonom.

Zakonom o DSV-u iz 1993. utvrđuju se uvjeti za izbor predsjednika i članova Državnog sudbenog vijeća i prestanak njihove dužnosti, postupak za imenovanje i razrješenje sudaca i državnih odvjetnika i postupak za utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti, te druga pitanja važna za rad DSV-a.

Što se tiče postupka izbora predsjednika i članova DSV-a, Zakon propisuje da „prijedlog kandidata za predsjednika i članove DSV-a utvrđuje Županijski dom Sabora Republike Hrvatske“. U postupku utvrđivanja kandidata za predsjednika i članove DSV-a, Županijski dom Sabora Republike Hrvatske zatražit će od Vrhovnog suda Republike Hrvatske, ministra pravosuđa, državnog odvjetnika Republike Hrvatske, Odvjetničke komore i pravnih fakulteta da predlože osobe za koje smatraju da mogu biti kandidati za predsjednika i članove Vijeća. Predsjednika i članove DSV-a bira Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na vrijeme od 8 godina iz reda istaknutih sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti koji imaju u pravilu 15 ili više godina radnog iskustva. Predsjednika i 7 članova bira se iz reda sudaca, 4 člana iz reda državnih odvjetnika i njegovih zamjenika, 1 član iz reda odvjetnika i 2 člana iz reda profesora pravnih znanosti.

Zakon propisuje da će predsjednik ili član DSV-a biti razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran: ako to sam zatraži, ako bude osuđen na kaznu zatvora, ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost, ako primi državljanstvo druge države. Postojanje razloga za razrješenje predsjednika ili člana Vijeća prije isteka vremena na koje je izabran utvrđuje Županijski dom, a razrješuje ih Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske.

U djelokrugu Državnog sudbenog vijeća je: imenovanje predsjednika sudova ili sudaca te državnih odvjetnika i njihovih zamjenika, vođenje postupka za razrješenje predsjednika suda ili suca te odlučivanje o njihovom razrješenju i razrješenju državnih odvjetnika i njihovih zamjenika, vođenje disciplinskog postupka i odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika i njihovih zamjenika.

Što se tiče postupka imenovanja sudaca, Zakon propisuje da „slobodno mjesto predsjednika suda ili suca objavljuje Ministarstvo pravosuđa, na prijedlog predsjednika suda za koji se imenuje sudac ili na prijedlog predsjednika neposredno višeg suda. (...) Ministar pravosuđa dužan je zatražiti mišljenje i podatke o svim kandidatima od predsjednika suda u koji

se imenuje predsjednik ili sudac i od neposredno višeg suda. Na osnovi tih mišljenja i podataka kao i podataka s kojima raspolaže Ministarstvo pravosuđa, *ministar* utvrđuje koji kandidati ispunjavaju uvjete za predsjednika ili suca i sastavlja listu kandidata abecednim redom. Ministar pravosuđa dužan je u roku od 30 dana od isteka roka za podnošenje prijave, dostaviti DSV-u listu kandidata koji ispunjavaju uvjete za imenovanje, kao i obavijesti o kandidatima koji nisu stavljeni na listu, te mišljenje sudova o prijavljenim kandidatima. Ministar pravosuđa dužan je obavijestiti kandidate koji nisu stavljeni na listu, navesti razloge zbog kojih nisu stavljeni na listu i uputiti ih da imaju pravo na prigovor koji se podnosi DSV-u u roku od 8 dana od dostave obavijesti.“ O izvršenom imenovanju Vijeće izvještava svakog kandidata, sud za koji je predsjednik ili sudac imenovan, neposredno viši sud i Ministarstvo pravosuđa. Odluka o imenovanju objavljuje se u Narodnim novinama. Predsjednik ili sudac dužan je stupiti na dužnost u roku koji odredi DSV, a najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana imenovanja.

Predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske Državno sudbeno vijeće imenuje bez objavljivanja slobodnog mjesta predsjednika suda i postupka propisanog ovim Zakonom, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske.

Što se tiče disciplinskog postupka, Zakon propisuje da predsjednik suda ili sudac odgovara disciplinski ako počini teško disciplinsko djelo. Teška disciplinska djela su: povreda službene tajne u vezi s obavljanjem sudačke dužnosti; zloporaba položaja ili prekoračenje službene ovlasti; neobavljanje bez opravdanog razloga ili neuredno obavljanje sudačke dužnosti kroz dulje vrijeme; izazivanje na drugi način poremećaja u odnosima na radu koji znatno utječu na obavljanje sudbene vlasti ili radnih zadaća u sudu; obavljanje službe, poslova ili aktivnosti koji su nespojivi sa sudačkom dužnosti, bez prethodnog pismenog odobrenja predsjednika suda; nanošenje štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način. Državni odvjetnici disciplinski odgovaraju i u slučaju ako ne postupe po obvezatnoj uputi višeg državnog odvjetnika.

Postupak vodi disciplinski sud sastavljen od tri člana DSV-a, osim ako DSV ne odluči samo provesti postupak. Sastav suda određuje predsjednik DSV-a. Odluku o disciplinskoj odgovornosti donosi DSV većinom glasova svih članova na osnovi izvješća disciplinskog suda.

Zahtjev za pokretanje postupka zbog počinjenog teškog disciplinskog djela može podnijeti: za suca − predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda i ministar pravosuđa, za predsjednika suda − predsjednik neposredno višeg suda,

predsjednik Vrhovnog suda i ministar pravosuđa; za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske ili Vlada Republike Hrvatske.

Za teško disciplinsko djelo može se izreći jedna od sljedećih disciplinskih kazni: 1) ukor, 2) novčana kazna najviše do jedne trećine plaće koju je ostvario u prethodnom mjesecu kroz najdulje 6 mjeseci 3) razrješenje od dužnosti. O izrečenim disciplinskim kaznama vodi se evidencija u Ministarstvu pravosuđa. Protiv odluke DSV-a kojom ga se disciplinski kažnjava, predsjednik suda ili sudac ima pravo podnijeti zahtjev za zaštitu Županijskom domu Sabora Republike Hrvatske u roku od 15 dana od dana dostave odluke DSV-a. Županijski dom Sabora može odluku o razrješenju potvrditi ili ukinuti i vratiti DSV-u na ponovni postupak i odlučivanje. Protiv odluke Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske nije dopuštena sudska zaštita.

Što se tiče udaljenja od obavljanja dužnosti, Zakon propisuje da će predsjednik suda ili sudac biti udaljen od dužnosti ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak zbog kaznenog djela za koje je predviđena kazna zatvora preko pet godina ili dok se nalazi u pritvoru. Odluku o udaljenju od dužnosti u ovom slučaju donosi za suca predsjednik suda, za predsjednika suda predsjednik neposredno višeg suda, za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske i državnog odvjetnika Republike Hrvatske disciplinski sud DSV-a, a za državne odvjetnike i njihove zamjenike državni odvjetnik Republike Hrvatske.

Predsjednik suda ili sudac može biti udaljen od dužnosti: 1) ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak zbog kaznenog djela za koje je predviđena kazna zatvora do pet godina; 2) ako obavlja službu, posao ili aktivnost koji su nespojivi s obavljanjem sudačke dužnosti bez prethodnog pisanog odobrenja predsjednika suda; 3) ako je pokrenut postupak za razrješenje zbog osude za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti ili zbog počinjenog teškog disciplinskog djela.

Odluku o udaljenju od dužnosti u ovim slučajevima donosi disciplinski sud DSV-a sastavljen od pet članova na prijedlog osoba ovlaštenih za pokretanje postupka za razrješenje. Protiv odluke o udaljenju predsjednik suda ili sudac ima pravo prigovora DSV-u u roku od tri dana o čemu je DSV dužno donijeti odluku u daljnjem roku od 15 dana. Ako DSV ne donese odluku u navedenom roku smatra se da je udaljenje od obavljanja sudačke dužnosti prestalo.

Što se tiče postupka za razrješenje, Zakon propisuje da prijedlog za pokretanje postupka za razrješenje od dužnosti predsjednika suda ili suca podnosi DSV-u za suca predsjednik suda, a za predsjednika suda predsjednik neposredno višeg suda i to: ako sam zatraži da se razriješi

dužnosti, ako trajno izgubi sposobnost obavljanja sudačke dužnosti i ako je osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti. Ministar pravosuđa ili predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske može prijedlog za pokretanje postupka podnijeti za svakog suca ili predsjednika suda.

Kad odluči pokrenuti postupak, DSV ili sud kojeg ono ovlasti provodi i osigurava dokaze. Obavljanje pojedinih radnji može se povjeriti predsjedniku suda u kojem sudac obnaša sudačku dužnost, predsjedniku ili sucu neposredno višeg suda. Predsjedniku ili sucu čije se razrješenje predlaže, mora biti omogućeno izjašnjavanje o prijedlogu za razrješenje.

Odluku o razrješenju DSV donosi većinom glasova svih članova. Protiv odluke o razrješenju predsjednik suda ili sudac ima pravo podnijeti zahtjev za zaštitu Županijskom domu Sabora Republike Hrvatske.

Što se tiče imenovanja i razrješenja državnih odvjetnika, odredbe ovog Zakona koje se odnose na postupak imenovanja i razrješenja sudaca, udaljenje od sudačke dužnosti i utvrđivanje disciplinske odgovornosti, odgovarajuće se primjenjuju i na državne odvjetnike i njihove zamjenike ukoliko zakonom nije drugačije određeno.

Izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora donio je 7. 5. 1999. (NN 49/99). Dodaje se odredba da će predsjednik ili član DSV-a biti razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran i zbog neopravdanog neobavljanja ili neurednog obavljanja dužnosti predsjednika ili člana Vijeća. Također, dodaje se odredba da prijedlog za razrješenje dužnosti predsjednika ili člana DSV-a prije isteka vremena na koje je izabran mogu podnijeti Vrhovni sud, ministar pravosuđa, državni odvjetnik, Hrvatska odvjetnička komora i pravni fakulteti, svaki u pogledu članova DSV-a koje su predložili u postupku utvrđivanja kandidata za predsjednika i članove DSV-a, te Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora i Državno sudbeno vijeće. Pri tome ostaje odredba iz Zakona o DSV-u iz 1993. (NN 58/93) da postojanje razloga za razrješenje predsjednika ili člana DSV-a prije isteka vremena na koje je izabran utvrđuje Županijski dom, a razrješuje ih Zastupnički dom Sabora.

U Glavi IV. „Postupak imenovanja sudaca“, dopunjuje se odredba koja se tiče postupka raspisivanja natječaja za slobodno mjesto predsjednika suda ili suca, na način da slobodno mjesto predsjednika suda ili suca objavljuje Ministarstvo pravosuđa po službenoj dužnosti ili na prijedlog ovlaštenih osoba, a to su: predsjednik suda za koji se imenuje sudac, predsjednik

neposredno višeg suda i „predsjednik Vrhovnog suda“ (novo). Izmjenama zakona iz 1999. predsjednika Vrhovnog suda DSV imenuje bez objave slobodnog mjesta predsjednika suda i postupka propisanog ovim zakonom *„na prijedlog Županijskog doma Hrvatskoga državnog sabora“* (ne više na prijedlog Vlade kako je propisivao Zakon o DSV-u iz 1993.).

Zakonskim izmjenama jača uloga predsjednika Vrhovnog suda i Županijskog doma Sabora. Naime, to je bilo vrijeme neposredno pred izbore 2000., HDZ je računao s mogućnošću gubljenja vlasti, te je osiguravao poluge na koje je i nakon eventualnog gubitka izbora još mogao računati, dajući im veće ovlasti, što se vidi na primjeru Županijskog doma i predsjednika Vrhovnog suda.

Također, Izmjenama i dopunama Zakona iz 1999. dopunjuje se odredba kojom se propisuje obveza davanja mišljenja o kandidatima za suca i od sudačkih vijeća, na način da ministar i dalje traži mišljenje i podatke o svim kandidatima za suca od predsjednika suda u koji se imenuje sudac i predsjednika neposredno višeg suda, odnosno za predsjednika suda od predsjednika neposredno višeg suda u koji se imenuje sudac ili predsjednik, ali i od sudačkih vijeća koja se Izmjenama Zakona o DSV-u ustanovljuju u županijskim, trgovačkim, općinskim sudovima s proširenom nadležnošću i prekršajnim sudovima, te Visokom trgovačkom sudu, Upravnom sudu i Visokom prekršajnom sudu za davanje mišljenja o kandidatima za sudačka mjesta. Sudačka vijeća čine predsjednik i četiri člana koja tajnim glasovanjem svake treće godine između sebe biraju svi suci tog suda većinom glasova. Sjednicu sudačkog vijeća može sazvati predsjednik sudačkog vijeća i predsjednik suda. Poslove sudačkih vijeća u drugim sudovima obavljaju svi suci, a na Vrhovnom sudu njegova Opća sjednica. Izmjene Zakona iz 1999. propisuju da je prije izrade svog mišljenja predsjednik suda dužan sazvati sjednicu sudačkog vijeća i pribaviti njeno mišljenje o kandidatima za sudačka mjesta pa predsjednik suda uz svoje mišljenje dostavlja Ministarstvu pravosuđa i zapisnik sa sjednice sudačkog vijeća.

Na osnovi mišljenja i podataka o svim kandidatima za suca od predsjednika suda u koji se imenuje sudac i predsjednika neposredno višeg suda, a za predsjednika suda od predsjednika neposredno višeg suda u koji se imenuje sudac ili predsjednik, kao i podataka s kojima raspolaže Ministarstvo pravosuđa, ministar pravosuđa podnosi DSV-u listu kandidata koji ispunjavaju uvjete za imenovanje predsjednika suda ili sudaca sa svojim mišljenjem. Uz listu kandidata ministar pravosuđa izvješćuje DSV o svim prijavljenim kandidatima.

Izmjenama zakona uvodi se nova stegovna kazna „zastoj u promaknuću do tri godine“, uz postojeće stegovne kazne: ukor, novčanu kaznu i onu najtežu, razrješenje od dužnosti. O izrečenoj kazni u roku od 24 sata obavještava se predsjednik sudačkog vijeća suda u kojem sudac obavlja sudačku dužnost, državno odvjetništvo u kojem obavlja državnoodvjetničku dužnost te Ministarstvo pravosuđa koje vodi evidenciju o izrečenim kaznama. Kazna ukora briše se iz evidencije po službenoj dužnosti nakon 2 godine od dana pravomoćnosti odluke kojom je izrečena, a novčana kazna nakon tri godine.

Izmjene Zakona 1999. uvode nova tijela „stegovnog postupka“. „U stegovnom postupku u prvom stupnju odlučuje stegovni sud DSV-a sastavljen od predsjednika i dva člana. O žalbi protiv odluka stegovnog suda odlučuje DSV, ali bez članova stegovnog suda.“ O zahtjevu za zaštitu protiv odluke kojom je izrečena ili potvrđena kazna razrješenja od sudačke dužnosti, odlučuje i dalje Županijski dom Hrvatskoga državnog sabora.

Odredba koja propisuje tko su ovlašteni podnositelji zahtjeva za pokretanje stegovnog postupka koji vodi DSV, ostala je gotovo ista kao u Zakonu iz 1993. Zahtjev za pokretanje postupka zbog počinjenog stegovnog djela može podnijeti: za suca: predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda, ili ministar pravosuđa; za predsjednika suda: predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda ili ministar pravosuđa; za predsjednika Vrhovnog suda: Opća sjednica Vrhovnog suda ili ministar pravosuđa (ne više „ili Vlada Republike Hrvatske“).

Izmjenama Zakona 1999. mijenja se odredba koja se tiče imenovanja Državnog odvjetnika Republike Hrvatske tako da „Državnog odvjetnika DSV imenuje na prijedlog Županijskog doma Hrvatskoga državnog sabora“, bez objavljivanja slobodnih radnih mjesta i postupka propisanog ovim Zakonom. Naime, u Zakonu iz 1993. Državnog odvjetnika Republike Hrvatske, kao i predsjednika Vrhovnog suda, imenovalo je DSV na prijedlog Vlade. Izmjenama Zakona 1999., kako se radilo o vremenu neposredno pred izbore, HDZ je želio postaviti sebi lojalne pravosudne dužnosnike na čelna mjesta predsjednika Vrhovnog suda i Državnog odvjetnika Republike Hrvatske i tako osigurati važne poluge vlasti za slučaj gubljenja izbora. Stoga se Izmjenama zakona propisuje da i Državnog odvjetnika Republike Hrvatske i predsjednika Vrhovnog suda imenuje DSV (izabran od HDZ-ove većine u Zastupničkom domu na prijedlog HDZ-ove većine u Županijskom domu) na prijedlog Županijskog doma, u kojemu je HDZ imao apsolutnu mandatnu većinu. Zakon je donesen 7. 5. 1999., a parlamentarni izbori za 4.

saziv Hrvatskoga sabora održani su za nešto malo više od pola godine, 3. 1. 2000., koje je HDZ nakon desetljeća na vlasti prvi put izgubio.

8.3.2. Državno sudbeno vijeće nakon promjene Ustava 2000.

Nove izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću Zastupnički dom Hrvatskoga sabora donio je 15. 12. 2000. (NN 129/00). Predlagatelj Izmjena zakona bila je nova koalicijska Vlada Ivice Račana koja je zakonski prijedlog podnijela predsjedniku Sabora 7. 12. 2000., uz prijedlog da se predloženi Zakon donese po hitnom postupku (P.Z. 179).

Neposredno prije donošenja Izmjena zakona Hrvatski sabor donio je 9. 11. 2000. promjene Ustava (NN 113/2000) pa je razlog predlaganja Izmjena zakona u prvom redu bila potreba usklađivanja teksta Zakona o DSV-u s promjenama Ustava, odnosno izmijenjenim odredbama Ustava koje se tiču sudbene vlasti, Državnog sudbenog vijeća i Državnog odvjetništva, konkretno s odredbama članaka 116., 120., 121. i 121.a Promjene Ustava 2000.

Izmijenjeni članak 116. Ustava glasi: „(...) Predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, na prijedlog Predsjednika Republike bira i razrješuje Zastupnički dom Hrvatskoga sabora. Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske bira se na 4 godine.“

Donošenjem Promjene Ustava 2000. izmijenjeni članak 120. glasi: „(1) Sudačka dužnost je stalna. (2) Iznimno od odredbe st. 1. ovog članka prigodom prvog stupanja na sudačku dužnost suci će se imenovati na vrijeme od 5 godina. Nakon ponovnog imenovanja sudac obavlja svoju dužnost stalno. (3) Sudac će biti razriješen sudačke dužnosti: ako to sam zatraži; ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost; ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti; ako u skladu sa zakonom, zbog počinjenog teškog stegovnog djela, tako odluči DSV; kad navrši 70 godina. (4) Protiv odluke o razrješenju sudačke dužnosti sudac ima pravo u roku od 15 dana od dana dostave odluke, podnijeti Ustavnom sudu Republike Hrvatske žalbu o kojoj Ustavni sud odlučuje na način i u sastavu određenom Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Protiv odluke DSV-a o stegovnoj odgovornosti sudac ima, u roku od 15 dana od dana dostave odluke, pravo žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske. O žalbi odlučuje Ustavni sud na način i u postupku kako je to određeno Ustavnim zakonom o

Ustavnom sudu Republike Hrvatske. U oba slučaja Ustavni sud dužan je odlučiti u roku od 30 dana od primitka žalbe. Odluka Ustavnog suda isključuje pravo na ustavnu tužbu. (...)“.

Izmijenjeni članak 121. glasi: „(1) Suce, u skladu s Ustavom i zakonom, imenuje i razrješuje te o njihovoj stegovnoj odgovornosti odlučuje DSV. (2) DSV u postupku imenovanja i razrješenja sudaca dužno je pribaviti mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskog sabora. (3) DSV ima 11 članova koje iz reda istaknutih sudaca, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti bira Zastupnički dom Sabora na način i u postupku određenim zakonom. Većina od ukupnog broja članova DSV-a mora biti iz reda sudaca. (4) Predsjednici sudova ne mogu biti birani za članove DSV-a. (5) Članovi DSV-a biraju se na vrijeme od 4 godine, s time da članom DSV-a nitko ne može biti više od dva puta uzastopce. (6) Predsjednika DSV-a bira tajnim glasovanjem većina članova DSV-a na vrijeme od dvije godine. (7) Djelokrug i način rada DSV-a uređuje se zakonom.“

Promjenama Ustava 2000. (NN 113/2000) iza članka 121. dodaje se novi članak 121.a koji glasi: „Državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona. Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske imenuje na vrijeme od 4 godine Zastupnički dom Hrvatskoga sabora na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma. Prigodom prvog stupanja na državnoodvjetničku dužnost zamjenici državnog odvjetnika će se imenovati na vrijeme od 5 godina. Nakon ponovnog imenovanja zamjenik državnog odvjetnika obavlja svoju dužnost stalno. Zamjenike državnih odvjetnika u skladu s Ustavom i zakonom imenuje, razrješuje i o njihovoj stegovnoj odgovornosti odlučuje Državnoodvjetničko vijeće. Državnoodvjetničko vijeće bira Zastupnički dom Sabora na način i u postupku određenim zakonom. Većina od ukupnog broja članova Državnoodvjetničkog vijeća mora biti iz reda zamjenika državnih odvjetnika. Čelnici državnih odvjetništava ne mogu biti birani za članove Državnoodvjetničkog vijeća. Djelokrug, ustrojstvo i način rada Državnoodvjetničkog vijeća uređuje se zakonom. Ustanovljavanje, ustrojstvo, djelokrug i nadležnost državnog odvjetništva uređuje se zakonom.“

Državno odvjetništvo Promjenom Ustava 2000. određeno je kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo, a Državno sudbeno vijeće u svom sastavu više nema državne odvjetnike, već se ustanovljava novo tijelo Državnoodvjetničko vijeće koje imenuje, razrješuje i odlučuje o

stegovnoj odgovornosti zamjenika državnih odvjetnika. Izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 2000. godine stoga više ne sadrže odredbe koje se tiču imenovanja, razrješenja i stegovne odgovornosti državnih odvjetnika.

Nekoliko mjeseci prije nego što je Zastupnički dom usvojio promjene Ustava 2000. (NN 113/2000) kojima su izmijenjene odredbe koje se tiču DSV-a, Ustavni sud je utvrdio da je tada važeći zakon koji regulira djelovanje DSV-a (NN 58/93 i 49/99) u velikoj mjeri neustavan. Radi se o *Odluci Ustavnog suda od 15. ožujka 2000. (NN 31/00)* kojom je, izražavajući raspoloženje velikog dijela stručne i opće javnosti koja je od osnivanja DSV-a bila nezadovoljna djelovanjem tog tijela, Ustavni sud utvrdio da su protuustavne mnoge bitne odredbe Zakona o DSV-u (NN 58/93, 49/99) koje reguliraju djelovanje tog tijela. Između ostalog, ukinuti su svi dijelovi odredaba koji se odnose na imenovanje, razrješenje i stegovnu odgovornost predsjednika sudova, odnosno zanijekano je pravo DSV-u da imenuje predsjednike sudova, kao i pravo Županijskog doma Sabora da predlaže predsjednika Vrhovnog suda i Državnog odvjetnika Republike Hrvatske. Također, ukinute su neke odredbe o stegovnom postupku u kojem DSV odlučuje o stegovnoj odgovornosti sudaca. Ustavni sud ne samo što je utvrdio da je zakon koji regulira djelovanje DSV-a u velikoj mjeri neustavan, nego je izravno upozorio i na neustavnost njegove prakse, utvrdivši da, propuštajući da postupa „prema stručnim mjerilima i prema pravilima struke u postupku u kojem se osiguravaju stručnost, neovisnost i dostojnost za obnašanje sudačke dužnosti (…) DSV postupa protivno cilju i svrsi zbog kojih je osnovano“.

Odlukom Ustavnog suda određeno je da će ukinute odredbe prestati važiti 31. listopada 2000. (kasnije je ovo produženo zbog donošenja ustavnih promjena do 31. prosinca 2000.), čime je određen i rok za usklađivanje zakona, odnosno donošenje odgovarajuće zakonske novele.

Ukratko, odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 15. 3. 2000. ukinute su sljedeće odredbe Zakona o DSV-u, odnosno ovlasti DSV-a: 1) mogućnost da DSV imenuje i razrješuje, te odlučuje o disciplinskoj (stegovnoj) odgovornosti predsjednika sudova, 2) ovlast DSV-a da utječe na postupak razrješenja vlastitih članova, 3) ukida se ovlast Županijskog doma da predlaže predsjednika Vrhovnog suda i Državnog odvjetnika Republike Hrvatske.

Ustavni sud utvrdio je da Ustav (NN 56/90, 8/98 − pročišćeni tekst) u članku 121., govoreći o nadležnosti Državnog sudbenog vijeća, govori samo o imenovanju i razrješenju te disciplinskoj odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika, ne i o imenovanju, razrješenju i disciplinskoj odgovornosti predsjednika sudova. Za funkciju predsjednika sudova Ustavni sud

Republike Hrvatske ističe da je riječ o upravnoj, a ne sudačkoj funkciji te je stoga protuustavno širiti nadležnost DSV-a da odlučuje o imenovanju, razrješenju i disciplinskoj odgovornosti predsjednika sudova, jer to ne samo da zadire u Ustavom određenu nadležnost toga tijela, nego se i protivi ustavnom načelu diobe vlasti te prirodi stvari. Prema odluci Ustavnog suda „ovlast imenovanja i razrješenja predsjednika sudova od strane DSV-a u nedostatku izričite ustavne odredbe, ne bi se mogla izvesti čak ni po prirodi stvari, jer se predsjednici sudova imenuju radi internog upravljanja sudom i njegovim poslovanjem, to jest radi vođenja poslova sudske uprave, koji po svojoj pravnoj prirodi pripadaju upravnom, a ne sudskom djelokrugu".

Razlozi za ukidanje ovlasti DSV-a da imenuje i razrješuje predsjednike sudova mutatis mutandis primijenjeni su i na ovlasti Županijskog doma da predlaže predsjednika Vrhovnog suda i Državnog odvjetnika Republike Hrvatske, tako da se Odlukom Ustavnog suda ove ovlasti Županijskog doma ukidaju.

Odredbe o vođenju stegovnog postupka pred DSV-om Ustavni sud također je ukinuo zbog zanemarivanja izričitih ustavnih odredbi (zadiranja u ustavnu nadležnost). Naime, Ustav (NN 56/90, 8/98 – pročišćeni tekst) predviđa da DSV o disciplinskoj odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika može odlučivati samo u punom sastavu. Suprotno tomu, Izmjene Zakona o DSV-u (NN 49/99) predviđaju da u disciplinskom postupku u prvom stupnju odlučuje vijeće od tri člana. Iako bi u drugom stupnju o disciplinskoj odgovornosti trebalo odlučivati Državno sudbeno vijeće, u odlučivanju neće odlučivati članovi prvostupanjskog vijeća, a niti onaj član DSV-a protiv kojeg se eventualno vodi postupak. Tako je načelno moguće da uslijed izuzeća članova disciplinskog vijeća i člana o kome se odlučuje o konačnoj disciplinskoj odgovornosti odluči većina od samo šest (od 15) članova DSV-a.

Uz ukidanje odredaba o vođenju disciplinskog postupka za suce, ukinuta je i odredba koja propisuje da prijedlog za razrješenje dužnosti predsjednika ili člana DSV-a prije isteka vremena na koje je izabran može podnijeti, pored ostalih, i samo DSV, također zbog zadiranja u Ustavom određene nadležnosti DSV-a koje to ne propisuju.

Ustavne promjene 2000. (NN 113/2000) izravno su riješile neka sporna pitanja koja su proizlazila iz dotadašnje prakse djelovanja DSV-a, a koja su problematizirana citiranom odlukom Ustavnog suda. Izmijenjen je tako u cijelosti članak 121. Ustava u kojem je sadržan ustavni model imenovanja i razrješenja sudaca i propisan sastav Državnog sudbenog vijeća.

U odnosu na dotadašnji ustavni model ustrojstva Državnog sudbenog vijeća, promijenjen je broj članova (s 15 članova smanjen je na 11), djelokrug rada (DSV prema Ustavu više nije nadležno za imenovanje državnih odvjetnika) i sastav (iz sastava DSV-a isključeni su državni odvjetnici). Određeno je da većina od ukupnog broja članova DSV-a mora biti iz reda sudaca. Također je izričito riješeno i pitanje nekompatibilnosti članstva u DSV-u i položaja predsjednika suda. Sukladno argumentima iz odluke Ustavnog suda od 15. ožujka 2000., Promjene Ustava 2000. jasnije određuju funkciju DSV-a kao tijela sudske samouprave − tijela koje je ograničeno na provođenje postupka imenovanja i razrješenja sudaca i odlučivanje o njihovoj stegovnoj odgovornosti. S druge strane, sudska uprava, koja uključuje organizaciju rada u sudovima, skrb za uredno poslovanje i rad suda i sl., u djelokrugu je predsjednika sudova, pod nadzorom predsjednika viših sudova i ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa. Stoga je dotadašnja praksa da se u velikom broju upravo predsjednici sudova imenuju u Državno sudbeno vijeće ocijenjena suprotnom ustavnoj funkciji tog tijela pa su i ustavne promjene izričito odredile da predsjednici sudova kao tijela sudske uprave ne mogu biti birani za članove DSV-a. Promijenjen je i mandat članova DSV-a (skraćen s 8 na 4 godine) te je mandat pojedinih članova ograničen na dva uzastopna izbora. Izričito je određeno i da predsjednika DSV-a bira samo DSV, i to na mandat od dvije godine.

Odluka Ustavnog suda i ustavne promjene nametnule su potrebu da se izmjenama Zakona o DSV-u hitno uredi ovo područje, kako bi se omogućilo uredno funkcioniranje sudbene vlasti. Izmjene zakona trebale su bitno podići reprezentativnost sastava DSV-a, propisujući postupak koji bi trebao osigurati široki konsenzus struke u predlaganju kandidata koji su istaknuti stručnjaci. S druge strane povećava se demokratičnost i transparentnost postupka obvezatnim predlaganjem više kandidata između kojih se vrši izbor.

Odredbe o postupku imenovanja sudaca znatno su razrađenije kako bi se osiguralo da Državno sudbeno vijeće ne djeluje diskrecijski i samovoljno, već na temelju objektivnih kriterija kvalitete pojedinih kandidata. U postupku se posebno naglašava uloga sudačkih vijeća koja u skladu s izmjenama i dopunama Zakona o sudovima prate i ocjenjuju suce i kandidate za sudačku službu. Razrađene su i usklađene s ustavnim promjenama i odredbe o provođenju stegovnog postupka te uloga pojedinih tijela u postupku imenovanja.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 129/00) donesen je u hitnom postupku 15. 12. 2000., a Vlada Republike Hrvatske kao predlagatelj u

obrazloženju da se zakon donese po hitnom postupku, navela je sljedeće: „Odlukom Ustavnog suda od 15. 3. 2000. određeno je da će ukinute odredbe prestati važiti 31. prosinca 2000., pa DSV nakon tog datuma neće moći djelovati, što bi imalo štetne posljedice jer se ne bi moglo niti imenovati niti razriješiti suce. Radi toga predlaže se da se Zakon donese po hitnom postupku“.

Članak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u (NN 129/00) glasi: „Ovim se Zakonom uređuju uvjeti za izbor članova i predsjednika DSV-a i prestanak njihove dužnosti, postupak za imenovanje i razrješenje sudaca, te postupak za utvrđivanje njihove stegovne odgovornosti, kao i druga pitanja vezana za rad Državnog sudbenog vijeća“.

U djelokrugu DSV-a više nije imenovanje predsjednika sudova i državnih odvjetnika kao ni vođenje postupaka i odlučivanje o njihovom razrješenju ili stegovnoj odgovornosti. Promjenama Ustava 2000. (NN 113/2000) odredba članka 121. propisuje da DSV imenuje, razrješuje i odlučuje o stegovnoj odgovornosti isključivo sudaca. Državno odvjetništvo promjenama Ustava 2000. postaje samostalno i neovisno pravosudno tijelo te ovaj zakon više ne sadrži odredbe koje se tiču državnih odvjetnika. Nadalje, Županijski dom više ne sudjeluje u postupku imenovanja članova i predsjednika DSV-a na način utvrđivanja prijedloga kandidata koje potom bira Zastupnički dom, kako je uređivao Zakon o DSV-u iz 1993. i Izmjene iz 1999., temeljem odredbe članka 121. Ustava iz 1990. (NN 56/90). Isto tako, Županijski dom više ne utvrđuje razloge za razrješenje predsjednika ili člana DSV-a prije isteka vremena na koje su izabrani. Suci više nemaju pravo podnijeti zahtjev za zaštitu Županijskom domu Sabora protiv odluke DSV-a o razrješenju od sudačke dužnosti, kako je to normirao Zakon o DSV-u iz 1993. i Izmjene iz 1999., temeljem Ustava iz 1990. (čl. 120.)

Što se tiče postupka utvrđivanja i predlaganja kandidata za članove DSV-a, Izmjene Zakona normiraju da će „mjerodavni odbor Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora“ (dotad je to radio Županijski dom Sabora Republike Hrvatske) zatražiti od predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Hrvatske odvjetničke komore i dekana pravnih fakulteta (ne više državnog odvjetnika Republike Hrvatske) pokretanje postupka kandidiranja za članove DSV-a. Predsjednik Vrhovnog suda zatražit će od sudova da predlože kandidate iz reda sudaca. Na temelju prikupljenih prijedloga proširena opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske utvrđuje kandidate i svoj prijedlog upućuje mjerodavnom odboru Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, s time da prijedlog kandidata iz reda sudaca mora osigurati zastupljenost kandidata iz sudova različite vrste i stupnja. Kandidate iz reda odvjetnika utvrđuje na temelju prikupljenih prijedloga

Skupština Hrvatske odvjetničke komore, a kandidate iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti sjednica dekana pravnih fakulteta i upućuju ih mjerodavnom odboru Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora. Za svako mjesto u DSV-u svaki ovlašteni predlagatelj mora predložiti najmanje tri kandidata. Mjerodavni odbor Zastupničkog doma zatražit će i od ministra nadležnog za poslove pravosuđa predlaganje osoba za koje smatra da mogu biti kandidati za člana DSV-a.

Odbor će predložiti Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora sve predložene kandidate koji ispunjavaju uvjete za imenovanje. Članove DSV-a bira Zastupnički dom Hrvatskoga sabora. Sedam članova Vijeća bira se iz reda sudaca, dva člana iz reda odvjetnika i dva člana iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti. Članovi DSV-a između sebe biraju predsjednika i zamjenika predsjednika tajnim glasovanjem na vrijeme od dvije godine koji moraju biti iz reda sudaca. Ovim odredbama operacionalizira se članak 121. Promjene Ustava 2000. (NN 113/2000).

Izmjene Zakona o DSV-u (NN 129/2000) propisuju da je predsjednik DSV-a dužan 6 mjeseci prije isteka vremena na koje je član DSV-a izabran izvijestiti o tome mjerodavni odbor Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora. Članu DSV-a prestaje dužnost u DSV-u po sili zakona danom kad mu prestane dužnost koju je obavljao u vrijeme kada je izabran za člana DSV-a.

Član DSV-a bit će razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran zbog neopravdanog neobavljanja ili neurednog obavljanja dužnosti člana DSV-a. Također, član DSV-a bit će razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran: ako to sam zatraži, ako bude osuđen na kaznu zatvora, ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost, ako primi državljanstvo druge države, te ako bude imenovan predsjednikom suda, danom stupanja na dužnost. Promjenama Ustava 2000. i izmijenjenim člankom 121. određeno je da predsjednici sudova ne mogu biti birani za članove DSV-a. Stoga je Izmjenama Zakona o DSV-u dodana nova odredba da članu DSV-a prestaje dužnost ako bude imenovan predsjednikom suda.

Prijedlog za razrješenje dužnosti člana DSV-a prije isteka vremena na koje je izabran mogu podnijeti opća sjednica Vrhovnog suda RH, Skupština Hrvatske odvjetničke komore i sjednica dekana pravnih fakulteta, svaki u pogledu članova DSV-a koje su predložili u postupku utvrđivanja kandidata za članove DSV-a. Prijedlog za razrješenje mogu podnijeti mjerodavni odbor Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora i ministar nadležan za poslove pravosuđa. Prijedlog za razrješenje više ne mogu podnijeti „Državni odvjetnik Republike Hrvatske“, „DSV“ i „Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora“, kako je bilo normirano Izmjenama Zakona iz 1999. (NN 49/99).

Postojanje razloga za razrješenje člana DSV-a prije isteka vremena na koje je izabran utvrđuje mjerodavni odbor Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora (Odbor za pravosuđe), a razrješuje ga Zastupnički dom Hrvatskoga sabora. Kako je bilo nužno usklađivanje Zakona o DSV-u s Promjenom Ustava 2000. koja isključuje ulogu Županijskog doma Hrvatskoga sabora u predlaganju predsjednika i članova DSV-a Zastupničkom domu na izbor, ali i u utvrđivanju razloga za njihovo razrješenje prije isteka vremena na koje su izabrani, Izmjenama Zakona iz 2000. postojanje razloga za razrješenje dužnosti člana DSV-a prije isteka vremena na koje je izabran utvrđuje mjerodavni odbor Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora − Odbor za pravosuđe, a ne više Županijski dom.

Izmjenama Zakona o DSV-u 2000. u djelokrugu DSV-a je: „imenovanje sudaca; vođenje stegovnog postupka i odlučivanje o stegovnoj odgovornosti sudaca; odlučivanje o razrješenju sudaca; obavljanje i drugih poslova u skladu sa zakonom“. Više u nadležnosti DSV-a nisu predsjednici sudova, kao ni državni odvjetnici i njihovi zamjenici, u skladu s Promjenom Ustava 2000. (NN 113/2000) i izmijenjenim člankom 121. Ustava koji određuje da DSV imenuje, razrješuje i odlučuje o stegovnoj odgovornosti isključivo sudaca.

Nadalje, Izmjenama Zakona o DSV-u iz 2000. ukida se odredba da predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske imenuje DSV bez oglašavanja slobodnog mjesta predsjednika suda i postupka propisanog zakonom na prijedlog Županijskog doma Hrvatskog državnog sabora, kako je normirao Zakon o DSV-u iz 1999. (NN 49/99). Naime, tu odredbu Ustavni sud proglasio je neustavnom i ukinuo je u ožujku 2000., još prije Promjene Ustava u studenom 2000.

Što se tiče postupka imenovanja sudaca, on je radikalno izmijenjen 2000. godine izmjenama Zakona o DSV-u (NN 129/2000), a temeljem Promjene Ustava 2000. godine. Izmjenama Zakona „slobodno mjesto suca“ (ne više i „predsjednika suda“) objavljuje ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa po službenoj dužnosti ili na prijedlog ovlaštenih osoba (predsjednika suda za koji se imenuje sudac, predsjednika neposredno višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda).

Izmjene zakona donose novu odredbu da „ponovno imenovanje suca po proteku roka od pet godina DSV provodi po službenoj dužnosti bez oglašavanja slobodnog mjesta suca“. Ovo je u kontekstu Promjene Ustava 2000. i izmijenjenog članka 120. koji normira da se suci prigodom prvog stupanja na sudačku dužnost imenuju na 5 godina, a nakon ponovnog imenovanja sudac

obavlja svoju dužnost stalno. Sukladno ustavnoj odredbi Izmjene Zakona o DSV-u 2000. propisuju da DSV po službenoj dužnosti pokreće postupak za ponovno imenovanje suca po proteku roka od 5 godina.

Postupak davanja mišljenja o kandidatima detaljno je propisan Izmjenama zakona. Propisuje se da će nakon proteka roka za podnošenje prijava kandidata, ministar nadležan za poslove pravosuđa zatražiti mišljenje o svim kandidatima za suce od nadležnog sudačkog vijeća (ne više od predsjednika suda i predsjednika neposredno višeg suda). Uz poziv na davanje mišljenja, ministar će sudačkom vijeću dostaviti prijave s dokazima i podacima koje su kandidati priložili, te podatke o kandidatima kojima ministarstvo pravosuđa raspolaže. U postupku davanja mišljenja, sudačko vijeće može zatražiti i podatke o kandidatima za suce: od predsjednika suda u kojem je obnašao dužnost ili od predsjednika neposredno višeg suda, ako je kandidat već obnašao dužnost suca, sudskog savjetnika ili sudačkog vježbenika, te od drugih tijela koja mogu dati podatke relevantne za ispunjavanje općih i posebnih uvjeta za imenovanje suca odgovarajućeg suda, ako kandidat nije obnašao dužnost u pravosuđu. Ako su za kandidata već bile dane ocjene obnašanja dužnosti sudačko će ih vijeće uzeti u obzir pri izradi mišljenja. Mišljenje sudačkog vijeća o kandidatima za sudačka mjesta izrađuje se u pisanom obliku i sadrži obrazloženje o ispunjavanju općih i posebnih uvjeta za imenovanje suca odgovarajućeg suda. U izradi obrazloženja sudačko vijeće uzet će u obzir odredbe članka 52. Zakona o sudovima. Radi se o prvim normiranim mjerljivim kriterijima za ocjenjivanje rada sudaca, koje je potaknula Odluka Ustavnog suda iz ožujka 2000., a uvedeni su u Zakon o sudovima 2000.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima donio je Zastupnički dom 15. 12. 2000. (NN 129/2000), isti dan kada i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u (NN 129/2000). Članak 52. glasi: „Prigodom ocjene obnašanja sudačke dužnosti uzimaju se u obzir: 1) rezultati u radu izraženi kroz kvalitetu rada, broj donesenih odluka i poštivanje rokova u vođenju postupka, 2) stručno znanje, 3) iskazana marljivost, ustrajnost i savjesnost u rješavanju dodijeljenih predmeta, 4) sposobnost usmenog i pisanog izražavanja na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, 5) sposobnost za uspostavljanje korektnog odnosa sa strankama i njihovim zastupnicima i sposobnost za učinkovito provođenje sudske rasprave, 6) odnos prema drugim sucima i djelatnicima suda i ponašanje izvan službe, ako takvo ponašanje može imati utjecaj na obnašanje sudačke funkcije, 7) sudjelovanje i rad u DSV-u i sudačkom vijeću, 8) objavljeni

znanstveni i stručni radovi, sudjelovanje i uspjeh u programima stručnog usavršavanja i drugim znanstvenim i stručnim skupovima, sudjelovanje u praktičnoj nastavi pravnih predmeta i slično."

Izmjene Zakona o DSV-u 2000. normiraju da će prigodom donošenja odluke o imenovanju suca DSV uzeti u obzir mišljenje sudačkog vijeća i odredbe članka 52. Zakona o sudovima. Ovo je 1. put da DSV temeljem mjerljivih i zakonom utvrđenih kriterija odlučuje o imenovanju sudaca.

Nova je i odredba koja propisuje da će „u postupku imenovanja i razrješenja suca, DSV pribaviti mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora" (misli se na Odbor za pravosuđe). Ta zakonska odredba prepisuje odredbu čl. 121. Promjene Ustava 2000.

Izmjenama Zakona 2000. detaljnije se uređuje stegovna odgovornost sudaca. Sudac odgovara za počinjena stegovna djela: 1. Zlouporaba položaja ili prekoračenje službene ovlasti, 2. Neopravdano neobnašanje ili neuredno obnašanje sudačke dužnosti, 3. Obnašanje službe, poslova ili djelatnosti nespojivih sa sudačkom dužnošću, 4. Izazivanje poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti, 5. Povreda službene tajne u svezi s obnašanjem sudačke dužnosti, 6. Nanošenje štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način. Stegovni postupak za stegovno djelo pod točkom 2. pokrenut će se osobito: ako sudac bez opravdanog razloga ne izrađuje i ne otprema sudske odluke u zakonskom roku; ako je sudačko vijeće ocijenilo njegov rad negativnom ocjenom (članak 54. Zakona o sudovima); ako je bez opravdanog razloga, broj odluka koje je donio u jednogodišnjem razdoblju bitno ispod prosjeka u Republici Hrvatskoj.

Izmjenama Zakona o DSV-u 2000. mijenjaju se odredbe koje određuju tijela stegovnog postupka na način da se usklađuju sa Promjenom Ustava 2000. pa „u stegovnom postupku u prvom stupnju odlučuje DSV većinom glasova svih članova".

Ostaje odredba da „ako se stegovni postupak vodi protiv člana DSV-a, taj je član izuzet od odlučivanja u stegovnom postupku". Izmjenama Zakona 2000. briše se odredba da „o žalbi protiv odluka Stegovnog suda odlučuje DSV, bez članova Stegovnog suda", jer više ne postoji Stegovni sud. Iz istog razloga briše se i dotadašnja odredba: „Ako Stegovni sud nije suglasan sa zahtjevom za pokretanje stegovnog postupka, zatražit će da o tome odluči DSV. Odluka DSV-a je konačna" (NN49/99). Naime, odmah odlučuje DSV, Stegovni sud DSV-a se Izmjenama zakona 2000. ukida kao neustavno tijelo.

Ako je ovlašteni predlagatelj u zahtjevu predložio izricanje stegovne kazne razrješenje od dužnosti, DSV će bez odgode odlučiti o privremenom udaljenju od obnašanja dužnosti. Odluka o

privremenom udaljenju mora biti u pisanom obliku i s obrazloženjem. Protiv odluke o privremenom udaljenju žalba nije dopuštena. Privremeno udaljenje od obavljanja dužnosti određuje se na rok od tri mjeseca. Po proteku tog roka može ga DSV iz opravdanih razloga na jednak način produljiti za daljnja tri mjeseca. Sveukupno ono može trajati do pravomoćnog okončanja stegovnog postupka. U postupku odlučivanja o stegovnoj odgovornosti sucu protiv kojeg se postupak vodi, mora se pružiti mogućnost da iznese svoju obranu osobno ili po branitelju kojega izabere.

Temeljem Promjene Ustava 2000. briše se odredba da „o zahtjevu suca za zaštitu protiv odluke kojom je izrečena ili potvrđena kazna razrješenja od sudačke dužnosti, odlučuje Županijski dom Hrvatskoga državnog sabora".

Izmjene Zakona o DSV-u (NN 129/2000) donose novu odredbu vezano uz pravo suca na podnošenje žalbe na odluku o razrješenju od sudačke dužnosti, odnosno na odluku o stegovnoj odgovornosti, koju je donio DSV, a koja je usklađena s člankom 120. Promjene Ustava (NN 113/2000). Tako protiv odluke DSV-a o razješenju odnosno stegovnoj odgovornosti sudac ima pravo žalbe koja odgađa izvršenje odluke. Žalba se u roku od 15 dana od dana dostave odluke podnosi Ustavnom sudu koji o njoj odlučuje na način i po postupku kako je određeno Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, u roku od 30 dana od primitka žalbe. Odluka Ustavnog suda isključuje pravo na ustavnu tužbu.

U prijelaznim i završnim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u (NN 129/2000), kojeg je Zastupnički dom Hrvatskog sabora donio 15. 12. 2000., neposredno nakon donošenja Promjene Ustava 9. 11. 2000., navodi se da će se „izbor članova DSV-a po odredbama tog Zakona obaviti u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu Zakona. Danom izbora novih članova DSV-a prestaje mandat članovima DSV-a izabranima prema odredbama Zakona o DSV-u (NN 58/93 i 49/99)".

8.3.3. Početak usklađivanja Zakona o Državnom sudbenom vijeću s acquis communautaire

Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske EU formalno su započeli 3. 10. 2005. u Luxembourgu održavanjem prvog sastanka Međuvladine konferencije između država članica EU i Republike Hrvatske o pristupanju Hrvatske EU na kojem su razmijenjena Opća stajališta Republike Hrvatske i EU. Neposredno nakon početka pregovora Hrvatske s EU, Hrvatski sabor

donio je još jedne Izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću, u studenom 2005. Iste godine (2005.) Hrvatska je donijela svoju prvu Strategiju reforme pravosuđa, s Planom djelovanja, koja predstavlja sveobuhvatan dokument s potrebnim mjerama reforme pravosuđa i prilagodbe pravosudnog sustava za ulazak Hrvatske u EU.

U tom kontekstu treba gledati i zakonske izmjene iz 2005., koje je Hrvatski sabor donio u redovnom postupku u dva čitanja: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću* izglasan je na 17. sjednici u 5. sazivu, 29. 11. 2005., većinom glasova, sa 78 glasova „za“, 15 „protiv“ i 3 „suzdržana“ glasa (NN 150/2005). Ovo su bile već treće izmjene Zakona o DSV-u, ali prve upućene u zakonodavnu proceduru kao P.Z.E. (zakonski prijedlog iz uskladbe), kojima se nacionalno zakonodavstvo usklađivalo s acquis communautaire.

Zakon o DSV-u donesen je 1993. godine (NN 58/93), mijenjan je i dopunjavan 1999. i 2000. − zakonima o izmjenama i dopunama koji su objavljeni u NN 49/99 i 129/00, kao i Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske iz ožujka 2000. Izmjene Zakona o DSV-u iz 2005. usuglašene su s odredbama novog Zakona o sudovima koji je donesen paralelno s ovim izmjenama, također kao jedan od zakona iz paketa pravosudne reforme u cilju prilagodbe pravosudnog sustava Hrvatske ulasku u EU.

Izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u 2005. vraća se Stegovno vijeće od 3 člana koje zbog ekonomičnosti postupka provodi stegovni postupak, utvrđuje činjenice i sačinjava prijedlog odluke, ali ne odlučuje. Stegovno vijeće imenuje se odlukom DSV-a, koje odlučuje u stegovnim postupcima.

Izmjenama Zakona iz 2005. propisuje se da će pri donošenju odluke o imenovanju suca, DSV uzeti u obzir mišljenje sudačkog vijeća i mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskoga sabora, kao i odredbu članka 74. stavka 7. i 8. Zakona o sudovima, koja glasi: „Prilikom imenovanja sudaca mora se voditi računa o zastupljenosti sudaca pripadnika nacionalnih manjina, sukladno odredbama članka 22. stavka 2. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Kada pripadnici nacionalnih manjina podnose prijavu na objavljeno slobodno sudačko mjesto, imaju se pravo pozivati na ostvarivanje prava koja im pripadaju sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina“ (NN 150/05). Naime, u međuvremenu, od posljednjih Izmjena zakona o DSV-u 2000., donesen je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina 2002., i s njime se trebao usuglasiti tekst Zakona o DSV-u, što je učinjeno Izmjenama 2005.

Značajna novina Izmjena Zakona o DSV-u iz 2005. je da je pojačan utjecaj Odbora za pravosuđe Hrvatskoga sabora na odlučivanje DSV-a o imenovanju sudaca, čije mišljenje, uz mišljenje sudačkog vijeća, DSV treba „uzeti u obzir“ prilikom donošenja odluke o imenovanju suca. Izmjenama Zakona 2000. (NN 129/2000) DSV je bio obvezan samo mišljenjem sudačkog vijeća i odredbom članka 52. Izmjena Zakona o sudovima (NN 129/2000) kojima su propisani kriteriji za vrednovanje rada sudaca, ne i mišljenjem Odbora za pravosuđe Sabora, koje je DSV samo trebao pribaviti. Konkretno, Izmjenama Zakona o DSV-u iz 2000. (NN 129/00) bilo je normirano da će DSV „u postupku imenovanja i razrješenja sudaca pribaviti mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskog sabora“, a ta odredba prepisuje odredbu članka 121. Promjene Ustava 2000. (NN 113/00). Izmjenama Zakona o DSV-u 2005. (NN 150/2005) Odbor za pravosuđe Hrvatskoga sabora ima direktan utjecaj na odluku DSV-a o imenovanju sudaca, što je neposredno miješanje zakonodavne vlasti u poslove i djelokrug sudbene vlasti, a što će daljnjim izmjenama Zakona o DSV-u biti brisano, uvjetovanjem od strane EU za završetak pregovora.

8.3.4. Ispunjavanje mjerila za otvaranje pregovora u Poglavlju 23.

Daljnje izmjene Zakona o DSV-u uslijedile su u 6. sazivu u kojem su otvoreni i zatvoreni pregovori u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava. Upravo je normativno koncipiranje DSV-a kao samostalnog tijela sudbene vlasti i njegovo formiranje i funkcioniranje na novim ustavnim i zakonskim osnovama, bio jedan od glavnih uvjeta za zatvaranje Poglavlja 23. Zakon se ponajprije usklađivao s acquis communautaire, i to čak u tri zakonske novele tijekom 6. saziva, a zakonske prijedloge koje je Vlada Republike Hrvatske upućivala u saborsku proceduru pratili su potrebni instrumenti usklađivanja: Izjava o usklađenosti i Usporedni prikaz. Radi se o P.Z.E. 383, P.Z.E. 576 i P.Z.E. 793. Ukratko ću izložiti sve izmjene Zakona o DSV-u donesene tijekom 6. saziva, značajne za otvaranje i zatvaranje pregovora u Poglavlju 23.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (P.Z.E. 383) Vlada kao predlagatelj uputila je u redovnu saborsku proceduru u dva čitanja 19. lipnja 2009. Rasprava o Prijedlogu zakona vođena je na 11. sjednici Sabora u 6. sazivu 1. srpnja 2009., a glasovanjem je Prijedlog prihvaćen 3. srpnja 2009., većinom glasova, sa 97 glasova „za“ i 1 glas „protiv“. Prije rasprave na plenarnoj sjednici o Prijedlogu su raspravljala sljedeća radna

tijela: Odbor za europske integracije, Odbor za pravosuđe i Odbor za zakonodavstvo. Vlada je predsjedniku Sabora 3. prosinca 2009. dostavila Konačan prijedlog zakona, o kojem je rasprava vođena na 15. sjednici 9. prosinca 2009., a 11. prosinca 2009. zastupnici su prihvatili tekst Konačnog prijedloga i donijeli Zakon većinom glasova, sa 104 glasa „za“ i 3 „suzdržana“ glasa. To su bile već četvrte izmjene Zakona o DSV-u. Zakon je objavljen u NN 153/2009.

Isti dan kad je donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću, donesen je i Zakon o Pravosudnoj akademiji (NN 153/2009), te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 153/2009), a objedinjena rasprava o sva tri zakonska prijedloga vođena je 9. prosinca 2009. na 15. sjednici Hrvatskoga sabora u 6. sazivu. O paketu pravosudnih zakona glasovalo se 11. prosinca 2009. Sva tri zakona donesena su gotovo jednoglasno: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u donesen je sa 104 glasa „za“ i 3 „suzdržana“, Zakon o Pravosudnoj akademiji sa 107 glasova „za“ i 2 „suzdržana“, a Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima sa 110 glasova „za“ i 2 „suzdržana“ glasa. Pola godine nakon njihovog donošenja otvoreni su pregovori u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava 30. lipnja 2010., a neposredno prije toga izglasane su Promjene Ustava 16. 6. 2010.

Za donošenje izmjena Zakona o DSV-u 2009., kao i Zakona o Pravosudnoj akademiji te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, bila je presudna Preporuka Vijeća Europe broj R (94) Vijeća ministara državama članicama o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca od 13. listopada 1994. koja uređuje da države članice trebaju omogućiti odgovarajuću obuku kandidatima za pravosudne dužnosti prije njihovog imenovanja. Prema toj preporuci sve zemlje članice EU, sa manjim razlikama s obzirom na specifičnosti utvrdile su kriterije za imenovanje sudaca i državnih odvjetnika i ustrojile posebne oblike pripreme i edukacije kandidata za ove funkcije, kako bi se razina profesionalnosti i njihove odgovornosti podigla na viši nivo.

Uvažavajući navedenu preporuku Vijeća Europe, Ministarstvo pravosuđa izradilo je Stratešku studiju za izradu jedinstvenih, objektivnih i transparentnih kriterija za ulazak u sudačku i državnooodvjetničku profesiju i osnivanje Državne škole za pravosudne dužnosnike koju je Vlada RH prihvatila zaključkom od 19. prosinca 2008. Državna škola za pravosudne dužnosnike osniva se radi stjecanja stručnih znanja i vještina potrebnih za obnašanje dužnosti suca i zamjenika državnog odvjetnika, čime se osigurava načelo profesionalnosti, time i neovisnosti pravosudnih dužnosnika. U provedbi Strateške studije Sabor je usvojio Izmjene i dopune Zakona o sudovima 2009. koje propisuju da kandidati za suce obavezno moraju završiti Državnu školu za

pravosudne dužnosnike kako bi mogli biti imenovani za suce i to prvenstveno za suce prekršajnih, općinskih, trgovačkih i upravnih sudova kada se prvi puta imenuju za suce na tim sudovima. Nakon položenog pravosudnog ispita kandidati se javljaju na oglas za prijam u Državnu školu za pravosudne dužnosnike, pristupaju prijamnom ispitu za upis u Državnu školu i nakon uspješno završene Škole imenuju se za suca.

U provedbi Strateške studije Sabor je 2009. donio i Izmjene i dopune Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Zakon se dopunjuje novim odredbama u Glavi IV. Postupak imenovanja sudaca. Propisuje se da kandidati koji se prvi put imenuju za suca pristupaju provjeri znanja pred DSV-om. Provjera znanja sastoji se od pisanja dvije radnje koje predstavljaju izradu cjelovitih prvostupanjskih presuda utemeljenih na konkretnom spisu predmeta, a vrsta predmeta određuje se prema vrsti suda za koji su se kandidati javili na oglas za suca. Kandidati mogu iz pisanih radnji ostvariti najviše 100 bodova. Kandidati koji su ostvarili najbolji uspjeh na provjeri znanja pozivaju se na usmeni razgovor na kojem se ocjenjuje motiviranost kandidata za rad u pravosuđu, sposobnost za rješavanje sukoba i donošenje odluka, osjećaj za pravdu i odgovorno obnašanje sudačke dužnosti. Na usmenom razgovoru može se ostvariti najviše 50 bodova. Na temelju rezultata provjere znanja i usmenog razgovora DSV sastavlja listu prvenstva i donosi odluku o imenovanju. Izbor kandidata za suce mora biti utemeljen na postignutom zbroju bodova utvrđenih na listi prvenstva koja se potom objavljuje na web stranicama DSV-a. DSV donosi Pravilnik o načinu i provođenju, te ocjenjivanju pisanog ispita i usmenog razgovora. Pravilnik je DSV dužno donijeti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Izmjena Zakona.

Razvidno je da je čitav postupak izbora u nadležnosti DSV-a. Propisuje se da kandidati koji se prvi puta imenuju za suca, pristupaju provjeri znanja pred DSV-om. Radi se o prijelaznim pravilima za imenovanje sudaca koja vrijede do 31. 12. 2012., jer od 1. 1. 2013. za suca mogu biti imenovani samo oni kandidati koji su uspješno završili dvogodišnje školovanje u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike.

U postupku prijama u Državnu školu za pravosudne dužnosnike kandidati polažu prijamni ispit i upisuju se kao polaznici Državne škole za pravosudne dužnosnike za određeni sud. Posebnim zakonom (Zakon o Pravosudnoj akademiji) propisuje se osnivanje, ustroj i način rada Državne škole za pravosudne dužnosnike te prijam kandidata u Državnu školu i način polaganja završnog ispita. Nakon uspješnog završetka Državne škole, DSV će imenovati kandidate za suce za onaj sud za koji su primljeni u Državnu školu. Odluka DSV-a mora biti utemeljena na završnoj

ocjeni koju je kandidat postigao u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike tako da DSV donosi listu prvenstva kandidata koji su završili Državnu školu na temelju postignute završne ocjene u Državnoj školi (NN 153/2009). Te odredbe stupaju na snagu 1. 1. 2013.

U postupku napredovanja suca, kad se suci javljaju na viši sud, Izmjene Zakona o DSV-u iz 2009. propisuju da će DSV (ne više ministar pravosuđa) zatražiti od sudačkog vijeća ocjenu obnašanja sudačke dužnosti za posljednje tri godine. Na temelju zbroja bodova iz ocjena o obnašanju sudačke dužnosti u posljednje tri godine, DSV izrađuje listu prvenstva kandidata. Dakle, ministar pravosuđa više ne podnosi DSV-u listu kandidata koji ispunjavaju uvjete za imenovanje, već DSV donosi listu prvenstva kandidata, na temelju zbroja bodova koje je sudac ostvario u ocjenama obnašanja sudačke dužnosti u posljednje tri godine, koje daju sudačka vijeća. Metodologiju izrade ocjene obnašanja sudačke dužnosti donosi DSV, a ona predstavlja jedinstvene, objektivne i transparentne kriterije na temelju kojih se utvrđuje ocjena obnašanja sudačke dužnosti. Cilj je bio postići objektivnost i transparentnost u vrednovanju rada sudaca, otklanjajući moguće subjektivizme i omogućujući objektivan pristup napredovanju u karijeri. Odluka o imenovanju suca na drugi sud mora biti utemeljena na rezultatima kandidata koji su prikazani na listi prvenstva.

Izmjenama Zakona o DSV-u iz 2009. i nadalje se propisuje da će „u postupku imenovanja i razrješenja sudaca, DSV pribaviti mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskoga sabora. Međutim, više nema odredbe da će „pri donošenju odluke o imenovanju suca DSV uzeti u obzir mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora“, kako je stajalo u Izmjenama zakona iz 2005. To znači da je DSV dužan i dalje pribaviti mišljenje Odbora za pravosuđe Sabora, ali *nije više vezan njihovim mišljenjem*, što je značajna promjena i pomak u pravcu neovisnosti sudbene vlasti. Već za pola godine Promjenom Ustava 2010. i posljedično zakonskim izmjenama bit će ukinuta odredba koja je normirala da DSV u postupku imenovanja i razrješenja sudaca pribavlja mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskoga sabora.

Izmjenama Zakona 2009. modificiraju se odredbe koje normiraju stegovni postupak. Stegovni postupak za stegovno djelo *neuredno obnašanje sudačke dužnosti* pokrenut će se osobito: ako sudac bez opravdanog razloga ne izrađuje i ne otprema sudske odluke; ako je sudačko vijeće ocijenilo rad suca negativnom ocjenom; ako je bez opravdanog razloga broj odluka koje je sudac donio u jednogodišnjem razdoblju bitno ispod prosjeka u Hrvatskoj. Ako je pokrenut stegovni postupak protiv suca za novo stegovno djelo *„nepostupanje po odluci*

neposredno višeg suda" iz članka 27. i 28. Zakona o sudovima (pravo na suđenje u razumnom roku), DSV je dužno o tome obavijestiti nadležno državno odvjetništvo.

Za počinjena stegovna djela mogu se izreći sljedeće stegovne kazne: ukor; novčana kazna do jedne trećine plaće ostvarene u prethodnom mjesecu kroz najdulje šest mjeseci; razrješenje od dužnosti. Tijela stegovnog postupka i dalje su DSV i Stegovno vijeće od tri člana koje provodi stegovni postupak, utvrđuje činjenice i predlaže DSV-u odluku.

Izmjene i dopune Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 2009., uz druga dva zakona iz paketa pravosudne reforme, Zakon o Pravosudnoj akademiji i Izmjene i dopune Zakona o sudovima, koji su doneseni isti dan, 11. prosinca 2009., početak su ispunjavanja obveza iz pregovaračkog Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, vezano uz ispunjavanje mjerila za otvaranje tog poglavlja gdje se od Hrvatske tražilo da pokaže mjere za poboljšanje neovisnosti, nepristranosti i profesionalizma pravosuđa, posebno u imenovanju i upravljanju karijerama sudaca i državnih odvjetnika.

Sva tri zakonska prijedloga nosila su oznaku P.Z.E. „prijedlog europskog zakona". Iako nije bilo zakonske prepreke da se zakoni donesu u hitnoj proceduri, jer se radilo o usklađivanju s acquisem, sva tri zakona prolazila su redovnu proceduru donošenja u dva čitanja, kako bi bilo dovoljno vremena za doradu teksta prijedloga na saborskim radnim tijelima - odborima.

Cilj izmjena Zakona o DSV-u 2009. bilo je usvajanje novih odredbi u cilju postizanja veće neovisnosti i profesionalnosti hrvatskih sudaca osiguravanjem jedinstvenih, objektivnih i transparentnih kriterija za ulazak i napredovanje u sudačkoj profesiji. U tom smislu osniva se Pravosudna akademija, a u sklopu nje Državna škola za pravosudne dužnosnike, a njeno osnivanje prati kako ovaj zakon, tako i Izmjene i dopune Zakona o sudovima te Zakon o Pravosudnoj akademiji.

Uvažavajući preporuke Vijeća Europe, Ministarstvo pravosuđa izradilo je Stratešku studiju za izradu jedinstvenih, objektivnih i transparentnih kriterija za ulazak u sudačku i državnoodvjetničku profesiju i osnivanje Državne škole za pravosudne dužnosnike, koju je Vlada prihvatila 19. prosinca 2008. godine, a za provedbu te Strateške studije bilo je potrebno donijeti sva tri zakona, kojima se propisuje da kandidati za suce obavezno moraju završiti Državnu školu za pravosudne dužnosnike kako bi mogli biti imenovani za suce, a to znači da se nakon položenog pravosudnog ispita kandidati javljaju na oglas za prijam u Državnu školu, pristupaju prijamnom ispitu i nakon uspješno završene Državne škole imenuju se za suce. Od 1. 1. 2013.

uvjet za imenovanje kandidata za suce je završena Državna škola, a do tada vrijede prijelazne odredbe koje također uvode objektivne i mjerljive kriterije valoriziranja kandidata za suce, kako onih koji prvi put ulaze u sustav, tako i onih koji su u postupku napredovanja.

8.3.5. Novi Zakon o DSV-u i ispunjavanje mjerila za zatvaranje Poglavlja 23.

Da bi mogla zaokružiti pravosudnu reformu, ponajprije u cilju usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom i ispuniti mjerila za zatvaranje pregovaračkog Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, Hrvatska je pristupila Promjeni Ustava 2010. i posljedično uskladila s ustavnim promjenama zakonske odredbe u nizu pravosudnih zakona koji su prolazili već višegodišnju reformu.

U kontekstu ustavnih promjena 2010. već sam razmatrala Izmjene i dopune Zakona o Pravosudnoj akademiji koje je Sabor donio 29. listopada 2010. (NN 127/2010), a u nastavku ću razmatrati još dva zakona vezana uz ispunjavanje mjerila 2. „Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost u pravosuđu“, za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, koje je pred Hrvatsku postavila EU: novi Zakon o Državnom sudbenom vijeću i Izmjene i dopune Zakona o sudovima, koje je Sabor donio 1. 10. 2010., temeljem Promjene Ustava 2010. (NN 76/2010).

Novi Zakon o DSV-u (NN 116/2010) predviđen je kao sveobuhvatni zakon koji regulira status sudaca i predsjednika sudova te pitanja vezana uz rad i ustrojstvo DSV-a, a u njega su uključene odredbe o imenovanju, napredovanju, premještaju i razrješenju sudaca i predsjednika sudova, koje su dotad bile sadržane u Zakonu o sudovima.

Novi Zakon o Državnom sudbenom vijeću (NN 116/2010) iz 2010. vezan je prvenstveno uz Promjenu Ustava 2010. koja je nalagala osamostaljenje Državnog sudbenog vijeća od svakog utjecaja kako zakonodavne, tako i izvršne vlasti. Državno sudbeno vijeće ustavno se pozicionira kao samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj, na način da samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještaju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, na temelju kriterija propisanih zakonom, te sudjeluje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i drugog pravosudnog osoblja.

Ono što je bitno za neovisnost DSV-a je da DSV u postupku imenovanja i razrješenja sudaca više nije dužno pribaviti mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, kako je nalagao

dotadašnji Zakon o DSV-u, koji je uporište za tu odredbu imao u tadašnjem Ustavu, članku 123. stavku 2. Ustava (NN 41/2001 - pročišćeni tekst) koji je glasio: „DSV u postupku imenovanja i razrješenja sudaca dužno je pribaviti mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora“. Ta odredba brisana je Promjenom Ustava 2010. (NN 76/2010), a izmijenjena odredba članka 123. izričito naglašava da „DSV, u skladu s Ustavom i zakonom, **samostalno** odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještaju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske“, čime DSV „osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj“ (NN 76/2010). Nadalje, autonomnost DSV-a postiže se i načinom izbora članova tog tijela čiju većinu iz reda sudaca, njih 7, bira sama struka, suci između sebe. Do tada je članove DSV-a izabirao Hrvatski sabor. Naposlijetku, ne manje važno, Promjenom Ustava 2010., izmijenjena odredba članka 123. propisuje i da „DSV sudjeluje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i drugog pravosudnog osoblja“, između ostalog, na način da je u njegovoj nadležnosti postupak upisa kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i postupak polaganja završnog ispita, što je preduvjet za imenovanje suca, a što je također u isključivoj ingerenciji DSV-a. Promjenom Ustava izmijenjen je sastav članova DSV-a na način da DSV ima 7 sudaca, 2 sveučilišna profesora pravnih znanosti i 2 zastupnika Hrvatskoga sabora, od kojih je jedan iz redova oporbe. Također, Promjenom Ustava 2010. proširen je djelokrug DSV-a koje odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještaju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca, ali i *predsjednika sudova*.

Na početku ovog poglavlja izložila sam odredbe promjena Ustava 2010. koje je Sabor donio 16. 6. 2010., a tiču se sudbene vlasti. Te promjene bile su krucijalne kako za otvaranje pregovora u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, tako i za njegovo zatvaranje, te za uspješan završetak ukupnih pregovora za članstvo Hrvatske u EU. Pregovori u Poglavlju 23. otvoreni su 30. lipnja 2010., nekoliko dana nakon donošenja ustavnih promjena 2010., a zatvoreni su točno godinu dana kasnije, 30. lipnja 2011.

Vlada kao predlagatelj dostavila je 1. srpnja 2010. Prijedlog zakona o DSV-u (P.Z.E. 576), neposredno nakon donošenja Promjene Ustava 16. 6. 2010. i dan nakon otvaranja pregovora u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava 30. lipnja 2010. Neposredno prije donošenja ustavnih promjena EU je 25. 5. 2010. usvojila Zajedničko stajalište EU za Poglavlje 23., kojim je utvrdila 10 mjerila za privremeno zatvaranje tog poglavlja, a u mjerilu 2. utvrdila je obvezu zakonskog pozicioniranja DSV-a kao neovisnog tijela, „uključujući i kroz imenovanje

profesionalnih članova od strane profesije kako bi to tijelo obavljalo svoje ključne funkcije profesionalno, neovisno i bez političkog ili drugog utjecaja, posebno kod imenovanja i upravljanja karijerama sudaca te u stegovnim postupcima“. Ovo je kontekst donošenja novog Zakona o DSV-u.

Tekstu prijedloga novog zakona o DSV-u priložena je Izjava o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Europe, u kojoj se navodi da se radi o usklađivanju s pravnim aktima Vijeća Europe i to s Preporukom br. R (94) 12 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca, usvojenoj od strane Odbora ministara, 13. listopada 1994. na 518. sastanku zamjenika ministara, a od ostalih izvora prava navode se Temeljna načela UN-a o nezavisnosti pravosuđa (A/RES/40/32), od 29. prosinca 1985. Prije rasprave na plenarnoj sjednici, o prijedlogu zakona očitovala su se radna tijela Sabora, među njima i Odbor za europske integracije Hrvatskoga sabora koji je utvrdio da je Prijedlog (P.Z.E. 576) usklađen s pravom EU i da ispunjava obveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te je predložio Hrvatskome saboru njegovo prihvaćanje.

Prvo čitanje zakona provedeno je na 18. plenarnoj sjednici u 6. sazivu, 8. srpnja 2010. godine, a 9. srpnja 2010. prihvaćen je Prijedlog zakona, većinom glasova, sa 98 glasova „za“ i 1 „suzdržan“ glas.

Vlada kao predlagatelj podnijela je 9. rujna 2010. Konačni prijedlog zakona o DSV-u. Drugo čitanje provedeno je na 20. sjednici u 6. sazivu, 29. i 30. rujna 2010. godine, a 1. listopada 2010. godine zastupnici su većinom glasova, sa 112 glasova „za“ i 1 „suzdržan“ glas prihvatili novi Zakon o Državnom sudbenom vijeću. Stupanjem na snagu novog Zakona o DSV-u prestao je važiti Zakon o DSV-u iz 1993., sa svim njegovim izmjenama i dopunama (NN 58/93, 49/99, 129/2000, 150/2005 i 153/2009). Sukus pravosudne reforme, ali i ispunjavanja uvjeta za završetak pregovora u Poglavlju 23., vidi se upravo kroz sadržaj novog Zakona o DSV-u. Stoga predstavljam njegove najbitnije elemente.

Novim Zakonom o DSV-u iz 2010. uređuje se postupak i uvjeti za izbor članova i predsjednika DSV-a i prestanak njihove dužnosti, postupak i uvjeti za imenovanje, napredovanje, premještaj i razrješenje sudaca, postupak za utvrđivanje njihove stegovne odgovornosti te postupak za imenovanje i razrješenje predsjednika sudova, te druga pitanja vezana uz rad DSV-a, među njima sudjelovanje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i sudskih službenika, provođenje postupka upisa kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i postupka

polaganja završnog ispita, donošenje Metodologije izrade ocjene sudaca, vođenje osobnih očevidnika sudaca, vođenje i kontrola imovinskih kartica sudaca (čl. 42. Zakona). DSV odlučuje na sjednicama i donosi odluke većinom glasova svih članova DSV-a.

Zakon propisuje da članove DSV-a iz reda sudaca čine 2 suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske, 2 suca županijskog suda, 2 suca općinskog suda i 1 sudac specijaliziranih sudova. Propisuje se cijeli postupak kandidiranja i izbora za članove DSV-a iz reda sudaca pri čemu svaki sudac ima pravo kandidiranja i pravo predlaganja drugog suca za člana DSV-a. Pravo glasa na izborima imaju svi suci u Republici Hrvatskoj. Za kandidate sa svih utvrđenih lista (za članove DSV-a iz reda sudaca Vrhovnog suda, županijskih sudova, općinskih sudova, te specijaliziranih sudova), glasuju svi suci. Za članove DSV-a izabrani su oni kandidati koji su dobili najveći broj glasova na određenoj listi.

Članove DSV-a iz redova sveučilišnih profesora pravnih znanosti biraju svi profesori pravnih fakulteta u Republici Hrvatskoj, a Hrvatski sabor imenuje dva člana iz redova zastupnika od kojih je jedan iz oporbe. Zakon propisuje da za vrijeme obnašanja dužnosti člana DSV-a suci ne mogu biti imenovani na sudačku dužnost u sud višeg stupnja.

U Glavi IV. Zakona „Imenovanje sudaca“, propisuju se uvjeti za imenovanje sudaca, oglašavanje slobodnih sudačkih mjesta, postupak imenovanja sudaca, te postupak napredovanja. Dio odredbi odnosi se na prijelazni period do 31. 12. 2012., a dio na vrijeme od 1. 1. 2013., nakon što prvi polaznici završe Državnu školu za pravosudne dužnosnike, kada će samo oni moći biti imenovani za suce. Zakon propisuje da oglas o slobodnim sudačkim mjestima objavljuje DSV, ne više ministar pravosuđa. Kada DSV za suce imenuje kandidate koji su završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike, „izbor mora biti utemeljen na završnoj ocjeni koju su kandidati ostvarili u Državnoj školi“, normira članak 56. Zakona o DSV-u koji vrijedi od 1. 1. 2013.

Odredba čl. 54. Zakona normira postupak izbora kandidata koji se prvi puta imenuju na sudačku dužnost, ali u prijelaznom razdoblju, tako da taj članak prestaje važiti 31. 12. 2012. kada prvi polaznici Državne škole za pravosudne dužnosnike istu završe i kada će samo oni moći biti imenovani za suce: „Kandidati koji su podnijeli prijave na oglas, a prvi put se kandidiraju za suca, pristupaju provjeri znanja pred Vijećem (DSV). Provjera znanja sastoji se od izrade pisane radnje koja predstavlja izradu cjelovitih meritornih odluka sukladno vrsti i stupnju suda na koji se kandidati za suce imenuju utemeljenih na konkretnom spisu predmeta. Kandidati pisanu radnju izrađuju pod osobnom zaporkom. Kandidati mogu iz pisane radnje ostvariti najviše 100 bodova.

Kandidati na temelju prosjeka ocjena na studiju mogu ostvariti najviše 30 bodova. Kandidati koji su zbrojem bodova dobivenim na provjeri znanja i bodova ostvarenih prosjekom ocjena na studiju ostvarili najbolji uspjeh pozivaju se na usmeni razgovor na kojem se ocjenjuje motiviranost kandidata za rad u pravosuđu, sposobnost za rješavanje sukoba i donošenje odluka, osjećaj za pravdu i odgovorno obnašanje sudačke dužnosti. Na usmenom razgovoru kandidat može ostvariti najviše 20 bodova. Na temelju rezultata provjere znanja, prosjeka ocjena na studiju i usmenog razgovora DSV sastavlja listu prvenstva kandidata i donosi odluku o imenovanju. Lista prvenstva objavljuje se na webu Vijeća i sadrži ukupan zbroj bodova i bodove ostvarene po svakom od kriterija. DSV donosi Pravilnik o načinu provođenja i ocjenjivanja pisanih radnji, o načinu bodovanja ocjena na studiju i načinu provođenja i ocjenjivanja usmenog razgovora".

Radi se, dakle, o mjerljivim kriterijima za ulazak osoba u profesiju koji će vrijediti u prijelaznom vremenu do 31. 12. 2012. sve dok prvi polaznici ne završe dvogodišnji program izobrazbe u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike, čiji uspješan završetak će biti conditio sine qua non za sva daljnja imenovanja na mjesto suca od 1. 1. 2013.

Zakon propisuje i postupak napredovanja sudaca. U postupku napredovanja odnosno kad sudac podnosi prijavu na oglas o slobodnom mjestu suca u sudu višeg stupnja, DSV će od nadležnog sudačkog vijeća zatražiti ocjenu obnašanja sudačke dužnosti. Na temelju ukupnog broja bodova utvrđenog ocjenom obnašanja sudačke dužnosti, DSV izrađuje listu prvenstva kandidata, temeljem koje donosi odluku o imenovanju suca. Lista prvenstva objavljuje se na internetskim stranicama DSV-a i uključuje ukupan broj bodova i bodove ostvarene po svakom od mjerila iz članka 79. Zakona o sudovima.

Kako je novim Zakonom o DSV-u u djelokrugu DSV-a imenovanje i razrješenje predsjednika sudova, Zakon o sudovima ova pitanja više ne uređuje. Ministar pravosuđa više ne imenuje predsjednike sudova već je postupak imenovanja i razrješenja predsjednika sudova u nadležnosti DSV-a. Novi Zakon o DSV-u normira da DSV donosi odluku o imenovanju predsjednika suda na temelju prikupljenih mišljenja od nadležnog sudačkog vijeća i od predsjednika neposredno višeg suda, obavljenog razgovora sa kandidatima i ocjene predloženog programa rada kandidata. Predsjednik suda imenuje se na vrijeme od 4 godine, nakon čega ponovno može biti izabran, ali ne više od 2 mandata uzastopce.

Zakon propisuje stegovni postupak protiv sudaca i utvrđuje stegovna djela i stegovne kazne koje se mogu izreći sucu. Također se utvrđuju razlozi kada sudac može biti udaljen od

dužnosti kao i razlozi za prestanak sudačke dužnosti. Odredbe o stegovnoj odgovornosti suca nisu izmijenjene u odnosu na dotadašnji Zakon o DSV-u, osim što se uvodi stegovno djelo „nepodnošenje imovinske kartice ili neistinito prikazivanje podataka u imovinskoj kartici“. Novi Zakon o DSV-u unosi novu Glavu X. „Imovinske kartice sudaca“, u kojoj se propisuje nadležnost DSV-a da vodi i kontrolira imovinske kartice i osobne očevidnike sudaca. Dotad je odredbama Zakona o sudovima bilo propisano da imovinske kartice i evidencije sudaca vodi Ministarstvo pravosuđa. Budući da novi Zakon o DSV-u regulira sva pitanja koja se tiču imenovanja i napredovanja sudaca, o kojima odlučuje DSV, odlučeno je da i pitanja vođenja imovinskih kartica sudaca i osobnih očevidnika dođe u njegovu nadležnost.

Novi Zakon o DSV-u propisuje da suci koji su imenovani po dotadašnjim propisima na vrijeme od 5 godina nastavljaju obavljati sudačku dužnost stalno, dakle, ne podliježu reizboru, a „pojedinačne odluke o njihovom stalnom imenovanju donijet će DSV u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu Zakona“ (NN 116/2010). Naime, temeljem članka 122. stavka 2. Promjene Ustava 2000. (NN 113/2000), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u iz 2000. (NN 129/2000) propisivao je da se prigodom prvog stupanja na sudačku dužnost suci imenuju na vrijeme od pet godina, a nakon ponovnog imenovanja, sudačku dužnost obavljaju stalno. Promjenom Ustava 2010. ta odredba je ukinuta i suci se imenuju za stalno pa je u skladu sa tom promjenom Ustava valjalo novim Zakonom o DSV-u iz 2010. propisati da suci koji su po dotadašnjim propisima imenovani na vrijeme od pet godina, nastavljaju obavljati sudačku dužnost stalno.

U prijelaznim i završnim odredbama novi Zakon o DSV-u propisuje način i rokove za provedbu izbora novog DSV-a. Naime, tadašnje DSV izabrano od Hrvatskoga sabora 2009. godine, imalo je 7 sudaca, 2 sveučilišna profesora pravnih znanosti i 2 odvjetnika. Izmjenama Ustava 2010. određen je novi sastav DSV-a: 7 članova iz reda sudaca, 2 iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti i 2 iz reda saborskih zastupnika. Budući da tadašnji DSV ni sastavom članova ni načinom izbora nije bio u skladu sa promjenama Ustava 2010. i temeljem njih s novim Zakonom o DSV-u iz 2010., bilo je potrebno provesti izbore i konstituirati novi DSV.

Novi Zakon o DSV-u propisuje da se izbor članova DSV-a po odredbama novog zakona mora obaviti najkasnije u roku od 4 mjeseca od dana stupanja na snagu Zakona. Kako temeljem novog Zakona, samo Državno sudbeno vijeće donosi odluku o raspisivanju izbora za članove DSV-a, to je značilo da će dotadašnje DSV koje je izabrao Hrvatski sabor objaviti u Narodnim

novinama javni poziv za podnošenje kandidature za članove DSV-a iz redova sudaca i obavijestiti dekane pravnih fakulteta u Republici Hrvatskoj i Hrvatski sabor da imenuju članove DSV-a iz svojih redova.

Nadalje, Zakonom o Pravosudnoj akademiji kojeg je Sabor donio 11. 12. 2009. (NN 153/2009) bilo je propisano da će Upravno vijeće Pravosudne akademije najkasnije do 1. listopada 2010. raspisati natječaj za prijam u Državnu školu za pravosudne dužnosnike kandidata za buduće suce i zamjenike državnih odvjetnika. Kako je novim Zakonom o DSV-u kojeg je Sabor donio 1. 10. 2010., temeljem ustavnih promjena 2010., propisano da postupak izbora i upisa kandidata u Državnu školu provodi DSV, to je značilo da je postojeće (staro) DSV moralo provesti taj postupak, jer se novo DSV po odredbama novog Zakona o DSV-u (NN 116/2010) moglo konstituirati tek nakon provedenih izbora za to tijelo, odnosno kako je Zakon nalagao u roku od 4 mjeseca.

Izmjene novog Zakona o Državnom sudbenom vijeću

Vlada kao predlagatelj dostavila je 14. travnja 2011. godine *Prijedlog i konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u (P.Z.E. 793)*, uz prijedlog da se predloženi Zakon donese po hitnom postupku. Prijedlogom zakona dograđuju se odredbe novog Zakona o DSV-u (NN 116/2010) u cilju ispunjavanja mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, što je i bio razlog za donošenje zakona po hitnom postupku.

Prijedlogom se proširuje djelokrug DSV-a na način da Vijeće odlučuje i o imunitetu sudaca, propisuju se slučajevi izuzimanja od obavljanja dužnosti člana Vijeća, predlaže se proširenje stegovnih djela, primjena uvjetne osude, Vijeće za pojedine stegovne postupke može imenovati istražno povjerenstvo radi utvrđivanja činjenica, utvrđuje se obveza Vijeća da obavi usmeni razgovor sa svim kandidatima koji su podnijeli prijavu na oglas o slobodnom mjestu suca i dr. Zastupnici su na 23. sjednici u 6. sazivu, 11. svibnja 2011. raspravljali o Prijedlogu i Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u, u hitnom postupku. Zakon su donijeli 13. svibnja 2011., većinom glasova, sa 91 glas „za“ i 2 „suzdržana“ glasa. Zakon je objavljen u NN 57/2011.

Iz izloženog se vidi da je Hrvatska mijenjala zakone poradi ispunjavanja mjerila sve do nekoliko dana pred zatvaranje pregovora 30. 6. 2011. Međutim, kako su izostali rezultati provedbe *(track record)*, člankom 36. Akta o pristupanju Europska unija je definirala način

praćenja preuzetih obveza iz pregovora (monitoring), koji se provodi od završetka pregovora sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU, što je dokaz nedostatne konsolidacije rezultata i potrebe ulaganja daljnjih napora kako bi se konsolidirala učinkovita provedba pravnog okvira.

8.4. Izmjene Zakona o sudovima i ispunjavanje uvjeta za zatvaranje pregovora s EU

Kako je u paketu pravosudne reforme bio i Zakon o sudovima, koji je u uskoj vezi sa dva već prikazana zakona, Zakonom o Pravosudnoj akademiji i Zakonom o DSV-u, čije donošenje i operacionalizacija su bili uvjetovani od EU za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23., prikazat ću najvažnije odredbe izmjena i dopuna Zakona o sudovima donesene 2009. i 2010. godine. Obje izmjene bile su iznimno važne, prva za otvaranje, a druga za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23., nakon ustavnih promjena iz lipnja 2010.

8.4.1. Izmjenama Zakona 2009. uvedeni mjerljivi kriteriji za ocjenjivanje rada sudaca

Zakon o sudovima donesen je 21. prosinca 2005. (NN 150/05), a Hrvatski sabor donio je izmjene i dopune tog Zakona 9. veljače 2007. (NN 16/07) i 3. listopada 2008. (NN 113/08). U okviru provođenja daljnje reforme pravosudnog sustava i njegovog usklađivanja s pravnom stečevinom EU, bilo je nužno izvršiti i daljnje promjene u Zakonu o sudovima, a među njima propisati nove uvjete za imenovanje sudaca.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (P.Z.E.382) Vlada je uputila u saborsku proceduru u redovnom postupku 19. lipnja 2009., iako se radilo o zakonskom prijedlogu iz uskladbe (P.Z.E.) koji je Vlada kao predlagatelj mogla uputiti u hitnom postupku. Zastupnici su na 11. sjednici u 6. sazivu, 1. srpnja 2009. raspravljali o Prijedlogu zakona, a 3. srpnja 2009. su jednoglasno, sa 99 glasova „za“, prihvatili Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, u prvom čitanju.

Temeljna novina zakonskih izmjena iz 2009. je da se kao uvjet za imenovanje suca utvrđuje da kandidat ima završenu Državnu školu za pravosudne dužnosnike, s time da bi se taj uvjet primjenjivao od 1. 1. 2013. (nakon što prva generacija polaznika Državne škole za

pravosudne dužnosnike istu završi), na način da bi se za suca općinskog, prekršajnog, trgovačkog i upravnog suda mogla imenovati osoba koja ima, uz opće uvjete (hrvatsko državljanstvo, završeni sveučilišni diplomski studij prava i položen pravosudni ispit) i završenu Državnu školu za pravosudne dužnosnike.

Suci koji su imenovani prema propisima koji su na snazi do 31. 12. 2012. nisu dužni završiti Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Do tada (do 31. 12. 2012.) će se primjenjivati odredbe Zakona o sudovima koje propisuju uvjete za imenovanje sudaca u prijelaznom razdoblju.

Ono što je od iznimne važnosti za napredovanje sudaca je da se Izmjenama Zakona o sudovima iz 2009. u čl. 79. uvode jedinstvena i objektivna mjerila na temelju kojih sudačka vijeća ocjenjuju rad sudaca. Primjenom tako razrađenih mjerila sudačka vijeća moći će s većom objektivnošću ocijeniti rad suca. To je važno radi utvrđivanja kvalitete obnašanja sudačke dužnosti, što je pretpostavka za napredovanje u sudačkoj karijeri. Ocjena koju sudac dobiva za svoj rad od sudačkog vijeća, temeljena na jednoobraznim kriterijima, omogućuje DSV-u objektivan uvid u rad suca i daje mu temelj za donošenje odluke o napredovanju suca.

Sudačko vijeće donosi ocjenu o obnašanju sudačke dužnosti temeljem utvrđene Metodologije izrade ocjene sudaca koju donosi DSV. Izmjenama zakona o sudovima 2009. propisuje se da će DSV, uz prethodno mišljenje Vijeća kojeg čine predsjednici svih sudačkih vijeća u Republici Hrvatskoj i Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske, utvrditi Metodologiju izrade ocjene sudaca. (Dotad je Metodologiju izrade ocjene sudaca utvrđivalo Vijeće kojeg čine predsjednici svih sudačkih vijeća u Republici Hrvatskoj (NN 113/08).

Kako su upravo mjerljivi i u zakon ugrađeni kriteriji za imenovanje i napredovanje sudaca bili presudni za završetak pregovora u Poglavlju 23., prikazat ću kriterije po kojima su se ocjenjivali suci u postupku napredovanja. Oni su propisani člankom 79. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 153/2009), a na njih se poziva novi Zakon u DSV-u (NN 116/2010) kada govori o imenovanju sudaca na viši sud u postupku napredovanja.

Članak 79. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2009. glasi: „Sudačko vijeće ocjenjuje suca prema sljedećim mjerilima: 1) je li sudac donio broj odluka koje je trebao donijeti na temelju okvirnih mjerila za rad sudaca, pri čemu će se utvrditi rezultat rada po vrstama predmeta, u apsolutnim brojevima i postotku, rad na težim predmetima, te navesti opravdane razloge ako sudac nije donio broj odluka na temelju okvirnih mjerila za rad suca; 2) je li sudac poštovao rokove za donošenje i izradu odluka; 3) kakve su odluke donesene povodom pravnih

lijekova (potvrđene, ukinute ili preinačene) u apsolutnom broju, u odnosu na ukupan broj donesenih odluka, u odnosu na broj odluka u predmetima u kojima je izjavljen pravni lijek, te koliko je odluka ukinuto zbog bitnih povreda postupka; 4) je li sudac sudjelovao u oblicima stručnog usavršavanja u Pravosudnoj akademiji ili se stručno usavršavao u raznim oblicima stručnog usavršavanja; 5) je li sudac sudjelovao u međunarodnim oblicima stručnog usavršavanja; 6) je li sudac objavljivao znanstvene i stručne radove, 7) je li sudac završio poslijediplomski specijalistički studij ili poslijediplomski sveučilišni studij i stekao akademski stupanj doktora znanosti; 8) je li sudac sudjelovao kao nastavnik ili suradnik u nastavi na sveučilišnom diplomskom studiju prava; 9) je li sudac obavljao poslove mentora radi praćenja rada vježbenika i skrbio o njegovom stručnom obrazovanju ili bio predsjednik odjela; 10) je li sudac sudjelovao u radu upravnog i programskog vijeća Pravosudne akademije; 11) je li sudac sudjelovao u radu međunarodnih organizacija i misija; 12) je li sudac sudjelovao u radnim tijelima na pripremi nacrta i drugih propisa; 13) je li sudac upućen na rad u drugi sud u smislu čl. 102. i 103. Zakona o sudovima; 14) je li sudac upućen na rad u Ministarstvo pravosuđa i ocjena njegova rada u Ministarstvu; 15) je li kao predsjednik suda uspješno obavljao poslove sudske uprave; 16) ostale aktivnosti i postupci koji omogućavaju da se što potpunije utvrdi kako sudac ispunjava svoje sudačke obveze.“ (NN 153/09).

Izmjenama Zakona o sudovima iz 2009. propisuje se kojom ocjenom sudačko vijeće može ocijeniti rad suca. Ocjena obnašanja sudačke dužnosti može biti: 1) izvrsno obnaša sudačku dužnost 130-150 bodova, 2) vrlo uspješno obnaša sudačku dužnost 110-130 bodova, 3) uspješno obnaša sudačku dužnost 90-110 bodova, 4) zadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost 70-90 bodova, 5) nezadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost: manje od 70 bodova. Sudačko vijeće utvrđuje ocjenu koja je rezultat zbroja bodova na temelju Metodologije za izradu ocjene sudaca. Ocjena se donosi javnim glasovanjem.

Propisuje se obveza predsjednika suda da utvrđuje za prethodnu kalendarsku godinu ispunjava li sudac svoje sudačke obveze prema kriterijima iz članka 79. Ako utvrdi da sudac ne ispunjava obveze, da bez opravdanog razloga nije donio u jednogodišnjem razdoblju broj odluka utvrđen Okvirnim mjerilima za rad sudaca ili da neuredno obnaša sudačku dužnost, predsjednik suda dužan je pokrenuti stegovni postupak protiv suca pred DSV-om sukladno Zakonu o DSV-u, a za predsjednika suda stegovni postupak pokreće predsjednik neposredno višeg suda.

I dalje predsjednike sudova imenuje ministar pravosuđa, ali na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a ne kao što je bilo do tada „između kandidata koje predloži sudačko vijeće“ (NN 150/2005). Sudačko vijeće i dalje utvrđuje kandidate koji ispunjavaju uvjete za predsjednika suda, daje ocjenu o obnašanju sudačke dužnosti i mišljenje o kandidatima koje dostavlja Ministarstvu pravosuđa i predsjedniku Vrhovnog suda, ali više ne podnosi ministru prijedlog kandidata, budući da predsjednika suda imenuje ministar na temelju prijedloga predsjednika Vrhovnog suda (NN 153/09). Kandidati za predsjednika suda uz svoju prijavu moraju dostaviti i program rada za navedeni sud.

Izmjenama zakona propisuje se da polaznici Državne škole za pravosudne dužnosnike imaju status višeg sudskog savjetnika u sudu u kojem su primljeni u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i zapošljavaju se na vrijeme od 2 godine.

U Izjavi o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Europe, koju je Vlada kao predlagatelj zakonskog prijedloga dostavila u prilogu, i za ovaj zakonski prijedlog navodi se „Preporuka br. R (94) 12 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca“, usvojena od strane Odbora ministara 13. 10. 1994., kao pravni akt Vijeća Europe s kojim je potrebno izvršiti usklađenje Zakona o sudovima. Što se tiče usklađenosti s ostalim izvorima prava, navode se Temeljna načela UN-a o nezavisnosti pravosuđa od 29. 12. 1985. S istim pravnim aktima usklađivani su i prijedlozi zakona o Pravosudnoj akademiji i Državnom sudbenom vijeću. Odbor za europske integracije na svojoj 35. sjednici 24. 6. 2009. raspravljao je o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (P.Z.E. 382) i utvrdio da je usklađen s pravnom stečevinom EU, te predložio Saboru prihvaćanje Prijedloga zakona u prvom čitanju.

Odbor za pravosuđe na 32. sjednici održanoj 29. 6. 2009. razmotrio je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima kao matično radno tijelo. Članovi Odbora jednoglasno su podržali predložene izmjene i dopune. Istaknuto je da mjerila za ocjenjivanje sudaca iz članka 79. trebaju biti ključ za donošenje metodologije izrade ocjene sudaca. Upozoreno je, budući da Prijedlog sadrži odredbe o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike, da je predlagatelj trebao uputiti u postupak i Prijedlog zakona o Pravosudnoj akademiji u sklopu koje djeluje Državna škola, radi lakšeg razumijevanja. To je i učinjeno 1. 10. 2009., kada je Vlada u redovnu proceduru uputila Zakon o Pravosudnoj akademiji, a 2. čitanje provedeno je u objedinjenoj raspravi sa Konačnim prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o

sudovima i Konačnim prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću, 9. 12. 2009. Naime, s obzirom da se Izmjenama zakona o sudovima propisuju novi uvjeti za imenovanje sudaca koji će se primjenjivati od 1. 1. 2013., odredbe Zakona trebalo je uskladiti sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji i Zakonom o DSV-u, jer sva tri zakona uređuju postupak imenovanja sudaca sukladno novim objektivnim i transparentnim kriterijima.

Sva tri zakona izglasana su 11. 12. 2009. na 15. sjednici u 6. sazivu Sabora gotovo jednoglasno, a objavljeni su u NN 153/2009. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, zastupnici su usvojili sa 110 glasova „za“ i 2 „suzdržana“ glasa. Izmjene zakona o sudovima, koje je Sabor donio 11. 12. 2009. stupaju na snagu osmog dana od dana objave u Narodnim novinama, osim članaka kojima se propisuju novi uvjeti za imenovanje sudaca, koji stupaju na snagu 1. 1. 2013., nakon što prva generacija polaznika Državne škole za pravosudne dužnosnike - kandidata za suce, završi Državnu školu. Metodologiju izrade ocjene sudaca DSV je dužno donijeti u roku od 3 mjeseca od stupanja na snagu Izmjena i dopuna Zakona o sudovima.

8.4.2. Izmjene Zakona o sudovima 2010. u cilju zatvaranja pregovora u Poglavlju 23.

Ni pola godine nakon donošenja Izmjena Zakona o sudovima u prosincu 2009. (NN 153/2009), Hrvatski sabor donio je Promjene Ustava 16. lipnja 2010., koje su zahtijevale ponovne intervencije u tekst Zakona o sudovima, kao i intervencije u Zakon o DSV-u *(prethodno prikazano)* i u Zakon o Pravosudnoj akademiji *(prethodno prikazano).*

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (P.Z.E. 577) Vlada kao predlagatelj uputila je u redovnu saborsku proceduru 1. 7. 2010. Iako se radilo o prijedlogu iz uskladbe, koji je Vlada mogla uputiti u hitnom postupku, zakon se donosio u dva čitanja na plenarnoj sjednici. Kako se tim prijedlogom usklađuje zakonodavstvo Republike Hrvatske sa zakonodavstvom EU, u prilogu je dostavljena Izjava o njegovoj usklađenosti s pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Europe.

Zastupnici su o Prijedlogu zakona u prvom čitanju raspravljali na 18. sjednici u 6. sazivu 8. 7. 2010. godine, a 9. 7. 2010., većinom glasova, sa 101 glas „za“ i 1 „suzdržan“, prihvatili su Prijedlog zakona. Prethodno su o Prijedlogu raspravljala sljedeća radna tijela: Odbor za europske integracije, Odbor za pravosuđe i Odbor za zakonodavstvo.

Vlada je 9. 9. 2010. dostavila predsjedniku Hrvatskoga sabora Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, o kojem su zastupnici raspravljali u objedinjenoj raspravi sa Konačnim prijedlogom Zakona o DSV-u *(prethodno prikazano)* na 20. sjednici u 6. sazivu 29. i 30. 9. 2010. godine, a 1. 10. 2010., većinom glasova, sa 109 glasova „za“ i 1 „suzdržan“ glas, donijeli su Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima. Zakon je objavljen u NN 116/2010.

Promjenama Ustava značajno su izmijenjene odredbe Ustava kojima se uređuje sudbena vlast. S obzirom da navedene Promjene daju novu ulogu Državnom sudbenom vijeću koje kao samostalno i neovisno tijelo osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj, bilo je nužno pristupiti izmjenama Zakona o sudovima, kao i Zakona o DSV-u. Prema tada važećem Zakonu o sudovima uvjeti za imenovanje i razrješenje sudaca, premještaj sudaca, kao i postupak imenovanja i razrješenja predsjednika sudova bili su propisani tim Zakonom. Kako je Promjenom Ustava 2010. utvrđen djelokrug DSV-a u tim pitanjima, navedene odredbe Zakona o sudovima bilo je nužno izlučiti iz tog Zakona i ugraditi ih u novi Zakon o DSV-u.

Stoga se Izmjenama Zakona o sudovima 2010. brišu dotadašnje odredbe Zakona kojima se propisuju uvjeti za imenovanje i razrješenje sudaca i predsjednika sudova, jer se ti uvjeti utvrđuju novim Zakonom o DSV-u (NN 116/2010). Dapače, Izmjenama zakona o sudovima 2010. (NN 116/2010) briše se čitava glava zakona „Imenovanje sudaca“, jer je ono u isključivoj nadležnosti Državnog sudbenog vijeća, temeljem Promjene Ustava iz 2010. godine. Briše se i odredba Zakona o sudovima kojom se propisuje obveza suca da podnosi izvješće o svojoj imovini, stalnim prihodima, te imovini bračnog druga i maloljetne djece Ministarstvu pravosuđa. Izvješća o imovini sudaca i njihova evidencija također se uređuju novim Zakonom o DSV-u i u nadležnosti su DSV-a. Izmjenama 2010. brišu se i odredbe Zakona o sudovima koje su normirale pitanja prestanka sudačke dužnosti, kao i pitanja premještaja suca zbog ukidanja ili preustroja suda. Sva ta pitanja dolaze u nadležnost DSV-a i uređuje ih novi Zakon o DSV-u (NN 116/2010).

Izmjenama Zakona o sudovima 2010. prvenstveno se uređuje ustrojstvo, djelokrug i stvarna nadležnost sudova, ako nije određena drugim zakonom, unutarnje ustrojstvo sudova, unutarnje ustrojstvo Vrhovnog suda, prava i dužnosti sudaca, imenovanje sudaca porotnika, stalnih sudskih vještaka, tumača i procjenitelja, sredstva za rad sudova i zaštita osoba i imovine pravosudnih tijela.

8.5. Zaključak

Hrvatska je pregovore s EU u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava zatvorila 30. lipnja 2011. godine, nakon ocjene Europske komisije da je Hrvatska ispunila uvjete za zatvaranje pregovora u tom poglavlju s time da će se i dalje nadzirati napredak u usklađivanju i u primjeni pravne stečevine sve do pristupanja Hrvatske u članstvo EU, što je uvedeno u tekst Pristupnog ugovora, u čl. 36. Akta o pristupanju, koji definira način provođenja monitoringa Hrvatske sve do ulaska u članstvo, posebice praćenje provođenja preuzetih obveza iz pregovora u Poglavlju 23., tako i „posebne obveze“ pod točkom 2. „Nastaviti jačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa“; radi se o bivšem mjerilu 2. za zatvaranje Poglavlja 23.: „Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost u pravosuđu“. To je ujedno odgovor na pitanje je li završetkom pregovora i potpisivanjem Pristupnog ugovora Hrvatska ispunila sve obveze iz pregovora, pa tako i one iz Poglavlja 23. Iako je EU 30. 6. 2011. zaključila pregovore s Hrvatskom, bivša mjerila za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23. i dalje su predmet praćenja i razlog za uvođenje monitoringa Hrvatske sve do pristupanja u članstvo, pri čemu se posebice nadgleda ostvarivanje rezultata u provedbi.

U ovom poglavlju prikazala sam sve poduzete aktivnosti Hrvatske u ispunjavanju mjerila 2. za zatvaranje Poglavlja 23. koje glasi: „Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost u pravosuđu“.

Vlada Republike Hrvatske je 12. svibnja 2011. usvojila i Europskoj komisiji predala završno Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. Radi se o sveobuhvatnom izvješću koje prikazuje sve aktivnosti i mjere koje je Hrvatska poduzela s ciljem ispunjavanja obveza koje proizlaze iz Pregovaračkog stajališta Republike Hrvatske i Zajedničkog stajališta EU za Poglavlje 23., uključujući i utvrđene obveze iz mjerila za zatvaranje tog poglavlja. „Hrvatska je mišljenja da su mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. dostatno ispunjena. Hrvatska će nastaviti izvješćivati o svim pitanjima obuhvaćenim Poglavljem 23., a posebice o daljnjem napretku u ostvarivanju rezultata u provedbi *(track record)*“, navodi Vlada u zaključku Izvješća.

Iz završnog izvješća Vlade o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. izdvajam dio koji je pod naslovom „Neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa“, a koji predočuje poduzete aktivnosti Hrvatske u ispunjavanju mjerila 2. za zatvaranje Poglavlja 23. Vlada konstatira da je „Hrvatska ojačala neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalizam

pravosuđa“, poduzimanjem brojnih aktivnosti. Hrvatska je poduzela mjere za poboljšanje postupka izbora i upravljanja karijerama sudaca i državnih odvjetnika. Donošenjem niza zakona u 2009. i u 2010. godini (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji) uspostavljen je novi sustav imenovanja i napredovanja sudaca i državnih odvjetnika utemeljen na jednoobraznim, transparentnim i objektivnim kriterijima, primjenjivim na nacionalnoj razini. Sukladno novim zakonima, na temelju objektivnih kriterija, u Državnu školu upisana je prva generacija kandidata za suce (40 polaznika) i zamjenike državnih odvjetnika (20 polaznika).

Počevši od 1. siječnja 2013. za suca odnosno zamjenika državnog odvjetnika mogu se imenovati samo kandidati koji imaju završenu Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Do kraja 2012. tj. do završetka studija prve generacije polaznika Državne škole primjenjuju se prijelazne odredbe za imenovanje sudaca i zamjenika državnih odvjetnika. Tijekom prijelaznog razdoblja, znanje kandidata koji se imenuju prvi put na položaj suca provjerava se pred DSV-om sukladno odredbama Pravilnika o načinu, provođenju i ocjenjivanju provjere znanja i razgovora kandidata u postupku imenovanja na sudačku dužnost (NN 32/2010). Na temelju postignutih rezultata, odnosno na temelju bodova koje su kandidati dobili tijekom provjere znanja, DSV sastavlja popis prvenstva, te u skladu s tim donosi odluke o imenovanju.

Novi sustav napredovanja sudaca temelji se na primjeni istih načela jednoobraznih, transparentnih i objektivnih kriterija na nacionalnoj razini. Sastavljanje popisa prvenstva kandidata za napredovanje temelji se na bodovima dobivenim tijekom strukturiranog postupka ocjene njihovog rada koji provode sudačka vijeća. Ocjena se temelji na Metodologiji izrade ocjene sudaca izrađenoj u skladu s relevantnim odredbama Zakona o sudovima (NN 153/2009) koju je DSV donio u ožujku 2010. nakon pribavljenih mišljenja Vijeća predsjednika svih sudačkih vijeća i Opće sjednice Vrhovnog suda.

„Sukladno zakonskim izmjenama ostvareni su vidljivi rezultati *(track record)* imenovanja i napredovanja sudaca prema jednoobraznim, transparentnim i objektivnim kriterijima primjenjivim na nacionalnoj razini. Na sjednicama DSV-a između studenog 2010. i veljače 2011. imenovano je 95 sudaca. Suci koji prvi puta ulaze u sudačku profesiju prošli su zakonom propisani postupak, uključujući pisane provjere znanja i strukturirane usmene razgovore koji su, u skladu s načelom transparentnosti, javni. U pogledu karijernog napredovanja sudaca, u

razmatranje su uzeti samo suci koji su postigli najviše ocjene za svoj rad na temelju Metodologije izrade ocjene sudaca (više od 130 bodova od mogućih 150). Na sjednici DSV-a 12. svibnja 2011. imenovana su dodatna tri suca, a daljnjih 7 sudaca će biti imenovano do kraja lipnja 2011.“, navodi se u Izvješću. Novi Pravilnik o ocjenjivanju u postupku imenovanja sudaca kojim se uvode daljnja poboljšanja u postupak ocjenjivanja, DSV je usvojio 14. travnja 2011. (Pravilnik o vrednovanju u postupku imenovanja sudaca NN 73/2011).

Što se tiče reformiranja i jačanja DSV-a i DOV-a, u skladu s odredbama novog ustavnog i zakonskog okvira, novi članovi DSV-a i DOV-a izabrani su u veljači 2011. Ovlasti DSV-a i DOV-a značajno su proširene. Vijeća obavljaju sve aktivnosti koje se odnose na upis u Državnu školu i imenovanje, napredovanje, razrješenje i stegovne postupke protiv pravosudnih dužnosnika. Vode i osobne spise i imovinske kartice. Nadležna su i za imenovanje predsjednika sudova i državnih odvjetnika. U skladu s tim novim pravilima DSV je od prosinca 2010. do travnja 2011. imenovao ukupno 28 predsjednika sudova.

Što se tiče stegovnih postupaka, od 2009. godine ukupno su pokrenuta 24 stegovna postupka protiv sudaca, riješeno ih je 13, dok je 11 postupaka još u tijeku. Od 14 stegovnih postupaka započetih 2009., DSV je izrekao tri novčane kazne, dva ukora, dva su postupka obustavljena iz formalnih razloga, u četiri slučaja zahtjevi su odbijeni, donesena je jedna oslobađajuća odluka dok su dva postupka još u tijeku. Tijekom 2010. pokrenuto je pet stegovnih postupaka koji su još uvijek u tijeku, dok je u 2011. pokrenuto pet stegovnih postupaka, od kojih je jedan riješen, a izrečena kazna je ukor.

„Profesionalni razvoj pravosuđa važan je dio procesa reforme pravosuđa. Od osnutka Pravosudne akademije 2004. godine razvijane su različite aktivnosti i programi za izobrazbu pravosudnih djelatnika. (...) Od 1. siječnja 2010. Pravosudna akademija djeluje kao neovisna ustanova, prvenstveno nadležna za početnu profesionalnu izobrazbu vježbenika u pravosudnim tijelima i specijalističko stručno usavršavanje pravosudnih dužnosnika, te za provedbu dvogodišnjeg programa izobrazbe kandidata za pravosudne dužnosnike u Državnoj školi“, navodi se u završnom Izvješću Vlade o ispunjavanju obveza iz mjerila 2. za zatvaranje Poglavlja 23.

Europska unija u Zajedničkom stajalištu EU za zatvaranje Poglavlja 23. od 29. 6. 2011. navodi da se pregovori s Hrvatskom u tom poglavlju zaključuju, uz daljnje praćenje (monitoring) provedbe svih preuzetih obveza iz pregovora do pristupanja Hrvatske u članstvo EU. Po pitanju ispunjavanja obveza iz mjerila 2. „EU poziva Hrvatsku da nastavi jačati neovisnost, odgovornost,

nepristranost i profesionalnost pravosuđa, posebno okončanjem procesa poboljšanja administrativnih kapaciteta DSV-a i DOV-a, kao i osiguravanjem dosljednog praćenja rezultata u postupcima zapošljavanja i imenovanja sudaca, državnih odvjetnika i predsjednika sudova na temelju transparentnih, objektivnih, jedinstvenih i na nacionalnoj razini primjenjivih kriterija te proaktivnom primjenom poboljšanih stegovnih pravila i postupaka".

Nevenu Mimici, potpredsjedniku Sabora i predsjedniku Odbora za europske integracije, neposredno nakon zaključenja pregovora u Poglavlju 23. i ukupnih pregovora, u razgovoru 5. 7. 2011. postavila sam sljedeće pitanje: „Možemo li reći, neposredno nakon zaključenja pregovora u Poglavlju 23. i ukupnih pregovora, da smo dobili demokratske zakone, demokratske institucije, odnosno, jesmo li ih uspostavili i jesu li one stabilne?" *Mimica:* „Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava – to je poglavlje za koje je od početka bilo jasno da će biti ključ čitavih pregovora. EU je na temelju negativnih iskustava sa dvije zemlje, Rumunjskom i Bugarskom, odlučila promijeniti način, metodologiju sa sljedećim pristupnicima, tako da su uveli sustav mjerila za otvaranje i za zatvaranje poglavlja i sve do sredine 2010. godine zemlje članice su držale da Hrvatska još nije učinila sve da bi ispunila kriterije za otvaranje tog poglavlja. Praktično u svim dijelovima tog poglavlja, EU odnosno zemlje članice su držale da nisu vidljivi dovoljni pomaci, niti u reformi pravosuđa, niti u povratku izbjeglica, niti u reformi državne uprave, borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala, znači na svim područjima koji su poddijelovi Poglavlja 23. smatrali su da nisu bili pravi i dovoljni pomaci da bi se uopće otvorilo poglavlje. Takva procjena je konačno donesena u lipnju 2010. godine i to je bila potvrda da možemo početi razgovarati o tome što stvarno treba napraviti da bi se zatvorilo to poglavlje." *Šurina:* „Dugo smo čekali da otvore to poglavlje, a relativno je brzo zatvoreno?" *Mimica*: „Da, to je bilo pitanje koje se često postavljalo, kako Hrvatska tvrdi da može zatvoriti to poglavlje, da ispunjava kriterije za zatvaranje tog poglavlja, ako smo ga otvorili tek pred godinu dana. Jedno od konkretnih pitanja je bilo: Kako to da jučer niste imali dobro pravosuđe, a danas ga naglo imate? Naš odgovor na to pitanje je uvijek bio - ne možemo tvrditi niti danas da imamo dobro pravosuđe, potpuno reguliran i moderniziran pravosudni sustav, nije on ni danas takav, ali onaj jučer nije niti imao šanse da bude bolji. Mi smo u međuvremenu, u tih godinu dana stvorili prave preduvjete, zakonske i u praksi podlogu, da se sustav mijenja na bolje i to je ključni pomak zbog kojeg držimo da se poglavlje može zatvoriti, zbog stvaranja uvjeta da se proces može nesmetano nastaviti. Nitko ne bi očekivao da proces mora doći do kraja, da pravosuđe mora definitivno funkcionirati, da ima

potvrdu da funkcionira savršeno i potpuno u skladu s europskim standardima, praksom, vrijednostima, tada bi se vjerojatno na zatvaranje poglavlja čekalo još dugi niz godina, ali mi smo željeli s EU dogovoriti da oni ocjenjuju jesmo li u tom procesu došli do točke s koje nema povratka na staro, a ne jesmo li došli do kraja, do završetka reforme pravosuđa, i tu smo se uspjeli usuglasiti i dokazati da sve što je napravljeno, pogotovo u ovih godinu dana, od sredine 2010. do sredine 2011., da potvrđuje da je Hrvatska u reformi pravosuđa, u borbi protiv korupcije, u svim onim elementima Poglavlja 23., da smo došli do političke prekretnice na kojoj više nema ni jedne političke stranke ni jednog političara koji bi djelovao u pravcu vraćanja tih procesa na staro" (Mimica, intervju, 5. 7. 2011.). Stavovi izneseni u ovom intervjuu potvrda su da u trenutku završetka pregovora u Hrvatskoj još nije došlo do obuhvatne konsolidacije demokracije, ali da je došlo do institucionalne konsolidacije.

Vesni Pusić, predsjednici Nacionalnog odbora u 6. sazivu u razgovoru od 13. 7. 2011. postavila sam sljedeće pitanje: „Pravosudna reforma veže se uz ispunjavanje političkih kriterija za članstvo. Koliko je svemu bitno pridonijela promjena Ustava 2010. i što je od cijelog seta zakona iz pravosudne reforme po Vama najznačajnije? Često ste spominjali važnost objektivnih kriterija imenovanja i napredovanja pravosudnih dužnosnika, u tom kontekstu dobili smo nove institucije i novi zakonodavni okvir, što biste izdvojili?" *Pusić:* „Formalno, Promjena Ustava 2010. naravno da je bila važna stvar, no faktički to nije bio ključan događaj. Prvi pravi pomak je bio s jednim vrlo malim zakonom, koji čak nije tako važan sam po sebi, a to je Zakon o Pravosudnoj akademiji, kojim se osniva Državna škola za pravosudne dužnosnike, koja po mom mišljenju kao institucija sama za sebe i nije tako važna, pitanje je li će u budućnosti ostati ili ne, međutim, tu je po prvi put za upis u tu Školu uveden jedan set sasvim drugačijih kriterija koji su uključivali ne slobodnu procjenu bilo koga, već prosjeke ocjena, testiranja, objektivne i relevantne kriterije. To je bilo prije promjene Ustava 2010. i tu je uveden u sustav jedan model selekcije koji je za upis u tu Državnu školu naravno bio važan, ali ne toliko važan koliko će se tek pokazati poslije. Naime, on je postao posebice važan kad se preuzeo kao model za selekciju sudaca. Dramatičnu razliku doživjeli su zakoni o DSV-u i DOV-u i Zakon o sudovima, kojima je uspostavljen potpuno novi model selekcije i unapređivanja sudaca. Novi Zakon o DSV-u na drugačiji način definira izbor DSV-a, gdje ga više ne biraju politička tijela, Sabor svojom većinom, što je bio slučaj 16, 17 godina kad smo imali istu saborsku većinu, dakle ista politička opcija je birala jednu instituciju svojom odlukom, a ova je pak imenovala i unapređivala sve suce.

Sada je to promijenjeno, sad najveći broj članova DSV-a iz reda sudaca, njih 7, biraju njihovi kolege suci, dakle, sama struka tajnim glasovanjem, 2 člana DSV-a iz reda profesora pravnih znanosti biraju svi profesori pravnih znanosti u Hrvatskoj, a 2 saborska zastupnika biraju se glasovanjem u Saboru, jedan iz pozicije, a drugi iz opozicije. Dakle, ključan je način izbora. U novom Zakonu o DSV-u je propisan do u detalje postupak koji DSV mora slijediti i rang lista koju mora poštivati za imenovanje sudaca koji ulaze u profesiju. Za unapređenje sudaca zakonom je propisano čak 16 kriterija temeljem kojih se vrednuje rad sudaca i izrađuje rang lista temeljem ostvarenih bodova. Sve su to operacionalno propisani kriteriji poput postotka neriješenih predmeta u jednoj godini, postotka presuda koje su oborene na višem sudu, itd., i temeljem tih kriterija vrednuje se svaki sudac koji se kandidira za viši stupanj, za napredovanje. Temeljem vrednovanja i ostvarenih bodova radi se rang lista koja se javno objavljuje, kako za napredovanje, tako i za ulazak u profesiju, a DSV ne može preskakati nikoga sa liste, već mora slijediti, poštovati rang listu i ne može nikoga arbitrarno imenovati. Dakle, na temelju javno objavljenih rezultata postoji rang lista s bodovima i temeljem objektivnih kriterija dolazi se do imenovanja sudaca, a izbor je u samoj profesiji. E sad, što je od toga realizirano? Izbor novog DSV-a i novog DOV-a je proveden i oni su počeli raditi po tim novim kriterijima. Da li se promijenilo hrvatsko pravosuđe, sigurno da još nije, to je proces koji će imati prave rezultate za 10 godina, promjenu ukupne strukture sudaca. Jedan dio ključnih stvari u tim zakonima su bili amandmani koji su se formulirali na Nacionalnom odboru i koji su prihvaćeni na sjednici Sabora, recimo rang lista kandidata, prosjek ocjena kao kriterij“ (Pusić, intervju, 13. 7. 2011.). I stavovi izneseni u ovom intervjuu potvrđuju da je došlo do institucionalne konsolidacije, ali ne i do obuhvatne konsolidacije demokracije.

Željki Antunović, potpredsjednici Hrvatskoga sabora u 6. sazivu, u intervjuu od 13. 7. 2011. postavila sam pitanje ocjenjuje li novodonesene zakona iz pravosudnog paketa za iskorak i stvarnu promjenu koja god vlast sutra došla, odnosno omogućuju li oni neovisnost sudstva. *Antunović:* „Ja mislim da je već dosta dugo naše sudstvo zakonodavno uređeno da je moglo biti neovisno. Sama činjenica da se suci biraju na neograničen rok, zauvijek, je otvorila mogućnost sucima, bez obzira kako su birani i tko ih je postavio, da postanu potpuno neovisni. Nije problem u zakonima, problem je u ljudima. Ja mislim da su ovi zakoni možda poboljšanje, a možda i nisu, vidjet ćemo kako će iskoristiti tu slobodu koja se dala pravosudnom sustavu, da li će ju iskoristiti u pozitivnom ili negativnom smislu. Vi imate recimo zakonodavno savršeno rješenje, slobodu

medija, ali pokazalo se da je ta sloboda dovela do anarhije, jer profesionalizam u toj profesiji nije prevladao, nego su prevladali različiti interesi. Tako i ovo. Da li će suci birati bolje i kvalitetnije članove DSV-a nego što ih je birala politika, to ćemo tek vidjeti. Pokazalo se da tu nema garancije. Samo zakonsko rješenje mora osigurati slobodu, ali i odgovornost. To nije samo: ja imam slobodu birati koga hoću, već ja imam i odgovornost koga sam izabrao, na taj dio priče se nitko ne osvrće. To vrijedi za političku razinu, Sabor, ali to vrijedi i za ove druge kojima smo zakonom dali slobodu da samostalno biraju i odlučuju, bez ikakvih pritisaka. No, oni i dalje mogu funkcionirati pod pritiscima koji neće biti formalni, nego neformalni. Dakle, da li će se tu pokazati pozitivni iskoraci ili ne, vidjet ćemo“ (Antunović, intervju, 13. 7. 2011.).

Nedugo nakog zaključivanja pregovora u Poglavlju 23. i ukupnih pregovora, 20. 9. 2011. intervjuirala sam Dražena Bošnjakovića, tada ministra pravosuđa, koji je u 5. sazivu Sabora bio na čelu Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav. Postavila sam mu sljedeće pitanje: „Jesmo li završetkom pregovora u Poglavlju 23. i ukupnih pregovora dobili transparentno pravosuđe, jesmo li uveli objektivne kriterije za suce koji ulaze u sustav kao i za napredovanje u sudačkoj profesiji, te koje biste institucionalne i normativne zahvate izdvojili kao presudne za jačanje neovisnosti pravosuđa što su nalagali europski standardi i mjerila za zatvaranje Poglavlja 23.?“ *Bošnjaković:* „Mislim da jesmo. To je bilo ključno pitanje koje dugo godina nije bilo prepoznato što to uopće znači i koliko to znači, dugo godina mi nismo prepoznali važnost toga, nego smo živjeli u uvjerenju da sustav koji imamo je dobar. Međutim, ključno je bilo osigurati jedan postupak imenovanja i napredovanja sudaca i državnih odvjetnika koji se temelji na neovisnim, objektivnim i transparentnim kriterijima. Što smo mi tu napravili? Prvo smo Državno sudbeno vijeće, a to je ključno tijelo koje imenuje i razrješava suce, te koje odlučuje o njihovoj stegovnoj odgovornosti i napredovanju, jednako tako Državnoodvjetničko vijeće, vezano za državne odvjetnike, njih smo učinili neovisnijima od političke elite jer po prijašnjem ustavnom uređenju njih je birao parlament, a sada smo mi to zadnjim ustavnim promjenama i dalje razradom u zakonima premjestili da ih imenuje struka. Državno sudbeno vijeće - njih biraju suci između sebe, a Državnoodvjetničko vijeće - tijelo koje se odnosi na državne odvjetnike, njih između sebe biraju državni odvjetnici + dva člana su profesori pravnih znanosti u tim tijelima, a 2 člana dolaze iz Sabora, da Parlament ipak ima nekakav svoj glas u tim tijelima, ali ipak većinu članova čine suci i državni odvjetnici koje oni između sebe biraju. Dakle, tom tijelu smo pojačali neovisnost. Drugo što smo napravili, da bi netko postao sudac ili državni odvjetnik smo kao uvjet

stavili da mora imati završenu Državnu školu za pravosudne dužnosnike, a da bi netko ušao u Državnu školu, mora svojim kvalitetama i rezultatima, ocjenama dotadašnjeg školovanja zaslužiti da uđe u tu školu, te mora proći prijamni ispit da postane polaznik te Državne škole, dakle, vrlo transparentno. A drugo što smo time još dobili je nešto što je bilo uvjet u pregovorima, da nam pravosuđe bude stručno, ne samo neovisno, da odgovara onim zahtjevima stručnosti, efikasnosti, svemu onom što danas moderni suci i odvjetnici moraju imati. I kroz tu Državnu školu, nakon položenog pravosudnog ispita, mi te buduće suce i državne odvjetnike razvijamo i vježbamo, pripremamo za one vještine koje suci i državni odvjetnici trebaju imati. Znači, dobili smo objektivne i transparentne kriterije za ulazak u profesiju, ali smo dobili i tu stručnost i uspješnost tih ljudi koji će sutra preuzeti dužnost sudaca i državnih odvjetnika." *Šurina:* „No, taj sustav još nije zaživio u praksi, a prva generacija tih mladih ljudi izlazi iz Državne škole tek 2013." *Bošnjaković:* „Da, no oni su već u Školi, odnosno u tom sustavu." *Šurina:* „Kako ocjenjujete prijelazno rješenje?" *Bošnjaković:* „Mislim da je prijelazno rješenje isto dobro. Temelji se isto na bodovanju, na uspješnosti, kod onih koji su već suci za napredovanje se vrednuju razni elementi koji se izražavaju bodovima, stvara se rang lista i u svakom slučaju sad znate zašto je izabran kandidat A, a ne B, što u prijašnjem sustavu nismo znali. Sada u tom prijelaznom rješenju, dok ne izađe prva generacija iz Državne škole, svi se mogu javiti kao i do sada, samo što za one koji su do sada bili suci pa se natječu za neka druga mjesta, oni imaju bodove, ocjene koje im daje njihovo sudačko vijeće, a ovi drugi koji dolaze primjerice iz banaka, iz gospodarstva, oni nemaju te ocjene, međutim, oni pišu tri radnje koje se onda boduju da bi se vidjelo koliko su spremni da bi bili suci, tako da se onda uspoređuju te ocjene ovih koji već jesu suci i onih koji nisu. Taj sustav već živi, imamo i u prijelaznom razdoblju objektivne i transparentne kriterije, a ova nova generacija, njih ukupno 60, od kojih 40 budućih sudaca i 20 državnih odvjetnika, oni polaze Državnu školu i 2013. će vjerojatno svi od njih proći, jer nije cilj da netko od njih padne, već da ih obučimo, jer država ulaže u njih, u cijelu tu generaciju, jer čim su ušli u Školu, znači da imaju kvalitete." *Šurina:* „Jesmo li završetkom pregovora dobili stabilne institucije ili smo tek postavili institucionalne temelje, a za stabilnost treba pričekati?" *Bošnjaković:* „Ja mogu reći za moje područje koje pokrivam, to je pravosuđe, mislim da smo dobili jedan dobar normativni okvir kroz kojeg smo dobili bolje uređene institucije, bolje zakone, procesne mehanizme, uvjete da nam pravosuđe u budućnosti sigurno bolje funkcionira. U dobar dio tih procesa mi smo ušli, u dobrom dijelu tih procesa mi rezultate imamo, međutim, ništa se u životu ne događa preko noći i ništa se

u principu pogotovo u ovakvim segmentima ne može razriješiti u kratko vrijeme, nego je to stvar daljnjeg procesa i daljnje implementacije svih ovih zakona koje smo donijeli i daljnje gradnje tih zakona kroz analizu njihove primjene i održivosti u praksi, iznalaženja možda još boljih rješenja, ali mislim da temeljne koncepcije i temeljne politike i reforme koje smo u ovom segmentu ustrojili, da će one ostati i vjerujem da ćemo za 3, 4, 5 godina imati puno bolju sliku pravosuđa, nego što ga imamo danas.“ *Šurina:* „Što ocjenjujete najvažnijim u pravosudnoj reformi za jačanje pravne države, je li to veća neovisnost sudbene vlasti?“ *Bošnjaković:* „Da, to je jako važno, neovisnost, ali jako je važna i stručnost i učinkovitost. To su segmenti koji su u ovom području ključni: neovisnost, stručnost i učinkovitost“ (Bošnjaković, intervju, 20. 9. 2011.). I stavovi izneseni u ovom intervjuu potkrepljuju da do obuhvatne konsolidacije demokracije nije došlo, ali je do institucionalne konsolidacije.

Jesmo li završetkom pregovora u Poglavlju 23. i ukupnih pregovora dobili stabilne institucije ili smo samo postavili (dobar?) normativni okvir, a za stabilnost još treba pričekati, te što od svih zadaća i obveza koje su pred Hrvatsku postavljene u Poglavlju 23. drži institucionalno i normativno najvažnijim, pitala sam 21. 9. 2011. Anu Lovrin, predsjednicu Odbora za pravosuđe u 6. sazivu Sabora. *Lovrin:* „Imamo dobro postavljen pravni okvir. Institucije smo ojačali u tom smislu da smo im dali zakonski okvir za samostalan rad i materijalne uvjete. Naravno, kad bi bilo u proračunu više novca, moglo bi se i bolje i trebalo bi bolje, ali to je umijeće mogućega. Nekoliko smo zakona izmijenili u smislu učinkovitijeg i bržeg vođenja postupaka, ali ono što moram reći je da su i postojeći zakoni zapravo omogućavali ubrzanje i racionalizaciju postupaka, ali zbog nedovoljne sigurnosti sudaca, zbog njihove nedovoljne profesionalnosti i educiranosti često se oni nisu usudili primijeniti one alate koji su im zakonima bili omogućeni. Stoga je toliko važan odabir zaista najkompetentnijih i najboljih da ulaze u svijet pravosudnih dužnosnika.“ *Šurina:* „Europski standardi u Poglavlju 23. zahtijevali su jačanje neovisnosti i profesionalnosti u pravosuđu, što je bio sadržaj mjerila i za otvaranje i za zatvaranje tog poglavlja. Hrvatska je promijenila čitav set zakona u tu svrhu, a prethodno je donijela promjene Ustava u lipnju 2010., koje su bile temelj za pravosudnu reformu. Što smatrate ključnim u ovom području?“ *Lovrin:* „Ideal i europski standard, koji slobodno mogu reći nisu sasvim dosegle ni druge europske države, ali svakako teže tome, je potpuno neovisno, profesionalno, nepristrano pravosuđe. Da bi ono moglo biti takvo bitno je da pravosudni dužnosnici, dakle, suci i državni odvjetnici, da njihov ulazak u dužnosničku poziciju, odnosno uopće pravosudnu karijeru bude potpuno transparentan,

dakle, jasan, sa čvrsto utvrđenim kriterijima i da pravosudni dužnosnici postanu zaista oni koji su najbolji jer jedino tako ako su dobro educirani, ako su sigurni u svoje znanje, mogu samostalno odlučivati i donositi svoje prosudbe. U tom smislu smo pojačali zakonske odredbe pa i ustavnu odredbu glede tijela koje imenuje pravosudne dužnosnike da bi taj postupak i taj proces bio zaista potpuno slobodan i neovisan od bilo kojeg političkog utjecaja. U tom smislu Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće kao dva samostalna tijela koja imenuju pravosudne dužnosnike više ne bira Parlament, kao što je to bilo dosad. Međutim, niti dosad Parlament nije potpuno samostalno i slobodno njih imenovao. Da bi netko uopće mogao doći u poziciju da bude imenovan on je morao proći kandidaturu kroz sudove sve do opće sjednice Vrhovnog suda odnosno do kolegija glavnog državnog odvjetništva koji su predlagali kandidate iz redova sudaca odnosno državnih odvjetnika, a tu su i predloženici akademske zajednice, odnosno svih pravnih fakulteta u Hrvatskoj, te Odvjetničke komore. Svi oni predlagali su uvijek trostruko više kandidata od broja koji se birao, tako je bilo. Ovim izmjenama članovi tih tijela su ponovno iz redova akademske zajednice, iz redova sudaca odnosno državnih odvjetnika, ali i iz reda zastupnika, nema više članova iz reda odvjetnika. Bilo je tu dilema ako je netko iz reda zastupnika, je li to određeni politički utjecaj, ali je Ustav odredio da uvijek moraju biti dva člana iz parlamenta: jedan iz redova parlamentarne većine, jedan iz redova parlamentarne manjine, da bi bio zastupljen presjek parlamenta, pozicije i opozicije. Ustav određuje trodiobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku i kaže da su one neovisne, ali da se međusobno propituju, surađuju i nadziru, što je logično. Izvršna je odgovorna zakonodavnoj, ali i ta sudska ne može biti izvan vremena i prostora, prema tome, mi nismo smatrali da bi to bio kakav utjecaj, dapače, i zakonodavna vlast mora vidjeti i znati da se njeni zakoni primjenjuju onako kakav im je smisao i da se dosljedno primjenjuju, kako kroz izvršnu vlast, tako i kroz sudsku. Više nema apsolutno nikakve mogućnosti političkog utjecaja pri izboru pravosudnih dužnosnika. No, kako ćemo osposobiti njihovu nepristranost od bilo čega drugoga? Tako da budu sigurni u sebe, dobro educirani i najkvalitetniji. Kako to postižemo? To postižemo odredbama po kojima budući suci i državni odvjetnici prolaze sudačku školu i bez te škole ne mogu postati suci. Imaju rigorozan ulazak, nekoliko vrlo visokih pragova moraju proći, to je nakon pravnog fakulteta vježbeništvo, nakon toga pravosudni ispit, nakon pravosudnog ispita prijemni ispit za ulazak u Školu za pravosudne dužnosnike i završni ispit. Sve su to selekcije, samo najbolji mogu otići u Državnu školu i na kraju samo najbolji dolaze u poziciju da budu suci, redom njihovog uspjeha u

edukaciji.“ *Šurina:* „Jeste li zadovoljni kako je riješeno prijelazno razdoblje, dok prva generacija ne izađe iz Državne škole za pravosudne dužnosnike?“ *Lovrin:* „Je, to je izvrsno riješeno, na način da se polažu testovi, pismeni ispit se boduje i točno je zakonom utvrđeno koliko se bodova može dobiti rješavanjem pismenog rada. Kandidati za suce pišu presude, a u slučaju državnih odvjetnika pišu se optužni akti. Točno je propisano koliko se bodova može dobiti na ranije postignute ocjene s fakulteta, potom na pismeni rad i konačno na strukturirani intervju koji je također razrađen do u detalje“ (Lovrin, intervju, 21. 9. 2011.).

Vladimiru Šeksu, zastupniku HDZ-a i predsjedniku Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe strategije borbe protiv korupcije u 7. sazivu Sabora, u intervjuu 11. 7. 2013. postavila sam pitanje: „Sudjelovali ste u brojnim reformama pravosudnog sustava. Tematsko područje mog rada je Poglavlje 23., jer pratim političke kriterije koje je Hrvatska morala ispuniti za članstvo u EU, a oni su utkani u Poglavlje 23. Od Hrvatske se tražilo jačanje neovisnosti sudbene vlasti i pravosuđa općenito. Oformljeni su novi pravni instituti i nove institucije. Jesu li one garancija da će pravosuđe funkcionirati bolje? Jesmo li novim zakonodavnim okvirom, počevši od promjena Ustava 2010., zacrtali neovisno pravosuđe? Kako ocjenjujete implementaciju?“ *Šeks:* „Cijeli niz institucionalnih, funkcionalnih rješenja koja se odnose na pravosuđe, tendiraju tome, od nove uloge DSV-a, DOV-a, sudačkih akademija, svih onih kriterija za napredovanje sudaca, odgovornosti sudaca, državnih odvjetnika, ta rješenja mogu biti savršena rješenja za ostvarivanje cilja koji se želi postići - djelotvorno, učinkovito, neovisno pravosuđe, ali sama za sebe, arhitektonika tih rješenja, ne znači da će se ti ciljevi doista i ostvariti. Životna zbilja, životni okoliš u kojem će se ti procesi odvijati, postoji još jako puno drugih instrumenata koji sežu u domenu socijalne politike, koji sežu u niz politika koje određuju društvene odnose. Ipak, sve te promjene koje se tiču organizacije, sastava, djelovanja, izbora, nadzora, predstavljaju dobre alate i instrumente svih sastavnica pravosuđa, da krenu u beskompromisnu borbu sa politički motiviranom korupcijom i organiziranim kriminalom. Stoga mislim da su sve te promjene koje su bile u organizacijskom, funkcionalnom smislu, procesnom i materijalnom zakonodavstvu, kaznenom zakonodavstvu, da su doista dale vjetar u leđa da stručnost polako prodire kao osnovni kriterij za izgradnju neovisnog pravosuđa i da se onda poluče i rezultati“ (Šeks, intervju, 11. 7. 2013.). Stavovi izneseni i u ovom intervjuu potvrda su da je došlo do institucionalne konsolidacije, ali ne i do obuhvatne konsolidacije demokracije.

Smatra li da su odredbe promjena Ustava 2010. koje se tiču neovisnosti pravosuđa, posebice nova koncepcija DSV-a, ispunile očekivanja, kako svojim normativnim, tako i implementacijskim kapacitetom, ili je preuranjeno govoriti o implementaciji, već bolje o procesima koji garantiraju nepovratnost, pitanje je koje sam postavila 23. 7. 2013. Ivi Josipoviću, tada Predsjedniku Republike. *Josipović:* „Pa, ja bih se zadržao na ovoj tezi, tim prije jer ne mislim da su u svim aspektima ostvarena sva legitimna očekivanja, kada je riječ, s jedne strane o neovisnosti, ali posebice naglašavam, o odgovornosti pravosuđa. Nažalost, posebice u pravosuđu postoje ljudi koji neovisnost pravosuđa vide na način koji nije ono što bi trebao biti – kao neodgovornost. Dakle, uz sav onaj dobar napredak koji smo napravili u pravosuđu, mnoge od tih normi su, ja to kažem digli smo dobar kineski zid oko pravosuđa kad je riječ o politici. Vjerojatno je to dobro, ali nismo riješili drugi problem. Dakle, čim netko od političara samo pogleda prema sudu, već se miješa i to je OK, ali nismo riješili pitanje odgovornosti, odnosno te senzibilizacije da možda samo pravosuđe kroz institucije koje ima, na odgovarajući način reagira i na korupciju i na nekvalitetu i na dugotrajna suđenja. Dakle, tu još ima i pravosuđe i cijelo društvo što raditi, i razmišljati o tome jesu li sva rješenja najbolje pogođena“ (Josipović, intervju, 23. 7. 2013.).

Kao osnovu za vrednovanje funkcioniranja sudstva u Hrvatskoj prikazujem dijelove godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru za 2009. i 2010. godinu.

Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2009. godinu bilo je na raspravi u Hrvatskom saboru 10. lipnja 2010., na 18. sjednici u 6. sazivu. Zastupnici su glasovanjem 18. lipnja 2010. Izvješće samo primili na znanje (ne i prihvatili), većinom glasova, sa 74 glasa „za“, 30 „protiv“ i 1 „suzdržan“ glas, neposredno nakon donošenja Promjene Ustava 16. 6. 2010. i neposredno prije otvaranja pregovora u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, 30. lipnja 2010.

Izvješće pučkog pravobranitelja temelji se prvenstveno na pritužbama građana, a osnovna mu je svrha upozoriti na kritične točke u (ne)funkcioniranju sustava, radi njegova daljnjeg unapređenja. U 2009. godini čak 20% svih novozaprimljenih pritužbi upućenih pučkom pravobranitelju, njih 334 od 1655, odnosi se na pravosuđe. Pri tome treba naglasiti da je Ured pučkog pravobranitelja građanima ukazivao na ovlasti pučkog pravobranitelja, tj. na činjenicu da nema zakonskih ovlasti postupati neposredno u odnosu na sudove. Po svojoj strukturi, pritužbe koje se odnose na pravosuđe najvećim su se dijelom odnosile na nezadovoljstvo ishodima sudskih sporova koje građani u svojim pritužbama subjektivno tumače i doživljavaju kao posljedicu korupcije u pravosuđu. Pritužbe na dugotrajnost postupaka nešto su manjeg opsega u

odnosu na ranije godine, što se tumači zakonskom mogućnošću ostvarivanja prava na naknadu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku pred nadležnim sudovima. „Unatoč notornoj činjenici da dio sudaca nije na stalnu dužnost imenovan samo po kriteriju stručnosti i sposobnosti, u sudskom sustavu nije stvoren niti djeluje mehanizam kojim bi se iz tog sustava eliminirali oni koji ne mogu zadovoljiti standarde učinkovitosti, kvalitete i nepristranosti, a koji, iako ne tako mnogobrojni, najviše utječu na lošu sliku o pravosuđu i nepovjerenje u sustav. Nedovoljna javnost rada i nedostatak objektivnih i javnih kriterija Državnog sudbenog vijeća pri imenovanju i napredovanju sudaca ne daje mnogo nade da će se u dogledno vrijeme poboljšati kvaliteta sudačkog kadra“, navodi se u Izvješću.

Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2010. godinu Hrvatski sabor prihvatio je na 23. sjednici u 6. sazivu, 10. lipnja 2011., nekoliko dana prije nego što su zaključeni pregovori u Poglavlju 23. i ujedno završeni ukupni pregovori Hrvatske s EU, 30. lipnja 2011. Zastupnici su ovaj put Izvješće ne samo primili na znanje, već su ga prihvatili gotovo jednoglasno, sa 91 glasova „za“, 3 „suzdržana“ i 3 glasa „protiv“. Izvješće navodi da broj pritužbi upućenih pučkom pravobranitelju na rad pravosuđa u 2010. bilježi porast, ukupno je zaprimljeno 386 pritužbi, što je 21% od ukupnog broja (1823) novozaprimljenih pritužbi. U najvećem dijelu te pritužbe odnose se na nezadovoljstvo ishodima sudskih sporova, dok se manji broj odnosi na dugotrajnost sudskih postupaka radi konzumiranja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

„Neažurnost sudova, iako najveći problem za građane, samo je jedan vid i posljedica ukupno lošeg stanja u pravosuđu. Takvom stanju uzrok je nedvojbeno i u opće poznatoj činjenici da se politička vlast nikada nije odrekla prekomjernog i diobi vlasti neprimjerenog utjecaja na pravosuđe. To se najočitije manifestiralo kroz kadroviranje odnosno imenovanje i napredovanje sudaca, predsjednika sudova, ali i članova DSV-a. Suci imenovani po političkim kriterijima podobnosti ili pripadnosti interesnim grupama umjesto po kriterijima stručnosti, sposobnosti i neovisnosti, uzrok su i padu kvalitete sudovanja, a još više padu ugleda sudačke profesije i povjerenja u sudstvo uopće. Na kraju treba izraziti zadovoljstvo što je dio prijedloga i preporuka koje smo iznosili u godišnjim izvješćima pa i u javnosti, nakon svojedobnog osporavanja, danas i službeno prihvaćen i ugrađen u zakonske odredbe. Manje je važno to što su neki prihvaćeni i pod svojevrsnim pritiskom pregovora s Europskom unijom. Međutim, još uvijek ima mjesta oprezu jer tek treba dokazati da postoji politička volja da se zakoni i mjere u cijelosti primjene i provedu. Mnoge u posljednje vrijeme otvorene afere, istrage i sudski postupci svjedoče o tome da grijeh

struktura nije samo stvar privatizacijske prošlosti, i da su strukture grijeha zadržale svoja uporišta i u dijelu politike na državnoj i lokalnoj razini i u nekim upravnim i pravosudnim tijelima. Činjenica da su takve strukture mogle utjecati i na donošenje odluka pa čak i zakona čiji cilj nije bio opće dobro nego samo privatni ili grupni interesi govori i o stanju koje ima i naznake pojma *zarobljavanja države"*.

Usprkos takvoj kritičnosti Izvješće pučkog pravobranitelja prihvaćeno je izrazito velikom većinom glasova. To ipak ne čudi jer su to bili presudni dani za Hrvatsku kada su institucije EU donosile odluku hoće li zaključiti pristupne pregovore sa Hrvatskom i kada bi svako eventualno odbijanje izvješća pučkog pravobranitelja moglo proizvesti nesagledive posljedice na mogućnost uspješnog završetka pregovora Hrvatske za članstvo u EU, jer je upravo uvažavanje njegovih preporuka od strane državnih tijela bio jedan od uvjeta koje je pred Hrvatsku postavljala EU za završetak pregovora u Poglavlju 23. Stoga ovo poglavlje zaključujem navodima iz godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja Hrvatskome saboru, čiji su status i uloga bili dio postavljenih uvjetovanja Hrvatskoj od strane EU za zatvaranje pregovaračkog Poglavlja 23. Prvo izvješće za 2009. pučki pravobranitelj predstavio je Saboru neposredno pred otvaranje pregovora u Poglavlju 23., a godinu dana kasnije, neposredno pred zatvaranje pregovora u Poglavlju 23. i ukupnih pregovora, predstavio je izvješće za 2010. godinu. Oba izvješća su kritički intonirana i referiraju se na pritužbe građana na stanje u pravosuđu koje oni upućuju pučkom pravobranitelju.

Na jednak način kao što je EU od Hrvatske tražila potvrdu Ustavom zagarantirane neovisnosti sudbene vlasti (mjerilo 2.) od svakog utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti, tako je tražila i potvrdu Ustavom zagarantirane neovisnosti pučkog pravobranitelja (mjerilo 9.), kao nacionalne ustanove najvišeg ranga za promicanje i zaštitu ljudskih prava u Republici Hrvatskoj. Ova traženja EU je uvjetovala normativnim zahvatima, ali i traženjem dokaza njihove implementacije. Naime, mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. izričito su zahtijevala rezultate u provedbi zakona *(track record)* kao uvjet za zatvaranje Poglavlja 23. Hrvatska je na sva ta traženja odgovorila ponajprije normativnim redizajnom, krenuvši od promjena Ustava 2010. te posljedično zakona koji su operacionalizirali mjerila koje je pred Hrvatsku postavila EU u područjima pravosuđa i temeljnih prava. Što se tiče *track recorda*, on je bio puno slabiji i stoga je Hrvatska i nakon završetka pregovora sve do ulaska u članstvo 1. 7. 2013. bila pod monitoringom EU koji je bio definiran i odredbama Pristupnog ugovora.

Time se daje odgovor na istraživačko pitanje: Kako je Hrvatski sabor djelovao u procesu europskih integracija i je li svojim djelovanjem pridonio konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj? Prikazala sam kako je Sabor donosio zakone vezane uz pravosudnu reformu kojima se ispunjavao ponajviše uvjet za jačanjem neovisnosti, odgovornosti, nepristranosti i profesionalnosti sudbene vlasti i njenog odvajanja od utjecaja zakonodavne i izvršne vlasti, koji je pred Hrvatsku postavila EU za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23. Hrvatski sabor ispunio je svoju ulogu zakonodavca institucionalizacijom prava kojima jača neovisnost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa i time je pridonio konsolidaciji demokracije, ali ponajviše prve razine, institucionalne. Hrvatski sabor je donošenjem zakona koji u svojim odredbama garantiraju neovisnost pravosudnih institucija, dao alate pravosuđu da postupa u skladu s tim zakonima. Sabor nema ovlasti da utječe na i kontrolira provedbu novousvojenih zakona iz pravosudne reforme, dok su pravosudne institucije upravo tim zakonima dobile sve potrebne alate i instrumente da rade neovisno i samostalno, bez utjecaja zakonodavne i izvršne vlasti.

Sabor je, dakle, institucionalizirao prava, ali nije i ne može biti odgovoran za mjeru u kojoj druga grana vlasti, sudbena, provodi novousvojeno zakonodavstvo, jer Sabor nema ovlasti propitivanja njenog rada, što je u isključivoj nadležnosti same sudbene vlasti. Sabor je donošenjem promjena Ustava i posljedično zakona iz pravosudne reforme kojima jača neovisnost pravosudnih institucija, tako i reformiranjem i ojačavanjem DSV-a kao ključnog tijela sudske samouprave kojem Ustav jamči samostalnost i neovisnost, doprinio ispunjavanju zahtjeva EU da se ojača neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost u pravosuđu. Pravosudna tijela sada moraju pokazati dostatnu razinu samoregulacije, jer su pitanja efikasnosti pravosuđa i praktične primjene novih mjera za neovisnost, nepristranost i odgovornost pravosuđa u njihovoj isključivoj ingerenciji, a novim zakonodavstvom dobila su alate kojima mogu operacionalizirati te norme. Sudbena vlast treba pokazati evidencije rezultata u provedbi *(track record)* novih zakona, osiguravajući da provedbena tijela postupaju učinkovito i da pokažu dostatnu razinu neovisnosti koja im je zagarantirana Ustavom, u prvom redu to se odnosi na DSV, ali i na druge institucije, kojima zakoni garantiraju samostalnost u radu poput Pravosudnoj akademiji. Upravo kao posljedica nedostatne provedbe novousvojenih zakona uveden je monitoring EU sve do pristupanja u članstvo EU.

Prva etapa reforme pravosuđa je završena usvajanjem novog zakonodavstva kojim jača neovisnost pravosudnih institucija i kojim se propisuju objektivni i jednoobrazni kriteriji u

postupcima imenovanja i napredovanja pravosudnih dužnosnika, no sada te novousvojene, na nacionalnoj razini i u zakone ugrađene mjere kojima jača neovisnost i profesionalnost pravosuđa, trebaju primijeniti same pravosudne institucije kako bi pokazale dostatne rezultate provedbe novousvojenog zakonodavstva, na što Hrvatsku obvezuju i odredbe Ugovora o pristupanju Hrvatske EU. Sada DSV kao samostalno i neovisno tijelo sudbene vlasti koje, kako Ustav propisuje, samostalno odlučuje o imenovanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, treba pokazati sposobnost ispravne primjene novih odredaba o zapošljavanju i napredovanju sudaca na temelju jednoobraznih i objektivnih kriterija propisanih zakonom, jer je za njihovu provedbu u potpunosti i isključivo ono odgovorno, kako nalažu odredbe Promjene Ustava i novog Zakona o DSV-u iz 2010. godine.

To ne znači da Sabor svojim djelovanjem nije pridonio suštinskim promjenama. Naprotiv, pridonio je ponajprije time da se u hrvatsko pravo institucionaliziraju europski standardi kojima se ispunjavao uvjet za zatvaranje Poglavlja 23. iz mjerila 2. koji glasi: „Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost pravosuđa“.

Sudstvo u Hrvatskoj nakon završetka pregovora s EU normativno je koncipirano znatno neovisnije nego što je to bilo na početku pregovora. Sve do izbora novog DSV-a u veljači 2011. kao posljedica Promjene Ustava 2010. (NN 76/2010), sastav DSV-a bio je pod kontrolom parlamentarne većine jer je ona izabirala članove DSV-a u Hrvatskom saboru. Samim time, svako imenovanje suca imalo je političku pozadinu. Kad se tome pridoda činjenica da je DSV u postupku imenovanja i razrješenja sudaca bio dužan pribaviti mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora, jasno je da suci već prilikom svog imenovanja nisu mogli biti neovisni, a nisu mogli biti neovisni ni u donošenju odluka, jer su s jedne strane svoje postavljenje dugovali politici, a s druge strane podlijegali su i obvezatnom reizboru nakon prvih 5 godina sudačke dužnosti. Danas Ustav, zakon i europsko pravo propisuju sasvim drugačiji ustroj i djelovanje sudstva u Hrvatskoj. Suci se biraju u postupku koji vodi tijelo kojem je Ustav zagarantirao samostalnost i neovisnost, Državno sudbeno vijeće, čiju većinu članova biraju sami suci. Sudačka je dužnost od samog početka stalna budući da je ukinut institut reizbora nakon prvih pet godina obnašanja dužnosti. DSV samostalno odlučuje o napredovanjima i stegovnoj odgovornosti, bira i predsjednike sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda. Tako su iz najslabije karike u trodiobi vlasti stasali u zasebnu vlast, s tendencijom preoblikovanja u zatvoren sustav sam sebi dovoljan, što isto tako nije dobro, ali ni ustavno prihvatljivo, posebno s obzirom na odredbu članka 4.

stavka 2. Ustava (NN 85/2010) koja propisuje: „Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom“.

Iz svega se može zaključiti da je Sabor kao zakonodavno tijelo utjecao na suštinske promjene prvenstveno institucionalizacijom prava kojima jača neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalizam sudstva, čime je pridonio konsolidaciji demokracije, ponajprije prve razine, institucionalne, ali nema ovlasti utjecati na tijek provedbe novousvojenog zakonodavstvstva što je u nadležnosti isključivo sudbene vlasti koja po tim zakonima treba funkcionirati. Ovisno o mjeri u kojoj će nove ili reformirane institucije pokazati stabilnost dostatnu da novousvojene norme iz formalnog važenja prevedu u faktično (stvarno), pokazujući mjerljive rezultate u provedbi, ovisit će hoće li i kada nastupiti obuhvatna konsolidacija demokracije.

9. Djelotvorno vladanje vlasti

U vezi s 5. parcijalnim režimom demokracije „djelotvorno vladanje vlasti demokratski izabranih predstavnika – odsustvo veto aktera“ izabrala sam zakone koji su bili obveze iz Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava: Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Pratim i izvješća o provedbi tih zakona.

Pokazat ću da je zbog nedostatne usidrenosti 5. parcijalnog režima demokracije izostala konsolidacija 2. i 3. razine, posljedično i 4. razine, odnosno predstavnička konsolidacija, konsolidacija ponašanja i konsolidacija državljanske kulture.

„Peti parcijalni režim naglašava nužnost da izabrani predstavnici doista budu oni koji vladaju, s time da je bitno da to vladanje bude djelotvorno/učinkovito, zakonito, pravedno etc. Djelotvorno (zakonito) vladanje vlasti demokratskih autoriteta nužna je implikacija usidrene demokracije“ (Merkel, 2011: 21).

Ovo poglavlje pokazat će da je u slučaju Republike Hrvatske glavna opasnost aktera veta dolazila ne od intervencije klasičnih aktera veta, poput vojske ili nomenklature starog režima, već naprotiv iznutra, iz struktura demokratski izabranih ustavnih institucija. Upravo za vrijeme pregovora s EU događale su se inkriminirane radnje zbog kojih je po završetku pregovora, na dan potpisivanja Pristupnog ugovora Hrvatske s EU, podignuta optužnica protiv bivšeg premijera Ive Sanadera, za čijeg je premijerskog mandata Hrvatska otvorila pregovore za članstvo s EU, ali i stranke koja je u inkriminiranom razdoblju bila na vlasti i koja je zaključila pregovore s EU. Tako je, paradoksalno, u vrijeme kad je Hrvatska bila pod posebnim povećalom u ispunjavanju demokratskih standarda koje je pred nju postavljala EU i kopenhaški kriteriji za članstvo, najveća opasnost kršenja istih dolazila iz vrha demokratski izabranih struktura koje su se pokazale kao najveća prijetnja konsolidaciji demokracije. Najvažnije političke sile veta dolazile su nažalost iz samog sustava vlasti, instaliranjem koruptivnog modela vladanja, po optužnici DORH-a izravno od (bivšeg) predsjednika Vlade, ujedno (bivšeg) predsjednika (tadašnje) stranke na vlasti, čija Vlada je otvorila i velikim dijelom vodila pregovore Hrvatske s EU.

Pravomoćna presuda u sudskom procesu za predmet Fimi-media, protiv bivšeg premijera Sanadera, nekolicine bivših stranačkih dužnosnika HDZ-a, ujedno bivših državnih dužnosnika, ali i protiv HDZ-a kao pravne osobe, još nije donesena. Međutim, Hrvatska se suočila s

činjenicom da je u vrijeme pregovora za članstvo s EU pravna država imala ozbiljne deficite na strani djelotvornog/zakonitog vladanja vlasti.

Neuspjeh pravne države „impregnirao“ je stavove i vrijednosti dijela građana, koji su prihvatili koruptivne modele ponašanja i nepoštivanja pravila, instalirane od dijela političkih i privrednih elita. Ti su se čimbenici uzajamno učvrstili i ostavili teško naslijeđe za nastavak demokratizacije na putu ka njenoj konsolidaciji. Naime, kako razvoj političke kulture koja podupire demokraciju traje dulje nego izgradnja institucionalne infrastrukture, sasvim je izvjesno da konsolidacija građanskog društva i kulture nije moguća u situaciji nepoštivanja pravila pravne države koja krše sami dužnosnici demokratski izabrane vlasti, koji bi prvi trebali štititi pravni sustav i vladavinu prava.

9.1. Ispunjavanje europskih standarda u borbi protiv korupcije

Jedno od 10 mjerila iz Zajedničkog stajališta EU u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava koje je Hrvatska trebala ispuniti za zatvaranje tog poglavlja bilo je 6. mjerilo, koje je glasilo: *„Hrvatska treba uspostaviti evidencije rezultata u provedbi (track record) ojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa*, a posebice: - povećati transparentnost i integritet javne uprave i trgovačkih društava u vlasništvu države, uključujući kroz poboljšavanje zakonodavnog okvira u pogledu pristupa informacijama i njegovu provedbu, kao i kroz provedbu antikorupcijskih akcijskih planova u trgovačkim društvima u vlasništvu države; - izmijeniti postojeće propise u vezi financiranja političkih stranaka, kako bi se oni, između ostalog, proširili i na pitanja izbornih kampanja te kako bi se poboljšala transparentnost i neovisan nadzor (revizija); - osigurati učinkovito zakonodavstvo i sustave koji štite od i sankcioniraju sukobe interesa na svim razinama državne/javne uprave te nadzirati i verificirati izjave o imovini (imovinske kartice) javnih dužnosnika i sudaca, uključujući i odvraćajuće sankcije za slučaj nepoštivanja propisa, kao i uspostaviti djelotvoran sustav koji će omogućiti i poticati prijavljivanje slučajeva korupcije i lošeg upravljanja u javnim ustanovama“.

U prethodnim poglavljima sam istaknula da je Hrvatska imala i 3 mjerila za otvaranje Poglavlja 23. Naime, Europska komisija je 11. siječnja 2007. predstavila državama članicama EU Izvješće o provedenom screeningu za to poglavlje u kojemu je predložila 3 mjerila za njegovo

otvaranje, s čime su se države članice usuglasile. Drugo mjerilo je glasilo: „Hrvatska treba predstaviti Europskoj komisiji revidirani Nacionalni program suzbijanja korupcije s pripadajućim Akcijskim planom, uključujući vremenski okvir, odgovorna tijela i potreban proračun za njegovu provedbu s posebnim naglaskom na a) osnivanju učinkovitog institucionalnog mehanizma koordinacije za provedbu i nadziranje antikorupcijskih napora; b) učinkovitosti zakonodavstva o financiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja u svezi suzbijanja korupcije; c) mjerama sprječavanja sukoba interesa."

Hrvatska je 27. lipnja 2008. službeno dostavila Europskoj komisiji dokumentaciju o ispunjenju sva tri mjerila za otvaranje Poglavlja 23. Što se tiče ispunjavanja 2. mjerila za otvaranje pregovora u Poglavlju 23., Hrvatski sabor je 19. lipnja 2008. donio Strategiju suzbijanja korupcije, a kako bi se osigurala učinkovita provedba Strategije, Vlada Republike Hrvatske je 25. lipnja 2008. usvojila Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, kojim su precizno određene provedbene mjere, nositelji mjera, rokovi izvršenja te potrebna sredstva.

Poglavlje 23. otvoreno je za pregovore na sjednici međuvladine konferencije 30. lipnja 2010. Pritom je EU 25. svibnja 2010. utvrdila 10 mjerila za privremeno zatvaranje predmetnog poglavlja, među kojima se mjerilo 6., kako sam navela, odnosi na obvezu uspostave evidencije rezultata u provedbi pojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa.

Europska komisija je 2. ožujka 2011. pred Hrvatsku postavila dodatne obveze koje se referiraju na 10 mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., koje je predstavila u Privremenom izvješću o reformama u Hrvatskoj u području pravosuđa i temeljnih prava. Što se tiče 6. mjerila, Komisija između ostalog napominje da će „što se tiče Zakona o financiranju političkih stranaka, Hrvatska morati razjasniti pravila koja se odnose na nadzor privatnih donacija i osigurati administrativne kapacitete koji su dostatni za primjenu zakona".

Nakon objave Privremenog izvješća Komisije o reformama u Hrvatskoj u području pravosuđa i temeljnih prava, Vlada je 6. travnja 2011. izradila Plan aktivnosti za ispunjavanje svih preostalih zahtjeva iz Poglavlja 23. te je odlučila periodički izvješćivati Komisiju o provedbi preostalih dijelova mjerila za zatvaranje tog poglavlja. U prvom takvom izvješću Vlade o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., prateći temeljna mjerila za zatvaranje te popis dodatnih obveza koji je u sklopu Privremenog izvješća objavila Komisija, iznose se sve aktivnosti i postignuća hrvatske strane u razdoblju od 3. ožujka do 5. travnja 2011. godine.

Mjesec dana nakon predaje Prvog izvješća Vlade Republike Hrvatske o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., Vlada je 12. svibnja 2011. usvojila i Europskoj komisiji predala Završno izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. Što se tiče ispunjavanja obveza iz 6. mjerila, u Izvješću se ističu sljedeće aktivnosti koje je Hrvatska provela u području jačanja sustava preventivnih mjera u borbi protiv korupcije:

„Republika Hrvatska je uspostavila jasan sustav praćenja *(track record)* pojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa. Kao dio navedenih nastojanja, Hrvatska je uspostavila snažan pravni okvir za sprječavanje korupcije koji se temelji na naprednim alatima za borbu protiv korupcije na svim poljima, uključujući transparentnost javne uprave i pristup informacijama, financiranje političkih stranaka i sprječavanje sukoba interesa. Slijedom unapređenja zakonodavstva, Hrvatska je osigurala potrebna sredstva i nastavak jačanja administrativnih kapaciteta za provedbu preventivnih mjera. Strateški okvir za borbu protiv korupcije definiran je kroz Strategiju suzbijanja korupcije (19. lipnja 2008.) i pripadajući Akcijski plan (donesen 25. lipnja 2008.). Na temelju postignuća tog Akcijskog plana, 18. ožujka 2010. donesen je revidirani Akcijski plan. Novi Akcijski plan sastoji se od 145 antikorupcijskih mjera sa konkretnim rokovima izvršenja, definiranim nositeljima mjera i sredstvima potrebnim za provedbu. Ukupno 78% mjera iz Akcijskog plana je izvršeno, od kojih 52 mjere imaju rok izvršenja trajno. Među mjerama koje su uspješno provedene treba istaknuti one koje se odnose na izgradnju i jačanje zakonodavnog okvira, te jačanje integriteta i transparentnosti. Usvojeni su Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa, te Zakon o pravu na pristup informacijama.“

U Završnom Izvješću Vlade Republike Hrvatske, posebno se iznose učinjene aktivnosti na području „financiranja političkih stranaka“, jednom od podmjerila u sklopu 6. mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., te se navodi: „Hrvatska je značajno ojačala pravni okvir financiranja političkih stranaka donošenjem Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe 11. veljače 2011. (NN 24/2011). Zakonom se uspostavlja jedinstveni okvir za transparentno financiranje političkih stranaka, neovisan sustav nadzora te sustav sankcija u slučaju kršenja Zakona. Zakon propisuje da sve političke stranke i neovisne liste moraju otvoriti poseban račun za izbornu promidžbu kako bi se olakšao nadzor financiranja promidžbe. Političke stranke dužne su dostaviti nadležnom izbornom povjerenstvu te objaviti na internetskim stranicama izvješće o primljenim donacijama i izvješće o troškovima izborne promidžbe. Zakonom se zabranjuju

donacije iz neimenovanih (anonimnih) izvora te je zabranjeno davanje donacija u novcu ili u obliku proizvoda preko trećih osoba (posrednika). U sustavu nadzora financiranja izborne promidžbe vodeću ulogu ima Državno izborno povjerenstvo (DIP) koje može zatražiti sve potrebne podatke od drugih nadležnih tijela. Državni ured za reviziju (DUR) provodi poslove revizije godišnjih financijskih izvješća o financijskom poslovanju političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, zastupnika nacionalnih manjina i nezavisnih članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave. DUR provjerava tijek novca od trenutka uplate na račun političke stranke, odnosno drugih subjekata koji sudjeluju u političkim aktivnostima. U slučaju sumnje DUR obavještava DORH, koji postupa u skladu sa svojim ovlastima. Zakon daje ovlast DIP-u da izrekne administrativne sankcije potpunog gubitka, djelomičnog gubitka ili obustave isplate naknade troškova izborne promidžbe. Također, daje se ovlast Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Sabora odnosno predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne samouprave da na prijedlog DUR-a izrekne administrativnu sankciju gubitka sredstava odnosno obustave isplate sredstava za redovno godišnje financiranje iz državnog proračuna odnosno proračuna jedinica lokalne i područne samouprave. Pored toga, predviđene su prekršajne sankcije za političke stranke, osobe ovlaštene za predstavljanje i zastupanje političke stranke te osobe odgovorne za financijsko poslovanje političke stranke. DIP i DUR dužni su o utvrđenim povredama Zakona obavijestiti Državno odvjetništvo koje pokreće postupak pred nadležnim prekršajnim sudom“.

U Završnom Izvješću Vlade navode se i aktivnosti poduzete u cilju ispunjavanja obveza na planu „Sprječavanja sukoba interesa“, te se navodi: „Republika Hrvatska nastavila je provoditi zakonske propise vezane uz sukob interesa te edukaciju o sprječavanju sukoba interesa. U 2010. godini, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa donijelo je 41 odluku i 38 mišljenja, a u prva tri mjeseca 2011., donijelo je još 14 odluka i 8 mišljenja. Od ukupno 55 odluka, Povjerenstvo je ustanovilo sukob interesa u 21 slučaju. Od listopada 2010. sve se odluke Povjerenstva objavljuju na njegovim internetskim stranicama. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa je u lipnju 2009. godine donijelo smjernice 'Sukob interesa u obnašanju javnih dužnosti – Smjernice o zabranama za javne dužnosnike'. Dužnosnici su obvezni u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost podnijeti izvješće Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa s podacima o dužnosti koju obavljaju profesionalno ili neprofesionalno, o ostalim dužnostima koje obnašaju, odnosno djelatnostima koje obavljaju, o djelatnosti koju su obavljali

neposredno prije stupanja na dužnost i s podacima o svojoj imovini te imovini svog bračnog ili izvanbračnog druga i malodobne djece, sa stanjem na taj dan. U roku od 30 dana po prestanku obnašanja javne dužnosti dužnosnici su dužni podnijeti Povjerenstvu izvješće o imovini, a ako je tijekom obnašanja javne dužnosti došlo do bitne promjene glede imovinskog stanja dužni su o tome podnijeti izvješće Povjerenstvu, istekom godine u kojoj je promjena nastupila. Prema izvješću Povjerenstva Hrvatskom saboru za 2010., krug dužnosnika – adresata koji su dužni podnijeti imovinsko izvješće – obuhvaća oko 1.960 dužnosnika. Novim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa iz veljače 2011. krug obveznika podnošenja izvješća o imovini je proširen i na rukovodeće državne službenike koje imenuje Vlada na temelju prethodno provedenog natječaja. Upravo s ciljem unapređenja zakonodavnog okvira po pitanju sukoba interesa 11. 2. 2011. usvojen je novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 26/11). Prema tom Zakonu, poslovni subjekt u kojem dužnosnik ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu (kapitalu), ne može stupiti u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost. Pored toga, predviđena su ograničenja i za članove obitelji dužnosnika. Precizno je reguliran postupak verifikacije podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Provedba Zakona u nadležnosti je Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, tijela koje je sastavljeno od 5 profesionalnih članova izabranih od strane Hrvatskog sabora na razdoblje od 5 godina. Kako bi se depolitizirala uloga Povjerenstva, predsjednik Povjerenstva i njegovi članovi ne smiju biti članovi neke političke stranke u razdoblju od 5 godina prije svog mandata, niti tijekom mandata. Postupak izbora članova Povjerenstva pokrenut je 17. 3. 2011.“ Međutim, članove Povjerenstva Sabor nije uspio izabrati iz dva pokušaja pa su pregovori s EU zaključeni, te je potpisan Pristupni ugovor, a da Povjerenstvo nije konstituirano.

Europska unija je 29. lipnja 2011. usvojila Zajedničko stajalište EU za zatvaranje Poglavlja 23., kojim je utvrdila da je Hrvatska ispunila uvjete za zatvaranje pregovora u tom poglavlju, s time da će se i dalje nadzirati napredak u usklađivanju i u primjeni pravne stečevine sve do pristupanja Hrvatske EU. U tom kontekstu, što se tiče 6. mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. koje se odnosi na jačanje preventivnih mjera u borbi protiv korupcije i sukoba interesa, „EU prima na znanje dostavljene podatke koji se odnose na domaći pravni antikorupcijski okvir u Hrvatskoj. EU potiče Hrvatsku da nastavi unapređivati ovaj okvir sa ciljem poboljšanja njegove učinkovitosti. EU prima na znanje da je Hrvatska donijela poboljšane propise o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe u veljači/svibnju 2011., konsolidirajući postojeće

zakonodavstvo i stvarajući uvjete za poboljšanu transparentnost i neovisan nadzor, uzimajući u ozbir nedavne preporuke GRECO-a. EU poziva Hrvatsku da novo zakonodavstvo primjenjuje u potpunosti i na učinkovit način te da jača uključena provedbena tijela, posebice DIP, osiguravanjem učinkovitog mehanizma nadzora i primjenom odvraćajućih sankcija u slučaju kršenja pravnih odredaba.

EU naglašava važnost učinkovitog i dosljednog rješavanja situacija sukoba interesa na svim razinama u javnoj upravi, uključujući pravosuđe i trgovačka društva u vlasništvu države, te prima na znanje napredak koji je u tom pogledu postignut, uključujući donošenje novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u veljači 2011., kojim se predviđa uvođenje unaprijeđenog sustava zaštite od, te sankcioniranja sukoba interesa na svim razinama. EU očekuje osnivanje bez odgađanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa sukladno novom Zakonu i daljnji razvoj praćenja ostvarenih rezultata primjene odredaba o sprječavanju sukoba interesa, uključujući jačanje profesionalne i administrativne podrške Povjerenstvu, te njegovo učinkovito funkcioniranje“.

EU poziva Hrvatsku da nastavi pratiti ostvarene rezultate u primjeni preventivnih mjera u borbi protiv korupcije i sukoba interesa, posebice punom primjenom nedavno donesenog zakonodavstva, te jačanjem provedbenih tijela. Na kraju EU ističe da „ovo poglavlje ne zahtijeva daljnje pregovore“, a da se „nadzor napretka u usklađivanju sa i primjeni pravne stečevine nastavlja do pristupanja Hrvatske, te stoga poziva Hrvatsku da redovito dostavlja detaljne pisane podatke Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje o napretku u primjeni pravne stečevine“. EU naglašava da će „posebnu pažnju posvetiti nadzoru svih posebnih pitanja koja su prethodno navedena u cilju osiguranja administrativnih kapaciteta Hrvatske“, navodi se u Zajedničkom stajalištu EU za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava.

Iz svega proizlazi da Hrvatska nije ispunila sve obveze iz 6. mjerila, ponajprije nije osigurala administrativne kapacitete za provođenje Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 26/2011), odnosno nije osnovala Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. To je samo jedan od pokazatelja da je uvođenje monitoringa EU nakon završetka pregovora i potpisivanja Pristupnog ugovora bila opravdana odluka EU, jer Hrvatska u mnogim područjima nije pokazala uvjerljive evidencije rezultata u provedbi novousvojenog zakonodavstva. Hrvatska je novo zakonodavstvo u području prevencije borbe protiv korupcije usvojila na samom kraju pregovora (veljača, svibanj 2011.), ali nije pokazala njegovu primjenu

(track record), što je ostalo kao neispunjena zadaća iz pregovora, te ju EU poziva da to „bez odgađanja“ učini i da „prati ostvarene rezultate u primjeni novih odredaba o financiranju političkih stranaka i o sprječavanju sukoba interesa“. Što se tiče novih odredaba o financiranju političkih stranaka, prvo izvješće DIP-a o financiranju izborne promidžbe doneseno je tek u 7. sazivu Sabora, nakon završetka pregovora i potpisivanja Pristupnog ugovora, a u slučaju novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, glavno kontrolno tijelo, novo nestranačko Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa nije ni izabrano sve do siječnja 2013.

Poglavlje 23. zatvoreno je za pregovore na međuvladinoj konferenciji 30. lipnja 2011., ujedno posljednjoj međuvladinoj konferenciji, na kojoj je Hrvatska zaključila i ukupne pregovore s EU, s time da je u Poglavlju 35. „Ostala pitanja“ EU definirala metodologiju provođenja daljnjeg nadgledanja Hrvatske u ispunjavanju preuzetih obveza iz pregovora u svim poglavljima sve do ulaska u EU. Praćenje od strane Komisije osobito je usmjereno na „posebne obveze“ koje je Hrvatska preuzela u pregovaračkom Poglavlju 23., koje su taksativno navedene u Prilogu VII. uz Akt o pristupanju, među kojima je pod točkom 6. (bivše 6. mjerilo za zatvaranje Poglavlja 23.) kao „posebna obveza“ navedeno: **„**Nastaviti poboljšavati ostvarivanje rezultata u provedbi pojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa“**.**

Uvođenje monitoringa sve do ulaska u članstvo, pokazatelj je da Unija u trenutku zaključenja pregovora s Hrvatskom, 30. lipnja 2011., ali i u trenutku potpisivanja Pristupnog ugovora 9. 12. 2011., nije smatrala da je Hrvatska konsolidirala demokraciju do te mjere da bezrezervno ispunjava kopenhaške kriterije, kako one političke i ekonomske, tako i administrativne i pravne.

U ovom poglavlju pratim obveze koje je Hrvatska preuzela u pregovorima s EU u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, iz mjerila 6., kasnije istaknute u Prilogu VII. uz Akt o pristupanju, pod točkom 6. „Nastaviti poboljšavati ostvarivanje rezultata u provedbi ojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa“, koje su bile monitorirane od strane Komisije sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU. Riječ je o normativno-institucionalnim reformama u cilju jačanja preventivnih mjera u području borbe protiv korupcije i sukoba interesa s pokazateljima njihove provedbe.

Prikazat ću dva preventivna antikorupcijska zakona čije donošenje, ali i evidencije rezultata u provedbi *(track record)* su bili uvjeti postavljeni od strane EU Hrvatskoj za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23., iz mjerila 6. Radi se o sljedećim zakonima: Zakon o financiranju

političkih aktivnosti i izborne promidžbe i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Paradoks je da je paralelno s donošenjem antikorupcijskog zakonodavstva, kako represivnog, tako i preventivnog, Hrvatska bila suočena s otkrivanjem dotad najveće korupcijske afere koja je potresala vladajuće političke elite „Fimi-media“.

9.1.1. Ustavna dimenzija ispunjavanja kriterija EU u borbi protiv korupcije

Kako sam već navela, donošenje Promjene Ustava 2010. vezano je i uz ispunjavanje kriterija koje je EU postavila pred Hrvatsku za završetak pregovora. Među novim odredbama koje su uvedene u Ustav promjenama 2010. važno mjesto zauzima ustavno određenje Državnog ureda za reviziju kao samostalne institucije, što je u direktnoj vezi sa zahtjevima EU za završetak pregovora u Poglavlju 32. Financijski nadzor, traženjem institucionalnog jačanja Državne revizije i garantiranja njene neovisnosti. Novi status Državne revizije u neposrednoj je vezi i s ispunjavanjem obveza koje je pred Hrvatsku postavila EU u Poglavlju 23., konkretno s obvezom izmjene postojećih propisa koji se tiču financiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja, što je bio sadržaj 6. mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. U mjerilu 6. od Hrvatske se izričito tražilo da u kontekstu ojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije „izmijeni postojeće propise u vezi financiranja političkih stranaka, kako bi se oni, između ostalog, proširili i na pitanja izbornih kampanja te kako bi se poboljšala transparentnost i neovisan nadzor (revizija)“.

Promjenama Ustava 2010. (NN 76/2010), u Ustav se uvodi Državna revizija kroz novi članak 53.a koji glasi: „Državni ured za reviziju je najviša revizijska institucija Republike Hrvatske, koja je samostalna i neovisna u svom radu. Državnim uredom za reviziju upravlja glavni državni revizor koji o njegovu radu izvješćuje Hrvatski sabor. Osnivanje, ustrojstvo, nadležnost i način rada Državnog ureda za reviziju uređuje se zakonom“. Posljedično je izmijenjeno zakonodavstvo u vezi financiranja političkih stranaka, a Hrvatska je svoje obveze ispunila donošenjem Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe u veljači 2011. i njegovim izmjenama u svibnju. Treba naglasiti da se pitanje financiranja političkih stranaka uvodi u hrvatski Ustav Promjenom Ustava 2000. (NN 113/2000), a sve dotad Ustav Republike Hrvatske iz 1990. (s izmjenama 1997.) ovo pitanje nije normirao (NN 56/1990, NN 135/1997). Tako Ustav Republike Hrvatske iz 1990. u članku 6. Temeljnih odredbi propisuje: „Slobodno je osnivanje političkih stranaka. Političke se stranke ustrojavaju po teritorijalnom

načelu. Nije dopušten rad političke stranke koja svojim programom ili djelovanjem nasilno ugrožava demokratski ustavni poredak, neovisnost, jedinstvenost ili teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske“.

Promjenama Ustava 2000. (NN 113/2000) članak 6. mijenja se i glasi: „Osnivanje političkih stranaka je slobodno. Unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima. *Stranke moraju javno polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine.* (...) *Zakonom se uređuje položaj i financiranje političkih stranaka*“. Dakle, promjenama Ustava 2000. propisuje se obveza zakonskog uređivanja područja „financiranja političkih stranaka“, te obligatornom normom propisuje da „političke stranke moraju javno polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine“. To je bila iznimno značajna intervencija u Ustav Račanove šesteročlane koalicije u prvoj godini mandata 2000. Međutim, iako je promjenama Ustava 2000. normirano da se zakonom uređuje financiranje političkih stranaka, tek je na kraju 2006. operacionalizirana ta ustavna norma i donesen je prvi Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007).

Izmjenama Ustava 2010. (NN 76/2010) članak 6. Ustava nije doživio izmjene, ali je zato u Ustav prvi put uvedena Državna revizija, čije je ustavno određenje u uskoj vezi s problematikom financiranja političkih stranaka. Državni ured za reviziju Promjenom Ustava 2010. pozicionira se kao neovisno tijelo kojem Ustav jamči samostalnost djelovanja u poslovima revizije financijskog poslovanja subjekata revizije pa tako i političkih stranaka.

Upravo je predmet uvjetovanja EU u mjerilu 6. za zatvaranje Poglavlja 23. bilo bolje zakonsko uređivanje materije financiranja političkih stranaka, što je uključivalo izmjene postojećih propisa koji se tiču financiranja stranaka i njihovo proširenje na izborne kampanje, uz pozicioniranje Državnog ureda za reviziju kao neovisnog tijela sa samostalnošću djelovanja u poslovima revizije, te Državnog izbornog povjerenstva kao drugog neovisnog tijela u poslovima nadzora financiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja.

Također, EU je kroz mjerilo 6. (jačanje preventivnih mjera u borbi protiv korupcije) od Hrvatske tražila „osiguranje učinkovitog zakonodavstva i sustava koji štite od i sankcioniraju sukobe interesa na svim razinama državne/javne uprave, te nadziranje i verificiranje izjava o imovini (imovinske kartice) javnih dužnosnika i sudaca, uključujući i odvraćajuće sankcije za slučaj nepoštivanja propisa“, s glavnim provedbenim tijelom - Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa, koje također treba biti neovisno od političkih utjecaja i samostalno u

odlučivanju. To je kontekst u kojem su donesena dva zakona koja prikazujem u ovom poglavlju, čije donošenje i evidencije rezultata u provedbi su bili uvjeti za zatvaranje Poglavlja 23.

9. 2. Financiranje političkih stranaka

Prvi antikorupcijski zakon koji prikazujem u ovom poglavlju, čije je donošenje i provedba bio uvjet za ispunjavanje 6. mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. je Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe koji je upućen u redovnu saborsku proceduru u dva čitanja kao P.Z. 544. Od Hrvatske se u 6. mjerilu za zatvaranje Poglavlja 23. tražilo: „izmijeniti postojeće propise u vezi financiranja političkih stranaka kako bi se oni proširili i na pitanja izbornih kampanja te kako bi se poboljšala transparentnost i neovisan nadzor (revizija)“.

Prvi zakon koji je uređivao pitanja financiranja političkih stranaka, temeljem ustavne norme članka 6. Ustava (NN 41/2001 – pročišćeni tekst), bio je Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, kojeg je Sabor donio 15. prosinca 2006. (NN 1/2007), šest godina nakon što je Promjenom Ustava od 9. studenog 2000. (NN 113/2000) propisana obligacija zakonskog normiranja pitanja financiranja političkih stranaka. To je ujedno bio prvi zakon kojim se hrvatsko zakonodavstvo u području financiranja političkih stranaka usklađivalo s europskim i koji je nosio oznaku P. Z. E. Zakon je donesen znatno ranije no što su otvoreni pregovori u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava 30. lipnja 2010., neposredno nakon završetka analitičkog pregleda zakonodavstva za to poglavlje, održanog 7. i 8. rujna te 17. i 18. listopada 2006., temeljem kojeg je Komisija 11. siječnja 2007. predstavila državama članicama Izvješće u kojem je predložila 3 mjerila za otvaranje pregovora u Poglavlju 23. s Hrvatskom.

Mjerilo 2. ticalo se obveze donošenja učinkovitog zakonodavstva o financiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja, kao jedne od mjera nacionalnog programa suzbijanja korupcije. Hrvatska je donošenjem Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata samo djelomično ispunila obveze iz mjerila 2., jer se tim zakonom nije sistematično riješilo pitanje financiranja predizbornih kampanja, koje će naposlijetku normirati Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe kojeg je Sabor donio u veljači/svibnju 2011., čime je Hrvatska normativno ispunila obvezu iz mjerila 6. za zatvaranje Poglavlja 23.

Treba napomenuti da sve do donošenja Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata kojeg je Hrvatski sabor donio u prosincu 2006. godine, nije bilo posebnog propisa koji bi utvrđivao način i izvore financiranja političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, već je ta materija bila dio Zakona o političkim strankama (NN 76/1993) i njegovih izmjena i dopuna. Također, jedinstvenim propisom nije bila obuhvaćena materija financiranja izbornih kampanja, već je ona bila razlomljena i predmet nekoliko zakona, među kojima su: Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske (NN 105/2004), neke odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/2000, 53/2003, 167/2003, 44/2006, 19/2007 i 20/2009), neke odredbe Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske (NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/2004 i 44/2006), neke odredbe Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (NN 109/2007 i 125/2008) i neke odredbe Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave (NN 33/2001, 10/2002, 155/2002, 45/2003, 43/2004, 40/2005, 44/2006, 28/2006 i 109/2007) u kojima je to pitanje uređeno nepotpuno i na različite načine. Sve te odredbe prestale su važiti stupanjem na snagu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe iz veljače 2011. Tako je tek taj Zakon (NN 24/2011) obuhvatio ukupno područje financiranja političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, uključujući i materiju financiranja izborne promidžbe, a njegovim stupanjem na snagu prestao je važiti Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007).

Pokušat ću rasvijetliti koje su manjkavosti normativnog uređivanja područja financiranja političkih stranaka mogle doprinijeti deficitima provedbe zakona odnosno u konačnosti dovesti do koruptivnih radnji političkih subjekata. Nesporno je da su koruptivna djelovanja koja su se događala unutar okvira stranačkog sustava, dapače stranaka koje su osvajale izbore i bile na vlasti, udar na same temelje demokratskog višestranačkog sustava i vladavine prava, ustavno proklamiranih kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (čl. 3. Ustava NN 85/2010 – pročišćeni tekst).

Analizu započinjem prikazom Zakona o političkim strankama iz 1993. i njegovih izmjena i dopuna jer sve do donošenja Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, područje financiranja političkih stranaka uređivao je Zakon o političkim strankama.

Zakon o političkim strankama donesen je 1993. godine. Donio ga je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici 30. srpnja 1993. (NN 76/1993). Financiranje političkih stranaka uređuje Glava III. koja nosi naziv „Sredstva za rad političkih stranaka“, kroz 5 članaka.

Propisuje se da su „političke stranke neprofitne udruge, koje mogu, radi ostvarivanja svojih političkih ciljeva, stjecati prihode od članarina, dobrovoljnih priloga, izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala, organizacije stranačkih manifestacija, državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne samouprave, dobiti poduzeća čiji su vlasnici i drugih propisima dozvoljenih izvora“. Dio sredstava za rad političkih stranaka čiji su kandidati na izborima izabrani za zastupnike u Sabor Republike Hrvatske, osiguravaju se godišnje u državnom proračunu i to u iznosu od 24 prosječne bruto osnovice za obračun plaće djelatnika i dužnosnika zaposlenih u državnim tijelima Republike Hrvatske, a osim tih sredstava, političkim strankama osiguravaju se i sredstva razmjerno broju njihovih zastupnika u Saboru Republike Hrvatske, tako da se ukupan iznos sredstava predviđen po prvom kriteriju trostruko uveća, podijeli ukupnim brojem zastupničkih mjesta u Saboru te pomnoži s brojem zastupnika pojedine političke stranke. Sredstva za rad političkih stranaka raspoređuje Odbor za izbor, imenovanja i administrativne poslove Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske.

Zakon izričito propisuje da su „političke stranke dužne javno prikazati podrijetlo i namjenu sredstava koja su im pristigla tijekom jedne kalendarske godine. Ako je politička stranka sredstva stekla ili koristila protupravno, ili ih nije iskazala u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, gubi pravo na naknadu sredstava iz državnog proračuna za narednu kalendarsku godinu. Protupravno stečena sredstva pripadaju državnom proračunu i bit će, na temelju zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za tekuću godinu, raspoređena u humanitarne svrhe“.

Također, Zakon propisuje da su „političke stranke dužne voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima Vlade Republike Hrvatske kojima se uređuje način vođenja računovodstva neprofitnih pravnih osoba“. Političke stranke koje su osvojile zastupnička mjesta u Saboru dužne su dostaviti Saboru Republike Hrvatske godišnji obračun za proteklu godinu, a prije nego što godišnji obračun bude dostavljen Saboru, mora ga pregledati Državni ured za reviziju. Nadzor nad provođenjem Zakona obavlja Ministarstvo uprave.

Glava VI. Zakona nosi naziv Kaznene odredbe, u kojima se propisuje da će se „novčanom kaznom u dinarskoj protuvrijednosti 70 do 270 DEM, kazniti za prekršaj politička stranka koja:

javno ne prikaže podrijetlo i namjenu sredstava koja su tijekom kalendarske godine pristigla političkoj stranci; ili je sredstva stekla ili koristila protupravno ili ih nije objavila u godišnjem obračunu“. Za prekršaj će se kazniti novčanom kaznom i odgovorna osoba političke stranke. Međutim, Zakon ne specificira što znači protupravno stjecanje ili korištenje sredstava.

Dakle, već je prvi Zakon o političkim strankama iz 1993. sadržavao odredbe koje se tiču financiranja političkih stranaka i obveze javnog prikazivanja podrijetla i namjene sredstava i imovine političkih stranaka, s prekršajnim odredbama u slučaju kršenja Zakona. Međutim, Zakon nije definirao što znači protupravno stjecanje, odnosno protupravno korištenje sredstava i u tome je bio njegov najveći propust.

Prva izmjena Zakona o političkim strankama donesena je tri godine kasnije, 27. 12. 1996. (NN 111/1996), a *druga izmjena* donesena je 18. 12. 1998. (NN 164/1998). Obje izmjene donio je 3. saziv Sabora, a odnose se na modalitete u financiranju političkih stranaka iz državnog proračuna, odnosno na izmjenu članka 19. Zakona o političkim strankama (NN 76/1993).

Tako *Izmjene Zakona iz 1996*. normiraju da se sredstva za rad političke stranke čiji su kandidati na izborima izabrani za zastupnike u Sabor osiguravaju godišnje u državnom proračunu, ali ne više u iznosu od 24, već u iznosu od 72 prosječne bruto osnovice za obračun plaće djelatnika i dužnosnika zaposlenih u državnim tijelima Republike Hrvatske, a osim tih sredstava, političkim strankama osiguravaju se i sredstva razmjerno broju njihovih zastupnika.

Izmjene Zakona iz 1998. normiraju da „dio sredstava za rad političkih stranaka koji se osigurava u državnom proračunu za iduću proračunsku godinu iznosi 0,056% sredstava tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine“. Ta sredstva raspoređuju se političkim strankama i koaliciji stranaka koje ispunjavaju sljedeće uvjete: da je sudjelovala na izborima za zastupnike tekućeg saziva Zastupničkog i Županijskog doma Hrvatskoga državnog sabora, da je njezin kandidat izabran za zastupnika i obnaša zastupničku dužnost kao zastupnik stranke u kojoj je sudjelovao na izborima za Zastupnički ili Županijski dom Hrvatskoga državnog sabora. Tako raspoređena sredstva doznačuju se na središnji račun političke stranke ili koalicije stranaka tromjesečno u jednakim iznosima. Odluku o raspoređivanju sredstava donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora i to tako da se: - 20% rasporedi u jednakim dijelovima svakoj od političkih stranaka ili koaliciji stranaka zastupljenoj u Zastupničkom ili Županijskom domu Hrvatskoga državnog sabora, - 80%

rasporedi političkim strankama ili koaliciji stranaka razmjerno broju zastupnika koji obnašaju zastupničku dužnost u Zastupničkom ili Županijskom domu Hrvatskoga državnog sabora.

Sljedeća, *treća izmjena Zakona o političkim strankama* uslijedila je u 4. sazivu Hrvatskoga sabora (2. 2. 2000. – 17. 10. 2003.), nakon osvajanja vlasti šesteročlane Račanove koalicije 3. 1. 2000. U drugoj godini mandata, nakon donošenja Promjene Ustava 2000. kojima su izmijenjene odredbe Ustava vezane uz političke stranke, Vlada Republike Hrvatske je uputila u saborsku proceduru Izmjene Zakona. Iako je promjenama Ustava 2000. (NN 113/2000) normirana obveza zakonskog uređivanja materije financiranja političkih stranaka, do toga nije došlo kroz zaseban zakon o financiranju političkih stranaka, nego i dalje u sklopu Zakona o političkim strankama, odnosno njegovih izmjena.

Zakon o izmjenama Zakona o političkim strankama (NN 36/2001) donio je Hrvatski sabor na sjednici 6. travnja 2001. Izmijenjeno je nekoliko odredbi koje se odnose na pitanja financiranja političkih stranaka. Već članak 1. propisuje da se Zakonom uređuje „pravni položaj, uvjeti, način i postupak za osnivanje, registriranje, prestanak i financiranje političkih stranaka“. Zakon definira političke stranke kao „pravne osobe koje politički djeluju u skladu sa ciljevima utvrđenim programom i statutom“, a „mogu stjecati prihod od članarina, dobrovoljnih priloga, izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala, organizacije stranačkih manifestacija, državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne samouprave i drugih propisima dozvoljenih izvora“, s time da se i dalje ne specificira koji su to „drugi propisima dozvoljeni izvori“. Međutim, propisuje se da ako političke stranke u svom djelovanju ostvare dobit, moraju s njome raspolagati kao neprofitne organizacije.

Mijenja se članak 19. koji se odnosi na financiranje političkih stranaka iz državnog proračuna, i glasi: „Dio sredstava za rad političkih stranaka koji se osigurava u državnom proračunu za iduću proračunsku godinu iznosi 0,056% sredstava tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine. Sredstva se raspoređuju političkim strankama koje imaju najmanje jednog zastupnika u Hrvatskome saboru. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora donosi odluku o raspoređivanju sredstava za svaku godinu, kojom utvrđuje jednaki iznos sredstava za svakog zastupnika u Hrvatskome saboru tako da pojedinoj političkoj stranci pripadaju sredstva razmjerno broju njenih zastupnika. Za svakog izabranog zastupnika podzastupljenog spola političkim strankama pripada i pravo na naknadu u visini od 10% iznosa

predviđenog po svakom zastupniku. Raspoređena sredstva doznačuju se na središnji račun političke stranke tromjesečno u jednakim iznosima“.

9.2.1. Prvi zakon o financiranju političkih stranaka

U prosincu 2006. godine, 5. saziv Sabora (22. 12. 2003. – 12. 10. 2007.) donosi *Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007)*. To je bio prvi zakon o financiranju političkih stranaka koji je donesen za vrijeme prve Sanaderove Vlade. Dotad je materija financiranja, kako sam prikazala, bila uklopljena u Zakon o političkim strankama i to šturo obrađena u nekoliko odredaba glave III. „Sredstva za rad političkih stranaka“. Nacionalnim programom suzbijanja korupcije za razdoblje 2006. - 2008. utvrđena je obveza donošenja posebnog zakona o financiranju političkih stranaka kojim će se propisati mogući izvori financiranja političkih stranaka i pobliže odrediti dopuštena sredstva na način da će se u njega ugraditi najbolja praksa zemalja EU.

Zakon je donesen neposredno nakon provođenja eksplanatorne i bilateralne faze analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti zakonodavstva za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, 7. i 8. rujna te 17. i 18. listopada 2006. godine. Europska komisija u Izvješću o provedenom analitičkom pregledu za Poglavlje 23. navodi: „(...) Pravni okvir za borbu protiv korupcije uglavnom postoji. Sabor je donio propise u području financiranja političkih stranaka. Premda to, općenito promatrano, predstavlja korak naprijed, ostaje važno pitanje financiranja predizbornih kampanja čime se taj Zakon izričito ne bavi, a time bi se trebalo valjano pozabaviti kako bi se izbjegla osjetljivost pred korupcijom (...)“ (MD 210/07; od 27. 6. 2007.). To pokazuje da Europska komisija nije bila posve zadovoljna kako je Hrvatska regulirala pitanja financiranja političkih stranaka prvim zakonom o financiranju političkih stranaka donesenim u prosincu 2006. (NN 1/2007). Zbog važnosti materije ukratko ću prikazati glavne odrednice (prvog) Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007).

Vlada je Prijedlog zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (P. Z. 555) uputila u saborsku proceduru u redovnom postupku. Zastupnici su o Prijedlogu zakona raspravljali na 23. sjednici u 5. sazivu, 23. i 24. studenog 2006., a Prijedlog zakona prihvatili su većinom glasova, sa 87 glasova „za“ i 4 „suzdržana“ glasa, 24. studenog 2006. godine. O Konačnom prijedlogu zakona u drugom čitanju zastupnici su raspravljali na plenarnoj

sjednici 13. prosinca 2006. godine, a Zakon je donesen 15. prosinca 2006. godine većinom glasova, sa 86 glasova „za“, 13 „protiv“ i 4 „suzdržana“ glasa.

To je prvi zakonski tekst koji svim svojim odredbama uređuje pitanje financiranja političkih stranaka, koje je područje dotad bilo normirano unutar Zakona o političkim strankama. Zakonom se uređuje i pitanje financiranja nezavisnih lista i kandidata, no samo je djelomice riješeno pitanje financiranja izborne promidžbe, koje je još uvijek parcelizirano i nedostatno regulirano unutar drugih zakona.

Člankom 1. definira se sadržaj Zakona i propisuje da se njime uređuje način i uvjeti stjecanja sredstava za djelovanje političkih stranaka te nadzor i transparentnost stjecanja i trošenja sredstava. Propisuje se da su političke stranke neprofitne udruge, koje mogu radi ostvarivanja svojih političkih ciljeva, stjecati prihode od članarina, dobrovoljnih priloga (donacija), izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala, organiziranja stranačkih manifestacija, od imovine u svojem vlasništvu te od drugih zakonom dopuštenih izvora.

Što se tiče financiranja političkih stranaka iz državnog proračuna čiji su kandidati za zastupnike osvojili na izborima zastupnički mandat u Saboru, novi Zakon neznatno modificira odredbu članka 19. „Financiranje iz sredstava državnog proračuna“ Zakona o izmjenama Zakona o političkim strankama iz 2001. (NN 36/2001). Propisuje se da se „sredstva za redovito godišnje financiranje političkih stranaka osiguravaju u državnom proračunu u iznosu od 0,056% sredstava tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine. Pravo na financiranje iz sredstava državnog proračuna imaju političke stranke koje imaju najmanje jednog zastupnika u Hrvatskom saboru. Sredstva se raspoređuju na način da se utvrdi jednaki iznos sredstava za svakog zastupnika u Hrvatskome saboru tako da pojedinoj političkoj stranci pripadaju sredstva razmjerno broju njenih zastupnika u trenutku konstituiranja Hrvatskoga sabora. Ukoliko pojedini zastupnik (ili zastupnici) nakon konstituiranja Hrvatskoga sabora napusti ili promijeni članstvo u političkoj stranci, financijska sredstva ostaju političkoj stranci kojoj je zastupnik pripadao u času konstituiranja Hrvatskoga sabora. U slučaju udruživanja dviju ili više političkih stranaka, financijska sredstva pripadaju političkoj stranci koja je pravni slijednik političkih stranaka koje su udruživanjem prestale postojati. Za svakog izabranog zastupnika podzastupljenog spola, političkim strankama pripada i pravo na naknadu u visini od 10% iznosa predviđenog po svakom zastupniku. Odluku o raspoređivanju sredstava iz državnog proračuna za redovito godišnje financiranje političkih stranaka donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga

sabora. Raspoređena sredstva doznačuju se na središnji račun političke stranke, tromjesečno u jednakim iznosima.“

Odredbe Zakona koje se tiču redovitog godišnjeg financiranja stranaka iz sredstava državnog proračuna na odgovarajući se način primjenjuju i na redovito godišnje financiranje političkih stranaka iz proračuna jedinica lokalne i područne samouprave. Ta sredstva doznačuju se na žiroračun ogranka političke stranke na razini odgovarajuće jedinice lokalne i područne samouprave, tromjesečno u jednakim iznosima.

Financijska sredstva politička stranka može koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom i statutom političke stranke, a zabranjuje se trošenje financijskih sredstava za osobne potrebe.

Zakon definira pojmove članarine i dobrovoljnih priloga, te propisuje da se članarinom smatra redoviti novčani iznos što ga član političke stranke plaća na način i pod uvjetima utvrđenima statutom ili drugim aktom političke stranke, a dobrovoljnim prilozima (donacije), smatraju se povremene ili redovite uplate kojima fizičke ili pravne osobe dobrovoljno daju novac političkoj stranci u iznosu većem od iznosa članarine, kao i pružanje usluga ili davanje proizvoda političkoj stranci bez naplate. Propisuje se da su za dobrovoljne priloge (donacije) koje političkoj stranci daju u obliku proizvoda ili usluga, fizičke i pravne osobe dužne izdati račun na kojem će biti naznačena tržišna vrijednost darovanog proizvoda ili usluge, te na kojem je naznačeno da glasi na političku stranku i da ne podliježe naplati. Političke stranke dužne su voditi evidenciju o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (donacija), te izdavati potvrde o primitku istih. Pod uslugama se ne smatra dobrovoljni rad stranačkih volontera. Fizičke i pravne osobe mogu davati dobrovoljne priloge (donacije) političkim stranama jednokratno ili više puta tijekom kalendarske godine. Dobrovoljni prilozi (donacije) u novcu uplaćuju se na središnji račun političke stranke, s time da ukupan iznos dobrovoljnih priloga (donacija) fizičke osobe jednoj političkoj stranci ne smije prelaziti iznos od 90 tisuća kuna u kalendarskoj godini, a ukupan iznos dobrovoljnih priloga (donacija) pravne osobe jednoj političkoj stranci ne smije prelaziti iznos od milijun kuna u kalendarskoj godini.

Radi se o novim, vrlo značajnim odredbama. Naime, Zakon o političkim strankama nije regulirao pitanja donacija pa nije bilo ni ograničenja iznosa donacija, kako za fizičke, tako i za pravne osobe. Također, izuzetno je važna odredba kojom se propisuje obveza uplaćivanja donacija na središnji račun političke stranke, koje također dotad nije bilo. Posebnim člankom pod

naslovom „Anonimni dobrovoljni prilozi (donacije)“, „zabranjuje se primanje dobrovoljnih priloga (donacija) od neimenovanih (anonimnih) izvora“, što je također izuzetno važna odredba koju uvodi ovaj zakon. Propisuje se, dakle, prvi put, da se sve donacije uplaćuju na središnji račun stranke, s time da se zabranjuju anonimne uplate, te da se ograničavaju iznosi donacija.

Zakon propisuje da iznose dobrovoljnih priloga (donacija) koji prelaze iznose dopuštene Zakonom, kao i eventualne uplate dobrovoljnih priloga od neimenovanih (anonimnih) izvora, političke stranke dužne su prijaviti Državnom uredu za reviziju i Ministarstvu financija - Poreznoj upravi, te ih uplatiti u korist državnog proračuna, najkasnije u roku 8 dana od dana primljene uplate. Sve su to nove zakonske odredbe koje Zakon o političkim strankama koji je uređivao područje financiranja političkih stranaka i njegove kasnije izmjene nije poznavao.

Novi Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, uvodi sadržajno iznimno važnu glavu III. pod naslovom „Zabrana financiranja i pogodovanja“, s odredbama koje u dva članka reguliraju materiju koja dotad nije bila predmet normiranja Zakona o političkim strankama. Članak 15. glasi: „Zabranjuje se financiranje političkih stranaka od strane: stranih država, stranih političkih stranaka, stranih pravnih osoba (osim financiranja programa namijenjenih edukaciji), državnih tijela, javnih poduzeća, pravnih osoba s javnim ovlastima i trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili jedinice lokalne i područne samouprave te drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinica lokalne i područne samouprave ima većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima te javnih i drugih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne samouprave; udruga radnika i poslodavaca; udruga, zaklada i fondacija koje zastupaju ili predstavljaju državni dužnosnici ili dužnosnici lokalne i područne samouprave; vjerskih zajednica, humanitarnih te drugih neprofitnih udruga i organizacija; fizičkih i pravnih osoba protiv kojih se vodi postupak za naplatu dospjelih, a nepodmirenih obveza prema Republici Hrvatskoj, odnosno prema jedinici lokalne i područne samouprave. Također, zabranjeno je davanje dobrovoljnih priloga (donacija) u novcu ili u obliku proizvoda preko trećih osoba (posrednika). Eventualni prilozi (donacije) uplaćeni na račun političke stranke iz nedopuštenih izvora politička stranka je dužna odmah prijaviti Državnom uredu za reviziju i Ministarstvu financija – Poreznoj upravi, a uplaćena sredstva doznačiti u korist državnog proračuna.

Izuzetno je važan i članak 16. koji glasi: „Političke stranke ne smiju raditi politički ili drugi pritisak na fizičke i pravne osobe pri prikupljanju priloga (donacija) za financiranje svog

djelovanja. Političke stranke ne smiju obećavati političke ili kakve druge protuusluge, povlastice ili osobne koristi bilo koje vrste fizičkim i pravnim osobama pri prikupljanju dobrovoljnih priloga (donacija) za financiranje svog djelovanja“.

I kasniji Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe iz veljače 2011. preuzeo je odredbe članaka 15. i 16. prvog zakona o financiranju političkih stranaka, iz prosinca 2006., što je pokazatelj normativne kvalitete tih odredbi. Ujedno je paradoks da je predlagatelj prvog zakona o financiranju stranaka, kojim se prvi put taksativno specificiraju zabranjeni izvori i načini financiranja stranaka, te zabranjuje pogodovanje (NN 1/2007), bila upravo (prva) Vlada bivšeg premijera Sanadera koji je, kako će pokazati kasnije istrage te podignuta optužnica DORH-a u prosincu 2011. u predmetu Fimi media, u vrijeme donošenja zakona već naveliko kršio upravo one njegove odredbe koje se tiču zabrane financiranja i pogodovanja. Novac se prema optužnici DORH-a već naveliko izvlačio iz javnih poduzeća i državnih tijela, koje Zakon deklarira kao zabranjene izvore financiranja, preko privatne tvrtke Fimi Media za nelegalno financiranje HDZ-a i osobno bogaćenje Ive Sanadera.

(Prvi) Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007) propisuje da „nadzor nad financijskim poslovanjem političkih stranaka provode Državni ured za reviziju i Ministarstvo financija - Porezna uprava“. Kasniji Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe iz 2011. godine propisuje da nadzor nad financijskim poslovanjem političkih stranaka umjesto Ministarstva financija provodi Državno izborno povjerenstvo kao neovisno tijelo, a Državni ured za reviziju zadužen je za godišnju reviziju financijskog poslovanja stranaka. EU je u sklopu ispunjavanja mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. od Hrvatske tražila da kontrolu financijskog poslovanja stranaka vrše nezavisna tijela, a nikako ona koja su i sama dio vladajućih struktura, poput Ministarstva financija.

Propisuje se da su „političke stranke dužne voditi poslovne knjige i podnositi financijska izvješća na način koji je utvrđen propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija, te su dužne javno prikazati porijeklo i način utroška sredstava prikupljenih tijekom protekle kalendarske godine“. Te odredbe postojale su još u Zakonu o političkim strankama iz 1993.

Završni račun i financijsko izvješće u kojem se podrobno navode izvori prihoda, podaci o fizičkim i pravnim osobama koje su dale dobrovoljne priloge (donacije) te podaci o namjeni, odnosno aktivnostima za koja su sredstva utrošena, političke stranke dostavljaju Državnom uredu

za reviziju i Ministarstvu financija – Poreznoj upravi, na način i u roku predviđenom za financiranje neprofitnih organizacija.

Nova je odredba da su „završni račun i financijsko izvješće javni dokumenti koji se objavljuju na web stranici političke stranke“. Nadzor financijskog poslovanja političkih stranaka Državni ured za reviziju i Ministarstvo financija – Porezna uprava provode u prvom polugodištu svake kalendarske godine, za prethodnu godinu. Izvješće o provedenom nadzoru financijskog poslovanja političkih stranaka, koje prema odredbama Zakona imaju pravo financiranja iz državnog proračuna, Državni ured za reviziju dostavlja Hrvatskome saboru. Ovo je također nova odredba. Dotad su, temeljem Zakona o političkim strankama, čl. 25. (NN 76/1993), političke stranke koje su osvojile mjesta u Saboru bile dužne dostaviti Saboru godišnji obračun za proteklu godinu, s time da ga je prethodno morao pregledati Državni ured za reviziju (čl. 22).

Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata u glavi V. „Kaznene odredbe“, propisuje da će se novčanom kaznom od 50 do 500 tisuća kuna kazniti za prekršaj: politička stranka, nositelji nezavisne liste i kandidat koji financijska sredstva koristi za osobne potrebe i neke druge svrhe, a ne onako kako propisuje zakon, isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom i statutom političke stranke; politička stranka koja ne vodi evidenciju o primitku članarina i dobrovoljnih priloga i ne izdaje potvrde o njihovom primitku, te nositelji nezavisne liste i kandidat koji ne vodi evidenciju o primitku dobrovoljnih priloga i ne izdaje potvrde o njihovom primitku; politička stranka koja ne vodi poslovne knjige i koja javno ne prikaže porijeklo i način utrošenih sredstava, te nositelji nezavisne liste i kandidat koji javno ne prikažu porijeklo i način utrošenih sredstava, što uključuje i objavu na web stranici; politička stranka, nositelji nezavisne liste i kandidat koji radi politički ili drugi pritisak na fizičke i pravne osobe ili obećava političke ili druge protuusluge, povlastice ili osobne koristi fizičkim i pravnim osobama pri prikupljanju dobrovoljnih priloga (donacija); nositelji nezavisne liste i kandidat koji ne otvore poseban račun za financiranje troškova izborne promidžbe; te nezavisni zastupnici i nezavisni članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave koji ne otvore poseban račun za redovno financiranje njihove djelatnosti. Novčanom kaznom u iznosu od 10 do 20 tisuća kuna kaznit će se i osoba ovlaštena za zastupanje i predstavljanje političke stranke te osoba odgovorna za financijsko poslovanje političke stranke.

Nadalje, propisuje se da će se „novčanom kaznom u trostrukom iznosu doznačenih, odnosno primljenih sredstava kazniti za prekršaj: politička stranka, nositelji nezavisne liste i

kandidat koji iznose dobrovoljnih priloga (donacija) koji prelaze visinu iznosa utvrđenu u Zakonu, kao i eventualne uplate dobrovoljnih priloga od neimenovanih (anonimnih) izvora, ne prijavi i ne uplati u državni proračun; politička stranka, nositelji nezavisne liste i kandidat koji ne prijavi uplatu priloga iz nedopuštenih izvora i ne doznači uplaćena sredstva u državni proračun“, pri čemu će se novčanom kaznom od 10 do 20 tisuća kuna kazniti i osoba ovlaštena za zastupanje i predstavljanje političke stranke, te osoba odgovorna za financijsko poslovanje političke stranke.

Također, prvi Zakon o financiranju političkih stranaka propisuje da će se novčanom kaznom do 100 tisuća kuna kazniti za prekršaj fizička i pravna osoba protiv koje se vodi postupak za naplatu dospjelih, a nepodmirenih obveza prema Republici Hrvatskoj, koja uplati dobrovoljni prilog (donaciju) političkoj stranci. I tu je odredbu kasnije preuzeo Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe iz 2011.

Upravo je u kaznenim odredbama najbolje vidljiv gotovo revolucionarni karakter novog zakona, koji zaslužuje pohvale za sadržajni domet i oštrinu normi koje je uveo, samo da je bilo političke volje da ga se provodi. Nažalost, na djelu se pokazala gotovo nevjerojatna količina volje da se Zakon krši. Iako je ovaj Zakon precizno naveo što se smatra protupravnim stjecanjem i korištenjem sredstava, a što raniji propisi nisu, te odredio znatne novčane kazne za kršenje zakonskih odredbi, sve to nije bilo dovoljno da se Zakon poštuje te da se spriječe malverzacije u financijskom poslovanju stranaka.

Iako je još Zakon o političkim strankama (NN 76/1993) propisivao prekršajno kažnjavanje političke stranke ako javno ne prikaže podrijetlo i namjenu sredstava koja su joj pristigla tijekom kalendarske godine, ako ih ne objavi u godišnjem obračunu, te ako je sredstva stekla ili koristila protupravno, veliki minus tog Zakona bio je u tome što on nije definirao što se podrazumijeva pod protupravnim stjecanjem ili korištenjem sredstava.

Prvi put Zakonom o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, iz prosinca 2006. (NN 1/2007) propisuje se prekršajno kažnjavanje političkih subjekata za točno specificirana kršenja zakonskih normi koja se tiču stjecanja odnosno korištenja sredstava, što je preuzeo i Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe kojeg je Sabor donio u veljači 2011. Može se reći da je Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata donesen u prosincu 2006. bio veliki iskorak pa tim više začuđuje intenzitet kršenja Zakona od strane političkih aktera s jedne strane, odnosno nepostupanje Državnog ureda za reviziju, s druge strane, koji je upravo temeljem tog Zakona dobio alate da ukaže na nedopuštene

financijske radnje podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka pred sudom i tako spriječi još teže malverzacije. Ipak, treba naglasiti da Državni ured za reviziju tada još nije posjedovao Ustavom zagarantiranu samostalnost djelovanja, koju je zadobio Promjenom Ustava 2010., već je, što pokazuju njegova godišnja revizijska izvješća, bio produžena ruka politike na vlasti. Državna revizija prvim zakonom o financiranju političkih stranaka (NN 1/2007) dobiva nadležnosti financijskog nadzora nad urednim poslovanjem i godišnjim financijskim izvještajima političkih stranaka, ali ne još i dostatnu razinu samostalnosti, što potvrđuju izvješća Državnog ureda za reviziju za 2008. i 2009., koja ni na koji način nisu ukazivala na bilo kakve nepravilnosti, a kamoli na nezakonitosti u financijskom poslovanju tada stranke na vlasti, što čini sadržaj optužnice DORH-a u predmetu Fimi media.

Također, treba reći da ovim Zakonom nije bilo obuhvaćeno pitanje financiranja izbornih kampanja, izuzev nekoliko odredbi koje se odnose na nosioce nezavisnih lista i kandidate koje Zakon obvezuje na otvaranje posebnog računa za financiranje troškova izborne promidžbe.

Ipak, nesporno je da sve do donošenja Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007), materija financiranja političkih stranaka nije bila predmet regulacije zasebnog propisa, već je bila uklopljena u Zakon o političkim strankama i njegove izmjene i dopune, koji je nedostatno regulirao ovu materiju.

Novi Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe iz 2011. (NN 24/11) koji prikazujem u nastavku nadgradnja je Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007), u prvom redu reguliranjem pitanja financiranja izbornih kampanja i nadzora financiranja izbornih kampanja od strane neovisnog tijela, Državnog izbornog povjerenstva, te ukidanjem nadzora Ministarstva financija nad financijskim poslovanjem političkih subjekata. Upravo je jedna od zadaća/podmjerilo unutar 6. mjerila za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23. bilo donošenje izmjena propisa u vezi financiranja političkih stranaka, kako bi se oni, između ostalog, proširili i na pitanja izbornih kampanja, te kako bi se poboljšala transparentnost i neovisan nadzor (revizija). U tom kontekstu 11. veljače 2011. donesen je novi Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, a prethodno je Državni ured za reviziju zadobio ustavnu samostalnost promjenama Ustava 16. lipnja 2010. (NN 76/2010).

9.3. Reguliranje financiranja izbornih kampanja: uvjet za zatvaranje Poglavlja 23.

Prijedlog zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (P. Z. 544), Vlada je 6. svibnja 2010. uputila u redovnu saborsku proceduru. Zastupnici su o Prijedlogu zakona raspravljali na 18. sjednici u 6. sazivu, 2. srpnja 2010., a isti dan su ga i prihvatili, većinom glasova, sa 100 glasova „za“ i 5 „suzdržana“.

Prijedlog Zakona proizašao je iz analize primjene Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata koju je provela Multidisciplinarna radna skupina, koju je Vlada osnovala u rujnu 2008., sukladno Akcijskom planu uz Strategiju suzbijanja korupcije, a koja je bila sastavljena od predstavnika Hrvatskoga sabora, Državnog izbornog povjerenstva, Državnog ureda za reviziju, tijela državne uprave i Transparency International Hrvatske. Evaluacija financiranja političkih stranaka u Republici Hrvatskoj provedena je i od strane GRECO-a (Group of States Against Corruption). Na plenarnom zasjedanju GRECO-a u Strasbourgu od 30. studenog do 4. prosinca 2009., usvojeno je završno Izvješće o provođenju III. kruga evaluacije GRECO-a za Hrvatsku, s preporukama na temu financiranja političkih stranaka.

Temeljem rezultata provedene analize i uočenih nedostataka u provedbi Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, te uvažavajući preporuke GRECO-a, izrađen je Prijedlog zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, kojeg je Hrvatski sabor prihvatio u 1. čitanju na sjednici 2. srpnja 2010., a sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja izneseni u raspravi upućeni su predlagatelju radi izrade konačnog prijedloga zakona.

Krajem kolovoza 2010. dostavljene su i primjedbe Europske komisije na Prijedlog zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Naime, u Prijedlogu zakona predlagatelj je još uvijek koristio dotadašnje rješenje iz prethodnog Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007), da su tijela nadležna za nadzor i reviziju Ministarstvo financija i Državni ured za reviziju (DUR), na što je reagirala Europska komisija primjedbama upućenima na tekst Prijedloga zakona, zahtijevajući uvođenje neovisnog kontrolnog tijela. Stoga je predlagatelj korigirao rješenja i u tekstu Konačnog prijedloga ponudio sljedeća: kao kontrolni mehanizmi za nadzor provedbe Zakona, sukladno traženjima EU, utvrđuju se neovisna tijela i to Državno izborno povjerenstvo i Državni ured za reviziju koji je promjenama Ustava 2010. zadobio samostalnost u radu, pri čemu se jasno razgraničava njihova nadležnost na način da su

svi poslovi koji se odnose na nadzor financiranja izborne promidžbe u nadležnosti Državnog izbornog povjerenstva, dok Državni ured za reviziju provodi reviziju godišnjeg financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i nezavisnih članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave.

Konačni prijedlog zakona Vlada Republike Hrvatske je dostavila predsjedniku Hrvatskoga sabora 25. studenog 2010., uz naznaku da se tim prijedlogom usklađuje zakonodavstvo Republike Hrvatske sa zakonodavstvom EU, te se u prilogu dostavlja i Izjava o njegovoj usklađenosti s pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Europe. Zastupnici su o Konačnom prijedlogu zakona (P.Z.E. 544) raspravljali 10. veljače 2011. na 22. sjednici Hrvatskoga sabora u 6. sazivu, a 11. veljače 2011. izglasali su tekst Konačnog prijedloga, većinom glasova, sa 86 glasova „za“, 1 „protiv“ i 2 „suzdržana“ glasa. O Konačnom prijedlogu prethodno su raspravljala sljedeća saborska radna tijela: Odbor za zakonodavstvo, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Odbor za lokalnu i područnu samoupravu i Odbor za europske integracije. Zakon je objavljen u NN 24/2011.

Zakonom se uređuje način financiranja političkih subjekata, stjecanje i trošenje sredstava te nadzor i revizija. Odredbama Zakona obuhvaćeno je redovito godišnje financiranje političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, zastupnika nacionalnih manjina i nezavisnih članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave, te financiranje izborne promidžbe političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata na izborima za Predsjednika Republike Hrvatske, za zastupnike u Hrvatski sabor, za članove u Europski parlament, za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba, te za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave.

Financiranje izborne promidžbe

Cjelovitije se uređuje pitanje financiranja izborne promidžbe, na jedinstven način za sve izbore, pri čemu se pravo na naknadu troškova izborne promidžbe iz državnog, odnosno lokalnog proračuna, za sve izbore, utvrđuje prema kriteriju ostvarenih rezultata na izborima, te se isplaćuje nakon provedenih izbora. Dotad su parlamentarne političke stranke, nezavisni zastupnici i zastupnici nacionalnih manjina koji su imali zastupnike u Hrvatskom saboru na dan isteka mandata, primali naknadu troškova izborne promidžbe unaprijed. Novi Zakon propisuje uvjete za ostvarivanje tog prava, način određivanja visine naknade troškova te način i rok isplate.

Što se tiče izvora sredstava za financiranje izborne promidžbe, političke stranke, kandidati i nezavisne liste mogu financirati izbornu promidžbu iz vlastitih sredstva te iz donacija, a imaju pravo na naknadu troškova izborne promidžbe iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne samouprave na način i pod uvjetima utvrđenim Zakonom. Donacije za financiranje troškova izborne promidžbe uplaćuju se na poseban račun koji su politički subjekti, tako i političke stranke, dužni otvoriti za financiranje izborne promidžbe. Sredstva za financiranje izborne promidžbe za kandidata za Predsjednika Republike Hrvatske, te kandidata za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, koje osigurava politička stranka koja je predložila kandidata, politička stranka dužna je uplatiti na poseban račun kandidata. Poseban račun za financiranje izborne promidžbe može se otvoriti najranije godinu dana prije roka predviđenog za održavanje izbora, a donacije za financiranje izborne promidžbe mogu se prikupljati isključivo na tom računu, najkasnije do roka određenog za dostavu financijskih izvještaja o financiranju izborne promidžbe, a to je 30 dana nakon održanih izbora.

U slučaju nepodnošenja, nepravodobnosti ili nepravovaljanosti kandidature ili odustanka od podnesene kandidature, osobe koje su otvorile poseban račun dužne su neutrošene donacije uplaćene na poseban račun vratiti uplatiocima, razmjerno doniranom iznosu. Na poseban račun mogu se primati isključivo uplate donacija za financiranje izborne promidžbe, a sredstva od prikupljenih donacija s tog računa ne smiju se koristiti za bilo koju drugu svrhu, osim podmirenja troškova izborne promidžbe.

Redovito godišnje financiranje iz proračuna

Ono što je novina Zakona u odnosu na proračunsko financiranje, smanjuje se iznos sredstava koja se osiguravaju u državnom proračunu za redovito godišnje financiranje političkih stranaka, zastupnika nacionalnih manjina i nezavisnih zastupnika u Hrvatskome saboru, sa dotadašnjih 0,056% tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine, na 0,05%. Također, Zakonom se utvrđuje obveza jedinica lokalne i područne samouprave da u proračunu osiguraju sredstva za redovito godišnje financiranje političkih stranaka i nezavisnih članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave, te se propisuju sankcije za neosiguravanje tih sredstava, kao i za neredovito doznačavanje sredstava.

Sredstva se raspoređuju na način da se utvrdi jednaki iznos sredstava za svakog zastupnika u Hrvatskome saboru, odnosno za svakog člana u predstavničkom tijelu jedinice

lokalne i područne samouprave, tako da pojedinoj političkoj stranci pripadaju sredstva razmjerno broju njezinih zastupnika, odnosno članova predstavničkog tijela u trenutku konstituiranja Hrvatskoga sabora, odnosno u trenutku konstituiranja predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave. Za svakog izabranog zastupnika, odnosno člana predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave podzastupljenog spola, političkim strankama pripada i pravo na naknadu u visini od 10% iznosa predviđenog po svakom zastupniku, odnosno članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave.

Odluku o raspoređivanju sredstava iz državnog proračuna donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora. Raspoređena sredstva doznačuju se na središnji račun političke stranke, odnosno na poseban račun nezavisnog zastupnika, odnosno zastupnika nacionalne manjine, tromjesečno u jednakim iznosima. Odluku o raspoređivanju sredstava iz proračuna jedinice lokalne i područne samouprave donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave.

Donacije kao izvori financiranja

Zakonom se ograničavaju iznosi donacija, te troškovi izborne promidžbe. U odnosu na dotadašnje iznose donacija u kalendarskoj godini, smanjena je gornja granica dopuštenog iznosa donacije političkom subjektu od strane fizičke osobe, sa dotad predviđenih 90 tisuća na 30 tisuća kuna. Također, gornja granica dopuštenog iznosa donacije u kalendarskoj godini od strane pravne osobe političkoj stranci te kandidatu za Predsjednika Republike Hrvatske smanjena je sa dotad predviđenih milijun kuna na 200 tisuća kuna. Ukupan iznos donacije pravne osobe nezavisnom zastupniku, zastupniku nacionalnih manjina te nezavisnoj listi i kandidatu za zastupnika nacionalnih manjina na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor i na izborima za članove u Europski parlament ne smije prelaziti iznos od 100 tisuća kuna u kalendarskoj godini, dok nezavisnom članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave te nezavisnoj listi i kandidatu na izborima na lokalnoj i područnoj razini ne smije prelaziti iznos od 30 tisuća kuna u kalendarskoj godini.

Iznose donacija koji prelaze zakonom utvrđene iznose, politički subjekti dužni su prijaviti Državnom uredu za reviziju, a iznose donacija za financiranje izborne promidžbe Državnom izbornom povjerenstvu, te ih uplatiti u korist državnog proračuna, najkasnije u roku 8 dana od dana primljene uplate.

Osim limitiranja gornjeg iznosa donacije koji jedna fizička, odnosno pravna osoba može donirati jednoj političkoj stranci, nezavisnom zastupniku, nezavisnom članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, nezavisnoj listi i kandidatu, Zakonom se predviđa i ograničenje ukupnog iznosa troškova izborne promidžbe, pri čemu se ograničenje troškova izborne promidžbe za jedinice lokalne i područne samouprave utvrđuje prema kriteriju broja stanovnika u pojedinim jedinicama lokalne i područne samouprave.

Ukupan iznos troškova izborne promidžbe po kandidatu, odnosno kandidacijskoj listi ne smije prelaziti iznos veći od: 8 milijuna kuna na izborima za Predsjednika Republike Hrvatske, milijun i pol tisuća kuna u jednoj izbornoj jedinici na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor, milijun i pol tisuća kuna na izborima za članove za Europski parlament, 500 tisuća kuna na izborima za gradonačelnika Grada Zagreba, 400 tisuća kuna na izborima za župana, gradonačelnika velikog grada i grada sjedišta županije, 250 tisuća kuna na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama lokalne samouprave koje imaju više od 10 tisuća stanovnika, 100 tisuća kuna na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama lokalne samouprave koje imaju od 3.001 do 10 tisuća stanovnika, 50 tisuća kuna na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama lokalne samouprave koje imaju do 3.000 stanovnika. Iznosi propisani za izbore čelnika u jedinicama lokalne i područne samouprave odnose se i na izbore za članove predstavničkih tijela tih jedinica.

Ukoliko je ukupan iznos primljenih donacija za financiranje troškova izborne promidžbe veći od dopuštenog iznosa troškova izborne promidžbe, političke stranke, nosioci nezavisnih lista i kandidati dužni su ukupan iznos donacija koji prelazi dopušteni iznos troškova izborne promidžbe vratiti uplatiocima, razmjerno doniranom iznosu.

Ograničenje troškova izborne promidžbe predviđa se i u odnosu na svrhu u koju se sredstva prikupljena za financiranje troškova izborne promidžbe mogu koristiti, te se zabranjuje korištenje sredstava prikupljenih za financiranje troškova izborne promidžbe za podmirenje osobnih troškova kandidata ili bilo koje druge troškove koji nisu izravno povezani s izbornom promidžbom za dužnost na koju se kandidat kandidira. Također se zabranjuje korištenje sredstava državnog proračuna ili proračuna jedinice lokalne i područne samouprave koje kandidati kao državni ili lokalni dužnosnici koriste u obavljanju svojih dužnosti.

Zabrana financiranja i pogodovanja

Glava V. Zakona pod nazivom „Zabrana financiranja i pogodovanja“, ima 2 članka, čije odredbe utvrđuju zabranu financiranja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, nezavisnih članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave, nezavisnih lista i kandidata iz određenih izvora, način postupanja u slučaju uplate donacija iz nedozvoljenih izvora, kao i zabranu političkih pritisaka i pogodovanja prilikom prikupljanja donacija. Odredbe su najvećim dijelom preuzete iz Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata koji je donesen 2006. (NN 1/2007), među njima i odredba koja zabranjuje davanje donacija u novcu ili u obliku proizvoda preko trećih osoba (posrednika). Također, zabranjuju se donacije od fizičkih i pravnih osoba protiv kojih se vodi postupak naplate nepodmirenih obveza prema zaposlenicima kao i donacije od državnih tijela, javnih poduzeća, pravnih osoba s javnim ovlastima, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne samouprave ima udjele ili dionice te javnih i drugih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske odnosno jedinice lokalne i područne samouprave.

Zakon propisuje da eventualne donacije iz nedopuštenih izvora uplaćene na račun političkih subjekata, isti su dužni odmah prijaviti Državnom uredu za reviziju, odnosno Državnom izbornom povjerenstvu eventualne uplaćene donacije iz nedopuštenih izvora za financiranje izborne promidžbe, a uplaćena sredstva doznačiti u korist državnog proračuna najkasnije u roku 8 dana od dana primljene uplate**.**

Paradoksalno je da se, prema optužnici DORH-a u predmetu Fimi media, većinom nedopuštenih izvora financiranja koje prepoznaje ovaj zakon financirao HDZ, tada stranka na vlasti, što su pokazale istrage u tom korupcijskom predmetu koje su dovele do podizanja optužnice u jesen 2011.

Objavljivanje podataka o donacijama i troškovima izborne promidžbe

U svrhu poboljšanja transparentnosti financiranja političkih subjekata, Zakonom se utvrđuje obveza političkih stranaka, nositelja nezavisnih lista i kandidata da u periodičnim razmacima (7 dana prije provođenja izbora, te 15 dana nakon objave službenih rezultata izbora) dostavljaju izvješća nadležnom izbornom povjerenstvu sa specificiranim podacima o donacijama i troškovima izborne promidžbe te ih javno objavljuju na web stranicama ili putem dnevnog tiska najkasnije u roku od 48 sati od isteka roka za dostavu nadležnom izbornom povjerenstvu.

Obveza javnog objavljivanja na web stranicama specificiranih podataka o donacijama, u razdoblju od svakih 6 mjeseci, utvrđuje se i za donacije koje političke stranke, nezavisni zastupnici u Hrvatskome saboru i nezavisni članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave primaju tijekom godine.

Nadzor i revizija

Zakonom se uređuje pitanje neovisnog nadzora i revizije, a kao nadležna tijela utvrđuju se Državno izborno povjerenstvo (DIP) i Državni ured za reviziju (DUR). Državni ured za reviziju provodi reviziju godišnjeg financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i nezavisnih članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave. DIP u suradnji s nadležnim izbornim povjerenstvima nadzire poštivanje odredbi Zakona koje se odnose na izbornu promidžbu, račune koji se odnose na financiranje izborne promidžbe, prikupljanje donacija i troškove izborne promidžbe, izvještavanje o financiranju izborne promidžbe te ostale aktivnosti vezane uz financiranje izborne promidžbe političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Nadzor financiranja izborne promidžbe DIP provodi od dana otvaranja posebnih računa za financiranje izborne promidžbe do završetka transakcije na tim računima, a u provedbi nadzora, DIP može zatražiti potrebne informacije od Državnog ureda za reviziju. Zakon propisuje da DIP provodi nadzor putem drugih nadležnih tijela te može zatražiti potrebne podatke i poduzimanje potrebnih radnji od tih tijela, koja su dužna u zatraženom roku dostaviti DIP-u sve podatke i nalaze.

Političke stranke, te nositelji nezavisnih lista i kandidati kojima se sredstva za financiranje izborne promidžbe uplaćuju na njihov poseban račun, dužni su sastaviti i Državnom izbornom povjerenstvu dostaviti Financijski izvještaj o financiranju izborne promidžbe s podacima o ostvarenim prihodima za financiranje izborne promidžbe, izvorima financiranja te o izvršenim rashodima za financiranje izborne promidžbe, u roku od 30 dana nakon održanih izbora. Sastavni dio financijskog izvještaja je Izvješće o primljenim donacijama i troškovima izborne promidžbe. Dapače, Zakon propisuje da su tijekom trajanja izborne promidžbe, političke stranke, nositelji nezavisnih lista i kandidati dužni voditi i dnevno ažurirati evidencije o svim primljenim donacijama i troškovima izborne promidžbe, te dostaviti tražene podatke Državnom izbornom povjerenstvu na njegov zahtjev i tijekom trajanja izborne promidžbe. Državno izborno povjerenstvo dužno je prilikom provođenja nadzora na temelju dokumentacije dostavljene od

političkih stranaka, nositelja nezavisnih lista i kandidata, putem nadležnih tijela i službi, provjeriti odgovaraju li iznosi utrošenih sredstava primljenim iznosima navedenim u financijskim izvještajima i jesu li podaci navedeni u tim izvještajima točni.

Izvješće Državnog izbornog povjerenstva o nadzoru poštivanja odredbi Zakona koje se odnose na izbornu promidžbu, objavljuje se na web stranici Državnog izbornog povjerenstva u roku od 60 dana od dana objave konačnih službenih rezultata izbora.

Zakonom se također utvrđuje obveza, način i rokovi javnog objavljivanja godišnjih financijskih izvještaja te financijskih izvještaja o financiranju izborne promidžbe, sa specificiranim podacima o donacijama i troškovima. Propisuje se da su godišnji financijski izvještaji, te financijski izvještaji o financiranju izborne promidžbe, javni dokumenti. Političke stranke, nezavisni zastupnici, zastupnici nacionalnih manjina i nezavisni članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave dužni su godišnje financijske izvještaje objaviti na svojim web stranicama, najkasnije do 1. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu, s time da se pod objavom na web stranici smatra objava u trajanju od najmanje 90 dana. Također, političke stranke, nositelji nezavisnih lista i kandidati dužni su financijske izvještaje o financiranju izborne promidžbe, objaviti na svojim web stranicama ili u dnevnom tisku (za lokalne izbore u lokalnom dnevnom listu) u roku od 15 dana nakon isteka roka u kojem su isti politički subjekti dužni sastaviti i Državnom izbornom povjerenstvu dostaviti Financijski izvještaj o financiranju izborne promidžbe, a taj rok iznosi 30 dana nakon održanih izbora (pod objavom na web stranici smatra se objava u trajanju od najmanje 90 dana).

Administrativne sankcije za kršenja Zakona

Neovisno o prekršajnoj odgovornosti i kažnjavanju za kršenja Zakona, uvode se administrativne sankcije, koje se sastoje u gubitku prava (potpunom ili djelomičnom) na naknadu troškova izborne promidžbe ili pak obustavi isplate naknade troškova izborne promidžbe; potom obustavi isplate sredstava za redovito godišnje financiranje iz državnog, odnosno proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, te gubitku prava na redovito godišnje financiranje iz državnog, odnosno proračuna jedinica lokalne i područne samouprave za tri mjeseca.

Administrativne sankcije za kršenja Zakona iz područja financiranja izborne promidžbe

1) Administrativna sankcija potpunog gubitka naknade troškova izborne promidžbe izreći će se političkoj stranci, nositelju nezavisne liste i kandidatu, kada: sredstva izborne promidžbe koriste u nedopuštene svrhe (za podmirenje osobnih troškova kandidata i za podmirenje drugih troškova koji nisu izravno povezani s izbornom promidžbom), te ako koriste sredstva državnog ili lokalnog proračuna, prostorije, službena vozila i opremu državnih tijela ili tijela jedinica lokalne i područne samouprave, suprotno zabrani iz ovog zakona;

2) Administrativna sankcija djelomičnog gubitka naknade troškova izborne promidžbe izreći će se u slučaju kada: politička stranka, nezavisna lista ili kandidat prekorače ukupno dopušteni iznos troškova izborne promidžbe te ako ne vrate uplatiocima ukupan iznos primljenih donacija koji prelazi dopušteni iznos troškova izborne promidžbe. Sankcija djelomičnog gubitka naknade troškova izborne promidžbe sastoji se u smanjenju iznosa naknade troškova izborne promidžbe, za onoliki iznos za koliki je prekoračen dopušteni iznos troškova izborne promidžbe. Ukoliko je prekoračeni iznos troškova izborne promidžbe veći od iznosa naknade troškova izborne promidžbe, izreći će se sankcija potpunog gubitka naknade troškova izborne promidžbe;

3) Političkoj stranci, nositelju nezavisne liste i kandidatu izreći će se administrativna sankcija obustave isplate naknade troškova izborne promidžbe u slučaju kada: u propisanom roku i sadržaju ne dostave nadležnom izbornom povjerenstvu izvješće o donacijama i troškovima izborne promidžbe ili ih javno ne objave; ne dostave Državnom izbornom povjerenstvu financijski izvještaj o financiranju izborne promidžbe sa propisanim prilozima i u propisanom roku; u propisanom roku javno ne objave financijske izvještaje o financiranju izborne promidžbe. Obustava isplate naknade troškova izborne promidžbe traje do urednog ispunjenja obveze.

Odluku o potpunom, odnosno djelomičnom gubitku naknade troškova izborne promidžbe, te o obustavi isplate naknade troškova izborne promidžbe donosi DIP. Protiv odluke DIP-a o izricanju administrativne sankcije nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Odluke DIP-a objavljuju se u Narodnim novinama.

Administrativne sankcije za kršenja Zakona iz područja redovnog financijskog poslovanja

1) Obustava isplate sredstava za redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna, odnosno iz proračuna jedinice lokalne i područne samouprave, izreći će se političkoj stranci, nezavisnom zastupniku, zastupniku nacionalnih manjina i nezavisnom članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, koji ne dostave Državnom uredu za reviziju godišnji

financijski izvještaj s propisanim prilozima i u propisanom roku te koji ne objave podatke o donacijama primljenima tijekom godine, sukladno odredbama Zakona. Obustava isplate sredstava traje do dostave godišnjeg financijskog izvještaja Državnom uredu za reviziju, odnosno do objave podataka o donacijama. Odluku o obustavi isplate sredstava za redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna, na prijedlog Državnog ureda za reviziju, donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora, a odluku o obustavi isplate sredstava za redovito godišnje financiranje iz proračuna jedinice lokalne i područne samouprave, na prijedlog Državnog ureda za reviziju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave;

2) Gubitak prava na redovito godišnje financiranje iz državnog, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne samouprave za razdoblje od 3 mjeseca izreći će se političkoj stranci, nezavisnom zastupniku, zastupniku nacionalnih manjina i nezavisnom članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, koji u propisanom roku javno ne objave godišnje financijske izvještaje (na svojim web stranicama najkasnije do 1. 3. tekuće godine za prethodnu godinu). Odluku o gubitku prava na redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna za razdoblje od tri mjeseca, na prijedlog Državnog ureda za reviziju donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora, a odluku o gubitku prava na redovito godišnje financiranje iz proračuna jedinice lokalne i područne samouprave za razdoblje od tri mjeseca, donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave.

Prekršajne sankcije

Što se tiče prekršajne odgovornosti, novčanom kaznom za prekršaj kaznit će se: 1) politička stranka, nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina, nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, koji financijska sredstva koristi suprotno odredbama Zakona, odnosno za osobne potrebe i za ostvarenje nekih drugih ciljeva, a ne isključivo onih utvrđenih programom i statutom političke stranke, odnosno programom rada i godišnjim financijskim planom; 2) nezavisni zastupnici, zastupnici nacionalnih manjina i nezavisni članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave koji ne otvore poseban račun za redovito financiranje njihove djelatnosti; 3) nezavisni zastupnici, zastupnici nacionalnih manjina i nezavisni članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave koji nakon isteka mandata ako nisu ponovno izabrani, ne vrate u propisanom roku neutrošena financijska sredstva, te novčani iznos tržišne protuvrijednosti imovine ili imovinu; 4)

politička stranka koja ne vodi evidenciju o primitku članarina i dobrovoljnih priloga i ne izdaje potvrde o njihovom primitku, te nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina, nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, nositelj nezavisne liste i kandidat koji ne vodi evidenciju o primitku dobrovoljnih priloga i ne izdaje potvrde o njihovom primitku; 5) politička stranka, nositelj nezavisne liste i kandidat koji javno ne objavi iznos cijene i iznos ostvarenog popusta u cijeni za medijsko oglašavanje izborne promidžbe; 6) kandidati za Predsjednika Republike Hrvatske te kandidati za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba koji javno ne objave okvirne podatke o visini i izvoru vlastitih sredstava koja namjeravaju utrošiti na izbornu promidžbu; 7) politička stranka, nositelj nezavisne liste i kandidat koji ne otvori poseban račun za financiranje troškova izborne promidžbe, ili ga ne otvori u propisanom roku; 8) politička stranka, nositelj nezavisne liste i kandidat koji sredstva izborne promidžbe koriste u nedopuštene svrhe (za podmirenje osobnih troškova kandidata i za neke druge aktivnosti osim za aktivnosti izborne promidžbe), te koji koriste sredstva državnog ili lokalnog proračuna, prostorije, službena vozila i opremu državnih tijela ili tijela jedinica lokalne i područne samouprave suprotno zabrani iz Zakona; 9) politička stranka, nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina, nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, nositelj nezavisne liste i kandidat koji radi politički ili drugi pritisak na fizičke i pravne osobe ili obećava političke ili druge protuusluge, povlastice ili osobne koristi fizičkim i pravnim osobama pri prikupljanju donacija; 10) politička stranka, nositelj nezavisne liste i kandidat koji u propisanom roku i sadržaju ne dostave nadležnom izbornom povjerenstvu izvješće o donacijama i troškovima izborne promidžbe ili ih javno ne objave; 11) politička stranka, nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina i nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave koji ne donesu program rada i financijski plan, te koji ne vode poslovne knjige; 12) politička stranka, nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina i nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave koji ne dostave Državnom uredu za reviziju godišnji financijski izvještaj s propisanim prilozima i u propisanom roku; 13) nositelj nezavisne liste i kandidat koji ne vodi poslovne knjige sukladno odredbama Zakona; 14) politička stranka, nositelj nezavisne liste i kandidat koji ne dostave Državnom izbornom povjerenstvu financijski izvještaj o financiranju izborne promidžbe s propisanim prilozima i u propisanom roku; 15) politička stranka, nositelj nezavisne liste i kandidat koji ne vode i ne ažuriraju evidencije o primljenim donacijama i troškovima izborne promidžbe ili ne

dostave traženu dokumentaciju na zahtjev Državnog izbornog povjerenstva tijekom izborne promidžbe; 16) politička stranka, nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina, nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, nositelj nezavisne liste i kandidat koji u propisanom roku javno na web stranici ne objave financijske izvještaje (godišnji financijski izvještaj, te financijski izvještaj o financiranju izborne promidžbe, s prilozima).

Za navedene prekršaje, politička stranka kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 50 do 500 tisuća kuna, a nezavisni zastupnik u Hrvatskome saboru, zastupnik nacionalnih manjina, nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, nositelj nezavisne liste i kandidat kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 30 do 50 tisuća kuna. Za prekršaj koji počini politička stranka, novčanom kaznom u iznosu od 10 do 20 tisuća kuna kaznit će se i osoba ovlaštena za zastupanje i predstavljanje političke stranke te osoba odgovorna za financijsko poslovanje političke stranke.

Nadalje, novčanom kaznom za prekršaj kaznit će se: 1) politička stranka, nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina, nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, nositelj nezavisne liste i kandidat koji iznose donacija koji prelaze dopuštenu visinu iznosa utvrđenu Zakonom ne prijavi i ne uplati u državni proračun; 2) politička stranka, nositelj nezavisne liste i kandidat koji prekorači ukupno dozvoljeni iznos troškova izborne promidžbe; 3) politička stranka, nositelj nezavisne liste i kandidat koji ukupan iznos primljenih donacija koji prelazi iznos dopuštenih troškova izborne promidžbe ne vrati uplatiocima; 4) politička stranka, nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina, nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, nositelji nezavisne liste i kandidat koji ne prijavi uplatu donacija iz nedopuštenih izvora i ne doznači uplaćena sredstva u državni proračun. Za prekršaje pod točkama 1) i 4) zapriječena je novčana kazna u iznosu od 8% do 10% od ukupnog iznosa donacije koji fizička odnosno pravna osoba smije donirati političkoj stranci, nezavisnom zastupniku, zastupniku nacionalnih manjina, nezavisnom članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, odnosno nositelju nezavisne liste, te kandidatu u kalendarskoj godini.

Što se išćitava iz ovako zapriječenih prekršajnih kazni? Zakon, dakle, normira da kad stranka ne prijavi uplatu donacija iz nedopuštenih izvora i ne doznači uplaćena sredstva u državni proračun, ili kad ne prijavi i ne uplati u državni proračun iznos donacija koji prelazi visinu utvrđenu zakonom, prekršajno će se kazniti novčanom kaznom u iznosu od 8-10% od ukupnog

iznosa donacije koji fizička odnosno pravna osoba smije donirati političkoj stranci u kalendarskoj godini, dakle maksimalno sa 3 tisuće kn za uplate od fizičke osobe, ili sa 20 tisuća kuna za uplate političkoj stranci od pravne osobe, što je paradoksalno, jer je istovremeno stranka mogla dobiti milijune kuna nedopuštenih sredstava pa joj doista neće biti nikakav problem platiti kaznu. Sasvim sigurno, to je premala kazna za kršenje odredbi Glave V. Zakona „Zabrana financiranja i pogodovanja“, koja se odnosi na zabranjene izvore financiranja, jer je upravo to najskliskiji teren za koruptivne radnje.

Postavlja se pitanje zašto je izostala norma koja bi prikladnim kažnjavanjem spriječila zabranjene vidove financiranja koji su taksativno nabrojeni u zakonu. Činjenica je da je istraga u predmetu Fimi media u vrijeme donošenja zakona već uznapredovala i obuhvatila je više stranačkih i državnih dužnosnika, među njima i bivšeg premijera Sanadera. To je pokazatelj da se svjesno minoriziralo kažnjavanje, jer su predviđene kazne za financiranja iz nedozvoljenih izvora gotovo smiješne. Što znači kazna od 20 tisuća kuna za političku stranku koja je u godini dana temeljem zabranjenih izvora financiranja, npr. od strane državnih tijela, javnih poduzeća, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Hrvatska ima udjele ili dionice, te javnih i drugih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske, dobila milijune kuna? Ne znači ama baš ništa.

S druge strane, za prekršaje pod točkama 2) i 3) politička stranka, nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina, nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, nositelj nezavisne liste i kandidat kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 8% do 10% od dopuštenog iznosa troškova izborne promidžbe koju propisuje Zakon.

Ovdje je za kršenje odredaba Zakona manje težine predviđena veća kazna. Ako politička stranka prekorači ukupno dozvoljeni iznos troškova izborne promidžbe, kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 8 do 10% od dopuštenog iznosa troškova izborne promidžbe koje propisuje Zakon, ovisno o kojim se izborima radi, parlamentarnim, predsjedničkim, lokalnim itd. pa tako ako se radi o predsjedničkim izborima gdje izborna sredstva ne mogu prelaziti iznos od 8 milijuna kuna, u slučaju da se taj iznos prekorači, maksimalna kazna je 800 tisuća kuna, što je znatan iznos. Ista je stvar i u slučaju kad politička stranka iznos primljenih donacija koji prelazi iznos dozvoljenih troškova izborne promidžbe ne vrati uplatiocima, predviđena kazna je 8 do 10% od dopuštenog iznosa troškova izborne promidžbe, ovisno o kojim se izborima radi, parlamentarnim, predsjedničkim, lokalnim itd. pa ako se radi o predsjedničkim izborima gdje izborna sredstva ne mogu prelaziti iznos od 8 milijuna kuna, u slučaju da se taj iznos prekorači, a

kandidat za Predsjednika Republike Hrvatske ne vrati uplatiocima iznos primljenih donacija povrh iznosa dopuštenih troškova izborne promidžbe, kaznit će se maksimalno sa 800 tisuća kuna, što je pozamašan iznos.

Prekršajno kažnjavanje uslijedit će i u slučaju kada: fizička i pravna osoba ne izda račun za donacije u obliku proizvoda ili usluga, odnosno ako vrijednost darovanog proizvoda ili usluga, naznačena na računu, ne odgovara njihovoj tržišnoj vrijednosti, s time da će se fizička osoba kazniti u iznosu od 10 do 50 tisuća kuna, a pravna osoba u iznosu od 50 do 100 tisuća kuna, te osoba ovlaštena za zastupanje i predstavljanje pravne osobe u iznosu od 10 do 20 tisuća kuna. Iste visine novčanih kazni predviđene su i za fizičke i pravne osobe koje suprotno zabrani uplate donaciju političkoj stranci, nezavisnom zastupniku, zastupniku nacionalnih manjina, nezavisnom članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave, nezavisnoj listi ili kandidatu, sukladno članku 22. stavku 1. podstavku 6. Zakona. Radi se o fizičkim i pravnim osobama protiv kojih se vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema proračunu ili zaposlenicima.

Postavlja se pitanje zašto nisu predviđene kazne za pravne osobe koje potpadaju pod zakonsku zabranu financiranja političkih stranaka i drugih političkih subjekata odnosno ulaze u kategoriju nedopuštenih izvora financiranja iz Glave V. Zakona (državna tijela, javna poduzeća i sl.), koje suprotno zabrani financiraju političku stranku i to npr. gotovim novcem bez izdavanja računa? O tome u ovom Zakonu nema ni riječi. Nisu predviđene kazne za te pravne osobe, iako čl. 22. st. 1. podstavak 2. zabranjuje financiranje političkih stranaka od strane „državnih tijela, javnih poduzeća, pravnih osoba s javnim ovlastima, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne samouprave ima udjele ili dionice, te javnih i drugih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske odnosno jedinice lokalne i područne samouprave“. Kao da se htjelo zaštititi sva ta državna tijela i javna poduzeća i izuzeti ih od bilo kakve odgovornosti za eventualne zloporabe za koje bi mogli odgovarati da postoji Zakonom predviđena kazna.

Temeljem optužnice DORH-a u predmetu Fimi media upravo je od tih subjekata i dolazilo nedopušteno financiranje i to stranke na vlasti. Postavlja se pitanje zašto zakonom nisu predviđene kazne i za one koji financiraju stranku, a zakon im to zabranjuje? Nameće se objašnjenje da predlagatelj zakona odnosno HDZ-ova Vlada nije htjela takvim odredbama zakona skretati još veću pozornost na slučaj o kojem su mediji već mjesecima izvještavali, a ticao se

istrage USKOK-a u predmetu Fimi-media za izlačenje proračunskih sredstava iz državnih tijela, javnih poduzeća, trgovačkih društava i javnih ustanova u vlasništvu države, koje zakon prepoznaje kao nedopuštene izvore financiranja, radi financiranja tadašnje stranke na vlasti.

Vezano za prekršajno kažnjavanje, Zakon propisuje da se novac koji politički subjekti prikupe ili utroše na način suprotan odredbama Zakona, oduzima i uplaćuje u državni proračun.

Državni ured za reviziju i Državno izborno povjerenstvo, u okviru svog djelokruga, dužni su o utvrđenim povredama Zakona obavijestiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, te mu dostaviti cjelokupnu dokumentaciju koja se odnosi na konkretan predmet. Optužni prijedlog pred nadležnim sudom podnosi državni odvjetnik.

Stupanjem na snagu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/11), prestao je važiti Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07). Također, prestao je važiti Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor Predsjednika Republike Hrvatske (NN 105/04), te su prestale važiti odredbe koje se odnose na financiranje izborne promidžbe u Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 167/03, 44/06, 19/07 i 20/09), Zakonu o izboru Predsjednika Republike Hrvatske (NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/04 i 44/06), Zakonu o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (N.N. 109/07 i 125/08) i Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave (NN 33/01,10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/06 i 109/07).

Značaj novog zakonodavstva uz neke manjkavosti je neupitan, pri čemu ne treba zaboraviti da je ono doneseno temeljem uvjetovanja završetka pregovora s EU i temeljem obveza ispunjavanja mjerila zadanih u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, koja se, između ostalog, odnose i na donošenje i provedbu ovog Zakona.

Izmjene Zakona s ciljem jačanja DIP-a u nadzoru financiranja političkih stranaka

Iako je bilo za očekivati da je donošenjem Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/2011) Hrvatska ispunila obvezu iz 6. mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., koja se ticala izmjene propisa u vezi financiranja političkih stranaka kako bi se oni, između ostalog, proširili i na pitanja izbornih kampanja te kako bi se poboljšala transparentnost i neovisan nadzor (revizija), Europska komisija nije bila sasvim zadovoljna donesenim Zakonom u veljači 2011. i tražila je njegove izmjene. Stoga je u svibnju 2011., samo mjesec dana prije

zaključenja pregovora u Poglavlju 23., izmijenjen Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, donesen tri mjeseca ranije.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, s Konačnim prijedlogom zakona (P. Z. 820) upućen je u saborsku proceduru u hitnom postupku 19. svibnja 2011. Prijedlog je raspravljen na 23. sjednici u 6. sazivu, 20. svibnja 2011., a glasovanje je uslijedilo isti dan. Zastupnici su većinom glasova, sa 90 „za“, 1 „protiv“ i 2 „suzdržana“ glasa, donijeli Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Objavljen je u NN 61/2011.

Vlada je u obrazloženju istaknula da se Izmjene Zakona predlažu radi potrebe preciziranja provedbe nadzora tijekom čitave godine, na način da se propisuje da Državno izborno povjerenstvo nadzire godišnje financijsko poslovanje i godišnje financijske izvještaje političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, zastupnika nacionalnih manjina i nezavisnih članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave (čl. 27. st. 1.). Do ove izmjene DIP je imao nadzor financiranja izborne promidžbe, ali ne i nadzor godišnjeg financijskog poslovanja. Od stupanja na snagu Izmjene Zakona i godišnji nadzor financijskog poslovanja prelazi u nadležnost DIP-a, a Državnom uredu za reviziju ostaju dotadašnji poslovi revizije godišnjeg financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja političkih subjekata. Shodno tome, politički subjekti iznose donacija koji prelaze zakonom dozvoljene iznose, a koje donator uplaćuje tijekom godine, osim Državnom uredu za reviziju, prijavljuju i Državnom izbornom povjerenstvu; također, donacije iz nedopuštenih izvora politički subjekti dužni su odmah prijaviti i DUR-u i DIP-u, a uplaćena sredstva u roku od 8 dana doznačiti u državni proračun.

Izmjenama zakona utvrđuje se i da odluku o obustavi isplate sredstava za redovito godišnje financiranje iz državnog odnosno lokalnog proračuna, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora, odnosno predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave, donosi na prijedlog Državnog ureda za reviziju, ali i Državnog izbornog povjerenstva. Dotad je ovlast podnošenja prijedloga imao samo Državni ured za reviziju, u situaciji kada mu politički subjekti ne dostave godišnji financijski izvještaj s propisanim prilozima i u propisanom roku te koji ne objave podatke o donacijama primljenim tijekom godine. To su ujedno osnovna pitanja koja se uređuju Izmjenama zakona.

Vlada kao predlagatelj navela je razlog za donošenje Izmjena Zakona hitnim postupkom, a on je „ispunjavanje pretpostavki potrebnih za dovršetak pregovora u Poglavlju 23. Pravosuđe i

temeljna prava“. U raspravi na plenarnoj sjednici 20. 5. 2011. o Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, predstavljajući zakonski prijedlog, predstavnik predlagatelja, ministar uprave Davorin Mlakar, istaknuo je: „Nakon što smo donijeli Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe koji je bio usuglašen sa predstavnicima Europske komisije, uslijedili su naknadni razgovori i pregovori oko zaključivanja Poglavlja 23. u kojem je jedno od mjerila za zaključivanje tog poglavlja i Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Kao rezultat tih pregovora dobili smo dodatni uvjet Europske komisije za koji ona smatra da treba ugraditi u naš Zakon kako bi kontrola financiranja političkih stranaka bila što striktnija odnosno kako bi se što kvalitetnije provodila. Uvjet Europske komisije je da u novom Zakonu, čija su rješenja prihvatili, dodatno odredimo mogućnost da, ne samo Državni ured za reviziju, nego i Državno izborno povjerenstvo, osim razdoblja izborne promidžbe, ima pravo i ovlasti nadzirati financiranje političkih stranaka tijekom njihovog redovnog rada, tj. i izvan samog vremena izborne promidžbe. Dakle, tijekom cijele 4 godine osim Državnog ureda za reviziju koji vrši reviziju poslovanja, sada je ovim izmjenama zakona predviđeno da i Državno izborno povjerenstvo samo sa svojim kapacitetima, ali isto tako po njihovom zahtjevu i druga tijela koja su za to ovlaštena, vrši nadzor i kontrolu financiranja svih političkih stranaka i svih političkih subjekata na političkoj pozornici. To je jedini dodatak Zakonu, novi uvjet koji je postavila Europska komisija za zatvaranje Poglavlja 23. Što se tiče tehničkog provođenja Zakona s obzirom da ovakav sustav nikad nismo imali, naravno da će zahtijevati neko dodatno uređivanje i usklađivanje“ (www.sabor.hr, 20 .5. 2011.). Ministar je sam najavio da će provedba kasniti, a bili smo na samom kraju pregovora.

9.3.1. Pregovori zaključeni, ali se praćenje nastavlja: nedostatni rezultati provedbe

Na web stranicama Državnog izbornog povjerenstva, nakon donošenja prvog Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007), u tekstu iz svibnja 2008. autora Zdravka Petaka, pod naslovom „Financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja: kako dalje?“, navodi se: „Financiranje izbornog procesa u Hrvatskoj bilo je niz godina regulirano na temelju Zakona o političkim strankama iz 1993., koji se odnosio na cjelovito reguliranje rada političkih stranaka i samo je u nekoliko članaka izričito spominjao financiranje.

Nakon toga, 2004. godine usvojen je Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor Predsjednika Republike Hrvatske, kojim je isključivo regulirano pitanje financiranja izbornih aktivnosti kandidata za predsjednika države. Krajem 2006. usvojen je Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, kojim je financiranje političkih stranaka prvi put regulirano kao cjeloviti problem. Pitanje financiranja redovitog rada političkih stranaka i rashoda neophodnih u izbornim kampanjama već duže vrijeme privlači i pozornost niza okomitih policy aktera, poput OESS-a i Europske komisije. Komisija je u svojim izvješćima o napretku Republike Hrvatske nekoliko puta jasno naznačila obvezu reguliranja financiranja izbornih kampanja. Je li prethodno naznačena regulativa osigurala transparentno financiranje političkih stranaka i izbora? Odgovor je zapravo dvojak. Novom regulativom, a posebno Zakonom iz 2006., napravljen je s jedne strane stanoviti legislativni iskorak jer su prvi put precizirani primjerice maksimalni iznosi sredstava koje mogu primati političke stranke - donacije fizičkih osoba u visini 90 tisuća, a pravnih osoba u visini 1 milijun kuna (čl. 4.), te izvori koji se ne smiju upotrebljavati u financiranju politike (čl. 15.). S druge strane, postojeći zakon ne rješava, ili samo djelomično rješava, nekoliko temeljnih problema sustava financiranja politike u Hrvatskoj, a među njima: postojanje neovisnog javnog tijela koje bi nadziralo financiranje stranaka i izbora. Pokuša li se strukturne nedostatke sažeti u jedan temeljni - najveći nedostatak novog zakona je izostanak reguliranja izbornih kampanja i propust da se nadzor nad stranačkim financijama, posebno onima koje se odnose na izbore, prepusti neovisnom javnom tijelu, primjerice, Državnom izbornom povjerenstvu“ (www.izbori.hr, 2008).

A je li se stanje popravilo nakon donošenja novog Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe u veljači 2011. i njegovih Izmjena u svibnju 2011. godine ?

Europska komisija je inzistirala na unošenju u Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe novog neovisnog tijela koje će biti zaduženo za nadzor stranačkih financija i financijskog poslovanja stranaka, jer pokazanim radom Državnog ureda za reviziju nije bila zadovoljna. Izbor je pao na Državno izborno povjerenstvo koje je donošenjem Zakona u veljači 2011. (NN 24/11) postalo nadležno za nadzor financiranja stranaka tijekom izbornih kampanja, da bi nekoliko mjeseci kasnije, zakonskim izmjenama u svibnju 2011. (NN 61/11) postalo nadležno za nadzor financiranja stranaka tijekom čitave godine.

Europska komisija je inzistirala na jačanju neovisne kontrole jer je bila svjesna koliko je Državni ured za reviziju (DUR) neadekvatno odradio svoj posao revizije godišnjih financijskih

izvješća stranaka. Naime, u vrijeme kad je Državna revizija podnijela Saboru Izvješće o poslovanju stranaka za 2009. godinu, 29. lipnja 2010., u kojem je financijsko poslovanje HDZ-a ocijenjila besprijekornim i dala mu bezuvjetno mišljenje, USKOK je već otvorio istragu u predmetu Fimi media, gdje je glavni osumnjičenik bio bivši rizničar HDZ-a i ravnatelj Carinske uprave Mladen Barišić. Kako je u to vrijeme Sabor raspravljao o novom zakonu o financiranju političkih stranaka (Zakonu o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe), koji je bio uvjet za zatvaranje Poglavlja 23., Europska komisija je inzistirala na novom neovisnom kontrolnom tijelu koje će nadzirati financiranje političkih stranaka. Komisija je ustrajala u ocjeni da DUR nije dostatan pratiti financijsko poslovanje stranaka sve dok u svibnju 2011. Izmjenama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 61/11) nije pronađen zadovoljavajući model po kojem DIP neprestano (tijekom čitavog mandatnog razdoblja) vrši nadzor financijskih aktivnosti političkih subjekata, a ne samo tijekom vremena izborne kampanje. EU je neposredno nakon dorade Zakona u svibnju 2011. (NN 61/11) zaključila pregovore s Hrvatskom 30. lipnja 2011., ali je i dalje sve do ulaska u članstvo EU Hrvatska bila pod monitoringom Komisije koja je nadgledala izvršavanje preuzetih obveza iz pregovora jer je Hrvatska tek trebala pokazati rezultate u provedbi novih zakonskih rješenja.

Tako je Državno izborno povjerenstvo tek 10. veljače 2012. donijelo svoje prvo Izvješće o provedenom nadzoru financiranja izborne promidžbe, na temelju članka 27. st. 2. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, nakon provedenog nadzora financiranja izborne promidžbe za parlamentarne izbore koji su održani 3. i 4. prosinca 2011. za 7. saziv Sabora, konstituiran 22. 12. 2011. Dakle, prvo izvješće o provedbi novog zakona koji je bio jedan od uvjeta za zaključivanje pregovora u Poglavlju 23. doneseno je tek nakon završetka pregovora i nakon potpisivanja Pristupnog ugovora, a tijekom monitoringa koji je trajao sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU i koji je bio opravdan upravo iz razloga jer Hrvatska sve do kraja pregovora nije uspjela pokazati rezultate provedbe tek usvojenog zakonodavstva.

9.4. Godišnja izvješća Državnog ureda za reviziju o financijskom poslovanju političkih stranaka

U nastavku ću razmatrati godišnja revizijska izvješća o financijskom poslovanju parlamentarnih stranaka podnesena od strane Državnog ureda za reviziju 6. sazivu Sabora, za vrijeme kojeg su otvoreni i zatvoreni pregovori u Poglavlju 23.

Radi se o revizijskim izvješćima koje je DUR radio temeljem nadležnosti koja mu je dana prvim zakonom o financiranju političkih stranaka, radi se o Zakonu o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata koji je donesen u prosincu 2006. (NN 1/2007). Novi Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, koji je bio uvjet za zatvaranje Poglavlja 23. iz mjerila 6., donesen je tek na kraju pregovora, u veljači/svibnju 2011. (NN 24/11 i NN 61/11) i po njemu su postupala tijela zadužena za nadzor i reviziju Državno izborno povjerenstvo i Državni ured za reviziju, ali tek u 7. sazivu Sabora, po završetku pregovora Hrvatske s EU.

Stoga su tijekom čitavog 6. saziva Sabora, za reviziju i nadzor financijskog poslovanja političkih subjekata, temeljem (prvog) Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007), bili nadležni Državni ured za reviziju i Ministarstvo financija - Porezna uprava. Upravo je nadležnost u nadzoru Ministarstva financija - Porezne uprave, kao tijela izvršne vlasti, bila sporna Europskoj komisiji koja je tražila da se nadzor dodijeli novom neovisnom tijelu ili Državnom izbornom povjerenstvu, što je učinjeno tek novim Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, koji je donesen na samom kraju pregovora (veljača/svibanj 2011.); pregovori su zaključeni 30. 6. 2011. Novim Zakonom DIP-u je dodijeljen kako nadzor nad financiranjem izborne promidžbe (NN 24/11), tako i nadzor nad cjelokupnim financijskim poslovanjem stranaka i političkih subjekata (NN 61/11). Time je Hrvatska ispunila mjerilo 6. za zaključenje pregovora u Poglavlju 23., ali samo normativno, jer do zaključenja pregovora 30. 6. 2011. nije uspjela pokazati *„track record“* odnosno rezultate u provedbi. Iz svih tih razloga ne čudi da je EU nakon zaključenja pregovora uvela monitoring sve do pristupanja u članstvo, s ciljem praćenja kako Hrvatska ispunjava preuzete obveze iz pregovora.

Prvo revizijsko izvješće koje prikazujem je Izvješće Državne revizije za 2007. (posljednja godina 5. saziva), koje je podneseno 6. sazivu Sabora konstituiranom 11. siječnja 2008. Ujedno, to je prvo izvješće Državne revizije podneseno Saboru, koje je DUR radio temeljem obveze iz Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007). To prvo izvješće Državne revizije bilo je kritičnije nego sva kasnija izvješća DUR-a podnesena 6. sazivu Sabora. Nakon tog prvog izvješća, DUR postaje autističan na sve nepravilnosti stranačkog poslovanja. Što se dogodilo da je DUR nakon kritičnog razmatranja financijskog poslovanja

stranaka u prvoj godini praćenja stranaka (2007.) napravio zaokret, pitanje je na koje vjerojatno nećemo dobiti odgovor. Ali to je ujedno najbolji pokazatelj da DUR nije imao samostalnost u radu, što je bio primaran razlog da je Europska komisija zahtijevala uvođenje u zakon novog neovisnog tijela koje bi nadziralo stranačke financije, te da je ujedno zahtijevala ustavno garantiranje samostalnosti Državnog ureda za reviziju u provođenju revizije financiranja političkih subjekata.

Upravo su ti zahtjevi Europske komisije bili sadržaj mjerila 6. za zatvaranje Poglavlja 23., na što je Hrvatska odgovorila unošenjem Državne revizije u Ustav, promjenama Ustava 2010. (NN 76/2010) i garantiranjem njene samostalnosti u djelovanju, te donošenjem novog Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe 2011. godine (NN 24/11 i NN 61/11) kojim je nadzor nad financijskim poslovanjem političkih subjekata oduzet Ministarstvu financija - Poreznoj upravi, a dodijeljen DIP-u kao neovisnom tijelu i to kako nadzor nad financiranjem izbornih aktivnosti političkih subjekata, tako i nadzor nad ukupnim godišnjim financijskim poslovanjem tih subjekata. Donošenjem novog Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe 2011. godine, revizija godišnjeg financijskog poslovanja političkih subjekata i dalje je u nadležnosti Državnog ureda za reviziju, ali sada kao neovisnog tijela, čija je samostalnost djelovanja zagarantirana Ustavom.

Međutim, provedba novog Zakona (NN 24/11 i NN 61/11) koji je donesen na samom kraju pregovora započinje de facto tek nakon završetka pregovora pa prva izvješća temeljem novog Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, DIP i DUR kao nadzorna/kontrolna tijela donose, javno objavljuju (DIP i DUR) i podnose (DUR) 7. sazivu Sabora koji je konstituiran 22. 12. 2011.

Stoga se sva godišnja revizijska izvješća koja se odnose na financijsko poslovanje političkih subjekata podnesena 6. sazivu Sabora naslanjaju na prvi zakon o financiranju političkih stranaka, Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007), čije su izmjene bile predmet traženja i uvjetovanja EU za završetak pregovora u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava.

Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007) stupio je na snagu početkom 2007. godine. Zakon propisuje da nadzor nad financijskim poslovanjem političkih stranaka provode Državni ured za reviziju i Ministarstvo financija – Porezna uprava u prvom polugodištu svake kalendarske godine, za prethodnu godinu. S obzirom da se pod pojmom

nadzor financijskog poslovanja podrazumijevaju aktivnosti revizije (Državni ured za reviziju) i inspekcije (Porezna uprava), u skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji (NN 49/03 – pročišćeni tekst i 177/04), nadležnost Državnog ureda za reviziju odnosi se na reviziju financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka, kojom su obuhvaćeni: djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo političkih stranaka; računovodstveno poslovanje i planiranje; novčana sredstva; prihodi i rashodi; cjelokupno poslovanje političkih stranaka.

Ciljevi revizije su: provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja; provjeriti primjenu zakona i drugih propisa vezanih uz organizaciju i financijsko računovodstveno poslovanje; provjeriti pravilnost stjecanja prihoda; provjeriti pravilnost izvršenja rashoda odnosno jesu li financijska sredstva korištena isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom i statutom, te provjeriti pravilnost izvršenja drugih transakcija.

U skladu s odredbom članka 7. Zakona o državnoj reviziji, po okončanju revizije izrađuju se izvješća koja se sastoje od: opisa činjenica prema područjima koja su obuhvaćena revizijom; nalaza u kojem su ukratko opisane nepravilnosti prema područjima na koja se odnose (uz svako područje daje se nalog, prijedlog, odnosno preporuka za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti), te mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju političkih stranaka. Za svaki subjekt izražava se jedno od sljedećih mišljenja: bezuvjetno; uvjetno; nepovoljno; suzdržano.

Kod izražavanja mišljenja odgovarajuću ulogu ima prag značajnosti, koji se određuje prema utvrđenoj metodologiji. Ovlašteni državni revizor utvrđuje do kojeg najvećeg iznosa financijski izvještaji mogu sadržavati pogrešne iskaze kako bi bili prihvatljivi. Taj najveći iznos naziva se prag značajnosti i razlikuje se po vrijednosti i po prirodi. Značajnost po vrijednosti se određuje izravno, u apsolutnom iznosu i neizravno u postotku od ukupnih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka ili vrijednosti imovine, a značajnost po prirodi ili sadržaju ovisi o vrsti poslovnih događaja koji su značajnije utjecali na financijske izvještaje ili poslovanje subjekta.

Izvješće Državnog ureda za reviziju za 2007.

Prvo izvješće DUR-a podneseno Saboru temeljem obveze iz Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007), bilo je Izvješće za 2007. godinu.

Paradoksalno je da je baš 2007., kada je prvi zakon o financiranju političkih stranaka stupio na snagu, bivši premijer i predsjednik HDZ-a Ivo Sanader, prema optužnici DORH-a podignutoj u predmetu Fimi media održao sastanak u Vladi na kojem je „tražio od čelnika

pojedinih državnih tijela, predsjednika uprava i odgovornih osoba trgovačkih društava u isključivom ili većinskom vlasništvu države, te pojedinih državnih institucija u kojima je Vlada imenovala upravljačku strukturu, da poslove nabave pojedinih roba i usluga, bez obzira na odredbe Zakona o javnoj nabavi i stvarne potrebe, ugovaraju s trgovačkim društvom Fimi media, što su ovi i prihvatili. Pri tome je s vlasnicom Fimi Medie Nevenkom Jurak dogovorio da će se dio novca koji će Fimi media ostvariti iz tako unaprijed dogovorenih i dobivenih poslova, kao i dio novca koji će se osigurati plaćanjem fiktivnih računa Fimi mediji, uz pomoć drugih izvlačiti iz Fimi medie i predavati glavnom rizničaru HDZ-a, a on će potom isti taj novac predavati Ivi Sanaderu osobno, kao i osobama prema njegovom nalogu, a dijelom tako dobivenog novca će se po nalogu Sanadera vršiti plaćanja u korist HDZ-a“.

Izvješće o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2007. godinu Državni ured za reviziju dostavio je predsjedniku Sabora 26. lipnja 2008. Izvjestiteljica na sjednicama Sabora i njegovih radnih tijela bila je Šima Krasić, glavna državna revizorica. O Izvješću su zastupnici raspravljali 26. 11. 2008. na 7. sjednici u 6. sazivu, a 28. 11. 2008. većinom glasova, sa 114 glasova „za“ i 2 glasa „protiv“, zastupnici su prihvatili Izvješće, gotovo jednoglasno, kao uostalom i sva kasnija revizijska izvješća podnesena 6. sazivu. Revizijom su obuhvaćena 24 subjekta: 15 političkih stranaka i 9 nezavisnih zastupnika. O financijskim izvještajima i poslovanju za 2007. izraženo je 19 uvjetnih mišljenja, 4 bezuvjetna, te 1 suzdržano mišljenje. Od stranaka je jedino Međimurski demokratski savez (MDS) dobio bezuvjetno mišljenje, a ostalih 14 političkih stranaka dobile su uvjetno mišljenje. Nepovoljna mišljenja nisu izražena. Suzdržano mišljenje je izraženo kod subjekta revizije koji nije dostavio financijske izvještaje i dokumentaciju o poslovanju. Od 9 nezavisnih zastupnika, bezuvjetno mišljenje dobilo je njih 3, uvjetno 5, a suzdržano mišljenje 1.

Revizijom su obuhvaćene političke stranke koje su tijekom 2007. imale zastupnike u Hrvatskome saboru i koje su za financiranje troškova promidžbe parlamentarnih izbora u 2007. ostvarile sredstva iz državnog proračuna.

Što se tiče prihoda, ukupni prihodi političkih stranaka ostvareni su u iznosu 184.093.885,07 kuna, a odnose se na prihode iz državnog proračuna u iznosu 93.975.304,88 kuna, prihode od dobrovoljnih priloga (donacija) u iznosu 31.122.127,16 kuna, prihode iz proračuna lokalnih jedinica u iznosu 28.157.843,38 kuna, prihode od članarina u iznosu 5.362.415,34 kuna i druge prihode u iznosu 25.476.194,31 kuna. Prihodi iz državnog proračuna

čine 51,1% ukupno ostvarenih prihoda, slijede prihodi od dobrovoljnih priloga (donacija) koji čine 16,9% ukupnih prihoda, potom prihodi iz proračuna lokalnih jedinica koji čine 15,3% ukupnih prihoda, te drugi prihodi (npr. prihodi od zakupnina, prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, prodaje imovine i od kamata) koji čine 13,8% ukupnih prihoda, naposlijetku prihodi od članarina koji čine 2,9% ukupnih prihoda.

Vrijednosno najznačajniji udio u ukupno ostvarenim prihodima u 2007. odnosi se na dvije političke stranke (HDZ i SDP) s udjelom od 58,6%.

Ukupno ostvareni prihodi HDZ-a bili su 68.551.129,00 kuna, od čega prihodi iz državnog proračuna čine 40.677.912,00 kuna, a dijele se u identičnim iznosima na prihode za redovan rad i prihode za promidžbu u iznosima od po 20.338.956,00 kuna, slijede prihodi od dobrovoljnih priloga (donacija) u iznosu 14.570.328,00 kuna, potom prihodi iz proračuna lokalnih jedinica 8.585.620,00 kuna, prihodi od članarina 2.735.500,00 kuna, te drugi prihodi 1.981.769,00 kuna.

Ukupno ostvareni prihodi SDP-a bili su 39.404.054,00 kuna, od čega prihodi iz državnog proračuna iznose 22.366.516,00 kuna, a dijele se u identičnim iznosima na prihode za redovan rad i prihode za promidžbu u iznosima od po 11.183.258,00 kuna, slijede prihodi iz proračuna lokalnih jedinica u iznosu od 7.144.806,00 kuna, potom prihodi od dobrovoljnih priloga (donacija) u iznosu od 5.952.068,00 kuna, drugi prihodi u iznosu od 3.729.913,00 kuna, te prihodi od članarina u iznosu od 210.751,00 kuna.

Iz komparacije dviju stranaka koje imaju udio u ukupno ostvarenim prihodima svih političkih stranaka za 2007. godinu od čak 58,6%, zamjetna je razlika u raspodjeli prihoda po vrsti. Naime, najviše prihoda jedna i druga stranka ostvarile su iz državnog proračuna, no nakon toga, HDZ je ostvario najviše prihoda od dobrovoljnih priloga (donacija), a tek potom su prihodi iz proračuna lokalnih jedinica, prihodi od članarina i drugi prihodi. SDP je s druge strane, najviše prihoda, osim iz državnog proračuna, ostvario iz proračuna lokalnih jedinica, vrijednosno vrlo blizu HDZ-u, no zato je znatno manje prihoda ostvario od donacija, koje su treće po redu vrijednosti, a iza prihoda od donacija dolaze „drugi prihodi“, i to u znatno većem iznosu naspram HDZ-a, više od 3 milijuna i 700 tisuća kuna (prihodi od zakupnina, prodaje stanova itd.) i tek onda, na začelju su skromni prihodi od članarina u iznosu od samo 210 tisuća kuna. Upravo su stavke „drugih prihoda“ i „prihoda iz proračuna lokalnih jedinica“ one na koje se oslanja SDP, dok su za razliku od toga, kod HDZ-a, to prihodi iz donacija i prihodi od članarina, naravno, uz proračunske prihode. Prihodi od donacija čine gotovo četvrtinu ukupnih prihoda HDZ-a. Također

je interesantno da prihodi od članarina HDZ-a čine više od polovice ukupnih prihoda od članarina koje su uprihodile sve stranke. Identična stvar je sa prihodima od donacija. HDZ-ov prihod od donacija čini gotovo polovicu ukupnih donacija koje su uprihodile sve stranke.

Što se tiče rashoda, ukupni rashodi političkih stranaka iskazani su u iznosu 215.811.908,32 kuna. Odnose se na rashode za usluge u iznosu 140.096.526,00 kuna (dvije trećine ukupnih rashoda čine rashodi za usluge, a gotovo polovinu tog rashoda učinio je HDZ svojim rashodom za usluge u iznosu od čak 63.406.455,00 kuna, gotovo koliko su mu iznosili i ukupno ostvareni prihodi 68 i pol milijuna kuna), rashode za zaposlene u iznosu od 17.973.512,43 kuna, nematerijalne rashode u iznosu od 17.145.963,64 kuna, rashode za materijal u iznosu od 7.618.134,30 kuna, rashode za energiju u iznosu od 2.416.354,47 kuna i druge rashode u iznosu od 30.561.417,39 kuna.

Kako su ukupni prihodi političkih stranaka ostvareni u iznosu od 184.093.885,07 kuna, a ukupni rashodi u iznosu od 215.811.908,32 kuna, višak rashoda nad prihodima na koncu 2007. iznosio je 31.718.023,25 kuna i pokriven je iz viška prihoda prethodne godine, iz sredstava kredita ili iz drugih prihoda.

Dakle, u strukturi rashoda vrijednosno najznačajniji su rashodi za usluge izvršeni u iznosu od 140.096.526,09 kuna i čine 64,9% ukupno izvršenih rashoda političkih stranaka. Navedene usluge nabavljale su središnjice i organizacijske jedinice, a odnosile su se na redovno poslovanje, organiziranje stranačkih konvencija i sabora, drugih stranačkih aktivnosti te izborne promidžbe na državnoj i lokalnoj razini.

U strukturi rashoda za usluge izvršene u iznosu 140.096.526,09 kuna vrijednosno najznačajnija stavka odnosi se na promidžbu i reklame u iznosu od 97.288.469,92 kuna ili 69,4% ukupno izvršenih rashoda za usluge.

U strukturi ukupnih rashoda dominiraju sredstva utrošena za promidžbu i reklame, a više od 50% ukupnih prihoda svih stranaka otišlo je za te namjene. Državni ured za reviziju u Izvješću daje opravdanje za takvu strukturu rashoda, objašnjavajući to potrebom financiranja izborne promidžbe za parlamentarne izbore koji su održani koncem 2007. te navodi: „S obzirom da su koncem 2007. održani izbori za zastupnike u Sabor, političke stranke su vrijednosno značajna financijska sredstva rasporedile za financiranje izborne promidžbe“.

Uz HDZ, najveće rashode imao je SDP, pa su te dvije stranke glavni krivci za višak rashoda nad prihodima političkih stranaka u 2007. godini. HDZ je u 2007. ostvario ukupan prihod

od 68.551.129,00 kuna, a rashodi su iznosili čak 92.229.156,00 kuna. Višak rashoda nad prihodima iznosio je 23.678.127,00 kuna. S druge strane, SDP je u 2007. godine ostvario ukupan prihod od 39.404.054,00 kuna, a rashod je iznosio 52.542.733,00 kuna pa je višak rashoda nad prihodima na kraju 2007. iznosio 13.138.679,00 kuna. HDZ-ov i SDP-ov višak rashoda nad prihodima zajedno iznosi 36.816.806,00 kuna. Ipak, ukupan rashod svih stranaka je manji, jer su neke stranke, poput HSS-a, ostvarile višak prihoda nad rashodima. Više od 2/3 ukupnih rashoda i HDZ i SDP utrošili su na stavku „usluga“, gotovo puni iznos ukupnih prihoda tih stranaka.

Područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti odnose se na: planiranje; računovodstveno poslovanje; novčana sredstva; stjecanje prihoda; te izvršenje rashoda.

Što se tiče nepravilnosti kod planiranja, revizijom je utvrđeno da su godišnji financijski plan izradile sve političke stranke, a pet političkih stranaka je izradilo i godišnji program rada (dakle, čak njih 10 nije). Ured je mišljenja da sve političke stranke trebaju izraditi godišnji program rada, kako bi se osiguralo učinkovito upravljanje i kontrola financijskog poslovanja, te je političkim strankama preporučeno da to učine.

Revizijom računovodstvenog poslovanja političkih stranaka obuhvaćeni su financijski izvještaji, poslovne knjige, popis imovine i obveza, te sustav unutarnjih kontrola.

Sve političke stranke su dostavile temeljne financijske izvještaje Državnom uredu za reviziju u zakonskom roku, ali je revizijom utvrđeno da 6 političkih stranaka nije sastavilo temeljne financijske izvještaje za stranku u cjelini.

Revizijom je utvrđeno da jedna politička stranka nije na web stranici objavila završni račun i financijsko izvješće. Kod tri političke stranke objavljeni podaci razlikovali su se od podataka iskazanih u financijskim izvještajima i evidentiranim u poslovnim knjigama. Također, revizijom je utvrđeno da četiri političke stranke nisu objavile podatke o pravnim i fizičkim osobama koje su dale dobrovoljne priloge (donacije).

Kod pet političkih stranaka, u pojedinim slučajevima knjigovodstvene isprave na temelju kojih je obavljeno evidentiranje poslovnih događaja, nije potpisao zakonski predstavnik ili iz njih nije moguće potvrditi da je poslovni događaj nastao. Također, kod osam političkih stranaka nije obavljena kontrola knjigovodstvenih isprava prije unosa podataka u poslovne knjige.

Revizijom je utvrđeno da u knjigovodstvenim evidencijama kod šest stranaka nisu osigurani podaci za stranku u cjelini (konsolidirani podaci) te su u postupku revizije prikupljeni i objedinjeni podaci organizacijskih jedinica kako bi se utvrdili ukupni prihodi i rashodi.

Uredba o računovodstvu neprofitnih organizacija propisuje da se unos svih podataka u poslovne knjige temelji na urednim i vjerodostojnim knjigovodstvenim ispravama, koje se moraju kontrolirati prije unosa u poslovne knjige. Revizijom je utvrđeno da sve političke stranke trebaju poboljšati sustav unutarnjih kontrola kako bi osigurale upravljanje financijskim sredstvima i drugom imovinom zakonito i učinkovito, s povećanom odgovornosti osoba uključenih u raspolaganje imovinom. S obzirom na važnost unutarnjih kontrola, značajna financijska sredstva i broj transakcija koje stranke obavljaju, Državni ured za reviziju je predložio svim političkim strankama uspostavu učinkovitijeg sustava unutarnjih kontrola.

Neprofitne organizacije su dužne popisati imovinu i obveze na koncu svake poslovne godine radi usklađenja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem. Revizijom je utvrđeno da 9 stranaka nije popisom obuhvatilo cjelokupnu imovinu i obveze, te uskladilo knjigovodstveno sa stvarnim stanjem. Obavljen je popis imovine i obveza koji se odnosi na središnjicu stranke, a popis imovine i obveza organizacijskih jedinica nije obavljen, te nije moguće potvrditi odgovara li stanje imovine i obveza iskazano u poslovnim knjigama stvarnom stanju.

Posebno je interesantan dio izvješća koji se tiče nepravilnosti oko novčanog poslovanja, koje je značajan dio financijskog poslovanja. Novčano poslovanje je u pravilu obavljano putem računa (kunskih i deviznih) koje su političke stranke imale otvorene u poslovnim bankama, te putem blagajne (kunske i devizne). Putem računa otvorenih kod poslovnih banaka obavljen je bezgotovinski platni promet, koji se odnosio na naplatu prihoda (iz državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica, od dobrovoljnih priloga (donacija), od članarina i iz drugih izvora) i plaćanje obveza prema dobavljačima i drugim osobama, te isplatu gotovine za potrebe blagajničkog poslovanja. Poslovni događaji vezani uz platni promet obavljen putem računa evidentiraju se izravno u glavnoj knjizi, a poslovni događaji vezani uz raspolaganje gotovinom evidentiraju se u knjizi blagajne.

Za svaku uplatu gotovog novca u blagajnu, političke stranke su bile obvezne sastaviti uplatnicu, a za svaku isplatu novca isplatnicu. Uz knjigovodstvene isprave, obvezno se prilažu dokumenti (isprave sastavljene na mjestu i u vrijeme nastanka poslovnog događaja) čiji sadržaj treba biti takav da nedvojbeno i istinito predstavlja poslovni događaj. Osobe ovlaštene za kontrolu trebaju kontrolirati knjigovodstvene isprave. „Revizijom je utvrđeno da 7 političkih stranaka nije organiziralo i vodilo blagajničko poslovanje prema općeprihvaćenim računovodstvenim načelima istinitosti, točnosti, pouzdanosti te pojedinačnom iskazivanju

poslovnih događaja. Stranke nisu organizirale blagajničko poslovanje odnosno nisu vodile knjigu blagajne i nisu za uplate novca u blagajnu sastavljale uplatnice, a za isplate novca nisu sastavljale isplatnice. Stranke koje su imale vrijednosno značajan promet putem blagajne, zaključivale su knjigu blagajne mjesečno ili tromjesečno, a isplate iz blagajne obavljane su dnevno na temelju dokumentacije koju nije prethodno ovjerila ovlaštena osoba ili je obavljena na temelju dokumentacije iz koje se nije moglo potvrditi da je poslovni događaj nastao i na koju se aktivnost odnosio. Revizijom je također utvrđeno da su putem blagajne u pravilu financirani rashodi službenih putovanja u zemlji i inozemstvu, naknade zaposlenima, te nabava uredskog materijala i usluga. S obzirom na vrijednosno značajan promet novčanim sredstvima putem blagajne, te s obzirom na odredbe Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, kojima je propisano da politička stranka može koristiti financijska sredstva isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom i statutom, te da se zabranjuje trošenje financijskih sredstava za osobne potrebe, Državni ured za reviziju je dao nalog spomenutim političkim strankama da organiziraju i vode blagajničko poslovanje prema općeprihvaćenim računovodstvenim načelima, u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija“. Ali, ništa više od toga se nije dogodilo, iako članak 21. Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/2007) propisuje da će se novčanom kaznom od 50 do 500 tisuća kuna kazniti za prekršaj politička stranka koja ne vodi poslovne knjige i koja javno ne prikaže porijeklo i način utrošenih sredstava, politička stranka koja financijska sredstva koristi suprotno Zakonu koji nalaže da to bude isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom i statutom stranke, odnosno koji zabranjuje trošenje sredstava za osobne potrebe. Novčanom kaznom od 10 do 20 tisuća kuna kaznit će se i osoba ovlaštena za zastupanje i predstavljanje političke stranke te osoba odgovorna za financijsko poslovanje (čl. 21.). Međutim, Državni ured za reviziju nije podnio zahtjev za pokretanje prekršajnih postupaka pred nadležnim sudom niti u jednom slučaju u kojem je konstatirao povredu zakona.

Što se tiče nepravilnosti kod stjecanja prihoda, revizijom su utvrđene nepravilnosti vezane uz stjecanje prihoda od članarina i dobrovoljnih priloga (donacija), posebice nevođenje evidencija o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (donacija), te neizdavanje potvrda o primitku članarina i dobrovoljnih priloga. Navedena nepravilnost utvrđena je kod 5 političkih stranaka. Također, revizijom je utvrđeno da političke stranke nisu dovoljno pozornosti posvećivale naplati prihoda od članarina i da je mali broj članova podmirivao svoje obveze. U

poslovnim knjigama nisu ustrojene evidencije o iznosu duga pojedinog člana, te iz navedenog razloga u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu iskazana potraživanja za nenaplaćenu članarinu.

Međutim, nevođenje evidencija o primitku članarina nije samo nepravilnost, već je to prekršaj za koji je propisana novčana kazna. Čl. 21. Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, propisuje da će se „novčanom kaznom od 50 do 500 tisuća kuna kazniti politička stranka koja ne vodi evidencije o primitku članarina i dobrovoljnih prihoda i ne izdaje potvrde o njihovom primitku“. No, Državni ured za reviziju nije ni u ovom slučaju kršenja Zakona pokrenuo prekršajne postupke pred sudom niti za jednu stranku.

Nadalje, revizijom je utvrđeno da su stranke tijekom 2007. ostvarile prihode iz proračuna lokalnih jedinica, ali da nemaju evidenciju o lokalnim jedinicama koje su ih dužne financirati, ni podatke o iznosima potraživanja od lokalnih jedinica. Niti u ovom slučaju osim konstatiranja povrede Zakona nije došlo do daljnjeg postupanja DUR-a.

Što se tiče nepravilnosti kod izvršenja rashoda, revizijom je provjereno jesu li političke stranke koristile ostvarene prihode za financiranje rashoda u skladu sa njihovim programima i statutima. Vrijednosno najznačajniji rashodi izvršeni su za usluge promidžbe i reklame, plaće i naknade za zaposlene, troškove službenog puta, intelektualne usluge i rashode za nabavu uredskog materijala i druge robe. „Revizijom su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na nabavu usluga i evidentiranje tih rashoda u poslovnim knjigama, te na obračun i evidentiranje rashoda za službena putovanja. Revizijom je utvrđeno da pet političkih stranaka za nabave roba ili usluga veće vrijednosti nije zaključivalo ugovore ili ugovori nisu sadržavali značajne elemente, niti su izdavane narudžbenice dobavljačima, što je potrebno učiniti kako bi se omogućila kontrola postupaka nabave“.

Državna revizija je, dakle, u Izvješću potvrdila da je evidentirala „nepravilnosti“ koje se odnose na nabavu usluga i evidentiranje tih rashoda u poslovnim knjigama, međutim, nije podnijela niti jedan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Kod 6 političkih stranaka utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na obračune troškova službenih putovanja. „Dnevnice za službena putovanja isplaćene su na temelju putnih naloga koji ne sadrže datum izdavanja, svrhu putovanja, vrijeme kretanja na put, podatke o prijevoznom sredstvu, vrijeme povratka s puta, likvidaciju obračuna putnih troškova te izvješće o službenom putu. Troškovi smještaja i prehrane na službenom putu iskazani su u poslovnim knjigama na

temelju ulaznih računa koji nisu povezani s putnim nalozima niti s osobama koje su bile na službenom putu. Računi za cestarine nisu priloženi uz putne naloge. Isplate gotovine iz blagajne za cestarinu, obavljene su na temelju isplatnica uz koje je priloženo više računa za gotovinsko plaćanje. Iz priložene dokumentacije nije vidljivo uz koju poslovnu aktivnost su povezani određeni rashodi. Uz putne naloge nisu priloženi odnosno nisu sastavljeni izvještaji o obavljenom putu. Državni ured za reviziju je dao političkim strankama naloge i preporuke, prema kojima su obvezne izvršavati rashode u skladu s propisima i internim aktima“, navodi se u Izvješću.

Međutim, DUR nije pokrenuo prekršajni postupak niti u jednom slučaju, iako Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata propisuje da zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka pred sudom podnose DUR i Ministarstvo financija - Porezna uprava.

O financijskim izvještajima i poslovanju političkih stranaka za 2007. izraženo je: 1 bezuvjetno i 14 uvjetnih mišljenja. Bezuvjetno mišljenje izraženo je za Međimurski demokratski savez (MDS), a uvjetno za sve ostale političke stranke: Demokratski centar (DC), Hrvatsku demokratsku zajednicu (HDZ), Hrvatsku narodnu stranku-liberalne demokrate (HNS), Hrvatsku seljačku stranku (HSS), Hrvatsku socijalno-liberalnu stranku (HSLS), Hrvatsku stranku prava (HSP), Hrvatsku stranku umirovljenika (HSU), Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje (HDSSB), Istarski demokratski sabor (IDS), Primorsko-goranski savez (PGS), Samostalnu demokratsku srpsku stranku (SDSS), Slavonsko baranjsku hrvatsku stranku (SBHS), Socijaldemokratsku partiju Hrvatske (SDP), Stranku demokratske akcije Hrvatske (SDAH).

Izvješće Državnog ureda za reviziju za 2009.

U nastavku prikazujem Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2009. godinu, ujedno posljednje revizijsko izvješće o kojem je raspravljao 6. saziv Sabora. Državni ured za reviziju podnio je Izvješće 29. lipnja 2010. O Izvješću je raspravljano na 20. sjednici u 6. sazivu, 23. 11. 2010., a zastupnici su ga većinom glasova, sa 96 „za“, 4 „suzdržana“ i 3 „protiv“ prihvatili 26. 11. 2010.

Paradoksalno je da je u to vrijeme već uznapredovala istraga USKOK-a za slučaj Fimi media, uhićen je bivši ravnatelj Carinske uprave i bivši rizničar HDZ-a Mladen Barišić kojeg se teretilo za izvlačenje novaca iz državnih institucija i javnih tvrtki i tim novcem nelegalno financiranje HDZ-a, koji je priznao počinjenje kaznenih djela. Istovremeno, zastupnici velikom

većinom glasova podržavaju Izvješće Državnog ureda za reviziju za 2009. koji ocjenjuje financijsko poslovanje HDZ-a besprijekornim i daje mu bezuvjetno mišljenje.

Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje 11 političkih stranaka koje su tijekom 2009. imale zastupnike u Hrvatskome saboru, te četiri nezavisna zastupnika. O financijskim izvještajima i poslovanju političkih stranaka za 2009. godinu izraženo je 8 bezuvjetnih mišljenja (HDZ, HDSSB, HNS, HSS, HSP, IDS, SDP i SDA Hrvatske) i tri uvjetna mišljenja (HSLS, HSU i SDSS). O financijskim izvještajima i poslovanju svih nezavisnih zastupnika za 2009. izražena su bezuvjetna mišljenja.

Iz Sadržaja Izvješća vidljivo je da su političke stranke tijekom 2009. iskazale prihode u iznosu od 152.508.617,00 kuna, a odnose se na prihode iz državnog proračuna u visini od 57.037.828,00 kuna (37,4%), prihode iz proračuna lokalnih jedinica u iznosu od 53.937.837,00 kuna (35,4%), prihode od članarina u iznosu od 7.005.093,00 kuna (4,6%), prihode od dobrovoljnih priloga (donacija) u iznosu od 25.060.555,00 kuna (16,4%) i druge prihode u iznosu od 9.467.304,00 kuna (6,2%).

Ukupni rashodi političkih stranaka u 2009. godini iskazani su u iznosu od 173.439.478,00 kuna, a odnose se na rashode za zaposlene u visini od 21.117.806,00 kuna, rashode za promidžbu u iznosu od 58.979.499,00 kuna, druge materijalne rashode u iznosu od 73.700.971,00 kuna, rashode za amortizaciju u iznosu od 2.150.997,00 kuna, financijske rashode u iznosu od 3.423.062,00 kuna, rashode za donacije (pomoći) u iznosu od 7.195.247,00 kuna, te druge rashode u iznosu od 6.871.896,00 kuna. Manjak prihoda nad rashodima na koncu 2009. iskazan je u iznosu od 20.930.861,00 kuna.

Pet političkih stranaka je ostvarilo višak prihoda nad rashodima, a šest manjak. Manjak prihoda političke stranke su podmirile iz viška prihoda prenesenih iz ranijih godina ili su donijele plan podmirenja manjka prihoda nad rashodima u sljedećem razdoblju.

Što se tiče revizije političkih stranaka, u sažetku nalaza i preporuka, navodi se da se najznačajnija područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti odnose na sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode i rashode.

Što se tiče sustava unutarnjih kontrola, revizijom je utvrđeno da su političke stranke internim aktima propisale obvezu ustrojavanja sustava unutarnjih kontrola, no tri političke stranke (ne navodi se koje) nisu uspostavile učinkovit sustav unutarnje kontrole.

Kad je u pitanju planiranje, revizijom je utvrđeno da je 10 (od 11) političkih stranaka izradilo godišnji financijski plan, a 9 je izradilo i godišnji program rada (ne navodi se koje).

Što se tiče računovodstvenog poslovanja, revizijom računovodstvenog poslovanja političkih stranaka obuhvaćeni su financijski izvještaji, poslovne knjige te popis imovine i obveza. Političke stranke su obvezne sastavljati temeljne financijske izvještaje za razdoblje od siječnja do prosinca i predočiti ih Uredu u roku 60 dana nakon isteka obračunskog razdoblja. Političke stranke su Uredu dostavile temeljne financijske izvještaje, ali je revizijom utvrđeno da tri političke stranke (ne navodi se koje) nisu sastavile temeljne financijske izvještaje za stranku u cjelini, te im je naloženo da to učine.

Sve političke stranke su na web stranici objavile završni račun i financijske izvještaje, a objavljeni podaci su jednaki podacima iz poslovnih knjiga i financijskih izvještaja, osim kod dvije političke stranke. Utvrđeno je da je jedna politička stranka objavila prihode od dobrovoljnih priloga (donacija) u iznosu od 228.272,00 kuna, umjesto u iznosu od 271.772,00 kuna, a jedna u iznosu 64.000,00 kuna umjesto u iznosu od 92.000,00 kuna.

Što se tiče daljnjih nepravilnosti računovodstvenog poslovanja, kod dvije političke stranke (ne navodi se koje), u pojedinim slučajevima knjigovodstvene isprave na temelju kojih su evidentirani poslovni događaji nije potpisao zakonski predstavnik ili nije obavljena kontrola knjigovodstvenih isprava prije unosa podataka u poslovne knjige.

Nadalje, revizijom je utvrđeno da dvije političke stranke (ne navodi se koje) nisu popisom obuhvatile cjelokupnu imovinu i obveze, te uskladile knjigovodstveno sa stvarnim stanjem. Obavljen je popis imovine i obveza koji se odnosi na središnjicu stranke, a popis imovine i obveza organizacijskih jedinica nije obavljen, te nije moguće potvrditi odgovara li stanje imovine i obveza iskazano u poslovnim knjigama stvarnom stanju.

Što se tiče nepravilnosti kod stjecanja prihoda, jedna politička stranka (ne navodi se koja) nema evidencije o lokalnim jedinicama koje su je dužne financirati, ni podatke o iznosima potraživanja od lokalnih jedinica.

Također, revizijom je utvrđeno da jedna politička stranka nije vodila evidenciju o primitku članarina, a dvije političke stranke (ne navodi se koje) nisu izdavale potvrde o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (donacija). Također je utvrđeno da dvije političke stranke nisu poduzimale mjere za naplatu članarina u skladu s internim aktima. Ured je dao nalog da se vode evidencije i izdaju potvrde o primitku članarina, te poduzimaju mjere za njihovu naplatu.

Vezano uz reviziju dobrovoljnih priloga (donacija) utvrđeno je da su dvije političke stranke (ne navodi se koje) primale uplate od dobrovoljnih priloga (donacija) na račune organizacijskih jedinica, umjesto na račune središnjica. „Jedna politička stranka nije ustrojila evidencije ni izdavala potvrde o primitku dobrovoljnih priloga (donacija), a jedna politička stranka je primila dobrovoljne priloge u iznosu 28.000,00 kuna od tri lokalne jedinice, jedne udruge radnika i društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. Navedene donacije su utrošene za financiranje humanitarnih akcija i pomoć udruzi za zdravstvenu skrb odraslih osoba. S obzirom da navedeno nije u skladu s odredbama Zakona, Ured je dao nalog da se vode evidencije i izdaju potvrde o primitku dobrovoljnih priloga (donacija), da se naplata prihoda od dobrovoljnih priloga (donacija) obavlja na račun središnjice, te da se primaju donacije u skladu s odredbama Zakona."

Izvješće je u evidentnom raskoraku sa stvarnim stanjem. U vrijeme dok USKOK provodi istragu za možebitne milijunske malverzacije i izvlačenje sredstava iz javnih poduzeća, dok je predmet istrage USKOK-a „crni fond" HDZ-a koji se prema svjedočenju samih okrivljenika punio iz donacija koje se nisu evidentirale, zastupnici na stol dobivaju izvješće u kojem Državna revizija konstatira da je najveća nepravilnost koju su revizijom pronašli ta da je jedna politička stranka (ne kaže se koja) primila dobrovoljne priloge u iznosu 28 tisuća kuna od tri lokalne jedinice, jedne udruge radnika i društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, s time da su navedene donacije utrošene za financiranje humanitarnih akcija. Te nepravilnosti ne odnose se na HDZ, koji dobiva bezuvjetno mišljenje za financiranje u 2009.

Što se tiče nepravilnosti na rashodovnoj strani, utvrđeno je da se izvršeni rashodi odnose na aktivnosti obavljene u skladu s programima rada ili financijskim planovima političkih stranaka. Nepravilnosti su utvrđene kod jedne političke stranke (ne navodi se koja), a odnose se na materijalne rashode odnosno isplatu naknada za službena putovanja i reprezentaciju. „Putni nalozi na temelju kojih je isplaćena naknada troškova za korištenje privatnih automobila u službene svrhe sadrže većinu propisanih podataka, osim što nisu navedene marke i registarske oznake privatnih automobila, početno i završno stanje brojila, te nisu sastavljeni izvještaji o obavljenim službenim putovanjima. Računovodstvene isprave (računi) na temelju kojih su evidentirani rashodi za reprezentaciju ne sadrže podatke iz kojih bi se mogla vidjeti svrha ugošćivanja kao ni korisnici reprezentacije. Ured je dao naloge, prema kojima je stranka obvezna

isplatiti naknadu za troškove službenih putovanja i evidentirati rashode za reprezentaciju na temelju knjigovodstvenih isprava u skladu s Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija“.

I u ovoj ocjeni je Izvješće u eklatantnom raskoraku sa stvarnim stanjem. Najveće nepravilnosti na rashodovnoj strani Državna revizija nalazi u stavci nepropisno popunjenih izvještaja sa službenih putovanja kod jedne stranke (ne HDZ-a, koji je dobio bezuvjetno mišljenje), a istodobno USKOK istražuje, temeljem iskaza okrivljenog Mladena Barišića, brojne gotovinske isplate iz HDZ-ovog „crnog fonda“ koje su na ruke primali pjevači i druge estradne zvijezde kao svoje honorare, ili pak stranački dužnosnici kao ekstra prihod za njihov stranački rad, sve iz nevidljivog stranačkog fonda kojeg je neprestance punio stranački rizničar Mladen Barišić, koji je priznao počinjenje svih kaznenih djela za koja ga tereti USKOK. Iako je USKOK teretio Barišića za nelegalno financiranje HDZ-a, sve istrage nisu spriječile Državni ured za reviziju da HDZ-u da bezuvjetno mišljenje za 2009., tj. da njegovo financijsko poslovanje ocijeni besprijekornim. Kako to da Državna revizija u poslovanju HDZ-a nije uočila bilo kakve nepravilnosti, ako ništa drugo bar iskazala sumnju u određene financijske aktivnosti te stranke, dok je istovremeno stranka bila na udaru Državnog odvjetništva i uskočkih istražitelja zbog nedopuštenog financiranja te stranke od strane javnih poduzeća i državnih tvrtki?

Državno odvjetništvo već je započelo istrage protiv nekih visoko rangiranih stranačkih dužnosnika HDZ-a, koji su ujedno obnašali dužnosničke funkcije. Neopravdano je da to nije bilo dovoljno Državnoj reviziji da zastane s davanjem bezuvjetnog mišljenja HDZ-u. Naime, kod izražavanja mišljenja, odlučujuću ulogu ima prag značajnosti, koji se utvrđuje prema određenoj metodologiji. Ako već Državna revizija nije mogla točno utvrditi prag značajnosti (nepravilnosti) po vrijednosti, sasvim sigurno je mogla utvrditi prag značajnosti (nepravilnosti) po sadržaju, koji ovisi o poslovnim događajima koji su mogli značajnije utjecati na financijske izvještaje ili poslovanje, ponajprije jer je započela istraga USKOK-a vezana za stranačke financije HDZ-a, a dovoljno je da postoji sumnja u jednu ili više pozicija u financijskom izvještaju, što je zapreka za davanje bezuvjetnog mišljenja. Doista je nevjerojatno da tu činjenicu glavna državna revizorica nije smatrala potrebnim razjasniti, znajući da se o Izvješću raspravljalo u studenom 2010., nakon što je uhićeni Mladen Barišić priznao počinjenje kaznenih djela za koja ga tereti USKOK. Jedini logičan zaključak koji se nameće je taj da je Državna revizija bila pod kontrolom izvršne vlasti i da je morala „zažmiriti“ na sve uočene nepravilnosti i nezakonitosti.

Usprkos svega, zastupnici su 26. 11. 2010 godine, golemom većinom glasova, sa čak 96 glasova „za“, 4 „suzdržana“ i 3 „protiv“, prihvatili Izvješće DUR-a o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2009. godinu, posljednje izvješće koje je podnijela Saboru Šima Krasić, tadašnja glavna državna revizorica.

Vjerojatno je stvarno stanje demokracije u predvečerje završetka pregovora, samo pola godine prije njihova zaključivanja, najbolje ocrtao zastupnik HNS-a, *Goran Beus Richembergh*, koji je 23. 11. 2010. govoreći u ime Kluba zastupnika HNS-a na sjednici Sabora o Izvješću Državnog ureda za reviziju za 2009. godinu, ali i o problemu financiranja političkih stranaka uopće, kazao: „U zemlji u kojoj na površinu izlazi korupcija, kulja na sve strane, u kojoj sudjeluju i istaknuti stranački dužnosnici, izvješće Državne revizije o poslovanju stranaka i nezavisnih zastupnika trebalo bi biti prvorazredna politička tema. A mi, eto, u kasne sate, da nas ne bi slučajno tkogod čuo pa ozbiljno shvatio, a možda i citirao, hoćemo ovu priču polako pod tepih. Čini mi se da osim nas troje ispred klubova nema nikoga ni prijavljeno. A kakva je to poruka? Jesmo li mi svjesni što zapravo poručujemo? Ako mi o tome nemamo što reći, to znači da bi netko mogao vjerovati da imamo prešutni dogovor, ne diraj me - ne diram te. A je li to dobro za državu koja se hoće boriti protiv korupcije? Naravno da nije. Godinama se nije uopće gledalo što rade političke stranke kad se govori o njihovu knjigovodstvu, računovodstvu, raspolaganju državnim novcem jer novac kojim mi raspolažemo uglavnom je novac iz državnog proračuna. I to je dovelo do situacije da u mnogim političkim strankama nije bilo ni ustrojeno vođenje poslovnih knjiga kako treba. I mi smo morali napraviti u HNS-u velike napore da dovedemo stvari u red. I evo sada ove godine imamo jednu poslasticu. Hrvatska demokratska zajednica nekoliko godina za redom dobiva bezuvjetno mišljenje. Sjajno, primjereno i primjerno drugima, odlično vođene financije, bez greške. Nema problema, nema zamjerki, a stranački blagajnik ode u Remetinec, jer su se koferi s novcem donosili u stranku pa se šteta samo na Fimi mediji približava 80 milijuna kuna. A jučer glasnogovornik suda veli, nakon što su pušteni direktorica Fimi medije i bivši rizničar stranke i ravnatelj Carinske uprave Mladen Barišić, da su dali iskaze u kojima su priznali počinjenje kaznenog djela, a na teret im se stavlja da su iz državnih tvrtki vukli preko Fimi medije novac koji je onda opran i trošen za raznorazne namjene, između ostalog i za kupnju čuvenog blindiranog BMW-a od kojeg se kao odustalo i prije registracije pa je prodan. To je onaj BMW kojeg nismo našli u izvješću za 2008., ali je on uredno prodan i taj je novac položen na račun HDZ-a. Kako gospođo Krasić možete danas doći pred ovaj

Dom i reći da HDZ ima bezuvjetno mišljenje nakon svega ovoga što se dogodilo kad je ustanovljeno da ljudi koji su vodili financije u HDZ-u sjede u zatvoru pod teškim optužbama da su za račun stranačkih ljudi i stranke kao takve izvlačili novac iz javnih poduzeća? Kako mi možemo vjerovati vašim izvješćima? Vi niste bili osoba i vaša institucija nije bila ta koja je ukazala na nepravilnosti u funkcioniranju političkih stranaka, a to je bio vaš posao, to su odradili neki drugi, to je odradio zviždač koji je izvukao priču o Fimi mediji u javnost. I danas USKOK, danas DORH odrađuje posao ne zahvaljujući tome što ste ih vi obavijestili, nego što je to učinio jedan građanin kojemu se i prijetilo i tek nakon toga počelo se odmotavati klupko iz kojeg je vidljivo kako političke stranke mogu zlouporabiti svoju društvenu funkciju, svoj položaj i svoj utjecaj". *Franjo Lucić (HDZ)* javio se za ispravak netočnog navoda: „Kad govorite o blagajni HDZ-a, pa nije gospodin Barišić bio šef računovodstva. On je bio rizničar, a šefica računovodstva je u HDZ-u osoba koja godinama radi svoj posao i stranka ima uredno vođeno knjigovodstvo što je potvrdila revizija svih proteklih godina. I nemojte javnost obmanjivati svojim lažima" (www.sabor.hr, 23. 11. 2010.).

Međutim, uskoro je i šefica računovodstva HDZ-a Branka Pavošević pred USKOK-om priznala kaznena djela za koja je terete u aferi Fimi media. Sve dotad su se HDZ-ovi dužnosnici pozivali na reviziju i njena izvješća u kojima daje bezuvjetno mišljenje HDZ-u za besprijekorno financijsko poslovanje te stranke.

Razumljivo je zašto je u takvim okolnostima Europska komisija tražila osnivanje novog neovisnog tijela koje će kontrolirati stranačke financije, jer se Državna revizija nije uspjela potvrditi kao neovisno nadzorno tijelo. Naime, u isto vrijeme dok pravosudna tijela provode opsežne istražne radnje kojima je obuhvaćen veći krug osoba koje se terete za milijunske malverzacije povezane sa strankom na vlasti, Državna revizija ne pronalazi čak ni elemente sumnje u financijska izvješća i poslovanje te iste stranke te ocjenjuje njen rad besprijekornim i daje joj bezuvjetno mišljenje za vođenje financija. Razumljivo je da je Europska komisija u mjerilima za zatvaranje Poglavlja 23. tražila da se (prvi) Zakon o financiranju političkih stranaka (NN 1/2007) mijenja, da se položaj Državne revizije učvrsti, a da se uz nju uvede novo neovisno nadzorno tijelo koje će kontrolirati stranačke financije, te da ovlast nadzora više nema Ministarstvo financija koje je državno tijelo kojem je na čelu ministar iz vladajuće stranke pa samim time ne ispunjava uvjete da bude neovisno.

Samo dva tjedna nakon što je Sabor prihvatio Izvješće DUR-a za 2009., u kojem je HDZ dobio bezuvjetno mišljenje za financijsko poslovanje u toj godini, 9. prosinca 2010. upućen je zahtjev Državnog odvjetništva Saboru za ukidanjem imuniteta bivšem premijeru i tadašnjem zastupniku Ivi Sanaderu radi otvaranja istrage i određivanja istražnog zatvora u predmetu Fimi media, gdje ga se tereti kao prvookrivljenog u tom korupcijskom predmetu. Sabor je jednoglasno ukinuo imunitet Sanaderu. Međutim, nekoliko sati nakon dolaska zahtjeva DORH-a u Sabor, Sanader je napustio Hrvatsku preko graničnog prijelaza Bregana.

A točno godinu dana nakon ukidanja imuniteta Sanaderu, na dan potpisivanja Pristupnog ugovora Hrvatske s EU 9. 12. 2011., USKOK je podigao optužnicu protiv Ive Sanadera, a DORH upućuje javnosti i medijima priopćenje u kojem navodi: „USKOK je 9. 12. 2011. nakon provedene istrage, pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv Ive Sanadera, Mladena Barišića, Ratka Mačeka, Branke Pavošević, Nevenke Jurak, Anite Lončar-Papeš, Bojana Dimića, Hrvatske demokratske zajednice i trgovačkih društava Fimi Media, Ani-Lon i Onida zbog počinjenja kaznenih djela udruživanja za počinjenje kaznenih djela, zlouporabe položaja i ovlasti te zlouporabe položaja i ovlasti u pomaganju.

Optužnicom se prvookrivljeniku Ivi Sanaderu, predsjedniku Vlade Republike Hrvatske i predsjedniku okrivljene Hrvatske demokratske zajednice, stavlja na teret da je, od kraja 2003. do 2. srpnja 2009., u Zagrebu, u namjeri pribavljanja nelegalnih sredstava i prikrivanja ostvarenih prihoda te iz istih financiranja okrivljene Hrvatske demokratske zajednice, te stjecanja koristi za sebe, druge osobe i okrivljenu Hrvatsku demokratsku zajednicu, u zajedničko djelovanje povezao drugookrivljenika Mladena Barišića, rizničara HDZ-a, trećeokrivljenika Ratka Mačeka, koji je do početka 2008. godine obnašao funkciju glasnogovornika Vlade Republike Hrvatske i šefa izbornih stožera HDZ-a, četvrtookrivljenicu Branku Pavošević, šeficu računovodstva HDZ-a i tajnicu za financije, a od 2004. godine, na prijedlog drugookrivljenika Mladena Barišića, i petookrivljenicu Nevenku Jurak, direktoricu okrivljenog društva Fimi Media. Potom je petookrivljenica Nevenka Jurak u realizaciji plana grupe, te izvlačenja novca iz okrivljenog društva Fimi media, angažirala šestookrivljenicu Anitu Lončar - Papeš, odgovornu osobu okrivljenog društva Ani - Lon i sedmookrivljenika Bojana Dimića, odgovornu osobu okrivljenog društva Onida.

Tako je prvookrivljenik Ivo Sanader, osobno i posredstvom drugookrivljenika Mladena Barišića, koji je postupao po njegovim nalozima, u neposrednim kontaktima i posebno na

sastanku održanom 4. 4. 2007. u Vladi s predstavnicima trgovačkih društava i javnih institucija, tražio od čelnika pojedinih državnih tijela, predsjednika uprava i odgovornih osoba trgovačkih društava u isključivom ili većinskom vlasništvu države, te pojedinih državnih institucija u kojima Vlada imenuje upravljačku strukturu da poslove nabave pojedinih roba i usluga, bez obzira na odredbe Zakona o javnoj nabavi i stvarne potrebe, ugovaraju s okrivljenim trgovačkim društvom Fimi Media što su ovi i prihvatili. Pri tome je s Nevenkom Jurak dogovorio da će dio novca koji će okrivljeno društvo Fimi Media ostvariti iz tako unaprijed dogovorenih i dobivenih poslova, kao i dio novca koji će se osigurati plaćanjem fiktivnih računa okrivljenom Društvu uz pomoć drugih okrivljenika izvlačiti iz tog društva i predavati drugookrivljenom Mladenu Barišiću, koji će potom isti predavati prvookrivljenom Ivi Sanaderu osobno, kao i osobama prema njegovom nalogu, a dijelom tako dobivenog novca će se, po nalogu prvookrivljenika Ive Sanadera, vršiti plaćanje u korist okrivljene Hrvatske demokratske zajednice.

Nadalje, prvookrivljenik Ivo Sanader osobno, a po njegovu nalogu i drugookrivljenik Mladen Barišić i trećeookrivljenik Ratko Maček, istupajući ispred okrivljene Hrvatske demokratske zajednice i koristeći činjenicu da je ista vladajuća stranka, od većeg broja fizičkih i pravnih osoba u vidu donacija prikupljali su financijska sredstva za potrebe financiranja okrivljene Hrvatske demokratske zajednice. Tako prikupljena sredstva, u ukupnom iznosu od najmanje 15.335.800,00 kuna, četvrtookrivljenica Branka Pavošević, po nalogu koji joj je prvookrivljenik Ivo Sanader dao osobno ili posredstvom trećeookrivljenika Ratka Mačeka, nije iskazala u poslovnim knjigama okrivljene Hrvatske demokratske zajednice.

Postupajući po istom nalogu, četvrtookrivljenica Branka Pavošević je tako pribavljenim sredstvima, koja nisu evidentirana u poslovnim knjigama okrivljene Hrvatske demokratske zajednice te mimo propisanog načina financijskog poslovanja političkih stranaka, plaćala troškove okrivljene Hrvatske demokratske zajednice, te vršila isplate u korist fizičkih i pravnih osoba. Znatna plaćanja nekim pravnim i fizičkim osobama iz „crnog fonda“ okrivljene Hrvatske demokratske zajednice, po nalogu prvookrivljenika Ive Sanadera, obavljali su drugookrivljenik Mladen Barišić i trećeookrivljenik Ratko Maček.

Na opisani način prvookrivljenik Ivo Sanader i okrivljena Hrvatska demokratska zajednica pribavili su imovinsku korist u ukupnom iznosu od najmanje 46.609.564,62 kuna, od čega prvookrivljenik Ivo Sanader najmanje 15.000.000,00 kuna, a okrivljena Hrvatska demokratska zajednica najmanje 31.609.564,62 kuna (...).

(...) Protiv odgovornih i službenih osoba državnih tijela, predsjednika uprava i odgovornih osoba trgovačkih društava u isključivom ili većinskom vlasništvu države, te državnih institucija u kojima Vlada Republike Hrvatske imenuje upravljačku strukturu, bit će pokrenuti posebni postupci zbog počinjenih zlouporaba u poslovanju s okrivljenim društvom Fimi media. U optužnici se Županijskom sudu u Zagrebu predlaže određivanje istražnog zatvora protiv okrivljenika Ive Sanadera“ (www.dorh.hr, 9. 12. 2011.).

Optužno vijeće Županijskog suda u Zagrebu potvrdilo je USKOK-ovu optužnicu u predmetu Fimi media po svim točkama optužnice za sve okrivljenike, te je ona postala pravomoćna 10. 2. 2012. Suđenje Ivi Sanaderu i HDZ-u, te bivšim dužnosnicima te stranke i ostalim okrivljenima, započelo je 16. 4. 2012. Hrvatska je u to vrijeme bila pod monitoringom EU i u procesu ratifikacije Pristupnog ugovora u članicama EU kao preduvjetom za članstvo.

Pravna država profunkcionirala je najviše pod teretom pritiska EU koja je od Hrvatske zahtijevala učinkovite istrage slučajeva korupcije na svim razinama, uključujući sve do najviših razina, za zaključenje pregovora. Tako je među drugim stranačkim i državnim dužnosnicima i bivši premijer završio na okrivljeničkoj klupi, ali i stranka koju je vodio i koja je bila na vlasti svih godina vođenja pregovora Hrvatske s EU.

Sve je to pokazatelj da je Hrvatska na kraju pregovora i u trenutku potpisivanja Pristupnog ugovora bila još daleko od konsolidacije demokracije druge, predstavničke razine, prema teoriji Wolfganga Merkela: može se reći da su upravo političke stranke, umjesto da budu politički akteri koji će poticati konsolidaciju demokracije, svojim djelovanjem narušavale temeljne norme pravne države i blokirale uspostavu konsolidirane demokracije, iako su kao parlamentarne stranke upravo one te iste norme donijele i deklaratorno ih beziznimno podržavale.

Iako je Hrvatska formalno zadovoljila zahtjeve EU kad su u pitanju kazneni progoni za koruptivna djela, upravo fenomen njihove pojavnosti, intenzitet i brojnost pokazuju nekonsolidiranost demokracije na svim razinama povrh institucionalne, a činjenica da je pravna država počela djelovati rezultat je ponajprije uvjetovanja EU s jedne strane i želje Republike Hrvatske s druge strane da završi pregovore i uđe u članstvo EU.

Stoga i prilikom rasprave o Izvješću Državnog ureda za reviziju o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2010. godinu, koje je novi državni revizor Ivan Klešić podnio Saboru 6. 12. 2011., a o kojem su zastupnici 7. saziva raspravljali na 3. sjednici 7. 3. 2012., u ime Kluba zastupnika Hrvatskih laburista, Nikola Vuljanić kazao je:

„Kompletno djelovanje Državne revizije podsjeća me na one visokostilizirane plesove, aplicirane na financijsko poslovanje, recimo na Morešku s Korčule. Ljudi plešu taj ples već par stotina godina, još tamo od borbe s Maorima, mašu sabljama, jako se prijete jedni drugima, viču, a nitko ne nastrada, nikog ni ne porežu. I bojim se da je posebno u ovom dijelu rada, izvješće revizije, rad revizije sličan toj Moreški. Nitko se nije porezao. Ja znam da Državna revizija nije državni odvjetnik, nije ni policajac i Državna revizija ne može nikoga hapsiti niti optuživati. Međutim, ti propusti koji su pronađeni su propusti uglavnom tehničkog tipa i ne govore niti o velikim novcima, niti o nečem što bi sablaznilo javnost. Ovo je izvješće za 2010. do 31. 12. 2010., a u 2011. protiv jedne od političkih stranaka, tada, 2010. na vlasti, protiv HDZ-a podignuta je kaznena prijava. Meni je u cijelom tom stiliziranom plesu savršeno nejasno da Državna revizija usprkos svim pravilima nije mogla ništa od toga ustanoviti, nijednu crnu vreću, nijednu torbu, ništa, nego daje uvjetno mišljenje zbog propusta u vođenju knjigovodstva. Prema ovom izvješću prihodi stranaka su realni, revizija ne nalazi ništa nelogično u prihodima stranaka. Oni se više-manje podudaraju sa dotacijama države i nešto malo prihoda od donatora. Rashodi su isto tako realni, ništa se tu čudno nije dogodilo, kao da ne živimo na istom planetu, kao da ne gledamo istu situaciju. Ne znam, vjerojatno Državna revizija ne može reagirati na stvarnost nego samo na papire. Ako je tome tako, funkcija revizije, barem u ovom slučaju političkih stranaka, nema nikakvog smisla. U međuvremenu se u taj posao pregledavanja financijske dokumentacije stranaka upleo i državni odvjetnik, blagajnica je ispričala svoju priču, rizničar je tamo gdje već jest, a revizija ide korak po korak, utvrđuje metodologijom koja je međunarodno priznata, pametna, dobro osmišljena i ne nalazi ništa. Po reviziji uglavnom sve štima. U većem dijelu. Taj nesklad između onog što vidimo oko sebe i onog u čemu živimo i papira koji nam se ovdje nalaze na klupama zapravo je zastrašujući. Ako to nikoga ne boli i ako to nikoga ne plaši, onda je stvar još strašnija. Ne vidimo recimo u ovom izvješću što revizija misli o političkom reketarenju, o dodacima dužnosnicima koji se u kešu isplaćuju, o kampanjama u kojima su pojedine stranke potrošile i trostruko, četverostruko novaca nego što su imale uopće, o torbama, o svemu tome što nam se događa ovdje nema ništa. Hrvatski laburisti ne smatraju ovo Izvješće važnim, a ni relevantnim dokumentom“ (www.sabor.hr, 7. 3. 2012.).

Znajući da je Državni ured za reviziju bio jedno od tijela zaduženih za provedbu antikorupcijskih mjera, temeljem Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije iz 2010., doista se može postaviti pitanje njegove vjerodostojnosti. Promatrajući kako su se provodile

antikorupcijske mjere, moglo bi se reći: svi traže lopova, a lopova nigdje! Pa tako i u Izvješću Državne revizije za 2010. HDZ dobiva uvjetno mišljenje za financijsko poslovanje u 2010. koje DUR izrađuje u jesen 2011., a istovremeno Državno odvjetništvo podiže optužnicu protiv te stranke za milijunske malverzacije u predmetu Fimi media.

Stoga se na kraju može postaviti pitanje je li Državni ured za reviziju ostvario i jedan od ciljeva revizije od trenutka kada mu je Zakon (NN 1/2007) dodijelio nadležnost vršenja nadzora nad financijskim poslovanjem političkih stranaka? Naime, ciljevi revizije su: provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja, provjeriti primjenu zakona i drugih propisa vezanih uz organizaciju i financijsko računovodstveno poslovanje, provjeriti pravilnost stjecanja prihoda i pravilnost izvršenja rashoda, odnosno jesu li financijska sredstva korištena isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom i statutom stranke, te provjeriti pravilnost izvršenja drugih transakcija. Optužnica protiv HDZ-a kao jednog od okrivljenika u predmetu Fimi media, koja je podignuta 9. prosinca 2011., tiče se nezakonitosti u financijskom poslovanju te stranke od kraja 2003. do srpnja 2009., a koje DUR u svojim revizijskim izvješćima nije uopće zamijetio. Izuzetak je prvo izvješće DUR-a za 2007. gdje DUR ustanovljava određene nepravilnosti u poslovanju većine stranaka i stoga im daje uvjetno mišljenje u najvećem broju obavljenih revizija, ali ne podnosi niti jedan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom, iako mu Zakon za to daje ovlasti.

Sve izloženo vezano uz provedbu zakonskih odredaba o financiranju političkih stranaka pokazatelj je da do konsolidacije demokracije nije došlo ponajviše zbog nedostatne usidrenosti 5. režima demokracije koji se odnosi na „učinkovito/zakonito vladanje demokratski izabranih predstavnika“ (uz prethodno izloženu nedostatnu usidrenost 4. režima „institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti“, prikazano u poglavlju 8.). Nedostatna usidrenost 5. režima demokracije negativno je utjecala na konsolidaciju ostale tri razine povrh institucionalne. Tako nije došlo do potpune konsolidacije predstavničkih struktura (2. razina konsolidacije), ni do konsolidacije ponašanja, koja se odnosi na nedjelovanje veto aktera (3. razina konsolidacije), posljedično ni do konsolidacije državljanske kulture (4. razina konsolidacije).

9. 5. Sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti

U ovom poglavlju prikazujem i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, koji je također bio jedna od obveza unutar 6. mjerila (jačanje preventivnih mjera u borbi protiv korupcije) za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, uz Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

9.5.1. Prvi Zakon o sprječavanju sukoba interesa

Prvi Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03) donio je 4. saziv Hrvatskoga sabora 1. listopada 2003. godine, a potpisuje ga tadašnji predsjednik Hrvatskoga sabora Zlatko Tomčić (HSS). Taj zakon je s kasnijim izmjenama i dopunama važio sve do donošenja novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa iz 2011. godine (NN 26/2011), koji je donesen na istoj, 22. sjednici Hrvatskoga sabora u 6. sazivu 11. 2. 2011., na kojoj je donesen i drugi zakon iz paketa antikorupcijskog zakonodavstva, Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/2011).

Kako Zakon definira sukob interesa? Odredba stavka 2. članka 1. navodi da je „sukob interesa situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili kad privatni interes utječe ili može utjecati na nepristranost dužnosnika u obnašanju javne dužnosti“.

Zakon propisuje načela djelovanja kojih se trebaju pridržavati dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti, kao i zabranjena djelovanja dužnosnika, a u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, dužnosnici moraju zatražiti mišljenje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.

Zakon normira obvezu dužnosnika da izvješćuje o imovinskom stanju na način da su „dužnosnici obvezni u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost podnijeti izvješće s podacima o svojoj imovini, stalnim prihodima, te imovini svog bračnog druga i malodobne djece, sa stanjem na taj dan, te izvješće po prestanku obnašanja javne dužnosti, a ako je tijekom obnašanja dužnosti došlo do bitne promjene istekom godine u kojoj je promjena nastupila“ (čl. 7. st. 1.). Prije nego što izvrši ovu obvezu dužnosnik ne može primiti plaću. Obrazac izvješća o imovini utvrđuje Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

Zakon propisuje da dužnosnici za vrijeme obnašanja javne dužnosti primaju plaću za dužnost koju obnašaju i ne smiju primati nikakvu drugu plaću ili naknadu, osim ako je to zakonom izričito propisano.

Što se tiče obavljanja drugih poslova, za vrijeme obnašanja javne dužnosti, dužnosnik smije prihvatiti drugu javnu dužnost samo uz suglasnost tijela koje ga je imenovalo, osim dužnosti u političkoj stranci, s time da za vrijeme obnašanja javne dužnosti dužnosnici mogu obavljati poslove znanstvene, nastavne i kulturne djelatnosti, te mogu stjecati prihode po osnovi autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualnog i industrijskog vlasništva, ali ne smiju obavljati poslove savjetnika pravnim ili fizičkim osobama.

Zakon propisuje obvezu dužnosnika koji ima 25% i više dionica, odnosno udjela u trgovačkom društvu da za vrijeme obnašanja javne dužnosti prenese svoja upravljačka prava na temelju udjela u društvu na drugu osobu, ili posebno tijelo. „Ta osoba, odnosno posebno tijelo (povjerenik) djelovat će glede ostvarivanja članskih prava i udjela u društvu u svoje ime, a za račun dužnosnika“ (čl. 11. st. 1.). Zakon propisuje da u situaciji kad povjerenik putem javnog natječaja ili na drugi način stupa u poslovni odnos s tijelima državne vlasti ili s jedinicama lokalne samouprave ili s trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ili jedinica lokalne samouprave ima više od 25% upravljačkih udjela, o takvom je poslovnom događaju dužan obavijestiti Povjerenstvo. S druge strane, za vrijeme dok su njegova upravljačka prava u trgovačkim društvima prenesena na drugu osobu ili posebno tijelo, dužnosnik ne smije davati obavijesti, upute, naloge ili na drugi način biti u vezi s tom osobom ili tijelom te time utjecati na ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza koji proizlaze iz članskih prava u tim društvima, ali ima pravo da ga se jedanput godišnje obavještava o stanju trgovačkih društava u kojima ima udjele.

Dužnosnici ne mogu biti članovi uprava ili nadzornih odbora trgovačkih društava. Iznimno, dužnosnici mogu biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima koja su u državnom vlasništvu ili u kojima država ima većinski udjel, a od posebnog su državnog interesa, ali bez prava na ikakvu naknadu ili primanje dara, osim prava na naknadu putnih i drugih troškova, pri čemu Hrvatski sabor utvrđuje popis trgovačkih društava od posebnog državnog interesa, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske (čl. 11. st. 6.). S druge strane, dužnosnici smiju biti članovi uprava ili nadzornih odbora neprofitnih pravnih osoba kao što su zaklade, udruge i druge pravne osobe koje obavljaju znanstvenu, humanitarnu, kulturnu, sportsku i sličnu djelatnost, ali bez prava na naknadu ili primanje dara u toj ulozi, osim prava na naknadu putnih i drugih troškova. Dužnosnici koji obavljaju samostalnu djelatnost, obrt ili djelatnost obiteljskog gospodarstva, odnosno neku sličnu djelatnost, obvezni su to prijaviti Povjerenstvu u roku u kojem su dužni podnijeti izvješće o imovnom stanju, a ako dužnosnik ostvaruje prihod koji je manji od

plaće za dužnost koju obnaša, ima pravo na razliku naknade između plaće i prihoda koji ostvaruje navedenim djelatnostima.

Radi provedbe Zakona osniva se Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, koje se sastoji od 7 članova koji između sebe biraju predsjednika. Članove Povjerenstva imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskoga sabora, s time da su četiri člana Povjerenstva iz redova zastupnika Hrvatskoga sabora, ostali članovi su ugledni javni djelatnici, a predsjednik Povjerenstva ne smije biti član stranke koja obnaša vlast. Članovi Povjerenstva imenuju se na vrijeme od sedam godina, a iznimno, članovi Povjerenstva iz redova zastupnika Hrvatskoga sabora biraju se na vrijeme trajanja mandata u Hrvatskome saboru.

Povjerenstvo podnosi izvješće o svom radu Hrvatskome saboru jednom godišnje, a dužno je omogućiti uvid javnosti u podatke i dokumente u vezi s izvješćima dužnosnika o imovini, kao i u podatke u vezi primanja darova dužnosnika, članstva dužnosnika u trgovačkim društvima, upravama i nadzornim odborima trgovačkih društava, prihodima dužnosnika izvan redovite plaće, te neprimjerenom pritisku ili utjecaju na nepristranost dužnosnika.

Što se tiče postupka pred Povjerenstvom, Zakon propisuje da postupak pred Povjerenstvom pokreće Povjerenstvo ili se postupak pokreće na zahtjev dužnosnika, a postupak se može pokrenuti i na temelju prijave neke druge osobe ili na temelju anonimne prijave. O pokretanju postupka Povjerenstvo je dužno izvijestiti dužnosnika i zatražiti njegovo očitovanje o navodima prijave. Povjerenstvo utvrđuje činjenice vlastitom istragom, a ima pravo pribaviti dokaze djelovanjem drugih tijela izvršne vlasti, koja su dužna bez odgode, na njegov zahtjev, dostaviti mu podatke. Postupak pred Povjerenstvom zatvoren je za javnost, a Povjerenstvo javno obznanjuje jedino konačne rezultate provedenog postupka, s time da prije izricanja sankcije mora pribaviti očitovanje dužnosnika na kojeg se sankcija odnosi. Povjerenstvo donosi obrazloženu odluku o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika povreda odredbi Zakona.

Sankcije koje Povjerenstvo može izreći dužnosniku jesu: obustava isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika, opomena i javno objavljivanje odluke Povjerenstva na trošak dužnosnika, s time da dužnosniku koji u izvješću o imovini navede neistinite podatke, Povjerenstvo može izreći sankciju obustave isplate neto mjesečne plaće u iznosu od tisuću do tri tisuće kuna. Zakon propisuje da sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika ne može trajati dulje od tri mjeseca, a ukupni iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti 8 tisuća kuna. Članak 19. stavak 1. propisuje: „Dužnosnici će dati pisanu izjavu koja sadrži privolu

da se pod uvjetima iz ovog Zakona provede postupak pred Povjerenstvom. Dužnosnici će dati izjavu da će na poziv Povjerenstva za najteže oblike kršenja ovog Zakona ponuditi ostavku tijelu koje je dužnosnika imenovalo na funkciju."

Kako je 4. saziv Hrvatskoga sabora raspušten 17. listopada 2003., Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa nije se uspjelo konstituirati u tom sazivu Sabora.

Prva izmjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti

Konstituirajuća sjednica 5. saziva Sabora održana je 22. 12. 2003., a 2. 7. 2004. zastupnici su donijeli *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti* (NN 94/04). To je bila prva izmjena Zakona.

Izmjene Zakona propisuju da će dužnosnik koji ima 0,5% i više dionica, odnosno udjela u trgovačkom društvu, za vrijeme obnašanja javne dužnosti prenijeti svoja upravljačka prava na temelju udjela u društvu na drugu osobu, ili na posebno tijelo, što je pozitivna izmjena jer je dotad udjel dužnosnika koji je zahtijevao prenošenje upravljačkih prava iznosio 25 i više posto. Također, Izmjene Zakona propisuju da ako povjerenik putem javnog natječaja ili na drugi način stupa u poslovni odnos s tijelima državne vlasti ili s jedinicama lokalne, odnosno područne samouprave ili s trgovačkim društvima u kojima Hrvatska ili jedinica lokalne samouprave ima upravljački udio, o takvom je poslovnom događaju dužan obavijestiti Povjerenstvo, s time da je za pravodobnu obavijest odgovoran i dužnosnik, što je pozitivna novina.

Druga izmjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti

Za manje od godine dana, uslijedila je druga izmjena Zakona. *Zakon o dopuni Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti*, donio je 5. saziv Sabora 1. 4. 2005. godine. U Zakonu o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti iza čl. 7. „Obavještavanje o imovinskom stanju dužnosnika", dodaje se čl. 7.a „Obavještavanje o izvorima i načinu stjecanja imovine", koji glasi: „U izvješće iz članka 7. ovog Zakona (Izvješće o imovinskom stanju), dužnosnici obvezno unose podatke o načinu stjecanja imovine i izvorima sredstava kojima je kupljena pokretna i nepokretna imovina koju je dužnosnik dužan prijaviti prema ovom Zakonu". Također, propisuje se da su zatečeni državni dužnosnici dužni dopuniti izvješće o imovinskom stanju izjavom koja sadrži podatke o izvorima i načinu stjecanja imovine u roku 30 dana od dana stupanja na snagu zakonskih izmjena (NN 48/05).

Treća izmjena Zakona o spječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti

Za malo više od pola godine uslijedila je nova, treća izmjena Zakona. Ta izmjena bila je priprema za predstojeće parlamentarne izbore 2007. godine. *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti* donio je 5. saziv 15. prosinca 2006. (NN 141/06). U Zakon se kao dužnosnici uvode „predsjednik, potpredsjednici i članovi Državnog izbornog povjerenstva“, te se određuje da „na dan stupanja na dužnost Vlade Republike Hrvatske nakon prvih parlamentarnih izbora položaji zamjenika tajnika Vlade Republike Hrvatske, tajnika ministarstava, zamjenika državnih tajnika središnjih državnih ureda, zamjenika i pomoćnika ravnatelja državnih upravnih organizacija, zamjenika i pomoćnika glavnog inspektora Državnog inspektorata i predstojnika ureda Vlade Republike Hrvatske, postaju radna mjesta državnih službenika, a položaji pomoćnika ministara ukidaju se sukladno Zakonu o državnim službenicima (NN 92/05)“. To je bila jedina dopuna Zakona.

Četvrta izmjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti

Četvrta izmjena Zakona donesena je na početku 6. saziva Sabora (11. 1. 2008. – 28. 10. 2011). Vlada Republike Hrvatske je *Prijedlog i Konačni zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti* (P. Z. E. 45), podnijela predsjedniku Sabora 10. travnja 2008., s prijedlogom da se zakon donese po hitnom postupku. Četvrta izmjena Zakona bila je ujedno prvi prijedlog zakona iz područja sprječavanja sukoba interesa koji je nosio oznaku P. Z. E., što znači da se tim prijedlogom usklađuje hrvatsko zakonodavstvo s europskim pa je samim time poslovnički omogućeno njegovo upućivanje u zakonsku proceduru u hitnom postupku. O Prijedlogu i Konačnom prijedlogu zakona zastupnici su raspravljali na 4. sjednici u 6. sazivu, 6. i 7. svibnja 2008. godine.

Zakonodavac je odlučio mijenjati sastav Povjerenstva na način da se za čelnika Povjerenstva imenuje nestranačka osoba, ne više opozicijski zastupnik, s obrazloženjem da će se takvim sastavom Povjerenstva izbjeći politizacija rada Povjerenstva. Povjerenstvo bi vodila nestranačka osoba, koja nema, po riječima predlagatelja, „političkog interesa ulaziti u borbu protiv korupcije“. Izmjene Zakona propisuju novi sastav Povjerenstva koje ima 11 članova. Šest članova Povjerenstva je iz redova zastupnika Hrvatskoga sabora, a pet članova je iz redova uglednih javnih djelatnika, s time da su tri člana Povjerenstva iz redova zastupnika članovi stranaka koje obnašaju vlast, a tri člana su iz redova oporbenih stranaka. Izmjene Zakona

propisuju da članovi Povjerenstva biraju predsjednika iz redova uglednih javnih djelatnika, koji ne smije biti član niti jedne stranke. Članove Povjerenstva imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskoga sabora, a prije podnošenja prijedloga Hrvatskome saboru Odbor je dužan uputiti javni poziv za podnošenje kandidatura za članove Povjerenstva iz redova uglednih javnih djelatnika, koji se imenuju na vrijeme od 7 godina, dok se članovi Povjerenstva iz redova zastupnika imenuju na vrijeme trajanja mandata u Saboru.

Povjerenstvo je sve dotad, temeljem Zakona iz 2003. imalo 7 članova i to 4 zastupnika i 3 člana iz redova uglednih javnih djelatnika, s predsjednikom kojeg članovi biraju između sebe i koji ne smije biti član stranke koja obnaša vlast pa je tu funkciju obnašao opozicijski zastupnik.

Značajna je novina Izmjena Zakona 2008. u cilju postizanja transparentnosti rada Povjerenstva ta da je postupak pred Povjerenstvom, osim postupka glasovanja, otvoren za javnost, a konačne rezultate provedenog postupka Povjerenstvo je dužno javno obznaniti.

Također, u cilju bolje prevencije sukoba interesa daje se mogućnost građanima, tijelima državne vlasti i drugima da zatraže mišljenje Povjerenstva o mogućim slučajevima sukoba interesa. Sve dotad građani, tijela državne vlasti i dr. nisu bili formalno ovlašteni za podnošenje zahtjeva Povjerenstvu za davanje mišljenja o mogućim situacijama sukoba interesa, već je Zakon u čl. 5. st. 1. (NN 163/2003) utemeljio isključivo obvezu dužnosnika da u slučaju dvojbe o tome je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, zatraži mišljenje Povjerenstva.

U cilju efikasnijeg sprječavanja sukoba interesa predlažu se oštrije sankcije u slučaju utvrđivanja kršenja odredbi Zakona. Izmjene Zakona iz 2008. propisuju da dužnosniku koji u izvješću o imovini navede neistinite podatke ili ako ne podnese izvješće o imovinskom stanju nakon prestanka obnašanja dužnosti ili ne podnese izvješće o bitnim promjenama imovinskog stanja za vrijeme obnašanja dužnosti, Povjerenstvo može izreći sankciju obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u iznosu od 10 do 20 tisuća kuna, s time da sankcija ne može trajati dulje od tri mjeseca, a ukupni iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti jednu trećinu neto mjesečne plaće dužnosnika. Odluka o sankciji dostavlja se dužnosniku, a činom dostave sankcija postaje izvršna, te ju Povjerenstvo dostavlja radi provedbe službi koja obavlja obračun plaće dužnosniku.

U prijelaznim odredbama propisuje se da će u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu Izmjena Zakona, Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove Sabora uputiti javni poziv za podnošenje kandidatura za članove Povjerenstva iz redova uglednih javnih djelatnika i

podnijeti prijedlog Saboru za imenovanje članova Povjerenstva. Stupanjem na snagu Izmjena Zakona prestaje mandat dotadašnjim članovima Povjerenstva iz redova javnih djelatnika.

Iz rasprave o Prijedlogu zakona koja je održana 6. 5. 2008., izdvajam izlaganja dvojice zastupnika: Ivo Josipović (nezavisni) kazao je: „Kada sam vidio prijedlog, nažalost, potvrdilo se da je glavni cilj zapravo bila promjena Povjerenstva i predsjednika Povjerenstva i mislim da ćete teško ikoga u javnosti tko nije stranački svrstan uvjeriti da to nije bio glavni cilj. Ja osobno mislim da nema straha od politizacije, da bi ugledu Povjerenstva koristilo da predsjednik ostane iz opozicije. Zašto ukidate mandat sadašnjim članovima Povjerenstva iz redova javnih djelatnika? To se jedino može tumačiti da vam nisu po volji i da ih se izmjenom zakona želite riješiti. Nije demokratki da se promjenom zakona mijenja i ukida tekući mandat tijela koje inače radi“.

Dragutin Lesar (Hrvatski laburisti) također je iznio primjedbu na nov sastav Povjerenstva: „Ne mogu razumjeti navode predlagatelja da je nova struktura i novi način izbora Povjerenstva u funkciji depolitizacije. Povjerenstvo je u dosadašnjem sastavu imalo četiri političara, dva oporbena, dva vladajuća, a ovaj prijedlog predviđa povećanje broja političara sa četiri na šest, tri vladajuća, tri oporbena. Kako može biti depolitizacija, ako povećavamo broj članova Povjerenstva iz redova politike? Ako predlagatelj doista želi depolitizirati Povjerenstvo, sastavimo ga da bude isključivo imenovano i popunjeno od vanjskih članova, bez i jednog političara“ (www.sabor.hr, 6. 5. 2008.).

Zastupnici su 9. 5. 2008., većinom glasova, sa 77 glasova „za“, 2 „protiv“ i 2 „suzdržana“ glasa, u hitnom postupku donijeli Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 60/2008).

Peta izmjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti

Nakon 10 mjeseci donesena je i peta izmjena Zakona. Šesti saziv 20. ožujka 2009. donio je *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti* (NN 38/2009), kojim dužnosnici više nisu članovi županijskih, gradskih i općinskih poglavarstava te članovi poglavarstva Grada Zagreba. To je bila jedina izmjena zakona.

Šesta izmjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti

Nakon malo više od godine dana, Sabor donosi novu, šestu izmjenu Zakona, 15. srpnja 2010., a neposredno prije toga, EU je 25. 5. 2010. usvojila Zajedničko stajalište EU u Poglavlju

23., kojim je utvrdila 10 mjerila za privremeno zatvaranje tog poglavlja. Mjerilo br. 6 glasilo je: „Hrvatska treba uspostaviti evidencije rezultata u provedbi *(track record)* ojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa, a posebice (...) osigurati učinkovito zakonodavstvo i sustave koji štite od i sankcioniraju sukobe interesa na svim razinama državne/javne uprave te nadzirati i verificirati izjave o imovini (imovinske kartice) javnih dužnosnika i sudaca, uključujući i odvraćajuće sankcije za slučaj nepoštivanja propisa, kao i uspostaviti djelotvoran sustav koji će omogućiti i poticati prijavljivanje slučajeva korupcije i lošeg upravljanja u javnim ustanovama."

Prijedlog zakona o izmjeni zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (P. Z. 499) Vlada je uputila u redovnu saborsku proceduru 30. prosinca 2009. O Prijedlogu zakona u prvom čitanju zastupnici su raspravljali na 16. sjednici u 6. sazivu, 3. veljače 2010. godine, a 5. veljače 2010. podržali su Prijedlog zakona većinom glasova, sa 105 glasova „za", 1 „protiv" i 1 „suzdržan" glas. Konačni prijedlog zakona Vlada je dostavila predsjedniku Sabora 1. srpnja 2010., zastupnici su o njemu raspravljali na 18. sjednici u 6. sazivu, 12. srpnja 2010. godine, da bi 15. srpnja 2010. godine većinom glasova, sa 112 glasova „za" i 1 „suzdržan" glas, donijeli Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Zakon je objavljen u NN 92/2010.

Izmjene i dopune Zakona predviđene su kao jedna od mjera u revidiranom Akcijskom planu uz Strategiju suzbijanja korupcije, koji je Vlada Republike Hrvatske donijela u ožujku 2010., a kojim se predviđa da se izmjenama Zakona propiše da se članovi nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima udjele ili dionice biraju putem javnog natječaja. Uvedena je beziznimna zabrana članstva dužnosnika u nadzornim i upravnim odborima trgovačkih društava, uz iznimku mogućnosti članstva u dvama upravnim vijećima ustanova odnosno nadzornim odborima izvanproračunskih fondova koji su od posebnog državnog interesa. Nadalje, krug dužnosnika na koje se odnosi Zakon proširen je na članove Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Također, sukladno prijedlozima Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, dorađene su pojedine odredbe Zakona, čija je primjena u praksi izazivala nedoumice. Tako je izričito istaknuta obveza dužnosnika koji su na izborima ponovno izabrani ili imenovani na istu dužnost, bez obzira obnašaju li tu dužnost profesionalno ili neprofesionalno, da Povjerenstvu podnesu izvješće o svojoj imovini te imovini bračnog duga i malodobne djece sa stanjem na taj dan.

Izmjenama se također utvrđuje da su podaci o imovini dužnosnika koje dužnosnik podnosi Povjerenstvu po prestanku obnašanja dužnosti, kao i podaci koje podnosi o promjenama imovine za vrijeme obnašanja dužnosti, javni, te se mogu objaviti bez suglasnosti dužnosnika. Dotad su se objavljivali samo podaci o imovini koju je dužnosnik prijavio na početku mandata. Međutim, svrha sustava imovinske kartice je javno objavljivanje imovine koju dužnosnik ima na početku obnašanja javne dužnosti te imovine po prestanku obnašanja javne dužnosti, u cilju kontrole i borbe protiv korupcije.

Uvedena je zabrana za trgovačka društva, u kojima dužnosnik ima 20% ili više udjela i dionica, stupanja u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost te jednu godinu po prestanku obnašanja dužnosti kako bi se spriječila mogućnost korištenja utjecaja i poznanstava pri stupanju u poslovne odnose.

Izmjenama Zakona proširuje se krug sankcija koje može izreći Povjerenstvo. Pored postojeće tri sankcije, utvrđuje se da Povjerenstvo može kao najtežu sankciju izreći i prijedlog za razrješenje od javne dužnosti. Ta se sankcija predviđa za najteže oblike kršenja Zakona i to kada dužnosnik navede neistinite podatke o imovini s namjerom da prikrije imovinu. Obrazloženi prijedlog za razrješenje dužnosnika od javne dužnosti Povjerenstvo dostavlja tijelu javne vlasti koje je dužnosnika imenovalo. Dužnosnik koji je razriješen javne dužnosti ne može obnašati javne dužnosti u vremenu od 2 do 5 godina od dana razrješenja, sukladno prijedlogu Povjerenstva i odluci o razrješenju. U slučaju neprihvaćanja prijedloga Povjerenstva za razrješenje dužnosnika od javne dužnosti, tijelo javne vlasti koje je dužnosnika imenovalo dužno je iznijeti razloge za odbijanje prijedloga. Ukoliko je dužnosnik razriješen od javne dužnosti, tijelo javne vlasti koje ga je razriješilo, dužno je o tome obavijestiti Povjerenstvo. Zakon propisuje da su tijela nadležna za izbor i imenovanja dužnosnika, dužna, prije odlučivanja o izboru ili imenovanju dužnosnika, kod Povjerenstva provjeriti je li predloženi kandidat za izbor ili imenovanje na javnu dužnost, bio razriješen u posljednjih 5 godina od javne dužnosti zbog povrede Zakona.

Dotadašnja sankcija obustave isplate neto mjesečne plaće u iznosu od 10 do 20 tisuća kuna onom dužnosniku koji ne podnese Zakonom propisano izvješće o imovnom stanju Povjerenstvu, Izmjenama Zakona smanjuje se na iznos od 2 do 20 tisuća kuna, kako bi Povjerenstvo moglo izreći provedivu sankciju. Naime, dotadašnja sankcija u iznosu od 10 do 20 tisuća kuna nije bila provediva u odnosu na veliki broj dužnosnika koji dužnost obnašaju volonterski i ne primaju plaću nego samo naknadu, a naknade za volontersko obnašanje dužnosti

u pravilu iznose između tisuću i četiri tisuće petsto kuna pa s obzirom na odredbu Zakona po kojoj obustava isplate neto mjesečne plaće dužnosnika ne može trajati duže od tri mjeseca, niti smije prelaziti jednu trećinu mjesečne neto plaće dužnosnika, sankcije izrečene dužnosnicima volonterima nisu bile provedive.

Nakon pola godine, 27. siječnja 2011., Vlada je podnijela Saboru prijedlog sasvim novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, a potrebu njegova donošenja obrazložila je potpunijim ispunjavanjem obveza iz 6. mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava. Međutim, kako će pokazati analiza, radilo se o kombinaciji domaćih interesno-političkih razloga u kontekstu skorih parlamentarnih izbora, s jedne strane, te uvjetovanja EU s druge strane, koji su našli zajednički nazivnik u potrebi osnutka novog Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kao nestranačkog tijela, što je iz kuta gledanja EU impliciralo poželjnu neovisnost tog tijela, ali ne i iz kuta gledanja opozicije u Hrvatskom saboru koja je negodovala da se novo Povjerenstvo izabire parlamentarnom većinom koju ima Vlada u Saboru, što implicira da će u Povjerenstvo biti izabrani članovi isključivo po volji vladajućih.

9.5.2. Drugi Zakon o sprječavanju sukoba interesa: uvjet za zatvaranje Poglavlja 23.

Prijedlog novog zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (P. Z. 703) Vlada je uputila 27. siječnja 2011. u redovnu saborsku proceduru koja uključuje dva čitanja na plenarnoj sjednici. O Prijedlogu zakona u prvom čitanju zastupnici su raspravljali na 22. sjednici Hrvatskoga sabora u 6. sazivu, 3. i 4. veljače 2011. Prijedlog je podržan 4. veljače 2011. godine, većinom glasova, sa 71 glas „za“, 1 „protiv“ i 26 „suzdržanih“.

Konačni prijedlog zakona Vlada je dostavila Hrvatskom saboru 8. veljače 2011. O Konačnom prijedlogu zakona raspravljalo se na 22. sjednici u 6. sazivu, 10. veljače 2011. godine, a 11. veljače 2011. novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11) donesen je većinom glasova, sa 79 glasova „za“, 1 „protiv“ i 1 „suzdržan“, isti dan kada i Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/11) koji je u saborsku proceduru upućen pod oznakom P.Z.E. 544. Donošenjem oba zakona Hrvatska je ispunjavala obveze za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, iz 6. mjerila, pri čemu je EU tražila osnivanje novih kontrolnih tijela, neovisnih od utjecaja politike, nadležnih za provedbu jednog i drugog zakona. Analogno neovisnom položaju Državnog izbornog povjerenstva temeljem Zakona o financiranju

političkih aktivnosti i izborne promidžbe, novo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa ustrojeno je kao nestranačko tijelo nadležno za provedbu Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.

Novim Zakonom među dužnosnike su uvršteni i predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koja su u većinskom državnom vlasništvu, a odredbe Zakona koje se odnose na obvezu podnošenja izvješća o imovnom stanju te na provjeru tih izvješća primjenjuju se i na rukovodeće državne službenike koje imenuje Vlada na temelju prethodno provedenog natječaja.

Registar dužnosnika

Na precizniji način novi Zakon uređuje pitanje provjere podataka iz podnesenih izvješća dužnosnika o imovinskom stanju. Provjeru vrši Povjerenstvo i ona može biti: prethodna (administrativna) i redovita provjera. Prethodna (administrativna) provjera uključuje: provjeru statusa podnositelja izvješća o imovinskom stanju u smislu postojanja obveze podnošenja izvješća (radi li se o dužnosniku), provjeru je li dužnosnik u zakonskom roku podnio izvješće, provjeru je li izvješće o imovinskom stanju potpisano od dužnosnika, te provjeru pravilnog i potpunog ispunjavanja obrasca izvješća o imovinskom stanju. Prethodna (administrativna) provjera se vrši za svako podneseno izvješće, odmah po zaprimanju istog, a prije unosa podataka u Registar dužnosnika i njegove objave na web stranicama Povjerenstva.

„Redovita provjera podataka predstavlja provjeru podataka iz izvješća o imovinskom stanju, koja se obavlja prikupljanjem, razmjenom podataka i usporedbom prijavljenih podataka o imovini iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika s pribavljenim podacima od Porezne uprave i drugih nadležnih tijela. Redovita provjera podataka provodi se za svako podneseno izvješće o imovinskom stanju dužnosnika“ (čl. 24.).

U slučaju da se utvrdi nesrazmjer između prijavljene imovine u izvješću i stanja imovine koja proizlazi iz pribavljenih podataka od nadležnih tijela, dužnosnik se poziva da ponudi obrazloženje za utvrđeni nesklad u roku od 15 dana. Ukoliko ne podnese obrazloženje ili ono nije osnovano, Povjerenstvo pokreće odgovarajući postupak te obavještava nadležna državna tijela. Propisano je da Povjerenstvo ima pravo zatražiti od drugih nadležnih tijela te bankarskih i drugih financijskih institucija podatke u svrhu provjere podataka iz izvješća, a oni su dužni, bez odgode, dostaviti mu zatražene obavijesti i dokaze. Stoga je sastavni dio izvješća o imovinskom stanju izjava dužnosnika da dopušta Povjerenstvu pristup podacima s bankovnih računa kod domaćih i

stranih banaka i drugih financijskih institucija koji su zaštićeni bankarskom tajnom, a u svrhu postupka provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju.

Udjeli dužnosnika i ograničenja poslovanja

Novim Zakonom propisuje se prijenos upravljačkih prava dužnosnika na temelju udjela u trgovačkom društvu za vrijeme obnašanja javne dužnosti na drugu osobu ili posebno tijelo te postupanje dužnosnika za vrijeme dok su njegova upravljačka prava u trgovačkim društvima prenesena na drugu osobu ili posebno tijelo. Propisuje se da će dužnosnik koji ima 0,5% i više dionica, odnosno udjela u vlasništvu trgovačkog društva za vrijeme obnašanja javne dužnosti prenijeti svoja upravljačka prava na temelju udjela u kapitalu društva na drugu osobu (osim na povezane osobe u smislu ovog zakona, a to su članovi obitelji, te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanima s dužnosnikom), ili posebno tijelo. Ova odredba uvedena je još Izmjenama (prvog) Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti iz 2004. (NN 94/04).

Nadalje, novi Zakon propisuje da poslovni subjekt u kojem dužnosnik ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu trgovačkog društva ne može stupiti u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost, niti smije biti član zajednice ponuditelja ili podisporučitelj u tom poslovnom odnosu. Dotad je limit iznosio 20%, a uveden je Izmjenama (prvog) Zakona o sprječavanju sukoba interesa 2010. (NN 92/2010).

Također, novi Zakon propisuje da u slučaju kada tijelo u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost stupa u poslovni odnos s poslovnim subjektom u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu, dužnosnik je dužan o tome pravodobno obavijestiti Povjerenstvo. „Povjerenstvo će u roku od 15 dana od dana zaprimanja obavijesti izraditi mišljenje zajedno s uputama o načinu postupanja dužnosnika i tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost u cilju izbjegavanja sukoba interesa dužnosnika i osiguranja postupanja u skladu sa Zakonom“ (čl. 18. st. 2.).

Ograničenja po prestanku dužnosti

Za dužnosnike kojima je prestala dužnost Zakonom se uvode sljedeća ograničenja: 1) jednu godinu nakon prestanka dužnosti, dužnosnik ne smije prihvatiti imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kojim stupa u radni odnos kod pravne osobe koja je za vrijeme obnašanja

mandata dužnosnika bila u poslovnom odnosu sa tijelom u kojem je dužnosnik obavljao dužnost ili kad u trenutku imenovanja, izbora ili sklapanja ugovora iz svih okolnosti konkretnog slučaja jasno proizlazi da namjerava stupiti u poslovni odnos sa tijelom u kojem je obnašao dužnost; 2) pravna osoba na koju se odnose navedena ograničenja ne smije imenovati ili izabrati na dužnost dužnosnika ili sa njim sklopiti ugovor kojim dužnosnik stupa u radni odnos u roku od jedne godine od prestanka dužnosti. Povjerenstvo može dužnosniku dati suglasnost na imenovanje, izbor ili sklapanje ugovora ukoliko iz okolnosti konkretnog slučaja proizlazi da ne postoji sukob interesa. Međutim, to je samo iznimka. Opća odredba je da kad Povjerenstvo utvrdi povredu odredbi Zakona koje se odnose na ograničenja nakon prestanka dužnosti, bez odgađanja će obavijestiti Državno odvjetništvo. Naime, obveze koje za dužnosnika proizlaze iz Zakona počinju teći danom stupanja na dužnost i traju 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti. Zakon predviđa prekršajno sankcioniranje u slučaju kršenja ovih odredbi.

Povjerenstvo - nestranačko tijelo

Novi Zakon propisuje novi sastav i način izbora Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Povjerenstvo se definira kao „stalno, neovisno i samostalno državno tijelo“, na čiji rad je zabranjen svaki oblik utjecaja koji bi mogao ugroziti njegovu samostalnost i neovisnost u donošenju odluka. Povjerenstvo se sastoji od predsjednika i četiri člana koji za svoj rad primaju plaću (profesionalizacija Povjerenstva). Među članovima Povjerenstva više nema zastupnika, nego su svi profesionalci. Mandat predsjednika i 4 člana Povjerenstva je 5 godina, sa mogućnošću jednog reizbora. Dužnost im prestaje prije isteka vremena na koje su izabrani u slučaju smrti i u slučajevima razrješenja od dužnosti zbog sljedećih razloga: na vlastiti zahtjev; u slučaju trajnog gubitka sposobnosti za obavljanje dužnosti; ako prestanu postojati uvjeti potrebni za izbor (hrvatsko državljanstvo, osoba protiv koje se ne vodi kazneni postupak, osoba koja nije član političke stranke); u slučaju kršenja odredbi ovog Zakona. Postojanje razloga za razrješenje prije isteka mandata utvrđuje Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove, a odluku o razrješenju donosi Hrvatski sabor.

Predsjednika i četiri člana Povjerenstva bira Hrvatski sabor tajnim glasovanjem većinom glasova svih zastupnika na temelju lista kandidata koje utvrđuje Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskoga sabora. Odbor u Narodnim novinama, na internetskoj stranici Hrvatskoga sabora i u jednim dnevnim novinama objavljuje javni poziv kandidatima, potom

temeljem zaprimljenih prijava utvrđuje liste kandidata koji udovoljavaju uvjetima za predsjednika odnosno članove Povjerenstva te ih objavljuje na službenim internetskim stranicama Sabora. Razgovore sa svakim od kandidata Odbor je dužan obaviti u roku od 15 dana od dana objave lista, a razgovori su otvoreni za javnost. Temeljem održanih razgovora, Odbor sastavlja jedinstvene završne liste sastavljene u pravilu od dvostruko više kandidata za predsjednika odnosno za članove Povjerenstva. Jedinstvene završne liste dostavljaju se Saboru koji provodi izbor predsjednika i članova Povjerenstva.

Kako bi se isključio politički utjecaj na Povjerenstvo, potreban uvjet za kandidiranje za predsjednika i člana Povjerenstva je da potencijalni kandidat nije član političke stranke, a niti je bio član političke stranke posljednjih 5 godina do dana kandidiranja za predsjednika ili člana Povjerenstva. Također, propisuje se da predsjednik i članovi Povjerenstva ne mogu sudjelovati u političkim aktivnostima, obavljati drugu javnu dužnost ili biti zaposleni u drugom tijelu javne vlasti ili trgovačkom društvu odnosno drugom poslovnom subjektu, niti se baviti drugim djelatnostima osim onima koje dopušta ovaj Zakon (znanstvene, istraživačke, edukacijske, sportske, kulturne i dr.).

Povjerenstvo je nadležno za: „donošenje Pravilnika o postupku pred Povjerenstvom, kojim se uređuje način rada i odlučivanje Povjerenstva, donošenje odluka, davanje mišljenja, propisivanje obrazaca izvješća o imovinskom stanju i ustrojavanje registra; pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona; provjeru podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika sukladno odredbama ovog zakona i na način propisan Pravilnikom kojim se uređuje postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, donesenim na temelju ovog zakona; izradu smjernica i uputa dužnosnicima u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa; redovito provođenje edukacije dužnosnika u pitanjima sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju; suradnju s nadležnim tijelima te podnošenje inicijativa za predlaganje izmjena i dopuna zakona; suradnju s nevladinim organizacijama i ostvarivanje međunarodne suradnje u području sprječavanja sukoba interesa. Povjerenstvo izvješćuje Sabor o svom radu jednom godišnje i to najkasnije do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu. Pravilnike Povjerenstvo donosi uz suglasnost Sabora“ (čl. 30.).

Postupak pred Povjerenstvom

Što se tiče postupka pred Povjerenstvom, Zakon propisuje da Povjerenstvo može pokrenuti postupak iz svoje nadležnosti na temelju svoje odluke, povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave ili u slučajevima kada raspolaže saznanjima o mogućem sukobu interesa dužnosnika. O pokretanju ili nepokretanju postupka, Povjerenstvo donosi pisanu odluku, o kojoj je dužno izvijestiti podnositelja prijave. Zakon propisuje da Povjerenstvo obvezno pokreće postupak iz svoje nadležnosti na osobni zahtjev dužnosnika. Povjerenstvo će o pokretanju postupka izvijestiti dužnosnika, te obvezno zatražiti njegovo očitovanje o navodima prijave koje je dužnosnik dužan dostaviti Povjerenstvu u roku od 15 dana od primitka pisanog zahtjeva. Povjerenstvo ima pravo utvrditi činjenice vlastitim radnjama ili pribaviti činjenice i dokaze djelovanjem drugih tijela javne vlasti, a nadležna tijela u Republici Hrvatskoj, bankarske i druge financijske institucije dužne su bez odgode, na zahtjev Povjerenstva, dostaviti zatražene obavijesti i podatke. Osim kad je Zakonom drugačije propisano, postupak pred Povjerenstvom, osim postupka glasovanja, otvoren je za javnost, a konačne rezultate provedenog postupka Povjerenstvo je dužno javno obznaniti, pri čemu odluke Povjerenstva moraju biti obrazložene.

Novi sustav sankcija

Zakonom se jasnije propisuje sustav sankcija koje Povjerenstvo može izreći za povrede Zakona. Kao sankcije se predviđaju: 1) opomena; 2) obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u iznosu od 2 do 40 tisuća kuna, kroz najdulje 12 mjeseci, s time da iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti polovinu neto mjesečne plaće dužnosnika; 3) javno objavljivanje odluke Povjerenstva u dnevnom tisku na trošak dužnosnika. Protiv odluka Povjerenstva kojima ono izriče sankcije za kršenje Zakona, može se pokrenuti upravni spor.

Za povrede Zakona u dijelu koji regulira obveze dužnosnika nakon prestanka dužnosti predviđena je prekršajna odgovornost. Među prekršajne odredbe uvršteno je i sankcioniranje pravne osobe u kojoj je dužnosnik prenio upravljačka prava na povjerenika koja ne obavijesti Povjerenstvo o svom stupanju u poslovni odnos putem javnog natječaja ili na drugi način s državnim tijelima ili jedinicama lokalne i regionalne samouprave ili s trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ili jedinica lokalne samouprave ima upravljački dio.

Zakon utvrđuje sljedeći postupak Povjerenstva u slučaju ne podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika: ako Povjerenstvo utvrdi da dužnosnik nije ispunio obveze koje se odnose na podnošenje izvješća o imovinskom stanju, s podacima o načinu stjecanja imovine i

izvorima sredstava, pisanim putem će zatražiti od dužnosnika ispunjenje obveze, s time da rok za ispunjenje obveze ne može biti duži od 15 dana od dana primitka pisanog zahtjeva. Ako dužnosnik ne ispuni obvezu u tom roku Povjerenstvo će pokrenuti postupak protiv dužnosnika zbog kršenja odredbi Zakona koje se odnose na obvezu obavještavanja o imovinskom stanju, izvorima i načinu stjecanja imovine.

Prijedlog za razrješenje dužnosnika

Zakon propisuje mjere koje Povjerenstvo može poduzeti u slučajevima kad dužnosnik ne podnese izvješće o imovinskom stanju i nakon izricanja sankcije od strane Povjerenstva ili ako u izvješću navede neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom da prikrije imovinu. S obzirom na razliku između dužnosnika na koje se Zakon primjenjuje, Povjerenstvo može za imenovanog dužnosnika podnijeti prijedlog za razrješenje od javne dužnosti odnosno može uputiti poziv izabranom dužnosniku na podnošenje ostavke na obnašanje javne dužnosti. Zakon ne propisuje obligatorno razrješenje odnosno prestanak mandata dužnosnika već Povjerenstvu daje mogućnost da korištenjem ovog instituta ukaže na svjesno kršenje odredbi Zakona te utječe na moral i odgovornost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti. Prijedlog za razrješenje imenovanog dužnosnika i poziv izabranom dužnosniku na podnošenje ostavke time su izdvojeni iz sustava sankcija.

Rok za izbor novog Povjerenstva - 90 dana

Zakonom se u prijelaznim odredbama određuje da se izbor novih članova Povjerenstva mora provesti u roku od 90 dana od stupanja na snagu Zakona, a do izbora predsjednika i članova Povjerenstva, Povjerenstvo u dotadašnjem sastavu će obavljati poslove u skladu s ovim Zakonom. Novoizabrano Povjerenstvo će u roku od 30 dana od izbora donijeti Pravilnik kojim se uređuje postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika podnesenih Povjerenstvu. Također, Povjerenstvo će u roku od 30 dana od izbora donijeti Pravilnik o postupku pred Povjerenstvom. Postojeće Povjerenstvo će u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu novog Zakona utvrditi sadržaj obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika i sadržaj izjave dužnosnika, kojom dopušta Povjerenstvu pristup podacima o svim računima kod domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija koji su zaštićeni bankarskom tajnom. Dužnosnici koji na dan stupanja na snagu Zakona nisu podnijeli izvješće o imovinskom stanju,

dužni su ga podnijeti u roku od 30 dana od dana donošenja obrasca izvješća. Također, svi dužnosnici dužni su dopuniti potrebnim podacima izvješće o imovinskom stanju sukladno odredbama novog Zakona u roku od 30 dana od dana donošenja obrasca izvješća i izjave.

Postupci započeti pred (starim) Povjerenstvom prije stupanja na snagu (novog) Zakona, završit će se prema odredbama starog Zakona, dok će se postupanja po izvješćima zaprimljenim nakon stupanja na snagu novog Zakona i po prijavama zaprimljenim nakon stupanja na snagu tog Zakona rješavati temeljem odredbi (novog) Zakona, a provodit će ih Povjerenstvo koje se treba konstituirati temeljem (novog) Zakona.

9.6. Provedba novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Track record“)

Od 10. 3. 2011. na snazi je novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa, donesen 11. 2. 2011. To je značajna činjenica, jer je temeljni propis kojim se normira ovo područje, prvi put nakon čak šest izmjena tijekom sedam godina važenja, zamijenjen donošenjem novog propisa, koji neke aspekte materije sprječavanja sukoba interesa normira na posve drugačiji način, a bitno je izmijenjen i način izbora te sastav novog Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.

Novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti Sabor je donio isti dan kada i Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, 11. 2. 2011. Donošenje oba zakona bilo je uvjetovano od strane EU za zatvaranje Poglavlja 23., konkretno, radi se o dva zahtjeva EU u vidu dva podmjerila iz 6. mjerila temeljem kojeg je Hrvatska trebala predočiti dokaze o rezultatima *(track record)* u jačanju preventivnih mjera u području borbe protiv korupcije i sukoba interesa. Prvo podmjerilo odnosilo se na poboljšanje propisa u vezi financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, a drugo podmjerilo na osiguranje učinkovitog zakonodavstva i sustava koji štite od i sankcioniraju sukobe interesa na svim razinama državne/javne uprave.

Što se dogodilo nakon donošenja novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 26/11), kako je tekla njegova provedba? Iako je Povjerenstvo trebalo biti konstituirano u roku od 90 dana od stupanja na snagu Zakona, a Zakon je stupio na snagu 10. 3. 2011., to se nije dogodilo sve do siječnja 2013. godine, kada je novi 7. saziv Sabora izabrao novo Povjerenstvo. Iako je bilo pokušaja da se Povjerenstvo konstituira u 6. sazivu, u

zakonskom roku nakon stupanja na snagu novog Zakona, svi prijedlozi kandidata koje je podnio Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove su odbijeni, u čak dva navrata, na 23. i 24. sjednici Sabora, što je ujedno pokazatelj da u posljednjoj godini mandata 6. saziva Sabora HDZ-ova Vlada više nije imala parlamentarnu većinu dostatnu za donošenje odluka pa tako i za izbor članova novog Povjerenstva. Naime, nakon prvog neuspješnog pokušaja izbora Povjerenstva 10. lipnja 2011. godine na 23. sjednici u 6. sazivu, Povjerenstvo su zastupnici ponovno pokušali izabrati 21. listopada 2011. na 24., posljednjoj sjednici u 6. sazivu prije raspuštanja Sabora 28. listopada, opet neuspješno. Tako se u izbornoj godini, sve do raspuštanja Sabora, Povjerenstvo nije uspjelo konstituirati, a iako je Hrvatska završila pregovore s EU 30. lipnja 2011., jedna od neispunjenih zadaća iz pregovora ticala se upravo izbora i konstituiranja novog Povjerenstva. Stoga se o provedbi novog zakona ne može govoriti, a iz svega je kao logična posljedica proizašao monitoring EU nad Hrvatskom sve do pristupanja u članstvo EU, koji je uveden kako bi se nadgledala provedba novousvojenog zakonodavstva, ponajprije osnivanje i početak rada nadležnih kontrolnih (nadzornih) tijela, što bi bio dokaz da je Hrvatska ispunila obveze iz pregovora, a da novodonesene zakonske norme nisu ostale samo mrtvo slovo na papiru.

Ipak, unatoč ovim poteškoćama u imenovanju Povjerenstva, činjenica je da novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa iz veljače 2011. koncipira Povjerenstvo na sasvim drugačijim osnovama nego je to bilo ranije, dakle, kao neovisno, profesionalno tijelo, čiji su svi članovi nestranačke osobe koje Sabor bira temeljem javnog poziva.

Iako je Povjerenstvo kao neovisno tijelo izabrano tek u 7. sazivu u siječnju 2013., gotovo 2 godine nakon donošenja Zakona o sprječavanju sukobu interesa 11. 2. 2011., bitno je da je to tijelo konstituirano, čime je uvjet Europske komisije za zatvaranje Poglavlja 23. realiziran do trenutka ulaska Hrvatske u članstvo EU, a ne samo normativno definiran, kako je to bilo u trenutku završetka pregovora 30. lipnja 2011., kada je Hrvatska imala novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa, ali ne i provedbene strukture. Time je Hrvatska, doduše sa zakašnjenjem od gotovo 2 godine, pokazala rezultate u provedbi *(track record)* ojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa, što je bio sadržaj 6. mjerila za zatvaranje Poglavlja 23.

Iz svega je razvidno da je Europska komisija od Hrvatske uvijek tražila rezultate u provedbi *(track record)*, dakle, ne samo zadovoljavajući pravni okvir, već i provedbene strukture tj. kontrolna tijela koja se zadužuju za nadzor provedbe zakona, a koja moraju biti neovisna i dovoljno stručna da bi mogla provoditi kvalitetan nadzor. Ta nadzorna tijela s jedne strane imala

su dužnost izvještavati Hrvatski sabor kao najviše predstavničko i zakonodavno tijelo u zemlji o tome kako se norme izvršavaju (poštuju), u kojem se obimu krše odnosno treba li ih poboljšavati, a s druge strane imala su permanentnu dužnost alarmirati pravosudna tijela (DORH) ukoliko bi iz provedenog nadzora proizlazili elementi koji bi ukazivali na povrede zakona. Ujedno je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa imalo dužnost provođenja trajne edukacije dužnosnika upućivanjem smjernica i uputa dužnosnicima u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa, ali i dužnost izricanja sankcija dužnosnicima za nepoštivanje zakona u slučaju kršenja njegovih odredbi. Svime time postizala se istovremeno preventivna i represivna uloga Povjerenstva. Međutim, iz razloga zakašnjelog konstituiranja provedbenih tijela, uveden je monitoring EU koji se provodio sve do ulaska Republike Hrvatske u članstvo EU 1. 7. 2013., a koji je imao za cilj praćenje napretka Hrvatske u primjeni novousvojenog zakonodavstva.

Glavni razlog za neizabiranje Povjerenstva, uz očit izostanak parlamentarne većine koju Vlada više nije imala u Saboru, bio je nezadovoljstvo tadašnje opozicije novim sastavom i načinom izbora članova tog tijela parlamentarnom većinom svih zastupnika, kako propisuje novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa iz 2011. godine, što implicira da će to tijelo biti izabrano voljom vladajućih, a ne kako je tražila opozicija dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika koja bi garantirala postizanje širokog suglasja oko izbora novih članova Povjerenstva.

Povjerenstvo je konstituirano 2 godine nakon donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11), nakon promjene vlasti na izborima za 7. saziv Sabora i konstituiranja nove parlamentarne većine 22. 12. 2011., koju su činile stranke Kukuriku koalicije (SDP, HNS, IDS, HSU), s osvojenih 80 mandata u Saboru. Zastupnici su Odluku o izboru predsjednice i članova Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa donijeli na 7. sjednici Sabora 25. 1. 2013., tajnim glasovanjem, natpolovičnom većinom glasova svih zastupnika. Pritom je za imenovanje Dalije Orešković predsjednicom Povjerenstva glasovalo 81 zastupnika od ukupno 151, koliko ih je birano u 7. saziv Hrvatskoga sabora.

Koliko je činjenica profesionalizacije Povjerenstva doprinijela njegovoj neovisnosti u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, te samostalnosti u odlučivanju, najbolje će pokazati njegov rad u budućnosti. Pritom treba podsjetiti da je konstituiranje Povjerenstva kao neovisnog, stručnog i administrativnog tijela, bio uvjet Europske komisije za zatvaranje Poglavlja 23., koji se sve do kraja pregovora nije uspio realizirati. Povjerenstvo je konstituirano tek u siječnju 2013., neposredno pred ulazak Hrvatske u članstvo EU. Kako Hrvatska do zaključenja pregovora nije

predočila rezultate u provedbi novog zakonodavstva, što je bila jedna od obveza za zatvaranje Poglavlja 23. iz mjerila 6., logična odluka EU bila je uvođenje monitoringa nakon zaključenja pregovora, sve do ulaska Hrvatske u članstvo EU.

9.7. Zaključak: nedostatni rezultati provedbe

Završetak pregovora Hrvatska je dočekala s bivšim premijerom u pritvoru, a nedugo zatim, na dan potpisivanja Pristupnog ugovora s EU, 9. 12. 2011. i s podizanjem optužnice protiv stranke koja je kao stranka na vlasti završila pregovore, ali i bila suočena s kriminalom u vlastitim redovima. Paradoks je da je optužnica podignuta upravo na dan kad je Hrvatska potpisivala Pristupni ugovor 9. 12. 2011. godine, nedugo nakon raspuštanja 6. saziva Hrvatskoga sabora 28. 10. 2011. i neposredno nakon provedenih parlamentarnih izbora za 7. saziv Hrvatskoga sabora koji su održani 4. 12. 2011., a koje je HDZ kao dotad vladajuća stranka izgubio, nakon 8 godina na vlasti. Nesporno je da istrage i procesi koji su dijelom okončani ne bi bili mogući da nije bilo pristupnog procesa, uvjetovanja članstva Hrvatske u EU zahtjevom za razrješavanjem koruptivnih afera sve do najviših razina vlasti, te monitoringa Hrvatske i nakon završetka pregovora i potpisivanja Pristupnog ugovora, sve do ulaska u članstvo EU 1. 7. 2013.

Optužnica DORH-a u predmetu Fimi media izravno je povezana sa sadržajem dvaju zakona koji su razmatrani u ovom poglavlju i njihovom manjkavom operacionalizacijom, što upućuje na nedostatnu konsolidaciju 2. i 3. razine, tj. nedostatnu stranačku konsolidaciju i nedostatnu konsolidaciju ponašanja. Nedostatna konsolidiranost 2. i 3. razine ponajprije se iskazuje kroz djelovanja veto aktera koji su u hrvatskom slučaju bili unutar samog sustava vlasti, kako dijela izvršne vlasti tako i u stranačkim strukturama koje su ujedno obnašale vlast. Optužnicom DORH-a u predmetu Fimi media, Ivo Sanader tereti se za zlouporabu položaja i ovlasti u vrijeme dok je bio visoki državni dužnosnik, predsjednik Vlade, ujedno i odgovorna osoba u političkoj stranci, njen predsjednik, a stranka se samom tom činjenicom tereti također za kazneno djelo kao pravna osoba temeljem Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (NN 151/03, 110/07, 45/11, 143/12).

HDZ u inkriminirano vrijeme (od kraja 2003. do 2. 7. 2009.) osim što je bio jedna od parlamentarnih stranaka, bio je i stranka koja je obnašala vlast, a njen predsjednik ujedno je bio

predsjednik Vlade i ta činjenica povezuje zlouporabu položaja i ovlasti dužnosnika u obnašanju vlasti, ali i moguće inkriminira stranku kao pravnu osobu čije su odgovorne osobe, a za njenu korist, zloupotrijebile ovlasti i položaj, možebitnim počinjenjem kaznenih djela, prema optužnici DORH-a izvlačenjem iz državnih institucija i javnih tvrtki desetaka milijuna kuna za potrebe financiranja stranke.

Prema optužnici DORH-a u predmetu Fimi media iz 2011., u stranci je nekoliko osoba, među kojima su neki bili i državni dužnosnici, bili udruženi radi počinjenja kaznenih djela, u prvom redu stjecanja imovinskih sredstava na nelegalan način, čime su zloupotrijebili svoj položaj, kako stranački, tako i dužnosnički. Po slovu optužnice u predmetu Fimi media, na čelu piramide i one stranačke i one dužnosničke, stajao je Ivo Sanader kao tadašnji predsjednik stranke na vlasti, ujedno predsjednik Vlade, a inkriminiranim radnjama kojima se tereti Sanader, te druge odgovorne osobe u stranci, neki od njih ujedno bivši državni dužnosnici, kao suokrivljenici, povezuje se materija dva zakona, onog koji normira pitanje financiranja političkih stranaka i onog koji regulira materiju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.

Potvrdi li se optužnica pravomoćnom sudskom presudom, može se postaviti pitanje bi li uopće došlo do kaznenih djela za koje se Sanader i drugi okrivljenici te HDZ kao pravna osoba terete da su oba zakona bila operabilna u vrijeme počinjenja inkriminiranih radnji. Zasigurno ne bi. Postavit će se pitanje kako to da Državna revizija kao kontrolno tijelo u svojim revizijskim izvješćima stranačkih financija, nije pronašla elemente koji bi upućivali na malverzacije takvih razmjera, a optužnicom u predmetu Fimi media proizlazi da one kreću od kraja 2003. i traju sve do srpnja 2009. Dapače, Državna revizija nije pronašla nikakve elemente nepravilnosti u financijskom poslovanju HDZ-a u 2008. i u 2009., te je toj stranci za obje godine dala bezuvjetno mišljenje. U isto vrijeme Europska komisija uvjetuje završetak pregovora u Poglavlju 23. uvođenjem u Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe novog neovisnog tijela za nadzor stranačkih financija – Državnog izbornog povjerenstva i osiguravanjem samostalnosti Državne revizije ustavnom normom kako bi Državni ured za reviziju mogao neovisno od političkih utjecaja donositi svoje prosudbe o financijskom poslovanju stranaka i drugih političkih subjekata revizije.

Hrvatska je de facto uskladila svoje propise tek na kraju pregovora (veljača/svibanj 2011.) pa nije ni uspjela pokazati ispravnu primjenu novousvojenog zakonodavstva *(track record)* na što ju poziva EU u mjerilima za zatvaranje Poglavlja 23. EU je usprkos toga odlučila zaključiti

pregovore s Hrvatskom u tom poglavlju, kao i uopće zaključiti pregovore, ali s odlukom da nastavlja nad Hrvatskom provoditi monitoring izvršavanja preuzetih obveza iz pregovora sve do ulaska u članstvo. Monitoring je bio logičan slijed događaja kako bi Hrvatska pokazala ispravnu primjenu novousvojenog zakonodavstva.

Analizirajući provedbu drugog zakona, iako je Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, donesen još 2003., propisao zadaće Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kao tijela čija je osnovna svrha prevencija i sprječavanje da do sukoba interesa i zabranjenih djelovanja dužnosnika ni ne dođe, to tijelo pokazalo se kao potpuno neučinkovito i neefikasno.

Iz svega se može zaključiti da su oba zakona zapravo bila mrtvo slovo na papiru, a paralelno s njihovim donošenjem i izmjenama, te izvješćima glavnih kontrolnih tijela osnovanih temeljem zakonskih odredbi (Državnog ureda za reviziju, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa), čija je glavna zadaća bila nadgledanje provedbe tih zakona, dolazilo je do znatnih kršenja zakonskih normi, možebitno i do počinjenja kaznenih djela.

S druge strane, ne može se osporiti da je samom činjenicom donošenja tih zakona i njihovih daljnjih dorada u vidu zakonskih izmjena, najčešće pod utjecajem vrednovanja i uvjetovanja iz Bruxellesa i Europske komisije za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, Hrvatska kretala naprijed, od usvajanja normativnog okvira k uspostavi provedbenih tijela i mehanizama. To je dug put koji još nije završio usprkos zaključivanja pregovora s EU 30. lipnja 2011. i usprkos potpisivanja Pristupnog ugovora 9. 12. 2011., ali je ipak doveo do buđenja pravosuđa, podizanja optužnica te početka stvarnog obračuna s korupcijom i kriminalom. Taj proces nije završio ni ulaskom u punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU, još uvijek traje, ali se više ne može zaustaviti, jer regulatorni okvir EU koji preuzima Hrvatska kao punopravna članica EU postaje garancija da će Hrvatska sutra biti uređenije društvo i više pravna država.

U razgovoru koji sam vodila 14. 7. 2011. sa Marijom Pejčinović-Burić, zastupnicom HDZ-a, voditeljicom Izaslanstva Sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru, te članicom Nacionalnog odbora i Odbora za europske integracije, upitala sam ju kako tumači činjenicu da smo pregovore u Poglavlju 23. otvorili 30. 6. 2010. a zatvorili ih već za godinu dana, 30. 6. 2011., usprkos činjenici da nismo ispunili sve obveze iz tog pregovaračkog poglavlja, poglavito one koje se odnose na provedbu novousvojenih zakona. *Pejčinović-Burić*: „Po meni je dio objašnjenja taj da je Poglavlje 23., bez obzira što u određenim elementima ima egzaktnih

pokazatelja jesmo li na dobrom putu ili nismo, no to poglavlje je uvijek bilo područje gdje se politički donosi odluka da ste ipak spremni ili niste spremni za članstvo. Zato se i moglo dogoditi da EU u veljači napiše da Hrvatska još ima puno toga za napraviti, da bi u lipnju ipak nekako uspjeli to sve zatvoriti i to nije prvi put u EU da se tako odlučuje. Što je najvažnije što se dogodilo iz Poglavlja 23.? Borba protiv korupcije u pravnom smislu stvarno je počela unatrag dvije godine i to je možda najsnažnija poruka jer su rezultati vrlo vidljivi, gledajući koje razine su pogođeni postupci, u bilo kojoj fazi. Međutim, mislim da dugoročno nimalo manje nije važno neovisnost pravosuđa i da baš zakoni koji su doneseni zadnjih godinu dana su u pravnom smislu utemeljili neovisnost pravosuđa. I zapravo po meni, ono što je presudilo u ovom završnom procesu u ocjeni jesmo li napravili dovoljno, je li proces ireverzibilan, je bilo upravo to što smo i mi u Nacionalnom odboru išli u parlamentarnu diplomaciju sa različitim strankama i zajedno uvjeravali naše sugovornike s druge strane da zaista stojimo iza ovih reformi i da nikakve promjene koje se mogu dogoditi u izborima to neće promijeniti. Mislim da se tu napravila ta velika promjena, jer kako je izgledalo početkom godine, moglo je trajati još i godinu dana. Mi smo njima rekli, to su bile naše poruke: „vidjeti sada rezultate tih zakona, izbore tih sudaca, kako će ti suci djelovati, onda treba zaboraviti priču za 3 godine, znači ako hoćete vidjeti to sada, to je neizvedivo“, ali smo uvijek išli s time da im kažemo da smo sigurni da imamo pravne osnove, da smo sigurni da stvar ide u pravom smjeru i da smo sigurni da se neće vratiti unatrag. To su mislim bile ključne poruke koje su presudile“ (Marija Pejčinović-Burić, intervju, 14. 7. 2011.).

U razgovoru koji sam 17. 10. 2011., nakon zaključenja pregovora i neposredno prije potpisivanja Ugovora o pristupanju vodila sa Toninom Piculom, zastupnikom SDP-a, zamjenikom voditelja Izaslanstva Sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru i potpredsjednikom Odbora za vanjsku politiku, postavila sam sljedeće pitanje: „Hrvatska je ispunila sve zadano na normativnom planu, što je trebalo normativno uskladiti, usklađeno je, međutim, provode li se ti zakoni?“ *Picula:* „Želite me pitati je li promjenom zakonskog seta promijenjena i Hrvatska? Nije, ali moja podrška zakonima koje smo izglasali je neupitna. Ja podržavam sve ovo što se u Saboru donijelo, a za očekivati je da će svi ti zakoni imati jednu vrstu pozitivnog utjecaja, ne samo kroz svoju penalnu funkciju, nego i kroz svoju edukativnu funkciju. Ipak, ne treba biti ni odveć normativni optimist pa smatrati da će pojavom zakona sve loše stvari nestati. Kada bi preko noći mogli promijeniti stvarnost koju te norme moraju regulirati, onda bi vjerojatno ljudski rod drugačije izgledao. Međutim, sve intervencije u postojeći zakonski sustav

bile su potrebne. Ipak, moramo pogledati i drugu stranu medalje, a to je koja je uloga politike u svemu tome, je li uloga politike u transformaciji zemlje samo da formalno nudi zakonodavcu na raspravu i usvajanje norme ili politika puno bolje u transformaciji društva služi kao model vlastitim ponašanjem i vlastitim porukama koje šalje s obzirom na vlastitu političku odgovornost? Imate nekoliko vrsta odgovornosti: za kaznena djela odgovarate kazneno, za politička nedjela odgovarate politički, izbornim kutijama, ali sve ono što je zakon predvidio kao delikt, a mnoge promjene upravo to prepoznaju, onda to postaje i stvar kaznene odgovornosti.“ *Šurina:* „Želite reći da smo normativno uredili državu, međutim, da nije došlo ni do stranačke konsolidacije, a kamoli do konsolidacije građanskog društva. Put je bio dug, no čini se da nije ni blizu završen. Hrvatska je zaključila pregovore, ali se nastavlja monitoring preuzetih obveza iz pregovora. Politički kriteriji koje je Hrvatska trebala ispuniti ujedno su načela na kojima počiva Unija. Svaka europska država koja se želi priključiti EU treba prethodno postići stabilnost institucija koje jamče demokraciju i vladavinu prava, ljudska prava i slobode. EU je s Hrvatskom zaključila pregovore, no monitoriranje se nastavlja, ispada da mi baš nismo sve napravili?“ *Picula:* „Da, stvar je u paradoksu, jednom očitom. Budimo realni, Hrvatska 2011. nije ista kao 1991. niti ista kao 2001. godine. Puno toga se promijenilo, htjeli mi to ili ne, čak nije važno kakva je naša impresija u Hrvatskoj o ovih 20 godina, ali ako ništa drugo, svijet nas drugačije percipira, jer da nismo zadovoljili neke kriterije, ne bi bili ni članica EU, ni NATO pakta, ne bi naprosto bili u mnogim institucijama koje funkcioniraju po načelu zatvorenog kluba, ili ćeš poštivati određena pravila igre i to jasno dokazati ili nećeš postati član i ostat ćeš vani. Prema tome, slažem se, normativno, ova zemlja ima doista drugačije propise, zakone, nego što ih je imala prije 10, 20 godina. Činjenica je također da je sve to omogućila politika, sa različitim svojim protagonistima, jer nisu se stvari mijenjale same od sebe. Trebalo je te promjene i organizirati. Činjenica je da je politika utjecala na promjenu Hrvatske, ali dolazimo u jedno vremensko razdoblje kada je politika kao tehnika koja treba brinuti o javnom dobru u Hrvatskoj potpuno diskreditirana u očima velike većine građana, gotovo da ne postoji razlika među političarima, među političkim institucijama, svi su oni jednako doprinijeli jednom općem stanju frustracije, letargičnosti i malodušja. To je paradoks. Ali, svaka generacija je suočena sa setom problema, jedna generacija je rješavala probleme iz 1991., jedna generacija je rješavala probleme iz 2000. i 2001., a jedna posve nova generacija će se morati suočiti s ovim nasljeđem koje su oni ostavili i morat će znati otići dalje. Ali, što dobivaju? Ja sam siguran da dobivaju jednu državu

koja ima potencijale da se konsolidira, da se vrati prije svega povjerenje javnosti u institucije. Jedan od problema, gdje ga ja vidim, je kao da je izvjetrilo, kao kad otvorite i ostavite aceton, da je iz institucija izvjetrila vjerodostojnost. Tu mislim od Ustavnog suda i nekih njegovih odluka do hrvatskog parlamenta, Vlade, političkih stranaka, ali i svih onih šaltera na županijskoj i lokalnoj razini gdje dolazite sa svojim problemima, a s druge strane je netko tko ih mora riješiti. Bojim se da zbog događaja iz proteklih godina i svega ovoga što je izašlo van kao afera, da nisu kompromitirani samo pojedinci, nego su kompromitirane institucije i da su one izgubile vjerodostojnost. Ulaskom Hrvatske u Uniju ne prestaje nacionalna povijest, ali imate instrumentarij, tools, alate koji na nov način prepoznaju probleme građana, samo ih onda treba nepristrano koristiti u sudskim, upravnim ili drugim postupcima, ne treba biti važno tko odakle dolazi, kakav mu je porodični ili osobni background, nego se sudi odnosno odlučuje po zakonodavstvu i propisima. Zato je ta pravna država toliko bitna jer ona je nešto najbliže što se može podvesti pod zakon o gravitaciji. Točno znaš, ako imaš određeni set pravnog postupanja, kakav može biti na kraju rezultat. Tamo gdje nije pravna država, tamo je voluntarizam, tamo je politika još uvijek onaj prevladavajući model koji dovodi do presude ili neke druge odluke. I ja se nadam da smo se utoliko, što se tiče pravnog instrumentarija, počeli udaljavati od situacije u kojoj smo bili pred 10 ili pred 20 godina. Uloga hrvatskoga parlamenta je u svemu tome bila jako bitna, jer Sabor se skupa sa cijelom državom našao u jednom doista jedinstvenom procesu kada su zbog nas rađeni drugačiji pregovarački postupci od dotad korištenih u pregovorima o pristupanju. Ali sve je to dobra prilika da neka nova ekipa počne slati neke drugačije poruke, prije svega vlastitom građanstvu, kako bi vratila vjerodostojnost u sustav, a tek će onda ovaj posao Hrvatskoga sabora na neki način i biti završen“ (Picula, intervju, 17. 10. 2011.). I stavovi izneseni u ovom intervjuu potkrijepljuju da je u trenutku završetka pregovora institucionalna konsolidacija postignuta, ali ne i obuhvatna konsolidacija demokracije.

U razgovoru 9. 9. 2013., nedugo nakon ulaska Hrvatske u EU, na temu uloge Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Hrvatske EU i doprinosa Parlamenta konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj, sa Matom Arlovićem, sucem Ustavnog suda, koji je dugi niz godina kao zastupnik i predsjednik Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav aktivno participirao u procesima približavanja Hrvatske EU koji se odvijao paralelno s mijenjanjem političkog sustava u Republici Hrvatskoj, polupredsjedničkog u parlamentarni sustav koji je zahtijevao ustavnu i poslovničku redakturu čiji je predlagatelj bio Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav na

čijem je čelu bio, zamolila sam ga da mi odgovori je li Sabor ispunio sve tri svoje glavne ustavne zadaće: zakonodavnu, nadzornu i predstavničko-legitimacijsku u procesu pristupanja Hrvatske EU. *Arlović:* „Je li Hrvatska zadovoljila, pa tako i Sabor i izvršna vlast, o tome bi bilo passe raspravljati, jer je Hrvatska ušla u EU. Očigledno je da oni izvana koji su ocjenjivali naše postupke, od zakonodavne, preko izvršne vlasti, pa nadalje, su bili zapravo do te mjere suglasni da je Hrvatska ispunila sve uvjete da su nas primili. Dakle, konačan cilj je postignut. Može se govoriti o uspješno obavljenom poslu. To je jedna stvar o kojoj uopće nema diskusije. Dakle, Hrvatska je uskladila svoj zakonodavno pravni sustav sa pravnom stečevinom EU i u tom dijelu postoji fina isprepletenost odnosa, gdje se Vlada, često puta, i najčešće puta, pojavljivala kao predlagatelj s jedne strane, a Sabor kao zakonodavac s druge strane. Prema tome, kad sa tog aspekta gledate, onda se mora reći da je posao uspješno obavio, vezano za zakonodavstvo, i Sabor i Vlada, i tu ne treba stavljati naglasak više na jednu ili na drugu stranu. To je zapravo zajednički posao i to uspješno završen. To je zajednički posao u kojemu svatko u okviru svoje ustavne nadležnosti ima prava i obaveze, ali i odgovornosti. E sada, bez obzira na ovakve ili onakve mane naših zakona, kojih ima i vezano za usklađivanje s EU, sve je to blago u odnosu na nešto što je važno pitanje, a to je pitanje njihove provedbe. I najvažniji problem je pitanje provedbe zapravo cjelokupnog pravnog sustava Republike Hrvatske, jer tek kad ga primjenjujete, kad ga provodite na istovrsne slučajeve, tek onda vidite što je dobro, što nije, ali neovisno o tome što nije dobro, dok je na snazi zakon treba primjenjivati, treba provoditi, a nakon toga eventualno otvarati postupke njegove izmjene, dopune itd., inače zapravo se narušava vladavina prava i pravna država.“ *Šurina:* „Hoćete reći da smo normativno usvojili pravnu stečevinu, ali su izostali rezultati u provedbi, što pokazuju i započeti sudski procesi koji svjedoče u kojoj mjeri su se zakoni kršili.“ *Arlović:* „Zakoni su se zapravo kršili na različitim nivoima, kod različitih subjekata. Uključivo i izvršna vlast se nije ponekad držala zakona i drugih propisa pa i moralnih načela i pravila ponašanja, što treba utvrditi naravno sudbena vlast. To pokazuje da su i u strukturama vlasti postojali odnosi koji su radili protupravno zbog grupnih ili pojedinačnih interesa bez obzira da li se radilo o kaznenim djelima koja su vezana uz mito i korupciju, ili se radi o drugim kaznenim djelima imovinske naravi.“ *Šurina:* „Koje zakonodavne aktivnosti biste izdvojili, a kojima je cilj bio jačanje horizontalne odgovornosti i kontrole upravo te izvršne vlasti? Je li to zakonodavstvo kojim jača neovisnost pravosuđa?“ *Arlović:* „Prvo je to Ustav koji je izvršio precizniju podjelu zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti. Drugo, Ustav je prvi put

ojačao samostalnost pravosuđa, tu pogotovo mislim državnog odvjetništva, između ostalog izveo je državno odvjetništvo iz administrativne djelatnosti gdje odgovara Vladi te ojačao njegovu snagu ustavnopravnom pozicijom kao neovisnog pravosudnog tijela. Treće, važno je reći da su se sukladno Ustavu donosili propisi koji su usuglašeni prvo s našim Ustavom, a onda i s konvencijama EU, pravnom stečevinom EU, koji su otvorili mogućnosti pravne borbe protiv različitih oblika kaznenih djela do najviše razine uključivo mito i korupciju. Sasvim sigurno da ovi postupci koji se odvijaju kod nas utvrđivanja odgovornosti se zato i mogu odvijati. Cjelina sustava se pokušava postaviti na način da ne samo da se utvrđuju prava, nego se u isto vrijeme utvrđuju obaveze i otvara propitivanje moguće odgovornosti“ (Arlović, intervju, 9. 9. 2013.).

U Revidiranom Akcijskom planu uz Strategiju suzbijanja korupcije koji je Vlada Republike Hrvatske donijela 18. ožujka 2010., u poglavlju o sprječavanju korupcije posebno se naglašavaju područja visokog korupcijskog rizika poput sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, te financiranja političkih stranaka.

U skladu s traženjima i s preporukama Europske komisije, konkretno s mjerilom 5. za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, Hrvatska je morala uspostaviti evidencije značajnih rezultata *(tzv. track record)* u provođenju učinkovitih i djelotvornih istraga, kaznenih progona i sudskih odluka u predmetima organiziranog kriminala i korupcije, posebno vodeći računa o slučajevima korupcije na visokoj razini, uz dosljednu primjenu zakonskih rješenja o oduzimanju imovinske koristi stečene kaznenim djelima korupcije i organiziranog kriminala.

Posljednje dvije godine pregovora s EU (2010. i 2011.), ali i period u kojem je Hrvatska bila pod monitoringom EU sve do pristupanja u članstvo EU, obilježile su brojne istrage i sudski procesi u korupcijskim predmetima koji su pokazali nedostatak integriteta, političke i moralne odgovornosti brojnih stranačkih i državnih dužnosnika, ali i nedostatak integriteta, transparentnosti i odgovornosti brojnih institucija, javnih tvrtki i nekih političkih stranaka.

U Hrvatskoj je glavna opasnost veto aktera dolazila, paradoksalno, ne od intervencije klasičnih aktera veta poput vojske ili nomenklature starog režima, već naprotiv, od aktera iz demokratski izabranih ustavnih institucija, od aktera iz dijela izvršne vlasti i dijela stranačkih struktura koje su participirale u vlasti, po slovu optužnice DORH-a u predmetu Fimi media instaliranjem koruptivnih modela vladanja izravno od strane bivšeg predsjednika Vlade Ive Sanadera, ujedno bivšeg predsjednika HDZ-a, tada stranke na vlasti, koji je kao čelni čovjek Vlade otpočeo i vodio velikim dijelom pregovore Hrvatske s EU, za vrijeme kojih je Hrvatska

bila pod posebnim povećalom u ispunjavanju europskih standarda vladavine prava i pravne države, da bi upravo za vrijeme tih pregovora dio vladajućih struktura, kako dužnosničkih, tako i stranačkih narušavao i grubo kršio te iste principe i norme, čime je značajno inficiran 5. parcijalni režim demokracije „jamstvo da je de iure i de facto osigurano djelotvorno/zakonito vladanje vlasti demokratski izabranih predstavnika“, a upravo je „djelotvorno/zakonito vladanje vlasti demokratski izabranih autoriteta nužna implikacija usidrene demokracije“ (Merkel, 2011: 21).

Sve izloženo je dokaz nedostatne konsolidacije demokracije kako na razini predstavničkih (stranačkih) struktura, tako i na ponašajnoj razini (slijedeći Merkelov teorijski koncept), u trenutku zaključenja pregovora Hrvatske s EU, kao i u trenutku potpisivanja Pristupnog ugovora. Stoga su i u tekst Pristupnog ugovora uvedene odredbe koje definiraju monitoring Hrvatske sve do ulaska u članstvo uz obvezu ispunjavanja svih preuzetih obveza iz pregovora (članak 36. Akta o pristupanju), a posebno onih koje je Hrvatska preuzela u području pravosuđa i temeljnih prava navedenih u Prilogu VII. uz Akt o pristupanju, među kojima je pod točkom 6. istaknuta obveza: *„nastaviti poboljšavati ostvarivanje rezultata u provedbi pojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa“.*

Nedostatni rezultati u provedbi antikorupcijskog zakonodavstva posljedica su prije svega djelovanja veto aktera unutar sustava vlasti koji su kršili novousvojene norme, pogotovo kad je u pitanju zakonodavstvo koje regulira financiranje političkih stranaka.

Međutim, upravo je spremnost za suočavanje s deficitima djelotvornog/zakonitog vladanja vlasti i pravne države omogućila da se te abnormalnosti počnu otklanjati, a ujedno je ta spremnost bila dodatni promotor hrvatske vjerodostojnosti za završetak pregovora. Pritisak EU bio je dodatni stimulans ne samo za institucionalno poravnanje i uskladbu s europskom pravnom stečevinom već i za njenu vjerodostojnu primjenu. Drugim riječima, pritisak EU je bio stimulans za suočavanje s realitetom, a taj je bio da jedan dio vladajućih struktura Republike Hrvatske, paralelno s vođenjem pregovora, nije prezao kriminalno djelovati zadovoljavajući vlastite interese, usprkos činjenici da je upravo ta vladajuća struktura bila službeni promotor hrvatskog pristupnog procesa, odgovorna za njegov tijek, kao i za sve obveze koje je u ime Republike Hrvatske preuzela u pristupnom procesu, a koje su se ponajprije odnosile na ispunjavanje europskih vrijednosti vladavine prava i pravne države.

Paradoks je da je za stvarnu implementaciju europskih vrijednosti koje su deklaratorno i normativno beziznimno usvojene, prvi korak bio upravo suočavanje s korupcijom dijela

vladajućih struktura, istih onih koje su deklaratorno i normativno usvojile te europske vrijednosti prenoseći ih u hrvatsko zakonodavstvo. Od Hrvatske se tražila spremnost za sankcioniranje svih koruptivnih modela ponašanja i vladanja, te spremnost da se takvi modeli ponašanja i vladanja više ne dozvoljavaju te da se preveniraju situacije koje bi mogle dovesti do sličnih postupanja u budućnosti, pri čemu je uloga Hrvatskoga sabora bila institucionalizirati sva postupanja u suzbijanju i u sprječavanju korupcije i sukoba interesa u skladu s europskom pravnom stečevinom i europskim standardima.

Hrvatski sabor je institucionalizirao prava vezano uz ispunjavanje 6. mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. izmjenom postojećih propisa u vezi financiranja političkih stranaka i sprječavanja sukoba interesa, s time da su oba zakona kasno donesena, na samom kraju pregovora pa nije bilo vremena za njihovu operacionalizaciju. Ni jedna provedbena struktura vezana uz oba zakona prikazana u ovom poglavlju nije pokazala rezultate rada *(track record)* sve do zaključenja pristupnih pregovora Hrvatske s EU, ni Državno izborno povjerenstvo, ni novo nestranačko Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa čije članove Sabor nije uspio ni izabrati. Prve rezultate rada oba provedbena tijela iz ovih zakona pokazala su tek tijekom 7. saziva Sabora, za vrijeme dok je Hrvatska bila pod monitoringom EU. Tako je DIP svoje prvo izvješće o provedenom nadzoru financiranja izborne promidžbe za parlamentarne izbore za 7. saziv Sabora donijelo u veljači 2012., dok je novo nestranačko Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa izabrao 7. saziv Sabora u siječnju 2013. godine, dakle, nakon završetka pregovora i nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske EU.

Ipak, nesporno je da je Sabor donošenjem novog antikorupcijskog zakonodavstva ispunio svoju ulogu zakonodavca institucionalizacijom prava kojima jačaju mjere prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa u skladu s europskim standardima, pri čemu je zakonskim, ali i ustavnim odredbama zagarantirao neovisnost kontrolnih/nadzornih tijela i obvezao ih da podnose izvješća Saboru o izvršavanju obveza iz Zakona. Time je Sabor pridonio konsolidaciji demokracije, ali ponajprije prve razine, institucionalne. U mjeri u kojoj će nove institucije pokazati stabilnost dostatnu da novousvojene norme iz formalnog važenja prevedu u faktično (stvarno), pokazujući mjerljive rezultate u provedbi, ovisit će hoće li i kada nastupiti obuhvatna konsolidacija demokracije.

10. Zaključak

Analizirajući djelovanje i ulogu Hrvatskoga sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske EU, ovom studijom slučaja došla sam do odgovora na (glavno) istraživačko pitanje: „Kako je Hrvatski sabor djelovao u procesu europskih integracija i je li svojim djelovanjem pridonio konsolidaciji demokracije u Republici Hrvatskoj?“, te potvrdila hipotezu iznesenu na početku rada koja glasi: „Hrvatski sabor u pristupnom procesu djelovao je u skladu sa svojim ustavnim ovlastima i pridonio je daljnjem procesu demokratizacije, ali do obuhvatne konsolidacije demokracije nije došlo, već samo do institucionalne konsolidacije, koja je poduprta konsenzusnim modelom u parlamentarnom sustavu vlasti, koji je jačao predstavničku demokraciju većim ovlastima Hrvatskoga sabora u nadzoru izvršne vlasti, ali i većom uključivošću parlamentarnih stranaka u procesu odlučivanja“.

U Republici Hrvatskoj završetkom pregovora s EU i potpisivanjem Pristupnog ugovora nije nastupila obuhvatna konsolidacija, kako je definira W. Merkel, već samo institucionalna. Primjena zakona i ostvarivanje pravne države još nije realizirano u punom obimu, što potvrđuje analiza usvajanja i provedbe zakona koji su bili uvjet za zaključivanje Poglavlja 23. u pregovorima s Europskom unijom, što sam izložila u IV. dijelu radnje: „Zakonodavstvo i funkcioniranje demokracije“, kroz poglavlja 7.-9. Deficiti u primjeni zakona i ostvarivanju pravne države ustanovljeni su posebice u dva parcijalna režima demokracije, 4. režimu „institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti“ i 5. režimu „djelotvorno/zakonito vladanje vlasti demokratski izabranih predstavnika - odsustvo veto aktera“. Nedostatno usidrenje 4. režima rezultat je nedovoljno autonomnog sudstva, a nedostatno usidrenje 5. parcijalnog režima proizvod je djelovanja aktera veta koji su, paradoksalno, dolazili iz dijela demokratski izabranih struktura vlasti te koji su instalirali protupravne modele vladanja. Ovi deficiti 4. i 5. režima uzrokovali su nedostatnu konsolidaciju 2., 3. i 4. razine, odnosno nedostatnu predstavničku konsolidaciju, nedostatnu konsolidaciju ponašanja i nedostatnu konsolidaciju državljanske kulture.

Ranih devedesetih „Europska unija ugovorno je fiksirala i precizirala vezu između demokracije i članstva zemalja pristupnica tzv. kopenhaškim kriterijima“ (Merkel, 2011: 417). „Prilagodba normama i institucijama Acquis Communautairea devedesetih godina u mladim je demokracijama s izgledima za pristupanje znatno pogurala konsolidaciju“ (Agh, 2001: 27). Hrvatska nije bila uključena u veliki krug proširenja EU devedesetih, kada je EU vodila

pregovore za članstvo sa državama bivšeg komunističkog bloka. Proces približavanja Hrvatske EU započeo je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u listopadu 2001. godine.

U procesu pristupanja Hrvatske EU Hrvatski je sabor imao značajnu ulogu i bio je oslonac i partner Vlade, koju je zadužio za vođenje pregovora. Već je Poslovnikom Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora od 30. lipnja 2000. (NN 71/2000) u Saboru osnovan Odbor za europske integracije, na čijem čelu je bio predstavnik opozicije, Mate Granić. To se načelo zadržalo tijekom ukupnog trajanja pregovora za članstvo u EU, da vladajući imaju većinu u Odboru, ali je na čelu predstavnik opozicije. Odbor je bio taj koji je ocjenjivao razinu uskladbe zakonskih prijedloga koje je upućivala Vlada kao predlagatelj. Taj međuodnos i suradnja Sabora i Vlade uspostavljena još u počecima integracijskog procesa, trajala je sve do kraja pregovora.

U početku čitavog procesa, HDZ kao tada najveća opozicijska stranka nije u Saboru sudjelovao u ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u prosincu 2001. Je li HDZ bio nezadovoljan ponajprije onim dijelovima SSP-a koji nalažu regionalnu suradnju država obuhvaćenih Procesom stabilizacije i pridruživanja, strahujući da Sporazum ustvari želi novo regionalno povezivanje i neku novu balkansku uniju, a ne daje garancije europske perspektive? Činjenica je da je HDZ iskazivao ozbiljnu skepsu prema tom Sporazumu, koja je rezultirala odbijanjem ratificiranja prvog ugovornog vezivanja Hrvatske s EU, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u Saboru, 5. 12. 2001., u čemu Klub zastupnika HDZ-a nije sudjelovao.

No, već u prosincu 2002. godine, prije nego što je tadašnji premijer Račan podnio zahtjev za članstvo u EU u veljači 2003. godine, Sabor je uspostavio konsenzus o EU i jednoglasno donio Rezoluciju o pristupanju Hrvatske EU, kao strateškom nacionalnom cilju, kojom Sabor upućuje poziv Vladi da podnese zahtjev za članstvo Hrvatske u EU. Drugim riječima, Sabor opunomoćuje Vladu i daje joj mandat za djelovanje u procesu europskih integracija i vođenja pregovora sve do njihovog zaključivanja 30. lipnja 2011. i potpisivanja Pristupnog ugovora 9. prosinca 2011.

Na taj uspostavljeni konsenzus iz 2002. godine svih parlamentarnih stranaka oko EU kao prioritetnog hrvatskoga cilja poziva se i Europska komisija u svom pozitivnom Mišljenju o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo iz 2004. godine. Naime, nakon parlamentarnih izbora u studenom 2003. dolazi do promjene vlasti, a HDZ-ova koalicijska Vlada nastavlja europski proces. HDZ je naslijedio već uhodan sustav, a Vlada Ive Sanadera članstvo Republike Hrvatske u EU definira kao jedan od prioriteta svog rada.

Uskoro, travanj 2004., Hrvatska dobiva pozitivno Mišljenje (Avis) Europske komisije o svom zahtjevu za članstvo u EU koji je podnio bivši premijer Račan. Avis Komisije predstavljao je svojevrsnu uvjetovanost Kopenhaških kriterija proširenu dodatnim elementima, onima iz Procesa stabilizacije i pridruživanja, kao što su regionalna suradnja, suradnja sa Haškim sudom i dr. Nedugo nakon pozitivnog Avis-a Europsko vijeće dodjeljuje Hrvatskoj kandidatski status (lipanj 2004.). U siječnju 2005. donesena je Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU, te Deklaracija o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU. Pregovori se otvaraju u listopadu 2005. Nakon gotovo 6 godina trajanja pregovaračkog procesa, Hrvatska je na međuvladinoj konferenciji u Bruxellesu 30. lipnja 2011. zaključila s EU pregovore o članstvu.

Je li to ujedno bila potvrda da je Hrvatska konsolidirala demokraciju? U disertaciji sam izložila argumente koji potvrđuju hipotezu iznesenu na početku rada, a monitoring Hrvatske uveden u tekst Pristupnog ugovora također je potvrda da Hrvatska u trenutku zaključenja pregovora nije postigla obuhvatnu konsolidaciju demokracije. Monitoring je i uveden iz razloga jer Hrvatska sve normativno preuzete obveze iz pregovaračkog procesa još nije primjenjivala u potpunosti u skladu s europskom pravnom stečevinom. Hipotezu potvrđuju tri neovisna izvora: rezultati analize usvajanja i provedbe zakona koji su bili predmet uvjetovanja za članstvo Hrvatske u EU, razgovori sa ispitanicima – akterima analiziranog procesa, te dokumenti iz pristupnog procesa doneseni od strane Europske unije.

Ujedno je završetak pregovora potvrda da je došlo do institucionalne konsolidacije, jer je usvajanje normativno-institucionalnog okvira EU-a, odnosno acquis-a bio uvjet Europske unije za završetak pregovora s Hrvatskom. Pri tome je najširi sporazum političkih elita koji je bio institucionaliziran kroz osnutak, ali i čitavo djelovanje Nacionalnog odbora za praćenje pregovora s EU dokaz da je Sabor u tome imao značajnu ulogu upravo zbog kompromisa parlamentarnih stranaka koji se posljedično manifestirao u donošenju zakona u najvećem broju slučajeva konsenzusno. Upravo postignut dogovor stranaka, odnosno kompromis koji se postizao među njima, bio je izuzetno važan za brz i uspješan tijek institucionalizacije. Dapače, najširi sporazum parlamentarnih stranaka koji je bio institucionaliziran kroz NO koji je svojim ukupnim djelovanjem podržavao, ali i sudjelovao kreirajući zajedno s Vladom nov normativno-institucionalni dizajn Hrvatske u cilju dosezanja europskih standarda pravne države, dokaz je da je kompromis elita ponajviše zaslužan za institucionalnu konsolidaciju, koja treba prožeti i druge

sastavnice političkog sustava, odnosno koja se treba proširiti i na druge razine konsolidacije povrh institucionalne, upravo obvezom štićenja normi sankcijama na što su se obvezale sve parlamentarne stranke postignutim dogovorom.

Već od 2002. godine proces europskih integracija Hrvatski sabor je u nekoliko rezolucija i deklaracija istaknuo kao nacionalni prioritet oko kojeg je uspostavljen puni parlamentarni konsenzus koji je uključivao i usuglašavanje na planu zakonodavstva, te suradnju izvršne i zakonodavne vlasti. Poslovnikom Sabora 2000. godine (NN 71/2000) i njegovim kasnijim nadogradnjama uvedene su nove parlamentarne strukture i procedure koje su slijedile ustavne promjene 2000. i prijelaz u parlamentarni sustav vlasti, a osnovane su i nove parlamentarne strukture i procedure potpore europskom procesu: ustrojen je Odbor za europske integracije, uvedena je hitna procedura za donošenje zakona iz uskladbe i dr.

U integracijskom procesu na strani Sabora najviše su bila uključena dva odbora: Nacionalni odbor i Odbor za europske integracije, kao dva nova parlamentarna tijela koja su fasilitirala čitav tijek pregovora i uskladbe zakonodavstva. Nacionalni odbor prvotno u dijalogu s Vladom definirao je i dogovarao potrebne normativne zahvate i davao svoj politički pristanak za njihovu izradu, a potom je Odbor za europske integracije bio pravna kontrola razine usklađenosti s acquis-em zakonskih prijedloga koji su stizali u Sabor. Tako je Hrvatska u simultanom procesu pregovora i usklađivanja zakonodavstva otvarala i zatvarala sva pregovaračka poglavlja i stigla do završetka ukupnih pregovora. Temeljem konsenzusnih mehanizama, procedura i struktura, koje je Sabor dogovorom parlamentarnih stranaka postepeno uvodio kako bi olakšao proces pregovora, povećana je uključivost svih parlamentarnih stranaka u reinstitucionalizaciji građenoj kroz europski proces, njihova moć raspravljanja, sukreiranja i odlučivanja, čime je rasla kvaliteta predstavničke demokracije i to ne samo na strani uključivosti, već i na strani eficijentnosti, budući da je znatno povećana zakonodavna aktivnost, doneseno je više od 500 zakona iz uskladbe. Ovo je pak blagotvorno utjecalo na i poticalo procese usuglašavanja i kod nacionalnog zakonodavstva koje nije podlijegalo obvezi uskladbe, ali čije odredbe nisu smjele biti u koliziji s usklađenim zakonodavstvom, slijedeći maksimu jedinstva pravnog sustava i sukladnosti normi.

Vlada je bila nadležna da pregovara s EU, ali upravo temeljem mandata koji joj je dao Sabor, pri čemu je Nacionalni odbor bio zadužen da nadgleda tijek pregovora koje vodi Vlada i da konsenzusno potvrđuje svako pregovaračko stajalište Hrvatske koje je predlagala Vlada prije njegovog upućivanja u Bruxelles. Svako pregovaračko stajalište upućivalo je na potrebne

reformske, ponajprije normativne zahvate koje Hrvatska mora učiniti poradi uskladbe s europskom pravnom stečevinom i standardima EU. Nakon što su članovi Nacionalnog odbora - predstavnici svih parlamentarnih stranaka, usuglasili stavove i konsenzusno prihvatili pregovačko stajalište Hrvatske u određenom poglavlju, te nakon postignutog dogovora s EU o otvaranju sadržajnih pregovora u pojedinom poglavlju, Vlada je izrađivala nacrte zakona koje je upućivala u saborsku proceduru, pri čemu je svaki P.Z.E. pratila Izjava o usklađenosti i Usporedni prikaz. Svaki takav zakonski prijedlog iz uskladbe (P.Z.E.) dolazio je u Odbor za europske integracije koji bi provjeravao njegovu usklađenost s acquis-em i svoju ocjenu o tome u vidu izvješća Odbora pripremao za plenarnu sjednicu na kojoj se raspravljalo o tom zakonskom prijedlogu.

Tako je u sinergiji dva saborska tijela: Nacionalnog odbora, koji je razmatrao potrebu i definirao smjernice te davao suglasnost za donošenje zakonskog akta u cilju usklađivanja prije Vladine izrade nacrta te upućivanja zakonskog prijedloga iz uskladbe (P.Z.E.) u saborsku proceduru i Odbora za europske integracije koji je o tom P.Z.E. raspravio po njegovom dolasku u saborsku proceduru, s jedne strane, te Vlade kao predlagatelja akta (P.Z.E.), s druge strane, usklađeno hrvatsko zakonodavstvo s europskom pravnom stečevinom.

Pregovarački i zakonodavni proces bili su dva simultana procesa, dapače, radi se o dva neodvojiva, interferirajuća procesa, a rezultat njihove povezanosti bilo je donošenje zakonodavstva iz uskladbe konsenzusno ili gotovo konsenzusno u više od 90% slučajeva (u 6. sazivu Sabora). Činjenica koja se često zaboravlja je da je Sabor, odnosno u njegovo ime Nacionalni odbor, zajedno s Vladom dogovarao pregovaračka stajališta Hrvatske, te je time sudjelovao u pregovaračkom procesu, koji je ujedno predstavljao dogovor oko načina preuzimanja i transferiranja europske pravne stečevine u hrvatsko zakonodavstvo. Tako je u biti nadzorna uloga Sabora nad pregovorima kroz Nacionalni odbor omogućila sukreiranje zakonodavnog procesa, u kontinuiranom dijalogu s Vladom.

Mišljenja oko potrebnih normativnih zahvata su se usuglašavala u Nacionalnom odboru, potom su se konsenzusno donosile odluke u vidu potvrđenih pregovaračkih stajališta, nakon čega je Vlada izrađivala nacrte zakona koji su bili upućivani u saborsku proceduru najčešće u hitnom postupku kao P. Z. E. (zakonski prijedlozi iz uskladbe), a Sabor ih je u više od 90% slučajeva, jednoglasno ili gotovo jednoglasno prihvaćao. Hitnost je doprinijela eficijentnosti, a da time nije narušena uključivost, iz razloga što su predstavnici svih parlamentarnih stranaka uspostavljali konsenzus oko potrebnih zakonskih intervencija u cilju uskladbe još na sjednicama Nacionalnog

odbora, jer su one bile izložene kroz pregovaračka stajališta o kojima su predstavnici stranaka trebali usuglasiti stav, te potvrditi - verificirati pregovaračko stajalište Hrvatske u svakom poglavlju pregovora. Ukoliko su bile potrebne korekcije, one su zajedničkim dogovorom Vlade i predstavnika svih parlamentarnih stranaka u NO i učinjene, da bi naposlijetku, pregovaračko stajalište u Nacionalnom odboru bilo potvrđeno konsenzusno. Vlada ga je poslije pretakala u zakonske prijedloge iz uskladbe (P. Z. E.) koje je upućivala u Sabor, te koji su najčešće prihvaćani jednoglasno ili gotovo jednoglasno, usprkos hitnosti u proceduri donošenja. Dakle, Sabor jest bio glasački stroj, ali ne isključivo u funkciji vladajućih, već u funkciji predstavničkog tijela u kojem su dolazili do izražaja politički stavovi svih parlamentarnih frakcija, koje su raspravom i usuglašavanjem vrlo često dolazile do zajedničkih odluka, posebice u dijelu zakonodavnog rada na uskladbi nacionalnog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom.

Rad Nacionalnog odbora detaljno sam prikazala, jer je prva parlamentarna struktura koja je u svom radu uvela konsenzusne mehanizme. Potpuno je drugačiji bio način rada i odlučivanja u tom Odboru naspram rada i odlučivanja u drugim saborskim odborima, koji zauzimaju stavove i donose odluke većinskim glasovanjem. Druga bitna razlika Nacionalnog odbora spram ostalih radnih tijela je da on nije bio nadležan za zakonodavstvo u užem smislu kao drugi odbori koji su bili matična radna tijela svaki u svom području, već mu je glavna zadaća bila nadgledanje pregovora koje je vodila Vlada.

Nacionalni odbor je imao obvezujuću kontrolnu ulogu nad svim pregovaračkim stajalištima Hrvatske koje je predlagala Vlada, ali i obvezujuću kontrolnu ulogu nad svim djelovanjima Vlade u pregovorima, što je uključivalo postizanje dogovora oko potrebnih normativnih intervencija u pojedinom poglavlju pregovora, sve do nadzora nad implementacijom preuzetih obveza, odnosno nadzora nad provedbom zakona, što je također ulazilo u sadržaj mjerila za zatvaranje pojedinih poglavlja pregovora. Dakle, članovi Nacionalnog odbora - predstavnici svih parlamentarnih frakcija bili su upoznati sa zakonima koji se trebaju donijeti ili mijenjati poradi uskladbe, kao što su po njihovom donošenju bili upoznati i sa tijekom implementacije. Dapače, zajedno sa Vladom sudjelovali su u oblikovanju prednacrta, a prije Vladine izrade nacrta davali svoju zajedničku suglasnost za njihovu izradu.

Prikazala sam i rad drugog važnog saborskog tijela tijekom integracijskog procesa, rad Odbora za europske integracije. Razlika tog spram drugih odbora je u tome što je on pratio isključivo zakonske prijedloge koji su imali oznaku P.Z.E., odnosno koji su bili iz paketa

uskladbe. Svi zakonski prijedlozi koji su podlijegali usklađivanju s europskom pravnom stečevinom, neovisno o području uskladbe, dolazili su u Odbor za europske integracije koji je ocjenjivao njihovu usklađenost s acquis-em prije rasprave na plenarnoj sjednici.

Navela sam koje je konsenzusne strukture i procedure Hrvatski sabor uveo u parlamentarnu praksu, ali i u hrvatsku politiku uopće tijekom pregovora. Sabor je ojačao svoje kapacitete u nadzoru izvršne vlasti uvodeći nove parlamentarne strukture i procedure koje su istovremeno predstavljale parlamentarne mehanizme potpore pregovaračkom procesu koji je vodila Vlada. Sabor je tijekom pregovora ojačao svoju ulogu predstavničkog tijela, ponajprije jačajući utjecaj svih parlamentarnih frakcija u raspravi, iznošenju stavova i odlučivanju, što se najbolje vidi na primjeru Nacionalnog odbora, koji je sve svoje odluke donosio konsenzusom svojih članova - predstavnika svih parlamentarnih frakcija, koji (konsenzus) je onda obvezivao Vladu da u vođenju pregovora slijedi te smjernice i odluke Sabora bazirane na konsenzusu svih parlamentarnih stranaka. Takvo djelovanje Hrvatskoga sabora i Vlade bilo bi teško zamislivo u polupredsjedničkom sustavu kakav je Hrvatska imala devedesetih, mahom jednostranačkih vlada koje su bile dvojno odgovorne, predsjedniku države i Saboru. Stoga se može konstatirati da je za proces pregovora povoljan čimbenik bio prelazak na parlamentarni sustav vlasti, te ustroj koalicijskih vlada, a uvođenje konsenzusnih mehanizama samo je posljedica toga. Naime, suština pregovora vođenih s EU bila je u prvom redu u prethodnom postizanju zajedničkih nacionalnih pozicija (vladajućih i opozicije u Saboru, te Sabora i Vlade) na temelju kojih je Vlada pregovorala s EU, što bi znatno teže bilo postići u polupredsjedničkom sustavu iz devedesetih godina, u kojem je dominirala izvršna vlast sa dominantnom ulogom predsjednika države, kojem je Vlada, mahom jednostranačka, također bila odgovorna.

Po Lijphartu (1999) konsenzusni model demokracije uključuje između ostalog podjelu izvršne vlasti u širim višestranačkim koalicijama, parlamentarnu vlast, ravnotežu snaga između izvršne i zakonodavne vlasti, njegovanje višestranačja, deliberaciju, sve do uvođenja konsocijacijskih mehanizama, struktura i procedura. Dobar primjer za to je upravo Hrvatski sabor tijekom pristupnog procesa i njegov Nacionalni odbor za praćenje pregovora s EU u kojem je svaki član predstavnik određene parlamentarne frakcije imao jednaki utjecaj na donošenje svih odluka, sve do mogućnosti ulaganja veta.

Ravnoteža snaga između izvršne i zakonodavne vlasti kao jedan od glavnih stupova konsenzusnog modela demokracije, ravnajući se po teorijskom okviru A. Lijpharta, u hrvatskoj

politici javno nastupa (obznanjena je) Izjavom Sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU iz 2005. godine. No, temelj za konsenzusni model postavljen je još 1999. novim izbornim sustavom proporcionalnog predstavljanja po kojem su provedeni parlamentarni izbori 2000. godine. Ubrzo nakon formiranja koalicijske Vlade šest stranaka pristupilo se ustavnim promjenama kojima je uveden parlamentarni sustav vlasti, što se vremenski poklopilo s otpočinjanjem procesa integriranja Republike Hrvatske u EU.

Hrvatska je devedesetih godina imala većinski model demokracije koji obilježuju jednostranačke vlade i supremacija izvršne vlasti nad parlamentom, a i stil vođenja politike i način vladanja bio je tipičan za većinski model demokracije. U prethodnim poglavljima pokazala sam koje je nove funkcije dobio Sabor u parlamentarnom sustavu, te koje je nove parlamentarne strukture i procedure rada uveo. Vlada je postala isključivo odgovorna Hrvatskom saboru, no time nije automatski rasla njegova moć i utjecaj, već je to bio dobar temelj za razvoj konsenzusnih mehanizama, struktura i procedura koje je Sabor postepeno uvodio tijekom procesa europskih integracija kao parlamentarne strukture i procedure potpore pristupnom procesu kojima je jačao njegov stvaran utjecaj, time i kvaliteta predstavničke demokracije. Pokazala sam da je uvođenjem konsenzusnih mehanizama poboljšana kvaliteta predstavničke demokracije i sa stajališta uključivosti stranaka u procese odlučivanja, ali i sa stajališta eficijentnosti vladanja (donošenja zakona). Ujedno je proces pristupanja zadobio veću političku legitimaciju.

Sabor je temeljem ustavnih ovlasti ispunio svoje zadaće u pristupnom procesu odnosno pratio je proces pristupanja onako kako mu Ustav nalaže i na što ga obavezuje. To znači da je Sabor dao legitimitet ukupnom procesu pristupanja Hrvatske EU, ujedno je dostatno nadzirao tijek pregovora, te kao zakonodavno tijelo ispunio svoju legislativnu zadaću na planu uskladbe nacionalnog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom.

Sve najvažnije dokumente za pregovore i pristupanje Hrvatske EU Sabor je donio konsenzusno, čime je proces dobio na najširem legitimitetu. Sabor je odobrio sam početak procesa integriranja, ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u prosincu 2001. i time dao zeleno svjetlo za daljnje Vladine korake u integracijskom procesu, iako tada još nije postojao parlamentarni konsenzus. Najveća opozicijska stranka HDZ tada nije glasovala za potvrđivanje Sporazuma u Saboru, nije ni sudjelovala u glasovanju. No, ubrzo se situacija promijenila, konsenzus je uspostavljen 2002. Rezolucijom Hrvatskoga sabora o pristupanju EU, kao strateškom nacionalnom cilju i od tada sve do završetka pregovora konsenzus je bio neupitan.

U pregovorima je Sabor bio nadziratelj, ali i supervizor čitavog procesa, potvrđujući i to konsenzusno u Nacionalnom odboru sva pregovaračka stajališta Republike Hrvatske prije njihovog upućivanja u Bruxelles, da bi naposlijetku dao svoj konačni blagoslov procesu ratificirajući (potvrđujući) Pristupni ugovor u Saboru, također konsenzusom. Sabor kao zakonodavac donio je tijekom pristupnog procesa 523 zakona iz uskladbe, kojima se nacionalno zakonodavstvo usklađuje s europskim, čime je ispunio svoju ulogu zakonodavca. Ustavna nadležnost Sabora ogleda se kroz tri ovlasti: zakonodavnu, nadzornu i predstavničko-legitimacijsku, pri čemu se može utvrditi da je Sabor ispunjavao svoje zadaće u sve tri komponente tijekom procesa pristupanja Hrvatske Europskoj uniji.

Od novih parlamentarnih struktura potpore europskom procesu koje je Hrvatski sabor uveo tijekom procesa pristupanja, uz već spomenute Odbor za europske integracije i Nacionalni odbor, treba spomenuti i Zajednički parlamentarni odbor Republike Hrvatske – Europske unije. Institucionalni ustroj Sabora bio je prilagođen pregovorima ponajviše kroz djelovanje ta tri odbora, a svaki je od njih dao svoj doprinos u jednoj od tri ustavne nadležnosti Sabora. Odbor za europske integracije ponajviše se bavio zakonodavstvom, Nacionalni odbor nadzorom pregovora, a Zajednički parlamentarni odbor osim što je imao zadaću vođenja političkog dijaloga između Hrvatskoga sabora i Europskoga parlamenta i tako bio interparlamentarni komunikacijski kanal, ujedno je komunicirao/predstavljao pristupni proces hrvatskoj i europskoj javnosti.

Od novih parlamentarnih procedura potpore europskom procesu treba istaknuti usuglašavanje kao način rada i donošenja odluka u Nacionalnom odboru umjesto donošenja odluka većinskim glasovanjem u drugim radnim tijelima Sabora, te hitni postupak kao dogovornu proceduru donošenja zakona iz uskladbe.

Vlada je u parlamentarnom sustavu postala odgovorna isključivo Hrvatskome saboru, no njegov stvaran utjecaj jačao je posredstvom konsenzusnih mehanizama, posebice sudjelovanjem svih parlamentarnih stranaka u procesima rasprave i donošenja svih odluka u Nacionalnom odboru konsenzusom kao dogovornim načinom rada Nacionalnog odbora, te kontinuiranim dijalogom i suradnjom Vlade i Sabora tijekom pregovora, također kao dogovorno prihvaćenim modelom uređivanja odnosa izvršne i zakonodavne vlasti tijekom pristupnog procesa.

Posebice je primjetan zajednički rad izvršne i zakonodavne vlasti u ovom procesu, koji je kao posljedicu donio nove parlamentarne strukture koje su služile kao most između izvršne i zakonodavne vlasti (Nacionalni odbor, Odbor za europske integracije), te nove parlamentarne

procedure (usuglašavanje; hitni postupak kod donošenja zakonodavstva iz uskladbe) koje su ovi odbori koristili u radu omogućavajući usklađeni rad Sabora i Vlade i što je moguće brži tijek pregovora i uskladbe zakonodavstva. Te institucionalne kanale između Vlade i Sabora tijekom kojih su se odvijali pregovori može se ocijeniti dobrom ocjenom.

Zakone iz područja uskladbe je predlagala Vlada i to većinom u hitnom postupku. U čemu se onda ogleda mjerodavnost Sabora u pregovorima? Ponajprije, Sabor je davao političku legitimaciju procesu, legitimnost, ali i pravnu legitimaciju, tj. legalnost. Političku legitimaciju (legitimnost) Sabor je davao kroz Nacionalni odbor koji je nadgledao i verificirao pregovarački proces koji je vodila Vlada, donošenjem zajedničkih (usuglašenih) odluka predstavnika svih parlamentarnih stranaka u NO, koje su obvezivale Vladu na postupanje u pregovorima, a pravnu legitimaciju (legalnost) Sabor je davao putem Odbora za europske integracije koji je pratio i ocjenjivao razinu uskladbe zakonodavstva s acquis-em, pri čemu treba naglasiti da su i jedan i drugi odbor, kao dva ključna parlamentarna tijela zadužena za pristupni proces, vodili predstavnici opozicije, te da je Nacionalni odbor svojim osnutkom i ukupnim djelovanjem manifestirao uspostavljeni konsenzus svih parlamentarnih frakcija, ali i kontinuirani dijalog i suradnju Vlade i Sabora po pitanju EU. Suradnju Sabora i Vlade možda najbolje opisuje sljedeći navod iz Deklaracije o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo u EU, donesene 19. 1. 2005. godine, isti dan kada i Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora, a glasi: „Sabor želi potvrditi ulogu kontinuiranog dijaloga i usklađenog djelovanja između Hrvatskoga sabora i Vlade u procesu daljnjeg približavanja EU, kao i u procesu pregovora za punopravno članstvo u EU“.

Za razliku od većinskog modela u kojem je izvršna vlast dominantna, a Parlament podređen, i koji je prevladavao u hrvatskom političkom sustavu devedesetih, gdje je na vrhu izvršne piramide vlasti stajao Predsjednik Republike, parlamentarni izbori 2000. koji su na vlast doveli koalicijsku Vladu koja je provela promjene Ustava i uvela parlamentarni sustav, bili su temelj za rađanje konsenzusnih mehanizama suradnje Vlade i Parlamenta koji su stasali za vrijeme i kroz proces europskih integracija. Proizvod te suradnje izvršne i zakonodavne vlasti bilo je sve češće donošenje zakona usuglašavanjem, a ne nadglasavanjem.

Temelj za jačanje uloge Sabora bila je ustavna dimenzija, počevši od ustavnih promjena 2000. i 2001. i prelaska u parlamentarni sustav, čime je započela ustavna konsolidacija, sve do ustavnih promjena koje Sabor donosi 2010. i koje pozicioniraju Hrvatski sabor kao nacionalni

parlament države članice EU, a ujedno donose važne promjene kojima jača pravna država i kojima se podiže razina zaštite temeljnih ljudskih prava, čime završava ustavna (institucionalna) konsolidacija. Promjene Ustava 2000. i 2001. bile su važne za početak procesa europskih integracija, one bi se stoga mogle nazvati temeljnim mjerilom za otvaranje procesa, a ustavne promjene 2010. bile su važne za završetak procesa pa ih možemo nazvati temeljnim mjerilom za zatvaranje pregovora i procesa integriranja Hrvatske u EU.

Hrvatska je znatnim ustavnim redizajniranjem 2000., 2001., te naposlijetku 2010. dogradnjom svojih institucija u parlamentarnom sustavu, postigla da njen model demokracije bude kompatibilan onom EU čija je članica doskora postala. Temelj za takav redizajn bio je proporcionalni izborni sustav uveden 1999. godine, te parlamentarni sustav vlasti uveden ustavnim promjenama 2000. godine. Time se potvrđuje Lijphartova (1999) postavka da sustav proporcionalnog predstavljanja i parlamentarizma proizvode konsenzusnu demokraciju.

Posebno je za ovaj proces bitan šesti saziv Sabora tijekom kojeg je otvoreno i zatvoreno Poglavlje 23., koje je ciljano tematsko područje radnje jer obuhvaća političke kriterije za članstvo u EU, a ujedno je to saziv u kojem su zaključeni ukupni pregovori s EU i stoga je vjerodostojan za ocjenu dosega demokracije, posebice u odnosu na vrijeme koje je prethodilo integracijskom procesu. To je saziv koji je donio niz krucijalnih zakona za reformu pravosuđa i jačanje temeljnih prava, koje sam prikazala u poglavljima 7., 8. i 9., značajnih za većinu parcijalnih režima demokracije. Ujedno, to je saziv koji je donio ustavne promjene 2010. koje su bitno utjecale ne samo na jačanje neovisnosti pravosuđa i podizanje razine zaštite temeljnih prava, nego je temeljem tih ustavnih promjena i posljedično zakonskih intervencija u setu ponajprije zakona iz pravosudne reforme, došlo do zaključenja ukupnih pregovora, jer je Hrvatska time ispunila mjerila koja su pred nju postavljena za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23., ključnom poglavlju pregovaračkog procesa. U šestom sazivu u kojem su održane 24 sjednice, doneseno je ukupno 815 zakona, od čega 298 zakona iz uskladbe (P.Z.E.). U redovnoj proceduri doneseno je samo 109 zakona, a čak 706 zakona doneseno je u hitnom postupku. Ipak, hitni postupak nije zapriječio da više od 90% (273 od ukupno 298 P.Z.E.) svih zakonskih prijedloga iz uskladbe (P.Z.E.) bude doneseno jednoglasno ili gotovo jednoglasno, te da više od 80% (415 od ukupno 517 P.Z.) svih zakonskih prijedloga iz segmenta nacionalnog zakonodavstva (P.Z.) bude doneseno također jednoglasno ili gotovo jednoglasno.

Za pravnu državu najvažnije je bilo reformirati pravosuđe, ojačati ga, učiniti samostalnim, neovisnim od politike. Tijekom pregovora često se isticala važnost objektivnih i transparentnih kriterija imenovanja i napredovanja pravosudnih dužnosnika, jer europski standardi u Poglavlju 23. nalažu neovisno pravosuđe. Je li Hrvatska uvela te objektivne i transparentne kriterije za ulazak sudaca i zamjenika državnih odvjetnika u profesiju kao i za napredovanje u sudačkoj odnosno državnoodvjetničkoj profesiji? Kvalitativnu razliku doživjeli su zakoni o Državnom sudbenom vijeću i Državnom odvjetništvu te Zakon o sudovima, uspostavljen je potpuno nov model selekcije i unapređivanja sudaca i zamjenika državnih odvjetnika. Kao uvjet da netko postane sudac ili pak državni odvjetnik zakon propisuje da mora imati završenu Državnu školu za pravosudne dužnosnike, a da bi netko uopće ušao u tu Školu, mora svojim kvalitetama to zaslužiti, što uključuje ocjene s fakulteta, rezultate pravosudnog ispita, te rezultate testiranja odnosno prijamnog ispita za tu Školu. Samo najbolji dobivaju mogućnost upisa Državne škole temeljem prijašnjeg uspjeha u edukaciji. Time se postiže i drugi element uz neovisnost, a to je stručnost pravosuđa. Ono što je bilo presudno u čitavoj pravosudnoj reformi bilo je oslobađanje DSV-a i DOV-a od političkog utjecaja, što je značilo da DSV i DOV više ne bira Sabor, već oni postaju dva samostalna tijela koja bira struka i koja samostalno imenuju pravosudne dužnosnike. Izbor novog DSV-a i DOV-a je proveden i ta tijela su počela raditi po novim kriterijima početkom 2011. Sigurno da samim time nije promijenjeno hrvatsko pravosuđe, to je proces koji je tek započeo, ali je uspostavljen normativno-institucionalni temelj koji može osigurati veću kvalitetu i neovisnost hrvatskog pravosuđa.

Što se tiče drugog dijela Poglavlja 23. Temeljnih prava, Europska komisija je 10. 6. 2011. utvrdila da Hrvatska ispunjava mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., tako i ona koja se tiču zaštite temeljnih ljudskih prava, s time da se praćenje provedbe odnosno izvršavanja obveza preuzetih u pregovorima nastavlja sve do ulaska u članstvo EU. Od Hrvatske je u pregovorima traženo: da ojača zaštitu socijalno osjetljivih skupina: žena, djece, invalida, što je učinjeno kroz specijalizirana pravobraniteljstva; da institucionalno ojača Ured pučkog pravobranitelja, što je učinjeno ponajprije kroz Promjenu Ustava 2010. garantiranjem samostalnosti i neovisnosti pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Sabora za zaštitu i promicanje ljudskih prava i sloboda; da donese antidiskriminacijsko zakonodavstvo i prati njegovu provedbu, što je učinjeno donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije 9. 7. 2008. godine, i dr.

Europski standardi u Poglavlju 23. zahtijevali su jačanje neovisnosti i profesionalnosti u pravosuđu, učinkovitu borbu protiv korupcije i jačanje mjera prevencije u borbi protiv korupcije, te očuvanje visokih standarda zaštite ljudskih i manjinskih prava. Ulogu Sabora u normiranju i institucionalizaciji tih prava, ali i praćenju njihove provedbe, izložila sam u IV. dijelu radnje. Kakva je implementacija novog zakonodavstva vezano uz pitanja poboljšanja prava na pristup informacijama, jačanja pravobraniteljstva, neovisnijeg pravosuđa, snažnije kontrole načina trošenja novca u javnom djelovanju, transparentnijeg financiranja političkih stranaka, sprječavanja sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti? Jesu li nove institucije profunkcionirale? Imamo li stabilne institucije po završetku pregovora? Odgovore na ta pitanja dala sam u IV. dijelu „Zakonodavstvo i funkcioniranje demokracije“, kroz poglavlja 7. „Razvoj političkih i građanskih prava“, 8. „Podjela vlasti i položaj sudbene vlasti“ i 9. „Djelotvorno vladanje vlasti“, a odgovor je razvidan i iz razgovora koje sam vodila s ispitanicima. Hrvatska u trenutku zaključenja pregovora ima dobro postavljen normativno-institucionalni okvir, ali ne i dostatne rezultate u provedbi zakona koji garantiraju funkcionalnu demokraciju pravne države.

Usprkos institucionalne konsolidacije koja je provedena kroz pristupni proces - potvrda za to je da smo se uskladili s europskom pravnom stečevinom što je bio uvjet EU za završetak pregovora - do potpune (četverorazinske) konsolidacije kako je razmatra W. Merkel nije došlo u trenutku završetka pregovora, zbog deficita u konsolidaciji na ostale tri razine: predstavničkoj konsolidaciji, konsolidaciji ponašanja i konsolidaciji državljanske kulture. To osobito potvrđuje analiza usvajanja i provedbe zakona koji su bili uvjet za zaključivanje Poglavlja 23., što sam izložila u IV. dijelu radnje „Zakonodavstvo i funkcioniranje demokracije“, gdje pokazujem da Hrvatska u trenutku završetka pregovora nije imala funkcionalnu demokraciju pravne države.

Potvrda za to je i uvedeni monitoring EU po završetku pregovora kojim se sve do pristupanja u članstvo prati kako Hrvatska poštuje normativno preuzete europske standarde posebice kad je u pitanju pravna država za čiju regulaciju je bilo presudno Poglavlje 23. Europski standardi ne znače samo institucionalizaciju reformi, već i provedbu. Monitoring EU nakon završetka pregovora, a sve do ulaska Hrvatske u članstvo uveden je zbog praćenja provedbe europskih normi koje je Hrvatska implementirala u zakonodavstvo, ali ne još sasvim i u praksu, kako je pokazala i analiza provedbe donesenog zakonodavstva iz IV. dijela ovog rada.

Za svaki Merkelov parcijalni režim demokracije odabrala sam određene zakone koji su doneseni tijekom pristupnog procesa, a koji su relevantni za ocjenu kvalitete demokracije

odnosno njenu konsolidaciju. Ujedno je njihovo donošenje, ali i provedba, bilo uvjetovano od strane EU za zaključivanje pregovora u Poglavlju 23., a time i ukupnih pregovora.

Pritom treba naglasiti da europska pravna stečevina u Poglavlju 23. su ustvari standardi, ponajviše se radi o političkim kriterijima za članstvo, koje svaka zemlja kandidatkinja treba sama operacionalizirati kroz donošenje zakona, posljedično i osnutak novih institucija. EU je u Poglavlju 23. davala samo smjernice u vidu mjerila za otvaranje i za zatvaranje tog poglavlja, a sve ostalo bilo je na Hrvatskoj. Manevarski prostor tu je bio golem, jer su se standardi EU trebali preoblikovati u sadržajni supstrat svakog pojedinog zakona, pri čemu se trebao postići konsenzus svih parlamentarnih stranaka oko izgleda tog novog zakona, njegovog sadržajnog supstrata. I tu je trebalo uložiti izuzetan napor upravo na kompromisu političkih elita kako će izgledati ti budući zakoni, koji će ujedno biti u skladu sa standardima EU, jer je EU to trebala prihvatiti i utvrditi da su mjerila ispunjena u skladu s europskom pravnom stečevinom. Upravo na ispunjavanju tih mjerila kroz stvaranje novog zakonodavstva stranke su morale postići kompromis, konsenzus na Nacionalnom odboru, i zato je imalo smisla da su njegove sjednice bile zatvorene. Kako će se ispuniti mjerila, nije bilo gotovih rješenja, gotovih zakona koje se moglo samo transferirati, već ih je Hrvatska sama morala izraditi ili doraditi u skladu sa standardima EU, te pokazati njihovu provedbu. Nužne su bile i promjene Ustava oko kojih je također bilo potrebno postići dogovor.

Hrvatska je u Poglavlju 23. dobila tri mjerila za otvaranje i deset za zatvaranje tog poglavlja. To su bili uvjeti koje je trebalo ispuniti, operacionalizirati kroz donošenje ili doradu zakona i naravno, njihovu provedbu. Disertacija prati ispunjavanje tri mjerila za zatvaranje Poglavlja 23., koja su zahtijevala donošenje ili izmjene određenih zakona, koje vezujem uz Merkelove parcijalne režime koji su uvjet za „usidrenu“ demokraciju. Tako za 2. režim „Pravo na političku participaciju“ pratim donošenje i provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, a za 3. režim „Građanskih prava“ pratim Zakon o suzbijanju diskriminacije. Donošenje oba zakona i njihova provedba predstavljali su obveze na ispunjavanju mjerila 9. za zatvaranje Poglavlja 23. koje glasi: „Hrvatska treba poboljšati zaštitu ljudskih prava“. Za Merkelov 4. režim demokracije „Institucionalno osiguranje horizontalne odgovornosti vlasti“ pratim donošenje i provedbu tri zakona iz pravosudne reforme: Zakon o Pravosudnoj akademiji, Zakon o sudovima i Zakon o Državnom sudbenom vijeću. Sva tri zakona predstavljali su obveze na ispunjavanju mjerila 2. za zatvaranje Poglavlja 23. koje glasi: „Hrvatska treba ojačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost u pravosuđu“. Za 5. režim demokracije „Djelotvorno vladanje vlasti - Odsustvo

veto aktera“ pratim donošenje dva zakona i njihovu provedbu: Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Radi se o zakonima koji su bili obveze iz mjerila 6. za zatvaranje Poglavlja 23. koje glasi: „Hrvatska treba ojačati mjere prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa“.

Predstavnici svih stranaka na sjednicama Nacionalnog odbora dogovarali su, kad je u pitanju Poglavlje 23., kako operacionalizirati političke kriterije, dogovarajući potrebne zakonodavne intervencije. Kompromis među strankama postizao se oko definiranja same potrebe donošenja određenih zakona u cilju uskladbe, kao i oko sadržajnog supstrata tih zakona, jer sve to zajedno činilo je pregovaračku poziciju Hrvatske oko koje je bilo potrebno pronaći konsenzus. Dakle, na Nacionalnom odboru nije se radilo samo o običnom dogovoru oko procedure ili nomotehnike zakonskih rješenja u cilju uskladbe, iako je i o tome bilo riječi, ali je prvenstveno trebalo postići kompromis o tome ima li uopće potrebe donijeti određeni/e zakon/e, kao i postići kompromis o sadržajnom supstratu tih budućih zakona. Drugim riječima, na Nacionalnom odboru su se dogovarali prednacrti tih zakona, usuglašavali su se tekstovi prednacrta tih budućih zakona, koje je onda Vlada izrađivala kao nacrte i naposlijetku upućivala u saborsku proceduru kao zakonske prijedloge iz uskladbe (P.Z.E.). Time je Sabor putem Nacionalnog odbora definirao novi zakonodavni okvir koji je Hrvatska morala usvojiti tijekom pregovora, a u cilju usklađivanja svog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU.

U poglavlju 4. pokazala sam kako su se zajedničkim dogovorom predstavnika svih parlamentarnih frakcija i predstavnika Vlade na sjednicama Nacionalnog odbora operacionalizirala mjerila za otvaranje i za zatvaranje Poglavlja 23. kroz izradu prednacrta zakona, iz čega je razvidno da je na sjednicama Nacionalnog odbora ustvari započeo postupak izrade zakona, kroz dogovaranje sadržaja tog budućeg akta. Postupak je sličan kao kod instituta prethodne rasprave koja se može održati na radnim tijelima - odborima, prije izrade prijedloga zakona i njegovog upućivanja u saborsku proceduru, s time da je u ovom slučaju utjecaj Sabora bio još veći, on je putem Nacionalnog odbora, u sklopu rasprave i davanja suglasnosti na pregovaračka stajališta Republike Hrvatske koja je predlagala Vlada, usuglašenim odlukama predstavnika svih parlamentarnih stranaka obvezivao Vladu, definirajući sadržajni supstrat budućih zakona još prije izrade nacrta od strane vladinih tijela, zaključno sve do definiranja sadržaja pojedinih zakonskih rješenja.

Provedba je pokazana kod svih zakona koje pratim, kroz izvješća pučkog pravobranitelja, izvješća Državnog ureda za reviziju, svuda tamo gdje postoje provedbene institucije odnosno kontrolna tijela koja prate provedbu zakona, kod Zakona o pravu na pristup informacijama to je bila Agencija za zaštitu osobnih podataka koja je bila nadležna za praćenje provedbe ZPPI-a u trenutku zaključenja pregovora. Pritom treba istaknuti da sve provedbene strukture u trenutku završetka pregovora nisu bile razvijene, neke nisu bile ni u funkciji, kao novo nestranačko Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa koje se nije uspjelo ni izabrati ni konstituirati sve do kraja pregovora, iako je to bio jedan od uvjeta (mjerila) za zaključivanje Poglavlja 23.

Državni ured za reviziju kao kontrolna institucija po ocjeni Europske komisije nije izvršavao svoje zadaće nadzora financijskog poslovanja stranaka na zadovoljavajući način, pa je uvjet za zatvaranje pregovora bio da se izmijenjenom zakonskom normom DUR-u taj nadzor oduzme i da se dodijeli Državnom izbornom povjerenstvu kao novom nadzornom tijelu, pri čemu su DUR-u ostavljeni poslovi revizije, s time da je uvjet bio da se Ustavom garantira neovisnost DUR-a što je učinjeno ustavnim promjenama 2010. Međutim, sve to bilo je zakašnjelo da se spriječe zlouporabe koje su već učinjene u financijskom poslovanju stranaka.

Kad su u pitanju izvješća pučkog pravobranitelja, ona nisu bila uzimana dovoljno u razmatranje, odnosno njegove preporuke nisu se dostatno izvršavale, a što je bio sadržaj mjerila 9. za zatvaranje Poglavlja 23., na što također ukazuje Komisija u svojim izvješćima o napretku Hrvatske u pregovorima i traži da se to ispravi. Iz svega je razvidno da provedba zakona nije bila potpuna jer provedbene i kontrolne institucije ili još nisu bile osnovane (nestranačko Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa), ili nisu pravilno nadzirale izvršavanje zakona (DUR) ili pak nisu mogle utjecati na ispravnu i učinkovitu provedbu normativnog okvira (preporuke pučkog pravobranitelja koje se nisu izvršavale).

Stoga se može zaključiti da zakoni nisu u potpunosti operacionalizirani na način na koji to njihove norme propisuju. Neki zakoni u trenutku završetka pregovora još nisu bili sasvim u funkciji, poput zakona iz paketa pravosudne reforme gdje su još uvijek vrijedili prijelazni kriteriji za imenovanje sudaca, sve do 1. 1. 2013., kada će uvjet za imenovanje suca biti da ima završenu Državnu školu za pravosudne dužnosnike, koja traje dvije godine. Naime, u trenutku završetka pregovora još je uvijek trajalo školovanje prve generacije polaznika Državne škole – kandidata za suce i zamjenike državnih odvjetnika.

Rezultate rada još nije moglo pokazati ni novo Državno sudbeno vijeće koje je izabrano po novom ključu (temeljem novog Zakona o DSV-u iz 2010.) i u novom sastavu tek nekoliko mjeseci prije završetka pregovora, u veljači 2011., kao ni Državno izborno povjerenstvo jer mu je nadzor nad ukupnim godišnjim financijskim poslovanjem političkih stranaka dodijeljen donošenjem izmjena Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe tek na samom kraju pregovora 20. 5. 2011. godine. Neki pak zakoni nisu uopće operacionalizirani, poput novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti gdje se novo nestranačko Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa nije uspjelo ni izabrati sve do kraja pregovora, a kamoli pokazati rezultate rada. Sve je to dokaz nedostatne konsolidacije provedbe, odnosno nedostatne konsolidacije rezultata tamo gdje provedbene/kontrolne institucije ili nisu pravilno kontrolirale izvršavanje zakona, ili još nisu ni osnovane ili su tek osnovane, ali još nisu pokazale rezultate rada. Tako u trenutku završetka pregovora Državna škola za pravosudne dužnosnike koja je osnovana temeljem Zakona o Pravosudnoj akademiji, a čiji je osnutak i efektivan rad bio jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. (mjerilo 2. - neovisnost, nepristranost i profesionalnost sudbene vlasti) nije odškolovala ni prvu generaciju polaznika - kandidata za suce, kao što ni novo nestranačko Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa nije niti osnovano (mjerilo 6. - mjere prevencije u borbi protiv korupcije). I jedno i drugo bili su uvjet za završetak pregovora. Ipak, pregovori su zaključeni 30. 6. 2011., ali je Hrvatskoj uveden monitoring (praćenje) izvršavanja obveza iz pregovora sve do ulaska u članstvo, upravo zbog nedostatne konsolidacije rezultata provedbe ponajviše u 4. i 5. režimu demokracije.

EU je stoga obvezala Hrvatsku da i nakon potpisivanja Pristupnog ugovora dostavlja pokazatelje rezultata provedbe preuzetih obveza iz pregovora sve do pristupanja u članstvo. Monitoring Hrvatske i nakon završetka pregovora uveden je u članak 36. Akta o pristupanju ponajprije kao zaštitni mehanizam, a posebice su pod monitoringom bile obveze koje je Hrvatska preuzela u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava.

U studiji je ovisna varijabla „konsolidacija demokracije“. Merkel ju vezuje uz pojam „usidrene“ demokracije“ ili „funkcionalne demokracije pravne države“. Testirala sam hoće li se ovisna varijabla „konsolidacija demokracije“ pojaviti kao ishod. Analiza usvajanja i provedbe zakona pokazala je da obuhvatna konsolidacija demokracije nije nastupila ponajviše zbog nedostatne usidrenosti 4. i 5. parcijalnog režima demokracije koji se odnose na „institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti – autonomna sudbena vlast“ te „učinkovito/zakonito vladanje

vlasti – odsustvo veto aktera“. Nedostatna usidrenost ova dva režima demokracije negativno je utjecala na konsolidaciju ostale tri razine povrh institucionalne konsolidacije. Tako nije došlo do potpune predstavničke konsolidacije (stranačkih struktura), konsolidacije ponašanja (nedjelovanje aktera veta), ni konsolidacije državljanske kulture. Upravo je insuficijentnost provedbe zakonodavstva, posebice u dva režima, uzrokovala nedostatnu usidrenost i deficite istih, što je posljedično proizvelo nedostatnu konsolidaciju na drugim razinama povrh institucionalne, odnosno neharmonično funkcioniranje pravne države. To potvrđuje analiza usvajanja i provedbe zakona, vezano uz izvršavanje obveza iz Poglavlja 23., što sam pokazala u 8. i 9. poglavlju, a isto potvrđuje i Europska komisija u Sveobuhvatnom izvješću o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU, od 10. 10. 2012., u kojem između ostalog, vezano za provedbu obveza iz Poglavlja 23. navodi: „ (...) Potrebni su povećani napori na jačanju vladavine prava i učinkovitom suzbijanju i sprječavanju korupcije. Novi razvoj događaja uključuje podizanje optužnice protiv političke stranke za korupciju. Hrvatska treba osigurati snažan sustav za sprječavanje korupcije u poduzećima u državnom vlasništvu. Potrebno je bez odlaganja osnovati Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. Potrebno je jačati koncept političke odgovornosti i nulte tolerancije na korupciju. Veća se pozornost treba posvetiti poštivanju ljudskih prava i zaštiti manjina (...)“ (COM(2012)601). Komisija ističe da su potrebni daljnji napori kako bi se konsolidirala učinkovita provedba pravnog okvira te poziva Hrvatsku na daljnje jačanje administrativnih kapaciteta za provedbu reformi. Dakle, Hrvatskoj je monitoring uveden ponajviše zbog nedostatnih rezultata *(track record)* u vladavini prava i borbi protiv korupcije, što potvrduje analiza provedbe zakonodavstva iz disertacije.

Iako je Hrvatska usvojila normativno-institucionalni okvir EU, njegova primjena pokazala je znatne deficite posebice vladavine prava i rezultata u borbi protiv korupcije. Stoga je i zaustavljena konsolidacija na institucionalnoj razini, a nedostatna konsolidiranost vidljiva je na svim razinama povrh institucionalne: nedostatna konsolidacija predstavničkih struktura (stranačka konsolidacija), nedostatna konsolidacija ponašanja (odsustvo veto aktera), te nedostatna konsolidacija državljanske kulture. Veto akteri u hrvatskom slučaju bili su u samim strukturama vlasti (dijelu izvršne vlasti i dijelu stranačkih struktura na vlasti), koje su upravo bile te koje su vodile pregovore za članstvo Hrvatske u EU i obvezale se prenijeti i implementirati normativno-institucionalni okvir EU u hrvatsko zakonodavstvo. Međutim, dio tih vladajućih struktura koje su deklaratorno bez iznimke podržavale usvajanje normi, vodeći pregovore za

članstvo Hrvatske u EU, nije se ravnao po njima, već je kršio te iste novousvojene standarde i norme. Nedovoljno autonomna sudbena vlast kao i nedostatno razvijena građanska (civilna) kultura koja participativno i beziznimno podupire pravnu državu i vladavinu prava, samo su pospješili negativne tendencije.

O odnosu institucionalne i drugih razina konsolidacije demokracije W. Merkel kaže: „Proces konsolidacije oslanja se na razmjernu sigurnost institucionalnog sklopa kojeg je prihvatila većina i koji se štiti sankcijama. Koridor djelovanja koji se tijekom procesa demokratizacije proširio, u fazi demokratske konsolidacije znači sljedeće: demokratske institucije moraju steći unutarnju stabilnost kako bi slale važne konsolidacijske impulse cijelom političkom sustavu i njegovim akterima“ (Merkel, 2011: 102). Tu razinu unutarnje stabilnosti demokratske institucije u Hrvatskoj u trenutku zaključenja pregovora još nisu postigle, a neke nisu niti osnovane poput novog nestranačkog Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.

Proizlazi da proces europskih integracija može pospješiti institucionalnu konsolidaciju, ali da glavna obilježja potpune (četverorazinske) konsolidacije leže u unutarnjim komponentama, odnosno može ih se proizvesti isključivo unutarnjim procesima, a ne može ih se inducirati izvana. Konsolidacija je bez sumnje nacionalni (nutarnji) proces koji se može vanjskim elementima, kao što su pregovori za članstvo u EU, samo poduprijeti, ali ne i proizvesti, odnosno transmisijski prenijeti (uvesti) izvana. Pristupnim procesom može se pospješiti pa i uvjetovati institucionalna konsolidacija prihvaćanjem europske pravne stečevine, ali time se automatski ne proizvode ostale tri razine konsolidacije: predstavnička konsolidacija (konsolidacija stranaka), konsolidacija ponašanja (odsustvo veto aktera) i konsolidacija državljanske kulture, što su bez sumnje unutarnji (nacionalni) procesi. Iako se može reći da je institucionalna konsolidacija temelj za nadgradnju preostale tri razine konsolidacije, ona sama nije dovoljna da bi neko društvo bilo konsolidirano, jer ona sama po sebi ne proizvodi konsolidaciju stranaka, kao ni konsolidaciju ponašanja (odsustvo veto aktera), a ni konsolidaciju građanskog društva. Ipak, institucionalna konsolidacija kao temelj za nadgradnju preostale tri razine konsolidacije, zasigurno može svojim mehanizmima štićenja normi sankcijama ubrzati put do potpune konsolidacije.

U hrvatskom slučaju utvrdila sam deficite ponajprije 4. i 5. parcijalnog režima demokracije poradi kojih je izostala obuhvatna konsolidacija, odnosno nije mogla nastupiti konsolidacija na ostale tri razine povrh institucionalne. Četvrti parcijalni režim odnosi se na institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti – što je u hrvatskom slučaju izostalo zbog

nedovoljno autonomnog sudstva, dok se 5. parcijalni režim odnosi na djelotvorno i zakonito vladanje demokratski izabranih predstavnika, što je u hrvatskom slučaju također izostalo uspostavljanjem protupravnih modela vladanja unutar dijela struktura vlasti. Deficiti parcijalnih režima „horizontalne odgovornosti vlasti“ i „efektivnog vladanja vlasti“ proizveli su neharmonično funkcioniranje pravne države, što je pokazala analiza usvajanja i provedbe zakona vezana uz te režime u 8. i 9. poglavlju disertacije.

Međutim, značaj institucionalne izgradnje i njene konsolidacije kao temelja za ukupnu konsolidaciju je neupitan. U hrvatskom slučaju ona se gradila u parlamentarnom sustavu vlasti i znatnim dijelom konsenzusnim mehanizmima. Nesporno je da je došlo do suštinskih promjena, do normativnog redizajna koji je proizveo institucionalnu konsolidaciju. Donošenje specifičnih zakona prikazanih u ovoj disertaciji pokazatelj je uspjeha svakog pojedinog parcijalnog režima, ponajprije na normativno-institucionalnoj razini, jer s obzirom na deficite provedbe, posebice 4. (nedovoljna horizontalna odgovornost vlasti i nedovoljna autonomija sudbene vlasti) i 5. režima demokracije (protupravno djelovanje nekolicine aktera unutar struktura izvršne vlasti i stranačkih struktura koje su obnašale vlast), nije mogla nastupiti obuhvatna konsolidacija, tj. funkcionalna demokracija pravne države. No, donošenje tih zakona zasigurno nije bilo proceduralne, već je bilo suštinske prirode. Ti su zakoni doneseni u cilju jačanja pravne države, vladavine prava i potpunije zaštite temeljnih prava. Oni su operacionalizacija političkih kriterija za članstvo, a njihovo donošenje odnosno sadržajni supstrat Hrvatska je sama definirala najširim konsenzusom svih parlamentarnih stranaka, čime je ispunila kriterije za zatvaranje Poglavlja 23. Ti zakoni nisu još u potpunosti operabilni, ali to ne znači da njihovo donošenje kao i nove institucije čiji su osnutak proizveli nije suštinske prirode. Upravo mehanizmi štićenja normi sankcijama sada trebaju ubrzati put do potpune konsolidacije, odnosno ubrzati put boljeg funkcioniranja i stabilnosti novih institucija odnosno provedbe i oživotvorenja tih zakona.

Članstvo zahtijeva da dotična zemlja kandidat prethodno postigne stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštivanje i zaštitu manjina. To su politički kriteriji koje je Europsko vijeće usvojilo još u Kopenhagenu 1993. godine, a njima su u slučaju Hrvatske pridodani i uvjeti iz Procesa stabilizacije i pridruživanja koje je Vijeće definiralo 1997. godine.

Hrvatska u trenutku zaključenja pregovora 30. 6. 2011. još nije u potpunosti postigla „stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštivanje i

zaštitu manjina“, kako nalažu politički kriteriji za članstvo, ponajviše zbog nepotpune provedbe preuzetih obveza iz acquisa, vezano uz 4. i 5. režim demokracije, što je u konačnosti rezultiralo neharmoničnim funkcioniranjem pravne države. Stoga je na kraju pregovora EU donijela odluku o monitoringu Hrvatske u izvršavanju preuzetih obveza iz pregovora sve do ulaska u članstvo, kako bi Hrvatska pokazala i pravilnu primjenu/provedbu europske pravne stečevine koju je normativno usvojila tijekom pregovaračkog procesa za članstvo.

Zbog svega toga može se zaključiti sljedeće: velike institucionalne promjene u Hrvatskoj dobrim su dijelom bile inducirane pristupnim procesom za članstvo Hrvatske u EU. Ipak, trebat će vremena da uspješna institucionalizacija proizvede demokratsku političku kulturu političkih elita i građana koja će rezultirati punim poštivanjem normi i time omogućiti funkcionalnu demokraciju pravne države, a na tom putu konsenzusni mehanizmi, strukture i procedure dijeljene odgovornosti, a ne koncentracije o(vlasti), mogu biti od znatne pomoći.

Put do institucionalne konsolidacije bio je poduprt konsenzusnim mehanizmima, koji su stasali i razvili se u parlamentarnom sustavu vlasti, a koje je Hrvatski sabor postepeno uvodio kao parlamentarne strukture i procedure potpore europskom procesu. Parlamentarni sustav bio je temelj na kojem su niknuli i razvili se konsenzusni mehanizmi koji su pripomogli institucionalnoj konsolidaciji, ali i koji su pospješili kvalitetu predstavničke demokracije, većim ovlastima Sabora u nadzoru izvršne vlasti, ali i većom uključivošću stranaka u procesima odlučivanja.

Završetkom pregovora konsenzusni mehanizmi, strukture i procedure koje je Sabor uveo kao mehanizme potpore europskom procesu više nisu tako prisutni, jer su ispunili svoj osnovni cilj, a on je bio ulazak Hrvatske u EU, cilj kojeg su sve stranke podržavale. Također, što se tiče razvoja političke prakse obostrane lojalnosti Vlade i Parlamenta kao odlike konsenzusnog modela, nakon završetka pregovora sve više dolazi do otklona od te prakse, što sam i naglasila u radu da je izvjesno da nakon što se ispuni zajednički cilj kojeg su sve stranke podržavale dođe do otklona od modela konsenzusa koji je izgrađen pod specifičnim uvjetima (uvjetovanja EU za završetak pregovora) koji su zahtijevali specifično djelovanje aktera, pri čemu se model konsenzusa pokazao kao dobar izbor. Mogli bismo taj konsenzus opisati kao konsenzus sa svrhom postizanja cilja - ulaska Hrvatske u EU. On je stasao i razvio se tijekom pristupnog procesa, ali je činjenica da su posredstvom tog modela uvedeni ili su reformirani mnogi pravni instituti i osnovane nove institucije kojih nije bilo u prethodnom razdoblju, a koje i danas djeluju: Pravosudna akademija izdvojena iz Ministarstva pravosuđa sa Državnom školom za pravosudne

dužnosnike, nov sastav i nadležnosti Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća, nov način imenovanja i napredovanja sudaca, ustavno repozicioniranje pučkog pravobranitelja, unošenje Državne revizije u Ustav, ustavno repozicioniranje neovisnosti Hrvatske narodne banke, ustavno i zakonodavno jačanje zaštite ljudskih prava i dr. Svi ti novi ili dorađeni pravni instituti i institucije uvedeni su i osnovani posredstvom modela konsenzusa i iako se danas može reći da je došlo do otklona od tog modela u političkom životu odnosno djelovanju političkih elita, te norme i institucije postoje i dalje se razvijaju. U svakom slučaju, može se konstatirati da iako je model konsenzusa izgrađen pod specifičnim uvjetima (pregovori), on se pokazao uspješnim. Također, iako je riječ o specifičnom djelovanju aktera u danom trenutku koje je velikim dijelom napušteno čim više nije bilo potrebe za takvim djelovanjem, taj model je iza sebe ostavio u nasljeđe nov institucionalno-normativni okvir koji se mora poštivati i koji bi s vremenom trebao proizvesti ono što se naziva konsolidacijom provedbe, koja se postiže ponajprije neupitnim poštivanjem normi, što će u konačnosti proizvesti funkcionalnu demokraciju pravne države tj. „usidrenu demokraciju“.

Kod konsenzus demokracije radi se o konceptu dijeljene odgovornosti koji je u Hrvatskoj zaživio tijekom i posredstvom pristupnog procesa, omogućen promjenom sustava vlasti u parlamentarni sustav koji je bio temelj za razvoj tog modela. No, nije zadano da taj model ostane u funkciji ukoliko političke elite same odstupe od njega. On je zasigurno ostvario onaj cilj poradi kojeg je zaživio tijekom pristupnog procesa, a na političkim je elitama da ocijene je li konsenzus demokracija i dalje prihvatljiva alternativa za hrvatsko društvo. Otklon od modela konsenzusa koji je nastupio po završetku pristupnog procesa nije u suprotnosti s činjenicom da je upravo pregovaranje političkih elita oko ulaska Hrvatske u EU dovelo do promjene paradigme u djelovanju institucija i do institucionalne konsolidacije. No, ispunjenjem zajedničkog cilja – ulaskom Hrvatske u članstvo EU, a u nedostatku političke kulture kako političkih elita, tako i šire, društva uopće koje je sklono i koje podržava konsenzus demokraciju, moguće je da se ona vrlo brzo pasivizira pa i degenerira, sve do toga da sasvim zamre. To bi moglo bilo pogubno za konsolidaciju čak i prve razine (institucionalne), jer je moguće da u situaciji otklona od nove paradigme, dođe i do otklona od novousvojenih normi, čime one postaju mrtvo slovo na papiru, sve do toga da ih se naposljetku ukine. Budućnost će pokazati u kojem smjeru će ići paradigma konsenzus demokracije koja je stasala tijekom i posredstvom pristupnog procesa, a koju je ponajviše svojim djelovanjem i ulogom tijekom pristupnog procesa utjelovio Hrvatski sabor.

Literatura

Ágh, A. (ur.). (1994). *The Emergence of the East Central European Parliaments*. Budapest: The Hungarian Centre for Democracy Studies.

Ágh, A. i Kurtán, S. (ur.). (1995). *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament (1990-1994).* Budapest: The Hungarian Centre for Democracy Studies.

Ágh, A. i Ilonszki, G. (ur.). (1996). *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*. Budapest: The Hungarian Centre for Democracy Studies.

Ágh, A. (2001). Ten Years of Political and Social Reforms in Central Europe, *Central European Political Science Review*, 3: 24-43.

Ágh, A. (2003). *Anticipative and Adaptive Europeanization in Hungary*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.

Ágh, A. (ur.). (2004). *Post-Accession in East Central Europe: The Emergence of EU 25*. Budapest: The Hungarian Centre for Democracy Studies.

Almond, G. A, Verba, S. (2000). *Civilna kultura*. *Politički stavovi i demokracija u pet zemalja.* Zagreb: Politička kultura.

Almond, G. A., Powell, B. G. (ur.). (1998). *Comparative Politics Today*. A World View. Glenview.

Armingeon, K. (2002). The effects of negotiation democracy: A comparative analysis. *European Journal of Political Research*. 41: 81-105.

Armingeon, K. (2002a). Interest Intermediation: the Cases of Consociational Democracy and Corporatism. U: Keman, H. (ur.). *Comparative Democratic Politics*. London: Sage, str. 143-165.

Barbić, Jakša (2011). Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum. Zagreb: HAZU.

Barry, B. (1975). Political accomodation and consociational demokracy. *British Journal of Political Science*. (5)4:477-505.

Bechev, D., Andreev, S. (2005). Top-down vs. Bottom-Up Aspects of the EU Institution-Building Strategies in the Western Balkans, *St. Anthony' College Oxford, European Studies Centre, Occasional Paper*, br. 3/2005.

Beetham, D. (1999). *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press

Berend, I. (2001). *Centralna i istočna Europa*. Podgorica: CID.

Beyme, K. (2002). *Transformacija političkih stranaka.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Blais, A. (1991). *Rasprava o izbornim sustavima*. Zagreb: Politička misao. 28(3): 84-107

Boban, D. (2011). *Polupredsjednički sustavi Rusije i Poljske*. Zagreb:Fakultet političkih znanosti.

Bogaards, M. (1998). The favourable factors for consociational democracy: A review. *European Journal of Political Research*. (33) 1: 475-496.

Boix, Ch. Stokes, S. C. (ur.). (2007). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press.

Bojanić, P., Mladenović, I. (2010). Institucije i institucionalizam. Beograd: Službeni glasnik.

Börzel, T.A. (2011). When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe. KFH Working Paper, No. 30, December.

Bulmer, S.J., Lequesne, C. (ur.). (2005). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Bulmer, S. J., Radaelli, C. M. (2005). The Europeanization of National Policy. U: Bulmer, S. J, Lequesne, C. (ur.). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, str. 338-359.

Burnham, P., Gilland, K., Grant, W., Layton-Henry, Z. (2006). *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Burnell, P. (ur.). (2000). *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratisation*. London: Frank Cass Publishers.

Burnell, P. (2004). Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategies. *Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)*, 3: 100-116.

Burnell, P. (2005). Political Strategies of External Support for Democratization. *Foreign Policy Analysis*, 1 (3): 361-384.

Burnell, P. (2007). *Does International Democracy Promotion Work?* Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 17.

Burnell, P. (2008). International Democracy Promotion: A Rule for Public Goods Theory?. *Contemporary Politics*, 14(1):37-52.

Burton, M., Gunther, R., Higley, J. (1992). Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes. U: Higley, J., Gunther, R. (ur.). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 1-37.

Calvocoressi, P. (2003). *Svjetska politika nakon 1945*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.

Caramani, D. (2009). *Introduction to the Comparative Method with Bolean Algebra*. Los Angeles: Sage.

Caramani, D. (ur.). (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Carothers, T. (1997). Democracy Assistence: The Question of Strategy. *Democratization*, 4(3):109-132.

Carothers, T. (1999). *Aiding Democracy Abroad – The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Carothers, T. (2004). *Critical Mission - Essays on Democracy Promotion*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Carothers, T. (ur.). (2006a). *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Carothers, T. (2006b). *Confronting the Weakest Link. Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Carothers, T. (2009). Democracy Assistance. Political vs. Developmental. *Journal of Democracy*, 20 (1): 5-19.

Castles, F. G. (2008). *Komparativne javne politike: obrasci poslijeratnog razvoja*. Zagreb: Masmedia.

Colebatch, H. K. (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Colomer, J. (1996). *Political Institutions in Europe*. London: Routledge.

Crampton, R.J. (2002). *The Balkans since the Second World War*. London: Longman.

Cutlip, S., Center, A., Broom, G. (2003). *Odnosi s javnošću*. Zagreb: Mate.

Čepo, D. (2007). Elementi federalnog načela integracije Europske unije. U: Smerdel, B. (ur). *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 219-231.

Čepo, D. (2010). *Bikameralizam kao način smanjenja demokratskog deficita Europske unije*. Doktorska disertacija. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Čepo, D. (2010). Od nacionalnoga k supranacionalnome: europski identitet i Europska unija. U: Budak, N., Katunarić, V. (ur). *Hrvatski nacionalni identitet u globalizirajućem svijetu*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 67-80.

Čepo, D. (2012). Europski parlament-povijesni razvoj i zakonodavne ovlasti. U: Grubiša, D., Beširević, N., Špehar, H. (ur). *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*. Zagreb: Centar za europske studije-Fakultet političkih znanosti, str. 55-79.

Čepo, D. (2012). Odlučivanje u Europskoj uniji. U: Puljiz, V., Ravlić, S., Visković, V. (ur). *Hrvatska u EU: kako dalje?*.Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 77-106.

Čepo, D. (2013). *Političke institucije Europske unije*. Zagreb: Plejada.

Čepo, D. (2014). Federalizam kao koncept razvoja Europske unije. U: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu,* 64(4): 613-639.

Čular, G. (2000). Political Development in Croatia 1990.-2000.: Fast Transition - Postponed Consolidation. Politička misao, 37(5): 30-46.

Čular, G. (2001). Vrste stranačke kompeticije i razvoj stranačkog sustava. U: Kasapović, M. (ur.). *Hrvatska politika 1990.-2000: Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 123-146.

Čular, G. (2004). *Uloga političkih stranaka u procesu demokratske konsolidacije* (neobjavljena doktorska disertacija). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Ćapeta, T. (2002). *Sudovi EU - Nacionalni sudovi kao europski sudovi*. Zagreb: IMO.

Ćapeta, T. (2006). Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstva u EU. *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu,* 56(5): 1443-1494.

Ćapeta, T. (2008a). Ustavna prilagodba članstvu u EU: Nadređenost prava EU. *Informator,* 56(5670): 1-3.

Ćapeta, T. (2008b). Direktive prije članstva u Europskoj uniji. U: Rodin, S., Ćapeta, T. (ur.). *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*. Zagreb: Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, str. 59-79.

Ćapeta, T. (2008c). Ustavne promjene i članstvo u EU. *Informator,* 56464: 1-3.

Ćapeta, T. (2009a). Nacionalni Ustav i nadređenost prava EU u eri pravnog pluralizma. U: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu,* 59(1): 63:96.

Ćapeta, T. (2009b). Ustavni acquis communautaire i ustavni poredak Republike Hrvatske. U: *Liber Amicorum in honorem Jadranko Crnić*. Zagreb: Novi Informator, str. 221-249.

Ćapeta, T. (2009c). Pravni akti Europske unije. U: Rodin, S., Ćapeta, T., Goldner Lang, I. (ur.). *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine, str. 119-140.

Ćapeta, T. (2010). Europska unija po Lisabonskom ugovoru. U: *Hrvatska javna uprava*, 10(1): 35-47.

Ćapeta, T., Rodin, S. (2011). *Osnove prava EU na temelju Lisabonskog ugovora*. Zagreb: Narodne novine.

Daalder, H. (1966). The Netherlands: Opposition in a Segmented Society. U: Dahl, R. (ur.). *Political Oppositions in Western Democracies.* New Haven i London: Yale University Press, str. 188-236.

Daalder, H. (1974). On Building Consociational Nations: The Cases of the Netherlands and Switzerland. U: McRae, K. (ur). *Consociational Democracy. Political Accomodation in Segmented Societies.* Otawa: McClelland i Stewart, str. 107-124.

Daalder, H. (1974a). The Consociational Democracy Theme. *World Politics*. (26). 604-621.

Dahl, R. A. (1998). *Poliarhija. Participacija i opozicija*. Zagreb: Politička kultura.

Dahl, R. A. (1999). *Demokracija i njezini kritičari*. Zagreb: Politička kultura.

Dahl, R. A. (2000). *O demokraciji*. Zagreb: Politička kultura.

Demetropoulou, L. (2002). Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization capacity in South Eastern Europe. *Southeast European Politics* (3) 2-3: 87-106.

Diamant, A. (1974). Austria: The Three Lager and the First Republic. U: McRae, K. (ur.). *Consociational Democracy. Political Accomodation in Segmented Societies*. Otawa: McClelland i Stewart, str. 150-156.

Diamond, L. (1993). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. London.

Diamond, L. i Gunther, R. (ur.). (2001). *Political Parties and Democracy*. Baltimore i London: The Johns Hopkins University Press.

Dinan, D. (2009). *Origins and Evolution of European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Dolenec, D. (2009). Demokratizacija stranačkog sustava u Hrvatskoj: ponuda i potražnja javnih politika. U: Petak, Z. (ur.). *Stranke i javne politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 27-57.

Dolenec, D. (2013). QCA metoda u političkoj znanosti: ključne karakteristike, doprinosi i ograničenja. U: *Politička misao*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 50/1, 104-126.

Donnelly, J. (1989). *Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca i London: Cornell University Press.

DORH (2011). Podignuta optužnica u predmetu Fimi Media. www.*dorh.hr*. http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaUPredmetuFimi (pristupljeno, 13. 7. 2013.)

Duverger, Maurice (1980). A New Political System Model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8: 165-187.

Eagleton, T. (2000). *Ideja kulture*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Li*fe. New York.

Elster, J., Offe, C., Preuss, U. K. (1998). *Institutional Design in Post-communist Societies*. Cambridge.

Farrell, D. M. (2001). *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Macmillan Press.

Featherstone, K., Radaelli, C. M. (ur.). (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Gerring, John (2004). What Is a Case Study and What Is It Good For? *American Political Science Review*, 98(2): 341-354.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gerring, J., Thacker, S. C., Moreno, C. (2009). Are Parliamentary Systems Better? *Comparative Political Studies*, 20(10): 1-33.

Gomien, D. (1996). *Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima*. Strasbourg: Vijeće Europe.

Grdešić, I. (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.

Grdešić. I. (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti i Alinea.

Gedešić, I., Šiber, I., Kasapović, M., Zakošek, N. (1991). *Hrvatska u izborima 1990*. Zagreb: Naprijed.

Green Cowles, M., Caporaso, J., Risse, T. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Grubiša, D. (2005). Political Corruption in Transitional Croatia: The Pecularities of a Model. *Politička misao*, 42(5): 55-74.

Grubiša, Damir (2010a). Protukorupcijska politika u Hrvatskoj: između deklaracije i redukcije. *Političke analize*, 1(2): 1-5.

Grubiša, Damir (2010b). Anti-corruption Policy in Croatia: Benchmark for EU Accession. *Politička misao*, 47(5): 69-95.

Grubiša, D., Beširević, N., Špehar, H. (ur.). (2012). *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*. Zagreb: Politička misao i Centar za europske studije.

Hague, R., Harrop, M., Breslin, Sh. (2001). *Komparativna vladavina i politika.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Héritier, A. et al., (ur.). (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman&Littlefield.

Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*, 2. izd. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Horowitz, D. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.

Horowitz, D. (1993). Democracy in Divided Societies. *Journal of Democracy.* (4) 4:18-38.

Huber, J. D., Powell, G. B. (1994). Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy. *World Politics* 46(3): 291-326.

Huntington, S.P. (1998). *Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka*. Zagreb: Izvori.

Huntington, S.P. (2004). *Treći talas: demokratizacija na izmaku 20. veka*. Podgorica: CID.

Inglehart, R., Welzel C. (2007). *Modernizacija, kulturna promjena i demokracija: slijed ljudskog razvitka*. Zagreb: Politička kultura.

Jelušić, M. (1999). Temeljne odredbe novog zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor. *Informator,* br. 4767.

Jelušić, M. (2011). O jednakosti biračkog prava u Ustavu Republike Hrvatske. U: Bačić, A. (ur.). *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*. Zagreb: HAZU, str. 473-483.

Kaiser, A. (1997). Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism. *Journal of Theoretical Politics* 9 (4): 419-444.

Kasapović, M. (1993). *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*. Zagreb: Alinea.

Kasapović, M. (1996). *Demokratska tranzicija i političke stranke*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Kasapović, M. (ur). (2001). *Hrvatska politika 1990.-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Kasapović, M. (2001). Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj 1990.-2000. U: Kasapović, M. (ur.). *Hrvatska politika 1990.-2000.: izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 15-40.

Kasapović, M. (2003). *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.

Kasapović, M. (2004). Institucionalni dizajn - najkonjunkturnija grana suvremene političke znanosti. *Politička misao.* (46) 1:102-114.

Kasapović, M. (2005). *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura.

Kasapović, M. (2011). Drugi kritični izbori u Hrvatskoj – slom jednog modela vladanja. *Političke analize*, 2(8): 3-9.

Kasapović, M. (2014). *Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945.-2014*. Zagreb: Plejada.

Kenney, P. (2007). *Breme slobode. Istočna Europa nakon 1989*. Zagreb: Srednja Europa.

Kunczik, M. (2006). Odnosi s javnošću: koncepti i teorije. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Kymlicka, W. (ur.). (1995). *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, W. (2003). *Multikulturno građanstvo*. Zagreb: Jesenski i Turk.

King, G., Keohane, R.O., Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Kitschelt, H. (1992). The Formation of Party Systems in East Central Europe. *Politics and Society*, 20 (1): 7-52.

Kitschelt, H. (1995). Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies: Theoretical Propositions. *Party Politics*, 1(4): 447-472.

Kitschelt, H. i sur. (1999). *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kitschelt, H. (2001). Divergent Paths of Postcommunist Democracies. U: Diamond, L. i Gunther, R. (ur.). *Political Parties and Democracy*. Baltimore i London: The Johns Hopkins University Press, str. 299-323.

Knill, C. (1998). European Policies: The Impact of National Administrative Traditions. *Journal of Public Policy* (18)1: 1-28.

Knill, C. (2001). *The Europeanization of National Administration: Patterns of Institutional Change and Persistence.* Cambridge: Cambridge University Press.

Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. *Journal of European Public Policy* 12(5): 764-774.

Knill, C. (2006). Implementation. U: Richardson, J. (ur.). *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge, str. 351-375.

Kregar. J. (2004). Financiranje političkih stranaka i izborna utakmica. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 5: 825-863.

Kregar, J., Gardašević, Đ., Gotovac, V., Jelić, I., Jurić, M., Ofak, L., Petričušić, A., Selanec, G., Staničić, F. (2014). *Ljudska prava*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Lajh, D., Petak, Z. (ur.) (2015). *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union.* Ljubljana: Faculty of Social Sciences.

Laakso, M. i Taagepera, R. (1979). The Effective Number of Parties: A Measure with Applications to Western Europe. *Comparative Political Studies,* 12(1): 3-27.

Landman, T. (2008). *Teme i metode komparativne politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Lehmbruch, G. (1974). A Non-competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon. U: McRae, K. (ur.). *Consociational Democracy: Political Accomodation in Segmented Societies*. Otawa: McClelland and Stewart, str. 90-97.

Lehmbruch, G. (1975). Consociational demokracy in the international system. European Journal of Political Research, (3)4: 377-391.

Lewis, A. (1965). *Politics in West Africa*. London: Allen i Unwin.

Lewis, P. G. (2000). *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*. London i New York: Routledge.

Lijphart, A. (1975, 1968_1). *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

Lijphart, A. (1974). Consociational Democracy. U: McRae, K. (ur.). *Consociational Democracy: Political Accomodation in Segmented Societies*. Otawa: McClelland and Stewart, str. 70-89.

Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven i London: Yale University Press.

Lijphart, A. (1985). *Power-Sharing in South Africa.* Berkeley: Institute of International Studies.

Lijphart, A. (1989). Democratic Political Systems. Types, Cases, Causes, and Consequences. *Journal of Theoretical Politics*. (1) 1:33-48.

Lijphart, A. (1992). *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus i Školska knjiga.

Lijphart, A. (1994a). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945. - 1990*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. (1994b). Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering, *European Journal of Political Research*, 25: 1-17.

Lijphart, A. (ur.) (1998). *Parlamentarna ili predsjednička vlast?* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven: Yale University Press.

Lijphart, A. (2002). Negotiation democracy versus consensus democracy: Parallel conclusions and recommendations. *European Journal of Political Research*. 41: 107-113.

Lijphart, A. (2003). *Modeli demokracije: oblici i učinak vlade u 36 zemalja*. Podgorica: CID.

Lijphart, A. (2003). The Wave of Power-Sharing Democracy. U: Reynolds, A. (ur). *The Architecture of Democracy*. Oxford. Oxford University Press, str. 37-54.

Lijphart, A. (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy*, (15) 2: 96-109.

Lijphart, A. (2014). *Modeli demokracije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Linz, J. J. (1990). The Virtues of Parlamentarism. *Journal of Democracy*, 1(1):84-91.

Linz, J. J., Stepan, A. (1998). *Demokratska tranzicija i konsolidacija: Južna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa.* Beograd: „Fran Višnjić“.

Lipset, S. M. i Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. New York.

Lipset, S. M., Lakin, J. M. (2006). *Stoljeće demokracije*. Zagreb: Politička kultura.

Lorwin, V. R. (1974). Segmented Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies. U: McRae, K. (ur.). *Consociational Democracy: Political Accomodation in Segmented Societies*. Otawa: McClelland and Stewart, str. 33.

Luhmann, Niklas (1984). *Soziale Systeme.* Frankfurt na Majni: Suhrkamp.

Mackie, T. T. i Rose, R. (1991). *The International Almanac of Electoral History*, 3d ed. London: Macmillan.

Mackie, T. T. i Rose, R. (1997). *A Decade of Election Results: Updating the International Almanac.* Glasgow: Centre for the Study of Public Policy. University of Glasgow.

Magnette, P. (2013). *Politički sustav Europske unije*. Zagreb: Politička misao i Centar za europske studije.

Mahoney, James (2007). Qualitative Methodology and Comparative Politics. *Comparative Political Studies*, 40(2): 122-144.

Mainwaring, S. i Scully, T. R. (ur.). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America.* Stanford: Stanford University Press.

March, J. G., Olsen, J. P. (1984). New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78: 738-749.

March, J. G., Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

Marsh, D. Stoker, G. (ur.). (2005). *Teorije i metode političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

McAllister, I., White, S. (2007). Political Parties and Democratic Consolidation in Post-Communist Societies, *Party Politics*, 13(2): 197-216.

McCormick, J. (2010). *Razumjeti Europsku Uniju*. Zagreb: Mate.

McCormick, J. (2015). *Zašto je Europa važna. Argumenti za Europsku uniju*. Zagreb: Mate.

McNair, B. (2003). *Uvod u političku komunikaciju*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

McRae, K. (ur.). (1974). *Consociational Democracy: Political Accomodation in Segmented Societies*. Otawa: McClelland and Steward.

Mejovšek, M. (2003). *Uvod u metode znanstvenog istraživanja*. Jastrebarsko: Naklada Slap.

Merkel, W. (2011). *Transformacija političkih sustava: Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Milas, G. (2005). *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima*. Jastrebarsko: Naklada Slap.

Milardović. A. (1996). *Uvod u politologiju*. Osijek: Pan-Liber.

Milenković, I., Bojanić, P. (2010). *Političko predstavljanje*. Beograd: Službeni glasnik.

Mill, J. S. (1967). *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive.* Toronto: Toronto University Press.

Nohlen, D. (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. U: Lijphart, A., Grofman, B. (ur.). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives.* New York: Praeger, str. 217-224.

Nohlen, D. (1990). Većinski izbori i razmjerni izbori. *Politička misao*. 27(4): 179-200.

Nohlen, D. (1992). *Izborno pravo i stranački sustav*. Zagreb: Školska knjiga.

Nohlen, D., Kasapović, M. (1996). *Izborni sustavi u istočnoj Europi*. (ur.). Kasapović, M. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.

Nordlinger, E. (1972). *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge: Harvard University.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge.

Norton, P. (2005). *Parliament in British Politics.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1): 55-70.

O'Donnell, G., Schmitter, P. C. (1986). *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore.

O'Donnell, G. i Schmitter, P. C. (2006). *Tranzicije iz autoritarne vladavine.* Zagreb: Panliber.

Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* (40)5: 921-952.

Olson, D. M., Norton, P. (1996). (ur). The New Parliaments of Central and Eastern Europe. London: Frank Cass.

Ott, K. (ur.). (2003). *Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung.

Ott, K. (ur.). (2004). *Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji: izvori institucionalne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung.

Ott, K. (ur.). (2005). *Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora.* Zagreb: Institut za javne financije/ Friedrich Ebert Stiftung.

Ott, K. (ur.). (2006). *Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung.

Palokaj, A. (2011). „Štefan Fule: Članstvo pomaže, ali ono neće riješiti sve vaše probleme u gospodarstvu“.www.Jutarnji.hr.http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/stefan-f%C3%BCle-ekskluzivno-za-jutarnji-clanstvo-u-eu-pomaze-ali-ono-nece-rijesiti-sve-vase-probleme-u-gospodarstvu/1739325/(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Pappalardo, A. (1981). The conditions for consociational democracy: a logical and empirical critique. *European Journal of Political Research*. (9) 4:365-390.

Pay, L., Verba, S. (ur.). (1965). *Political Culture and Political Development*. Princeton.

Petak, Z. (2012). Europeizacija javnih politika u Hrvatskoj. U: Puljiz, V., Ravlić, S., Visković, V. (ur.). *Hrvatska u EU: kako dalje?* Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 17-41.

Petak, Z. (2008). „Financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja: kako dalje?“ http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/0B4C2C9FD55F56D1C12574200036802D?open&1 (pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Peters, G. (1998). *Comparative Politics. Theory and Methods.* Basingstoke: Palgrave.

Peters, G. (2007). *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Pierson, P. (1996). The Path To European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies* (29)2: 123-163.

Podolnjak, R. (2008). Hrvatsko izborno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45(2): 305-343.

Podolnjak, R. (2011). Dijaspora i izbori za Hrvatski sabor – prijedlog novog modela izbora tri zastupnika hrvatskih građana bez prebivališta u Republici Hrvatskoj. U: Barbić, J. (ur.). *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*. Zagreb: HAZU, str. 33-52.

Podolnjak, R. (2011). Ustavni sud, izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i načelo jednakosti biračkog prava. *Informator*, 5934 od 19. 1. 2011., str. 5-6.

Podolnjak, R. (2011). Novi režim političkog financiranja u Republici Hrvatskoj. Informator-Ustavni vidici, 5955-5956 od 6. 4. 2011.

Podolnjak, R. (2012). Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom sustavu. *Ustavni vidici* br. 11. Informator br. 6053 od 10. 3. 2012.

Podolnjak, R. (2013). Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 63(1): 156-187.

Podolnjak, R., Bodul, V. (2011). *Pravo glasa državljana u inozemstvu*. Informator, br. 6008 od 5. 10. 2011. i br. 6012 od 19. 10. 2011.

Powel, B. G. (1970). *Social Fragmentation and Political Hostility. An Austrian Case Study*. Stanford: Stanford University Press.

Powel, B. G. (2000). *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions.* New Haven i London: Yale University Press.

Przeworski, A., Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.

Przeworski, A. (1986). Some Problems in the Study of the Transition to Democracy. U: O'Donnell, G., Schmitter, P. C., Whitehead, L. (ur). *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives.* Baltimore, str. 47-63.

Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A., Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. Cambridge.

Puljiz, V. (2008). Socijalna politika Hrvatske. U: Puljiz i sur. (ur.). *Socijalna politika Hrvatske.* Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, str. 1-71.

Puškarić. M. (2011). *Europska unija od Leakena do Lisabona*. Zagreb: Studia Vita.

Puškarić, M. (2012). *Kronologija europske integracije*. Zagreb: Studia Vita.

Putnam, R. (2003). *Kako demokraciju učiniti djelotvornom*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, K., Radaelli, C. M. (ur.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, str. 27-56.

Radaelli, C.M. (2008). Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(3): 239-254.

Rae, D. W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative And Quantitative Strategies.* Berkeley: University of California Press.

Ragin. C. (1994). *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*. Pine Forge Press.

Ragin, C. (2000). *Fuzzy Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.

Ragin, C. (2004). Osobitosti poredbene društvene znanosti. U: Roksandić, D. (ur.). *Uvod u komparativnu historiju*. Zagreb: Golden marketing - Tehnička knjiga, str. 79-98.

Ravlić, S., Čepo, D. (2014). *Uvod u političku znanost*. Pravni fakultet u Zagrebu.

Richardson, J. (2006). *European Union: Power and Policy-Making*. Abingdon: Routledge.

Rodin, S. (1997). *Europska integracija i ustavno pravo*. Zagreb: IMO.

Rodin, S. (2003). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske. U: *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 53, br. 3-4.

Rodin, S. (2007). Regulatorna autonomija država članica i ustavna osnova za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji. U: Barbić, J. (ur.). *Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji: ograničenje suverenosti i afirmacija državnosti*. Zagreb: HAZU.

Rodin, S., Ćapeta, T. (ur.). (2008). *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*. Zagreb: Znanje.

Rodin, S., Ćapeta, T., Goldner Lang (ur.). (2009). *Reforma Europske unije - Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine.

Rodin, S. (2011). *Pravo Europske unije i pravni poredak Republike Hrvatske nakon 20 godina hrvatskog Ustava*. Zagreb: HAZU.

Roksandić, Drago (ur.). (2004.). *Uvod u komparativnu historiju*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.

Rose, R. (1971). *Governing without Consensus*. *An Irish Perspective*. Boston: Beacon Press.

Rose, R. (2005). *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*. London: Routledge.

Rustow, D. A. (1970). Transitions to Democracy. *Comparative Politics*, 2(3): 337-363.

Sabol, Ž. (ur.). (1992). *Sabor Republike Hrvatske 1990. - 1992*. Zagreb: Sabor Republike Hrvatske.

Sabol, Ž. (ur.). (1999). *Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora 1995. - 1999*. Zagreb: Hrvatski državni sabor.

Sabor.hr (2011). Saborsko izaslanstvo zadovoljno raspravom u Europskom parlamentu. http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=41803&sec=4332pristupljeno (pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. *An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York.

Sartori, G. (2002). *Stranke i stranački sustavi.* Zagreb: Politička kultura.

Sartori, G. (2003). *Uporedni ustavni inženjering*. Beograd: Filip Višnjić, str. 19.-100.

Saurugger, S. (2013). *Teorije i koncepti europske integracije*. Zagreb: Politička misao i Centar za europske studije.

Schmitter, P. C. (1995). Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe. U: Gunther, R., Diamandouros, P. N., Puhle, H. (ur.). *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective.* Baltimore, str. 231-260.

Shugart, M. S, Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, M. S. (1993). Of Presidents and Parliaments. *East European Constitutional Review*, 2(1): 30-32.

Smelser, N. (1976). *Comparative Methods in the Social Sciences*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Smerdel, B. (1990). Zakon o izboru odbornika i zastupnika SR Hrvatske. *Naše teme*, 3-4: 435-448.

Smerdel, B. (1999). Politička etika, ustavna vladavina i sukob interesa. *Vladavina prava*, 3/1999, str. 57-85.

Smerdel, B. (2001). Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava. *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, 6/2001, str. 1149-1162.

Smerdel, B. (2010). Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1/2010, str. 7-44.

Smerdel, B. (2010). Odgovornost Vlade u europskom kontekstu: kako europske (parlamentarne) institucije „rade svoj posao". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 3-4/2010, str. 5-27.

Smerdel, B. (2012). Kraj tranzicije i nužnost konsolidacije pravnog sustava. *Hrvatska pravna revija* 12(2012)2.

Smerdel, B. (2012). *O ustavima i ljudima*. Zagreb: Informator.

Smerdel, B. (2013). *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine.

Smerdel, B., Sokol, S. (2009). *Ustavno pravo.* Zagreb: Narodne novine.

Smerdel, B., Gardašević, Đ. (ur.). (2011). *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*. Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo.

Steiner, J. (1974). *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland.* Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Stepan, A., Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, 46 (1): 1-22.

Stepan, A., Skach, C. (1994). Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective. U: Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, str. 119-136.

Stubbs, P. (2008). Reflections on international actors and the making of social policy in Croatia. *Revija za socijalnu politiku*, 15(3): 365-378.

Stubbs, P., Zrinščak, S. (2010). Social protection and social inclusion from Lisbon to Europe 2020. U: Samardžija, V., Butković, H. (ur.). *From the Lisbon Strategy to Europe 2020.* Zagreb: Institute for International Relations, str. 163-184.

Street, J. (2003). *Masovni mediji, politika i demokracija*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Šutić, B. (2011). *Državno i političko uređenje Republike Hrvatske*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.

Toma, I. (2011). „Optužnica protiv HDZ-a zbog Fimi medije na sud ide prije izbora?" http://www.vecernji.hr/hrvatska/optuznica-protiv-hdz-a-zbog-fimi-medije-na-sud-ide-prije-izbora-349155(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Thody, P. (1997). *An Historical Introduction to the European Union*. London: Routledge.

Tomić, Z. (2008). *Odnosi s javnošću - teorija i praksa*. Zagreb i Sarajevo: Synopsis.

Večernji.hr (2013). Izvješće o monitoringu. http://www.vecernji.hr/hrvatska/fule-morate-nastaviti-s-reformama-posebno-u-gospodarstvu-529775(pristupljeno: 13. 7. 2013.).

Verney, D. V. (1998). Parlamentarna i predsjednička vlast. U: Lijphart, A. (ur.). *Parlamentarna ili predsjednička vlast?* Zagreb: Politička misao, str. 30-44.

Vujčić. V. (2008). *Kultura i politika*. Zagreb: Politička kultura.

Vujčić, V. (2011). *Politička kultura demokracije.* Zagreb: Panliber.

Wallace, H., Pollack, M., Young, A. (ur.). (2010). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Whitehead, L. (1996a). Comparative Politics: Democratization Studies. U: Goodin, R. E., Klingemann, H. (ur.). *The New Handbook of Political Science*, Oxford. Oxford University Press.

Whitehead, L. (1996b). *The International Dimensions of Democratization*. Oxford: Oxford University Press.

Whiteley, P. (1999). The Origins of Social Capital. U: Van Deth, J., Maraffi, M., Newton, K., Whiteley, P. (ur). *Social Capital and European Democracy*. London: Routledge, str. 25.

Zakošek, N. (1994). The Croatian Parliament During the Period of Democratic Transition: Constitutional and Policy Aspects. U: Ágh, A. (ur.). *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies, str. 86-96.

Zakošek, N. (2001). Struktura biračkog tijela i političke promjene u siječanjskim izborima 2000. U: Kasapović, M. (ur.). *Hrvatska politika 1990.-2000.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 99-122.

Zakošek, N. (2002). *Politički sustav Hrvatske.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Zajc, D. (2004). *Razvoj parlamentarizma: Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Yin, R. (2007). *Studija slučaja - dizajn i metode*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Ostali izvori

Pregled dokumenata RH – EU iz procesa pristupanja

(kronološkim redom, dostupno na mrežnim stranicama)

(2001.)

Hrvatski sabor
Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica
Narodne novine - Međunarodni ugovori br. 14, 27. 12. 2001.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/327917.html
(pristupljeno: 13.7.2013.)

Hrvatski sabor
Zakon o potvrđivanju Privremenog sporazuma o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice
Narodne novine - Međunarodni ugovori br. 15, 28. 12. 2001.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/328073.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2002.)

Ministarstvo vanjskih poslova Republike Hrvatske
Objava o stupanju na snagu Privremenog sporazuma o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europske zajednice, s druge strane
Narodne novine - Međunarodni ugovori br. 3, 22. 2. 2002.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/327788.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor

Rezolucija o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji
Narodne novine br. 153, 20. 12. 2002.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310248.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2003.)

Vlada Republike Hrvatske
Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji - 2003. godine
Narodne novine, br. 30, 27. 2. 2003.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/305002.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2004.)

Europski parlament
European Parliament decision on the number of interparliamentary delegations, delegations to joint parliamentary commitees and delegations to parliamentary cooperation commitees
P5_TA(2004)0166, 7.4.2004.
http://www.europarl.europa.eu/registre/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2004/03-10/0166/P5_TA(2004)0166_EN.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Opinion on Croatia'Application for Membership of the European Union
COM (2004) 257 final, 20. 4. 2004.
Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji
http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/040420_avis.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europski parlament

European Parliament recommendation to the Council on the application by Croatia for accession to the European Union (2003/2254(INI))
P5_TA(2004)0273, 29.4.2004.
http://www.europarl.europa.eu/registre/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2004/04-01/0273/P5_TA(2004)0273_EN.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europsko vijeće
Brussels European Council: 17 - 18 June 2004: Presidency Conclusions
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/81742.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vijeće Europske unije
Council Decision of 13 September 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Croatia (2004/648/EC)
Official Journal of the European Union L 297, 22. 9. 2004.
Odluka Vijeća o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu s Hrvatskom (2004/648/EC)
Službeni list Europske unije L 297, 22. 9. 2004.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:297:0019:0028:EN:PDF
http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=14736
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Odluka o imenovanju izaslanstva Hrvatskoga sabora u Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje
Narodne novine br. 147, 22. 10. 2004.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/313219.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.).

Hrvatske parlamentarne političke stranke

13. 12. 2004.
Izjava hrvatskih parlamentarnih stranaka o početku pregovora Republike Hrvatske i EU
http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1251
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2005.)

Ministarstvo vanjskih poslova Republike Hrvatske
Objava o stupanju na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske s jedne strane, i Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane
Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 1, 14. 1. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/327345.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vlada Republike Hrvatske
Odluka o imenovanju voditeljice i zamjenika voditeljice Državnog izaslanstva za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, te glavnog pregovarača
Narodne novine, br. 11, 21. 1. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/287705.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora
Narodne novine br. 12, 24. 1. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/287714.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Izjava Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj uniji
Narodne novine br. 12, 24. 1. 2005.

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/287712.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Deklaracija o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji
Narodne novine br. 12, 24. 1. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/287713.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2005. godinu
Narodne novine br. 21, 14. 2. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/287893.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Odluka o imenovanju predsjednika, potpredsjednika i članova Nacionalnog odbora
Narodne novine br. 33, 14. 3. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/288168.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vlada Republike Hrvatske
Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske EU
Narodne novine br. 49, 15. 4. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/288473.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vlada Republike Hrvatske

Odluka o imenovanju članova Državnog izaslanstva Republike Hrvatske za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, članova Pregovaračke skupine za vođenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, voditelja radnih skupina za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora – pravne stečevine Europske nije, članova Ureda glavnog pregovarača i članova Tajništva pregovaračke skupine
Narodne novine br. 49, 15. 4. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/288474.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Zakon o potvrđivanju Protokola uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih država članica s druge strane, kako bi se uzelo u obzir pristupanje Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipar, Republike Mađarske, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike Europskoj uniji
Narodne novine - Međunarodni ugovor br. 7, 24. 8. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/327414.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
3. 10. 2005.
Negotiating framework for Croatia
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Ministarstvo vanjskih poslova
3. 10. 2005.
Opće stajalište Republike Hrvatske
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/opca-stajalista.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Rezolucija o strategijskim odrednicama pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom
Narodne novine br. 122, 19. 10. 2005.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/289791.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Croatia 2005 Progress Report
SEC (2005) 1424, 9. 11. 2005.
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
2005 Enlargement Strategy Paper
COM(2005)561 final, 9. 11. 2005.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0561
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2006.)

Hrvatski sabor
Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o EU i pripremama za članstvo
Narodne novine br. 13, 6. 2. 2006.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/126067.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU za 2006.
Narodne novine br. 13, 6. 2. 2006.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/126066.html

(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vijeće Europske unije
Council Decision of 20 February 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision 2004/648/EC (2006/145/EC)
Official Journal of the European Union L 55, 25. 2. 2006.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006D0145
Odluka Vijeća o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanima u Pristupnom partnerstvu s Hrvatskom (2006/145/EC)
Službeni list Europske unije L 55, 25. 2. 2006.
(pristupljeno, 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Croatia 2006 Progress Report
SEC(2006) 1385, 8. 11. 2006.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf
Hrvatska: Izvješće o napretku za 2006. godinu
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 - 2007: including annexed special report on the EU' s capacity to integrate new members
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0649:FIN:EN:PDF
COM (2006) 649 final, 8. 11. 2006.
Priopćenje Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: „Strategija proširenja i glavni izazovi 2006. - 2007.“
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2007.)

Hrvatski sabor

Plan usklađivanja zakonodavstva Rerpublike Hrvatske s pravnom stečevinom EU za 2007. Narodne novine br. 22, 26. 2. 2007.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/297255.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision 2006/145/EC
COM (2007) 658 final, 6. 11. 2007.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/croatia_accession_partnership_en.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Croatia 2007 Progress Report
SEC(2007) 1431, 6. 11. 2007.
Hrvatska: Izvješće o napretku za 2007. godinu
http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/Izvijesce_o_napretku_RH_2007_hrv.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Enlargement Strategy and Main Challenges 2007 - 2008
COM (2007) 663 final, 6. 11. 2007.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_en.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Izvješće o analitičkom pregledu zakonodavstva (screeningu) za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava
MD 210/07, 27. 6. 2007.
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/3/23.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_23_hr_internet_en.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2008.)

Vijeće Europske unije
Council Decision of 12 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision 2006/145/EC (2008/119/EC)
Official Journal of the European Union L 42/51, 16. 2. 2008.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0051:0062:EN:PDF
Odluka Vijeća o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanima u Pristupnom partnerstvu s Hrvatskom kojom se opoziva Odluka 2006/145/EZ (2008/119/EZ)
Službeni list Europske unije L 42/51, 16. 2. 2008.
http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/pregovori/izvjesca/europska-komisija0/
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU za 2008.
Narodne novine br. 30, 12. 3. 2008.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/338462.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europski parlament
European Parliament resolution of 10 April 2008 on Croatia's 2007 progress report (2007/2267(INI))
P6_TA (2008) 0120, 10. 4. 2008.
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0120+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Croatia 2008 Progress Report
SEC(2008) 2694 final, 5. 11. 2008.
http://www.refworld.org/docid/4912e6f92.html
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf
Hrvatska: Izvješće o napretku za 2008.
http://www.zg-ugostitelj.hr/userfiles/file/Izvijesce_o_napretku_RH_2008.pdf
http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/pregovori/izvjesca/europska-komisija0/
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Enlargement Strategy and Main Challenges 2008 - 2009
COM (2008) 674 final, 5. 11. 2008.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2009.)

Hrvatski sabor
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU za 2009.
Narodne novine br 24, 23. 2. 2009.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_02_24_529.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europski parlament
European Parliament resolution of 12 March 2009 on the Croatia 2008 progress report
P6_TA (2009)0133, 12. 3. 2009.
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2009-0133

(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Croatia 2009 Progress Report
SEC(2009) 1333, 14. 10. 2009.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_rapport_2009_en.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:1333:FIN:EN:PDF
Hrvatska: Izvješće o napretku za 2009.
http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/pregovori/izvjesca/europska-komisija0/
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Enlargement Strategy and Main Challenges 2009 - 2010
COM(2009) 533, 14. 10. 2009.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2010.)

Vlada Republike Hrvatske
Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/4/23.pdf
(pristupljeno, 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Plan zakonodavnih aktivnosti za završetak pregovora o punopravnom članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji
Narodne novine br. 30, 5. 3. 2010.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_03_30_691.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Croatia 2010 Progress Report
SEC(2010) 1326, 9. 11. 2010.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1326:FIN:EN:PDF
Hrvatska: Izvješće o napretku za 2010.
http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/Izvijesce_EK_o_napretku_RH_2010.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Enlargement Strategy and Main Challenges 2010 - 2011
COM(2010) 660, 9. 11. 2010.
Priopćenje Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Strategija proširenja i glavni izazovi 2010. - 2011.“
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Izmjena Deklaracije o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU
Narodne novine br. 135, 6. 12. 2010.
http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2011.)

Europski parlament
European parliament resolution of 16 February 2011 on the 2010 progress report on Croatia
P7_TA(2011)0059, 16. 2. 2011.
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0059+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN

(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU za 2011. Narodne novine br. 22, 18. 2. 2011.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_02_22_455.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Interim Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Reforms in Croatia in the Field of Judiciary and Fundamental Rights (Negotiation Chapter 23)
COM (2011) 110, 2. 3. 2011.
Privremeno izvješće Vijeću i Europskom parlamentu o reformama u Hrvatskoj na polju pravosuđa i temeljnih prava (Poglavlje 23.), od 2. 3. 2011.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/hp/interim_report_hr_ch23_en.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vlada Republike Hrvatske
Prvo izvješće Vlade RH o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, slijedom Privremenog izvješća Europske komisije od 2. 3. 2011.
http://migracije.org/files/2011%20O%C5%BEujak,%20Prvo%20izvje%C5%A1ce%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20o%20ispunjavanju%20mjerila%20za%20zatvaranje%20Poglavlja.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vlada Republike Hrvatske
Izvješće Vlade RH o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/5/p23.pdf
(pristupljeno, 13. 7. 2013.)

Vlada Republike Hrvatske

Dodatak na pregovaračko stajalište Hrvatske u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/4/23a.pdf
(pristupljeno, 13. 7. 2013.)

European Union Common Position
Chapter 23 Judiciary and fundamental rights
Bruxelles, 29. 6. 2011. (CONF - HR 16)
http://euinfo.pravo.hr/userfiles/file/ad00029_en11.pdf
Zajedničko stajalište EU za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/ZSEUHR/23.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

European Union Common Position
Chapter 35 Other issues (Item 7: Monitoring and Safeguards)
Bruxelles, 29. 6. 2011. (CONF - HR 24)
Zajedničko stajalište EU za Poglavlje 35. Ostala pitanja
http://euinfo.pravo.hr/userfiles/file/ad00037_en11_PA.pdf
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/ZSEUHR/35g.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vijeće Europske unije
Accession Treaty: Treaty concerning the accession of the Republic of Croatia
Council of the European Union, 14409/11, 7 November 2011
http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014409%202011%20INIT
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vijeće Europske unije
Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske
Vijeće Europske unije, 14409/11, 7. studenoga 2011.
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/111201-Ugovor%20o%20pristupanjuHR.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Croatia 2011 Progress Report
SEC (2011) 1200 final, 12. 10. 2011.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf
Hrvatska: Izvješće o napretku za 2011.
http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjesce_o_napretku_2011_FINAL.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Enlargement Strategy and Main Challenges 2011 - 2012
COM (2011) 666 final, 12. 10. 2011
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf
Priopćenje Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: „Strategija proširenja i glavni izazovi 2011 - 2012“
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Commission Opinion of 12 October 2011 on the application for accession to the European Union by the Republic of Croatia
Official Journal of the European Union L 112, 24. 4. 2012.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2012:112:TOC
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Deklaracija o promicanju europskih vrijednosti u jugoistočnoj Europi
Narodne novine br. 121, 28. 10. 2011.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_10_121_2379.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Infomacija o rezultatima pristupnih pregovora s Republikom Hrvatskom

http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111123-Elarg-info-HR.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europski parlament
European Parliament legislative resolution of 1 December 2011 on the accession to the European Union of the Republic of Croatia (14409/2011-C7-0252/2011-2011/0805 (NLE))
Official Journal of the European Union L 112, 24. 4. 2012.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2012:112:TOC
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Vijeće Europske unije
Decision of the Council of the European Union of 5 December 2011 on the admission of the Republic of Croatia to the European Union
Official Journal of the European Union L 112, 24. 4. 2012.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2012:112:TOC
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Izmjena Deklaracije o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji
Narodne novine br. 151, 23. 12. 2011.
http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Prethodna odluka Hrvatskoga sabora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji
Narodne novine br. 151, 23. 12. 2011.
http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor

Odluka o raspisivanju državnog referenduma o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji
Narodne novine br. 151, 23. 12. 2011.
http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2012.)

Hrvatski sabor
Deklaracija o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji kao strateškom interesu Republike Hrvatske
Narodne novine br. 11, 25. 1. 2012.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_01_11_282.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2012. godinu
Narodne novine br. 25, 28. 2. 2012.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_02_25_639.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor
Zakon o potvrđivanju Ugovora između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Europske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji
Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 2, 28. 3. 2012.

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2012_03_2_25.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Communication from the Commission to the European Parliament and the Council
Monitoring report on Croatia's accession preparations
COM(2012)186 final, 24. 4. 2012.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0186:FIN:EN:HTML
Priopćenje Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Izvješće o praćenju priprema Hrvatske za pristupanje
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Commission staff working document Comprehensive Monitoring Report on Croatia accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership
SWD (2012)338 final, 10. 10. 2012.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0338:FIN:EN:HTML
Radni dokument Komisije Sveobuhvatno izvješće o praćenju Hrvatske priloženo uz Priopćenje Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o glavnim nalazima Sveobuhvatnog izvješća o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u
SWD (2012) 338 final, 10. 10. 2012.
http://www.mvep.hr/files/file/2012/121108_izvjesceEK.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia' state of preparedness for EU membership
COM(2012) 601 final, 10. 10. 2012.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0601:FIN:EN:HTML
Priopćenje Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o glavnim nalazima Sveobuhvatnog izvješća o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u
COM (2012) 601 final, 10. 10. 2012.
http://www.mvep.hr/files/file/2012/121108_priopcenje_EK_izvijesce.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

(2013.)

Hrvatski sabor
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU za 2013. godinu
Narodne novine br. 18, 15. 2. 2013.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_18_300.html
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Europska komisija
Priopćenje Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Izvješće o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU
COM (2013) 171 final, 26. 3. 2013.
http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/130326-MR-Izvjesce_RD_HRVF.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Integralni tekstovi (fonogrami) saborskih rasprava o aktima podnesenima Hrvatskom saboru

(kronološkim redom navođenja u radnji - s mrežnih stranica Sabora)
(http://edoc.sabor.hr/Fonogrami.aspx; http://edoc.sabor.hr/Akti.aspx)

Izvješće o radu Nacionalnog odbora za 2005.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=6949
Rasprava o Izvješću 11. 5. 2006.

http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=3047&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu Nacionalnog odbora za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2006.
(rasprava nije provedena)
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=7969
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu Nacionalnog odbora za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2007.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=20677
Izvješće o radu Nacionalnog odbora za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2008.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=20735
Objedinjena rasprava o izvješćima 16.10 2008.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=12699&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu Nacionalnog odbora za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2008.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=21046
Rasprava o Izvješću 18. 2. 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=12862&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu Nacionalnog odbora za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=21610
Rasprava o Izvješću 28. 10. 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13164&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu Nacionalnog odbora za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=21990
Rasprava o Izvješću 21. 4. 2010.

http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13302&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu Nacionalnog odbora za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22334
Rasprava o Izvješću 25. 11. 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13524&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu Nacionalnog odbora za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22774
Rasprava o Izvješću 27.5.2011.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13755&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu Nacionalnog odbora za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2011.
(rasprava nije provedena)
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=23140
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Informacija Vlade o tijeku i rezultatima pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=23496
Rasprava o Informaciji 19. 1. 2012.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13949&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13.7. 2013.)

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (P.Z.E.570), prvo čitanje
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22202
Rasprava o Prijedlogu zakona 8. 7. 2010
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13385&type=HTML&singleTDR=False

(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Ministarstvo uprave (2010) Javna rasprava o Prijedlogu zakona o izmjenama ZPPI-a
http://www.uprava.hr/default.aspx?id=281 (7.10.2011.)
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (P.Z.E.570), drugo čitanje
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22202
Rasprava o Konačnom prijedlogu zakona 3. 12. 2010
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13538&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Prijedlog zakona o povjereniku za informacije (P. Z. 562), Kluba zastupnika SDP-a
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22172
Rasprava o Prijedlogu zakona 24. 2. 2011.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13632&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Prijedlog i Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (P.Z.E.799), hitni postupak
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22920
Rasprava o Prijedlogu i Konačnom prijedlogu zakona 27. 5. 2011.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13736&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22000
Rasprava o Izvješću 20. i 28. 5. 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13325&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće Agencije za zaštitu osobnih podataka o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2010.
(rasprava nije provedena)
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22818
http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2014/04/IZVJESCE-O-PROVEDBI-ZAKONA-O-PRAVU-NA-PRISTUP-INFORMACIJA-ZA-2010.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće Agencije za zaštitu osobnih podataka o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2011.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=23785
http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2014/04/IZVJESCE-O-PROVEDBI-ZAKONA-O-PRAVU-NA-PRISTUP-INFORMACIJAMA-ZA-2011.pdf
Rasprava o Izvješću 18. 5. 2012.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=14061&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije za 2009.
http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/64-2009/676-izvjesce-o-pojavama-diskriminacije-za-2009
Izvješće Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina s rasprave o Izvješću pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije za 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22374
Rasprava o Izvješću pučkog pravobranitelja 5. 11. 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13490&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije za 2010.
(rasprava nije provedena)
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=23144

http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/55-2010/661-izvjesce-o-pojavama-diskriminacije-za-2010
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije za 2011.
http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/62-2011/674-izvjee-o-pojavama-diskriminacije-za-2011
Rasprava o Izvješću 25. 10. 2012.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=14231&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22049
http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/64-2009/677-izvjesce-za-2009
Rasprava o Izvješću 10. 6. 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13340&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22878
http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/55-2010/662-izvjesce-za-2010
Rasprava o Izvješću 9. 6. 2011.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13766&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2011.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=23789
http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/62-2011/673-izvjesce-za-2011-godinu
Rasprava o Izvješću 24.5.2012.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=14063&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina o Prijedlogu i Konačnom priejdlogu zakona o pučkom pravobranitelju, hitni postupak (P. Z. 99) od 20. 6. 2012.
http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=48961
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće Državnog ureda za reviziju o reviziji financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka za 2007.
http://www.revizija.hr/izvjesca/2007-stranke/izvjesce-o-obavljenoj-reviziji-financijskih-izvjestaja-i-poslovanja-politickih-stranaka-i-nezavis.pdf
Rasprava o Izvješću DUR-a za 2007. na 7. sjednici u 6. sazivu 26. 11. 2008.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=12755&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće Državnog ureda za reviziju o reviziji financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka za 2008.
http://www.revizija.hr/izvjesca/2008-stranke/izvjesce-o-obavljenoj-reviziji-financijskih-izvjestaja-i-poslovanja-politickih-stranaka-i-nezavis.pdf
Rasprava o Izvješću DUR-a za 2008. na 14. sjednici u 6. sazivu 30. 10. 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13173&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće Državnog ureda za reviziju o reviziji financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka za 2009.
http://www.revizija.hr/izvjesca/2010-stranke-2009/izvjesce-o-obavljenoj-financijskoj-reviziji-politickih-stranaka-i-nezavisnih-zastupnika-za-2009.pdf
Rasprava o Izvješću DUR-a za 2009. na 20. sjednici u 6. sazivu 23. 11. 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13517&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Prijedlog i Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (P. Z. 820), hitni postupak

http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22975
Rasprava o Prijedlogu i Konačnom prijedlogu zakona na 23. sjednici u 6. sazivu 20. 5. 2011.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13742&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno 13.7.2013.)

Izvješće Državnog izbornog povjerenstva o provedenom nadzoru financiranja izborne promidžbe za parlamentarne izbore provedene 3. i 4. 12. 2011.
http://www.izbori.hr/izbori/dip_ws.nsf/0/5740EBF523B42CE5C12579A3005AD353/$file/Izvjesce_o_provedenom_nadzoru_finaciranja_izb_promidzbe_Sabor.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Izvješće Državnog ureda za reviziju o reviziji financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka za 2010.
http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-stranke-2010/izvjesce_politickih_stranaka_i_nezavisnih_zastupnika_za_2010.pdf
Rasprava o Izvješću DUR-a za 2010. na 3. sjednici u 7. sazivu 7. 3. 2012.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13993&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Godišnje izvješće Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa za 2006. i 2007.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=20041
Rasprava o Izvješću za 2006. i 2007. na 3. sjednici u 6. sazivu 6. 3. 2008.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=12468&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Godišnje izvješće Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa za 2008.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=21429
Rasprava o Izvješću za 2008. na 11. sjednici u 6. sazivu 9. 7. 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13064&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Godišnje izvješće Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa za 2009.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22044
Rasprava o Izvješću za 2009. na 18. sjednici u 6. sazivu 8. 7. 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=13383&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Godišnje izvješće Povjerenstva za 2010.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=22913
(rasprava nije provedena)
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Godišnje izvješće Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa za 2011.
http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=23901
Rasprava o Izvješću za 2011. na 5. sjednici u 7. sazivu 25. 10. 2012.
http://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=14236&type=HTML&singleTDR=False
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Propisi Republike Hrvatske i druge informacije

(kronološkim redom navođenja u radnji)

Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 56/1990.
Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske od 25. 6. 1991. *Narodne novine*, 31/1991.
Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske od 25. 6. 1991. *Narodne novine*, 31/1991.
Odluka o raskidu državnopravnih sveza s ostalim republikama i pokrajinama SFRJ od 8. 10. 1991. *Narodne novine*, 53/1991.
Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 135/1997.
Promjena Ustava Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 113/2000.
Promjena Ustava Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 28/2001.

Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 41/2001 (pročišćeni tekst).

Promjena Ustava Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 76/2010.

Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 85/2010 (pročišćeni tekst).

Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 21/1990.

Poslovnik Sabora Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 17/1992.

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 59/1992.

Poslovnik Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 24/1993.

Poslovnik Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 55/1995.

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 99/1995.

Izmjene i dopune Poslovnika Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 89/1998.

Poslovnik Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora. *Narodne novine*, 71/2000.

Izmjene i dopune Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora. *Narodne novine*, 129/2000.

Poslovnik Županijskog doma Hrvatskoga sabora. *Narodne novine*, 15/2001.

Izmjene i dopune Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora. *Narodne novine*, 117/2001.

Izmjene i dopune Poslovnika Hrvatskoga sabora. *Narodne novine*, 58/2004.

Izmjene i dopune Poslovnika Hrvatskoga sabora. *Narodne novine*, 39/2008.

Izmjene i dopune Poslovnika Hrvatskoga sabora. *Narodne novine*, 81/2012.

Poslovnik Hrvatskog sabora. *Narodne novine*, 81/2013.

Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika. *Narodne novine*, 7/1990.

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Društveno-političko vijeće Sabora Socijalističke Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 7/1990.

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Vijeće udruženog rada Sabora Socijalističke Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 7/1990.

Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 22/1992.

Zakon o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 33/1992.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 1/1993.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 68/1995.

Zakon o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 77/1995.

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor. *Narodne novine*, 116/1999.

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora. *Narodne novine*, 116/1999.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor. *Narodne novine*, 53/2003.

Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. *Narodne novine*, 19/2007.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. *Narodne novine*, 145/2010.

Zakon o suradnji Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske u europskim poslovima. *Narodne novine*, 81/2013.

Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, 172/2003.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, 144/2010.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, 77/2011.

Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, 25/2013.

Zakon o pučkom pravobranitelju. *Narodne novine* 60/1992.

Zakon o pučkom pravobranitelju. *Narodne novine*, 125/2011.

Zakon o pučkom pravobranitelju. *Narodne novine*, 76/2012.

Zakon o suzbijanju diskriminacije. *Narodne novine*, 85/2008.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. *Narodne novine*, 155/2002.

Zakon o ravnopravnosti spolova. *Narodne novine*, 82/2008.

Zakon o istospolnim zajednicama. *Narodne novine*, 116/2003.

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa. *Narodne novine*, 77/08, 107/09.

Zakon o Pravosudnoj akademiji. *Narodne novine*, 153/2009.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj akademiji. *Narodne novine*, 127/2010.

Zakon o državnom odvjetništvu. Narodne novine, 76/09.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu. *Narodne novine*, 153/09.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu. *Narodne novine*, 116/2010.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu. *Narodne novine*, 57/2011.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu. *Narodne novine*, 130/2011.

Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu. *Narodne novine*, 84/2008.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu. *Narodne novine*, 75/2009.

Zakon o Državnom sudbenom vijeću. *Narodne novine*, 58/1993.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću. *Narodne novine* 49/1999.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću. *Narodne novine*, 129/00.

Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. 3. 2000. *Narodne novine*, 31/2000.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću. *Narodne novine*, 150/2005.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću. *Narodne novine*, 153/2009.

Zakon o Državnom sudbenom vijeću. *Narodne novine*, 116/2010.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću. *Narodne novine*, 57/2011.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima. *Narodne novine*, 129/2000.

Zakon o sudovima. *Narodne novine*, 150/2005.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima. *Narodne novine*, 16/2007.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima. *Narodne novine*, 113/2008.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima. *Narodne novine*, 153/2009.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima. *Narodne novine*, 116/2010.

Zakon o političkim strankama. *Narodne novine*, 76/1993.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o političkim strankama. *Narodne novine*, 111/1996.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o političkim strankama. *Narodne novine*, 164/1998.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o političkim strankama. *Narodne novine*, 36/2001.

Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. *Narodne novine*, 1/2007.

Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. *Narodne novine*, 24/2011.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. *Narodne novine*, 61/2011.

Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske. Narodne novine, 105/2004.

Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. *Narodne novine*, 151/2003, 110/2007, 45/2011, 143/2012.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. *Narodne novine*, 163/2003.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. *Narodne novine*, 94/2004.

Zakon o dopuni Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. *Narodne novine*, 48/2005.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. *Narodne novine*, 141/2006.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. *Narodne novine*, 60/2008.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Narodne novine, 38/2009.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. *Narodne novine*, 92/2010.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. *Narodne novine*, 26/2011.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi. *Narodne novine*, 125/2008.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. *Narodne novine*, 62/2008.

Pravosudna akademija (2010). *Pravilnik o provođenju i ocjenjivanju pisanog i usmenog ispita za upis kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike.* http://www.pak.hr/clanak/pravni-propisi-6552.html (pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Pravosudna akademija (2010). *Pravilnik o sadržaju i metodama provođenja psihološkog testa kandidata za prijem u Državnu školu.* http://www.pak.hr/clanak/pravni-propisi-6552.html (pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Državno sudbeno vijeće (2010). *Metodologija izrade ocjene sudaca.* http://www.dsv.pravosudje.hr/index.php/dsv/novosti/metodologija_izrade_ocjene_sudaca (pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Državno sudbeno vijeće (2010). *Pravilnik o načinu, provođenju i ocjenjivanju provjere znanja i razgovora kandidata u postupku imenovanja na sudačku dužnost*. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_03_32_752.html (pristupljeno: 13 .7. 2013.) *Narodne novine, 32/2010*.

Državno sudbeno vijeće (2011). *Pravilnik o vrednovanju u postupku imenovanja sudaca.* http://www.dsv.pravosudje.hr/index.php/dsv/propisi/pravilnik_o_vrednovanju_u_postupku_imenovanja_sudaca (pristupljeno: 13. 7. 2013.) *Narodne novine*, 73/2011.

Državno sudbeno vijeće (2011). *Pravilnik o vrednovanju u postupku imenovanja predsjednika sudova*.http://www.dsv.pravosudje.hr/index.php/dsv/propisi/pravilnik_o_vrednovanju_u_postupku_imenovanja_predsjednika_sudova (pristupljeno: 13. 7. 2013.) *Narodne novine*, 73/2011.

Pravosudna akademija (2013). *Pravilnik o završnom ispitu i završnoj ocjeni u Državnoj školi.* http://pak.hr/cke/propisi,%20zakoni/Pravilnik%20o%20zavrsnom%20ispitu%20i%20zavrsnoj%20ocjeni%20u%20Drzavnoj%20skoli.pdf (pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Pravosudna akademija (2013). *Propisi*. http://www.pak.hr/clanak/propisi-6339.html (pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Hrvatski sabor (2001). *Zapisnik 3. sjednice Odbora za europske integracije Hrvatskog sabora*.: Klasa: 021-17/01-31/03; Urbroj: 612/22-01-02, od 29. 3. 2001.

Vlada Republike Hrvatske (2004). *Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Europe*: Klasa: 011-01/04-01/01; Urbroj: 5030109-04-01, od 25. 11. 2004.

Vlada Republike Hrvatske (2011). *Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU*. Narodne novine, 93/2011.

Vlada Republike Hrvatske (2005 - 2006). *Odluka Vlade o postupku izrade i usvajanja Pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske u pregovorima o pristupanju Republike Hrvatske EU:* Klasa: 910-04/00-03/06, urbroj: 5030109-05-30, od 15. 4. 2005. i urbroj: 5030109-06-18, od 20. 4. 2006.

Vlada Republike Hrvatske/Ministarstvo pravosuđa (2008). *Strateška studija za izradu jedinstvenih, objektivnih i transparentnih kriterija za ulazak u sudačku i državnoodvjetničku profesiju i osnivanje Državne škole za pravosudne dužnosnike*, od 19. 12. 2008.

Vlada Republike Hrvatske (2010). *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije – Revizija.* https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/revidirani%20AP.PDF (pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (2011). *Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske*.http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/10522_Ugovor_o_pristupanju.pdf (pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Pravo Europske unije i drugi akti međunarodnog prava

(kronološkim redom navođenja u radnji)

Europska komisija (24. 5. 2000.)
Studija izvedivosti za otvaranje pregovora za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
(COM(2000)311)

Vijeće Europe (27. 11. 2008.)
Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205)
Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima

Otvorena za pristup od 18. 6. 2009.
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union
Official Journal of the European Union C 83, 30. 3. 2010. (2010/C 83/01)
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AC2010%2F083%2F01
Charter of Fundamental Rights of the European Union
Official Journal of the European Union C 83, 30. 3. 2010. (2010/C 83/02)
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12010P
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Lisabonski ugovor (pročišćena inačica)
Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Protokoli: Protokol (br.1) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnost, i drugi; Prilozi; Izjave priložene završnom aktu međuvladine konferencije na kojoj je usvojen Ugovor iz Lisabona; Tablice ekvivalenata; Povelja o temeljnim pravima EU
Službeni list Europske unije C 83, 30. 3. 2010. (2010/C 83/01)
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Treaty between the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Kingdom of Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovac Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom of Great

Britain and Northen Ireland (Member States of the European Union) and the Republic of Croatia concerning the accession of the Republic of Croatia to the European Union
Official Journal of the European Union L 112, 24.4. 2012. (OJ L 112, 24. 4. 2012.)
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2012:112:TOC
(pristupljeno: 13. 7. 2013.)

Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. 6. 2000. o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama neovisno o rasnom ili etničkom podrijetlu
Službeni list Europske unije L 180, 19. 7. 2000.

Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. 11. 2000. o općem okviru za jednako postupanje pri zapošljavanju i odabiru zvanja
Službeni list Europske unije L 303, 2. 12. 2000.

Direktiva Vijeća 75/117/EEC od 10. 2. 1975. o usklađivanju prava država članica u svezi s primjenom načela jednake plaće za muškarce i žene
Službeni list Europske unije L 045, 19. 2. 1975.

Direktiva Vijeća 76/207/EEC od 9. 2. 1976. o primjeni načela jednakog postupanja za muškarce i žene pri zapošljavanju, profesionalnom usavršavanju, napredovanju i uvjetima rada
Službeni list Europske unije, L 039, 14. 2. 1976.

Direktiva 2002/73EC Europskog parlamenta i Vijeća o izmjenama Direktive 76/207/EEC Vijeća o primjeni načela jednakog postupanja za muškarce i žene pri zapošljavanju, profesionalnom usavršavanju, napredovanju i uvjetima rada
Službeni list Europske unije L 269, 5. 10. 2002.

Preporuka Vijeća Europe br. R (94) Vijeća ministara državama članicama o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca, 13. 10. 1994.

Temeljna načela UN-a o nezavisnosti pravosuđa (A/RES/40/32), 29. 12. 1985.

Pravni propisi država izvan EU

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. *Službeni glasnik Republike Srbije*, 120/04, 54/2007, 104/09 i 36/10.

Zakon o Informacijskem pooblaščencu. *Uradni list Republike Slovenije*, 113/2005.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. *Uradni list Republike Slovenije*, 51/2006.

Popis internetskih stranica

http://www.sabor.hr (Hrvatski sabor)

http://www.mvep.hr (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova)

http://www.vlada.hr (Vlada Republike Hrvatske)

http://europa.eu (službene web stranice EU)

http://ec.europa.eu (Europska komisija)

www.europarl.europa.eu (Europski parlament)

www.consilium.europa.eu (Europsko vijeće, Vijeće Europske unije)

http://eur-lex.europa.eu (pretraživanje izvora prava EU)

http://www.nn.hr (Narodne novine)

www.zakon.hr (pravni portal pročišćenih zakonskih tekstova)

http://www.euinfo.pravo.hr (Europski dokumentacijski centar)

http://eu.pravo.hr/ejp (katedra za Europsko javno pravo)

http://www.entereurope.hr (informativni portal o EU)

Popis intervjua *(kronološkim redom izrade)*

Neven Mimica, 5. 7. 2011.

Vesna Pusić, 13. 7. 2011.

Željka Antunović, 13. 7. 2011.

Marija Pejčinović Burić, 14. 7. 2011.

Dražen Bošnjaković, 20. 9. 2011.

Ana Lovrin, 21. 9. 2011.

Denis Čajo, 12. 10. 2011.

Tatjana Tomić, 12. 10. 2011.

Nenad Stazić, 12. 10. 2011.

Gordana Sobol, 13. 10. 2011.

Tonino Picula, 17. 10. 2011.

Furio Radin, 20. 10. 2011.

Ružica Đikić. 20. 10. 2011.

Vesna Lončarić, 24. 10. 2011.

Vjera Jukica, 28. 11. 2011.

Milorad Pupovac, 8. 2. 2012.

Gordan Jandroković, 10. 7. 2013.

Daniel Mondekar, 11. 7. 2013.

Vladimir Šeks, 11. 7. 2013.

Andrej Plenković, 19. 7. 2013.

Ivo Josipović, 23. 7. 2013.

Tatjana Briški, 29. 8. 2013.

Mate Granić, 30. 8. 2013.

Mato Arlović, 9. 9. 2013.

Gordana Genc, 24. 9. 2013.

O autorici

Sanja Šurina rođena je 13. 11. 1967. u Zagrebu gdje je 1986. završila Obrazovni centar za jezike. Iste je godine upisala studij novinarstva na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, na kojem je diplomirala u lipnju 1991. i stekla zvanje diplomiranog novinara. Tijekom studija radila je kao novinar suradnik u raznim medijima: Radio 101, Omladinska televizija (OTV) i dr.

Početkom Domovinskog rata angažirana je kao novinar u političkom tjedniku „Slobodna Hrvatska“, potom u tjedniku „Nedjeljna Dalmacija“, „Hrvatski vojnik“, te u dnevnim novinama „Slobodna Dalmacija“. Od 1992. do 1994. mobilizirana je u Ministarstvu obrane Republike Hrvatske, u Odjelu za informiranje, kao suradnik za odnose s javnošću.

Od 1994. do 1996. godine zaposlena je u Ministarstvu znanosti i tehnologije Republike Hrvatske, kao savjetnica u Upravi za visoko školstvo i postaje voditeljica hrvatskog nacionalnog CEEPUS ureda (Central European Exchange Program for University Studies) za međunarodnu razmjenu studenata i profesora srednje i istočne Europe.

Od 1996. zaprima mjesto voditeljice Službe za promidžbu u Hotelu „Dubrovnik“.

Od 2000. zaposlena je u Hrvatskom saboru, na radnom mjestu urednica-savjetnica u Službi za odnose s javnošću, na novinarskim i uredničkim poslovima u glasilu Hrvatskog sabora „Izvješća Hrvatskoga sabora“, a od 2009. uređuje online publikacije: „Izvješća Hrvatskoga sabora - Tjedni pregled“ i „Izvješća Hrvatskoga sabora – Međunarodna suradnja“, te edukativne letke Hrvatskoga sabora. Tijekom parlamentarnih izbora, te izbora za Predsjednika Republike Hrvatske angažirana je u Press centru Državnog izbornog povjerenstva. Zadužena je za organizaciju Press centra tijekom održavanja Konferencije predsjednika parlamenata država sudionica Procesa suradnje u jugoistočnoj Europi (Zagreb, 15.-17. travanj 2007.).

U organizaciji Europskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju ECPRD-a i Parlamenta Slovačke Republike sudjelovala je u radu konferencije „Conference on Parliamentary Public Relations“ i radionica na temu komuniciranja s javnošću nacionalnih parlamenata država članica EU (Bratislava, 22.-23. travanj 2004.), prilikom čega je održala izlaganje na temu „Public information policy of the Croatian Parliament“. Tijekom studijskog boravka u Bruxellesu u organizaciji Europskog parlamenta na parlamentarnom seminaru na temu: „Parliament' s communication policy and transparency in the context of the EU integration“, 1.

srpnja 2008. godine u Europskom parlamentu imala je izlaganje na temu „Transparency and communication policy of the Croatian Parliament in the EU context“.

Od 2006. do 2009. vanjska je suradnica Fakulteta političkih znanosti iz Zagreba - mentorica studentima diplomskog sveučilišnog studija novinarstva - usmjerenje „Odnosi s javnošću“, koji stručnu praksu obavljaju u Službi za odnose s javnošću Hrvatskoga sabora.

Od 2012. zamjenica je voditeljice Službe za građane i Edukativnog centra Hrvatskoga sabora. Organizira i izvodi programe edukativnih posjeta učenika srednjih škola i studenata Hrvatskom saboru. Organizira i prati provedbu programa volontiranja studenata Fakulteta političkih znanosti i Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u Hrvatskom saboru.

Sanja Šurina redovna je članica Hrvatskog novinarskog društva.

Popis radova i aktivnih sudjelovanja na znanstvenim skupovima:

Šurina, Sanja (2004) Public information policy of the Croatian Parliament. *Conference on Parliamentary Public Relations*. Bratislava, 22.-23. 4. 2004. (Znanstveni skupovi i radionice, Usmeno)

Šurina, Sanja (2008) Transparency and communication policy of the Croatian Parliament in the EU context. *Parliament' s communication policy and transparency in the context of the EU integration.* Brussels, 1. 7. 2008. (Znanstveni skupovi i radionice, Usmeno)

Šurina, Sanja (2008) Uloga Hrvatskoga sabora u informiranju javnosti. *Conference Learning Europe: Communication, Cooperation, Coordination*. Zadar, 17.-18. 10. 2008. (Znanstveni skupovi i radionice, Usmeno)

Šurina, Sanja (2008) Odnosi s javnošću u Hrvatskom saboru. U: Tomić, Zoran (ur.). *Odnosi s javnošću. Teorija i praksa*. Sarajevo: Synopsis, str. 1-3.

Šurina, Sanja (2012) Ljudska prava: pravo na pristup informacijama. Dug put do prava na pristup informacijama u Hrvatskoj. *Političke analize,* 3(9): 38-40.