

*Dr. sc. Tomislav Dagen, dipl. iur\**

*Marijana Majnarić, dipl. iur., doktorand\*\**

IZBOR PREDSTAVNIKA NARODA U  
ZAKONODAVNO TIJELO I NJIHOVA  
(NE)ODGOVORNOST (PРАВNA,  
POLITIČKA, MORALNA) U HRVATSKOM  
ZAKONODAVNOM OKVIRU

„By nature people submit to authority, but only  
a few are capable of cherishing moral principles.“

(Han Fei Tzu, 281 - 234 b.c.)

*Parlamentarni izbori imaju egzistencijalno i primarno značenje u svakoj demokratskoj zemlji. Parlamentarnim izborima i izborom predstavnika naroda u zakonodavno tijelo legitimira se postojeći politički sustav, daje legitimitet daljnjem političkom djelovanju vlasti putem izabranih predstavnika u smislu određivanja političke sudbine i političkog smjera države u narednom četverogodišnjem razdoblju. Izbor predstavnika naroda u zakonodavno tijelo svake demokratske države trebalo bi stoga predstavljati conditio sine qua non demokracije i demokratsko-parlamentarnog sustava, što uključuje poštivanje svih pravnih, političkih i moralnih načela od strane istih. Suvremena hrvatska povijest parlamentarne demokracije eklatantni je primjer evolucije kako samog izbornog sustava, tako i razvoja svijesti, (ne)odgovornosti (pravne, moralne, političke) izabranih predstavnika naroda u zakonodavno tijelo, s posebnim kompariranjem takvih vrijednosti do ulaska i nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju. Stoga cilj istraživanja i samog rada biti će u analiziranju i povezivanju razvoja izbornog sustava izbora predstavnika naroda u zakonodavno tijelo Republike Hrvatske, te je li se kroz razvoj istog, uz*

---

\* Koautor je naslovni predavač i rukovoditelj (šef) odsjeka u središnjoj službi – Tajnik Akademije za umjetnost i kulturu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, [tomislav.dagen@aukos.hr](mailto:tomislav.dagen@aukos.hr) (Republika Hrvatska)

\*\* Koautorica je samostalna ustavnosudska savjetnica na Ustavnom sudu Republike Hrvatske, [marijana\\_majnarić@usud.hr](mailto:marijana_majnarić@usud.hr) (Republika Hrvatska)

*prikazane teorijske koncepcije odgovornosti utjecalo na (ne)odgovornost izabranih predstavnika naroda u zakonodavno tijelo.*

Ključne reči: *Izborni sustav(i). – Parlamentarni izbori. – Izbor predstavnika naroda. – Odgovornost predstavnika naroda.*

## 1. UVOD

Prema Nohlenu političko vodstvo neke zemlje potječe iz izbora koji čine temelj liberalne demokracije, koje se legitimira na izborima te tako postaje pravno i demokratsko. Izbori su demokratska metoda uspostave predstavničkih organa naroda.<sup>1</sup> Za zapadne demokracije parlamentarni izbori imaju egzistencijalno značenje jer se njima legitimira politički sustav, određuje „sudbina“ i politički smjer kretanja države iduće četiri godine. Stoga o političkom sustavu i ponašanju elita izabrane vlasti ovisi uspjeh (ili neuspjeh) društva u cjelini. Značaj i važnost političkog poziva oduvijek je takva da nas uvijek iznova poziva na promišljanje o odgovornom ponašanju i posljedicama (ne)odgovornog ponašanja. Odnos politike koja raspolaže sredstvima moći te morala i etike dugovječan je društveni problem. Poslije kraha nedemokratske, jednopartijske, socijalističke vladavine, demokracija i demokratizacija u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: Hrvatska) trebala je biti povratak politike narodu. Pod tim se podrazumijeva odgovornost (moral), znanje, sposobnost, kritičnost, istinsko zauzimanje političara za opće dobro i humane vrednote, slobodu, mir, pravednost, jednakost, bez privilegija i sebičnosti, bez manipulacije i bezobzirne borbe za vlast, te prije svega bez zloupotrebe bogatstva naroda. Institucije države, tj. elemente trodiobe vlasti predstavljaju konkretni ljudi, stoga je njihova motiviranost, moralnost i etičnost, osposobljenost (znanje i vještine), timski rad i socijalna osjetljivost bitna za sve procese odlučivanja i djelovanja, a sve u cilju blagostanja društva i same države u cjelini. Navedene vrijednosti predstavljaju *conditio sine qua non* za ostvarivanje ekonomske efikasnosti, političke slobode i socijalne sigurnosti.<sup>2</sup> Činjenica uvođenja višestranačja i samog sustava parlamentarne demokracije u Hrvatskoj s početka 90-ih godina prošloga stoljeća i formiranja prvog višestra-

1 Dieter Nohlen, *Izborna prava i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb 1992.

2 Zvonimir Lauc, „Moralitet-legitimitet-legalitet“, *Zbirka radova, Osijek* 2016, 34.

načkog Sabora, kao i činjenica promjena izbornih sustava izbora predstavnika naroda u zakonodavno tijelo, nameće pitanje jesu li takve promjene utjecala na razvoj gore navedenih vrijednosti među izabranim predstavnicima naroda u zakonodavnom tijelu. Također paralelno uz promjene izbornog sustava postavlja se pitanje, a u smislu utvrđivanja evaluacije odgovornosti izabranih predstavnika naroda (pravne, političke, moralne) je li činjenica ulaska Hrvatske u Europsku uniju utjecala na odgovornost samih predstavnika naroda, tj. je li europski sustav vrijednosti utjecao na samu pravnu, političku i moralnu odgovornost izabranih predstavnika naroda. Na temelju znanstvene spoznaje, promjene u hrvatskom društvu, a osobito među političkom elitom (koja se smatra nedodirljivom i koja je potpuno nesvjesna posljedica svoga (ne)rada) su nužne i neophodne, stoga su potrebna stručna i znanstvena upozorenja o zanemarivanju svake odgovornosti za ukazano im povjerenje.

## 2. RAZMJERNI IZBORNI SUSTAV U REPUBLICI HRVATSKOJ

Za narod jedne zemlje izbori predstavljaju osobitu važnost budući je to najvažniji oblik njihova sudjelovanja u političkom procesu. Temeljnim pretpostavkama moderne demokracije (uz slobodu govora, okupljanja, udruživanja i sl.) pripada i postavljanje ustavno etabliranih političkih vlasti. Liberalna demokracija temelji se na općem, jednakom, izravnom i tajnom izbornom pravu (koje ujedno ima i ustavni rang).<sup>3</sup>

Predstavničko tijelo u najvećoj mogućoj mjeri trebalo bi biti odraz volje birača izražene na izborima. Izborni sustavi ne utvrđuju samo tehnička pravila, već predstavljaju i političku intenciju pomoću kojih se broj glasova (*data of votes*) na poseban način pretvara u mandatne rezultate (parliamentary seats), oni oblikuju volju birača i rezultate izbora u cjelini. U teoriji izbornih sustava poznate su brojne podjele, međutim, ona temeljna je podjela je na većinske i razmjerne izborne sustave.<sup>4</sup> Razmjerni izborni sustav, ujedno i najzastupljeniji, prvi puta

---

3 Izorno pravo je: opće – svi državljani neovisno o spolu, rasi, vjeri, jeziku i sl. imaju pravo glasati i biti birani; jednako – težina glasova svih i pravo glasa je jednako, izravno – birači sami određuju nositelje mandata; tajno – odluka birača nepoznata je drugima.

4 O različitim podjelama izbornih sustava opširnije vidi u D. Nohlen, *op. cit.*; (razmjerni izborni sustavi primjera radi: Belgija, Njemačka, Italija, Austrija,

je primijenjen u Belgiji 1899. godine, a nakon toga se proširio i na druge države.

Cilj je većinskih izbora proizvesti parlamentarnu većinu jedne stranke ili jedne koalicije stranaka, dok je cilj u razmjernim izborima u parlamentu vjerno preslikati društvene i političke skupine koje postoje u biračkom tijelu.

Suvremena hrvatska parlamentarna (politička) povijest iznosi činjenicu da je u razdoblju od 1990. godine do danas održano deset višestranačkih izbora za Hrvatski sabor koji su imali važnu ulogu u političkom životu Hrvatske. Jedna od najvažnijih posebnosti hrvatskih izbora su česte izmjene izbornih zakona, a time i izbornih sustava prema kojima su se izbori provodili i ako sagledamo izborne sustave drugih zemalja u okruženju Hrvatska je jedna od rijetkih koja je u relativno kratkom razdoblju primijenila više različitih izbornih sustava, čime možemo nedvojbeno reći da je imala konstruktivnu parlamentarnu povijest.<sup>5</sup> Iako je razmjerni izborni sustav u Hrvatskoj u potpunosti uveden 1999. godine, on je za određeni broj zastupnika u predstavničkom tijelu uveden još 1992. godine. Donošenjem Zakona o izboru zastupnika u Sabor Republike Hrvatske,<sup>6</sup> u isti se biralo 60 zastupnika prema razmjernom izbornom sustavu uz primjenu D'Hondtove metode a cijeli teritorij je predstavljao jednu izbornu jedinicu te je bio propisan jedinstveni izborni prag od 3% glasova. Nakon toga, donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske i u Županijski dom Sabora (iz svake županije biralo se po 3 zastupnika) uveden je razmjerni izborni sustav, D'Hondtova metoda te je propisan jedinstveni izborni prag od 5% glasova.<sup>7</sup> Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o

---

Portugal, Španjolska; a većinski izborni sustavi npr.: Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Kanada, Australija, Indija, Malezija, SAD, Filipini).

- 5 U prvih 10 godina hrvatske države izmijenili su se glavni modeli izbornih sustava, tako je Izborni zakon 1990. godine propisivao za sva tri saborska doma izborni sustav apsolutne većine, 1992. do 1995. godine primijenjen je kombinirani većinsko– razmjerni sustav, dok je od 1999. godine u potpunosti uveden razmjerni izborni sustav.
- 6 Zakon o izboru zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 22/92.
- 7 Čl. 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 91/93: propisuje povećanje broja zastupnika koji se biraju razmjernim izbornim sustavom i diferenciran izborni

izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske 1996. godine<sup>8</sup> broj zastupnika koji su bili birani razmjernim izbornim sustavom povećan je na 80 dok je istovremeno smanjen broj zastupnika koji su bili birani sustavom relativne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama. Istim zakonom po prvi puta je uveden i diferencirani izborni prag<sup>9</sup> od 5% za jednu stranku, 8% za dvije stranke i 11% za tri ili više stranaka.

Temeljeni predložak za izradu novog Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor<sup>10</sup> bio je prijedlog Radne skupine za izradu okvirnog prijedloga i temeljnih instituta izbornog zakonodavstva Hrvatske iz ožujka 1999. godine.<sup>11</sup> Radna skupina je u svom prijedlogu istaknula dva temeljna načela i to: načelo „pravednog političkog predstavljanja svih dijelova biračkog tijela što podrazumijeva i pravednu parlamentarnu zastupljenost političkih stranaka koje izražavaju njihove interese i vrijednosti“, te načelo učinkovitosti političke vlasti, koje bi trebalo „spriječiti nastanak atomiziranog i polariziranoga mnogostranačkog sustava u parlamentu, koji ugrožava donošenje i primjenu političkih odluka, potiče snažne ideološke polarizacije i fundamentalizira sukobe i u parlamentu i u društvu, te destabilizira cjelokupni politički poredak.“<sup>12</sup> Vodeći se ovim načelima Radna skupina je predložila

---

prag. Propisivanjem diferenciranog izbornog praga htjelo se otežati zastupljenost prijeizbornih koalicija, međutim to se pokazalo bezuspješnim budući da su stranke nakon ulaska u predstavničko tijelo za koje im je bio potreban manji broj glasova, sklupale poslijeizborne koalicije i tako zaobišle visok izborni prag.

- 8 Čl. 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 108/96 propisuje povećanje broja zastupnika koji se biraju razmjernim izbornim sustavom i diferencirani izborni prag.
- 9 Diferencirani izborni prag je moguće primjenjivati ako su koalicije političkih stranaka kao takve registrirane prije izbora. U praksi se koaliranje prije izbora ne ostvaruje, pa time i onemogućena stvarna primjena različitih vrsta izbornog praga. U Hrvatskoj je 1995. godine upravo iz navedenog razloga bila onemogućena primjena tadašnjih zakonskih odredbi koje su predviđale diferencirani izborni prag.
- 10 Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor, *Narodne novine*, br. 116/99.
- 11 Članovi te radne skupine su bili profesori Smiljko Sokol, Branko Smerdel, Mirjana Kasapović, Ivan Grdešić i Mario Jelušić.
- 12 Radna skupina za izradu okvirnog prijedloga i temeljnih instituta izbornog zakonodavstva Republike Hrvatske, *Temeljna načela i instituti Zakona za izbor zastupnika u Hrvatski državni sabor – Prijedlog*, Zagreb 1999.

razmjerni izborni sustav, deset izbornih jedinica (u kojima bi se birao jednak broj zastupnika – najmanje po 10), jednakost izbornih jedinica (s maksimalnim odstupanjem broja birača između jedinica od +/-5%, zakonski izborni prag od 5% (uz dodatnu zakonsku prohibitivnu klauzulu za izborne koalicije od 8%) te pretvaranje glasova u mandate na razini svake izborne jedinice po D'Hondtovoju metodi. Novim zakonskim rješenjem prihvaćene su gotovo sve preporuke radne skupine, osim broja zastupnika u izbornim jedinicama (bira ih se 14) dok nije prihvaćena ni klauzula za izborne koalicije od 8%.

Donošenjem Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor u Hrvatskoj u potpunosti uveden razmjerni izborni sustav kojim se u 10 izbornih jedinica bira 140 zastupnika.<sup>13</sup> Tim zakonom po prvi puta je u primjeni razmjernog izbornog sustava državni teritorij podijeljen na izborne jedinice uz korištenje D'Hondtove metode pri izboru svih zastupnika, osim zastupnika nacionalnih manjina, a uveden je i izborni prag od 5%. Istim zakonom određena je i jedna izborna jedinica za sve hrvatske državljane koji imaju prebivalište izvan Hrvatske u kojoj se bira do 14 zastupnika (11-ta izborna jedinica) te 12-ta izborna jedinica koju čini cijelo područje Hrvatske za pripadnike nacionalnih manjina. Primarni cilj dijeljenja teritorija na 10 izbornih jedinica bila je regionalizacija politike, naime, cilj je bio birati lokalne političare koji će zastupati interese svoje regije. Budući da su političke stranke na svojim listama isticale kandidate koji nisu dolazili iz izborne jedinice u kojoj su birani taj cilj nije u potpunosti ispunjen.

Nakon ovoga bitne promjene dogodile su se izmjenom izbornog zakonodavstva 2014. i 2015. godine, tako da se sad prema važećem Zakonu<sup>14</sup> u Hrvatski sabor bira 140 zastupnika ne računajući zastupnike nacionalnih manjina i zastupnike koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj. Dakle, radi se o deset izbornih jedinica u kojima se bira 14 zastupnika (čl. 38). Bira se prema ideji „proporcionalne zastupljenosti i preferencijalnog glasovanja“ (čl. 38), a

---

13 Reformom izbornog zakonodavstva donošenjem Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski državni sabor iz 1999. godine, *Narodne novine*, br. 116/99. u Hrvatskoj je u potpunosti uveden razmjerni izborni sustav. Naziv Hrvatski državni sabor uveden je donošenjem Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava, *Narodne novine*, br. 135/97.

14 Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, *Narodne novine*, br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15. i 98/19.

u istom članku navedeno je kako birači mogu glasovati samo za jednu listu kandidata, dok na toj istoj listi mogu jednom kandidatu dati svoj preferencijski glas. Uveden je jedinstveni izborni prag od pet posto (čl. 41), a metoda pretvaranja glasova u mandate je D'Hondtova metoda (čl. 40).<sup>15</sup> Premda se sam zakon mijenjao 14 puta, može se konstatirati da je sam izborni sustav ostao većinom stabilan, odnosno promjene koje su se dogodile nisu radikalno promijenile samu logiku i cilj izbornog sustava. Promjene izbornog zakonodavstva 2014. i 2015. godine tako su obilježile i uvođenje tzv. ženske kvote, iako se ona odnosi na oba spola. Osim toga, uvodi se mogućnost iskazivanja jednog preferencijskog glasa, dolazi do zabrane kandidiranja osoba koje su počinile kaznena djela, promijenila se regulacija izborne promidžbe na javnim servisima i sl. Međutim, uvođenje ženske kvote nije imalo konkretnih rezultata tj. „lista može na izbore bez obzira na omjer spolova, no ako ima manje od 40% pripadnika jednog spola, plaća se kazna.“<sup>16</sup>

Postizanje idealnog izbornog sustava, tj. onog koji bi bio potpun odraz volje birača kroz samu praktičnu primjenu iskazuje određene nedostatke. Kao osnovni problem vezan uz podjelu teritorija na 10 izbornih jedinica je u neravnoteži broja birača različitih izbornih jedinica u kojima se bira isti broj zastupnika, a na koji je u Izvješću

15 Čl. 40 Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisano je: ukupan broj važećih glasova koji je dobila svaka lista (biračka masa liste) dijeli se brojevima od 1 do zaključno 14, pri čemu se uvažavaju i decimalni ostaci. Od svih dobivenih rezultata, zastupnička mjesta u Saboru osvajaju one liste na kojima se iskaže 14 brojčano najvećih rezultata uključujući decimalne ostatke. Svaka od tih lista dobiva onoliko broj zastupničkih mjesta u Saboru koliko je postigla pojedinačnih rezultata među 14 brojčano najvećih rezultata. S liste je izabrano toliko zastupnika koliko je mandata dobila ta lista, preferirani glasovi za pojedine kandidate se uvažavaju ako broj preferiranih glasova pojedinog kandidata iznosi najmanje 10% glasova koje je osvojila pojedina lista, izabrani su oni kandidati sa svake liste koji su dobili najveći broj preferiranih glasova. Kada dva ili više kandidata dobije isti broj preferiranih glasova, odlučujući je poredak na listi kandidata, ako na temelju podstavaka 2 i 3 ovoga članka nije izabrano onoliko zastupnika koliko mandata pripada pojedinoj listi, na preostala mjesta na toj listi određuju se zastupnici po redosljedu na listi.

16 Čl. 21.a Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisano je: prilikom utvrđivanja i predlaganja stranačkih lista i neovisnih lista za izbor zastupnika u Sabor predlagatelji lista dužni su poštovati načelo ravnopravnosti spolova i voditi računa o uravnoteženoj zastupljenosti žena i muškaraca na listama. Lista za izbor zastupnika u skladu je s načelima iz stavka 1. ovoga članka ako je na listi najmanje 40% pripadnika svakog spola.

Hrvatskom saboru upozorio i Ustavni sud još 1999. godine.<sup>17</sup> Na ovaj način dolazi do neravnopravnog položaja političkih aktera u različitim izbornim jedinicama budući da se za prelazak izbornog praga traži 5% važećih glasova birača što u izbornim jedinicama s različitim brojem birača i važećih glasova nije ista vrijednost. Bitna značajka razmjernih izbornih sustava pa tako i u Hrvatskoj, je izborni prag koji predstavlja najmanji broj glasova koji određeni politički akter mora ostvariti kako bi imao pravo sudjelovati u raspodjeli mandata. Ono što dodatno otežava takvu situaciju je i činjenica da na ovaj način svaka izborna jedinica funkcionira kao samostalni izborni sustav unutar nacionalnog izbornog sustava, pri čemu vrijednost izbornog praga ovisi o broju birača u nekoj izornoj jedinici, kao i o izlaznosti odnosno apstinenciji. Objektivno gledano, raspodjela državnog teritorija na 10 izbornih jedinica pogodovala je malim regionalnim političkim strankama koje su djelovale pretežito na regionalnoj razini, a hendikepirala one male koje su djelovale na nacionalnoj razini i nisu uspjele dosegnuti izborni prag u izbornim jedinicama, čime ne možemo reći da je moguće provesti parlamentarnu demokraciju u onom najekstenzivnijem smislu riječi. Primjer za to su političke strane IDS i HDSSB<sup>18</sup> s jedne strane i pravaške i druge „male lijeve“ stranke s druge strane.

Uzimajući u obzir sve navedeno, kao i dosadašnje rasprave u stručnoj javnosti, razmjerni izborni sustav koji se sada primjenjuje u Hrvatskoj potrebno je modificirati i poboljšati.<sup>19</sup> Naime, razmjerni

---

17 Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, *Narodne novine*, br. 116/99.

18 Istarski demokratski sabor i Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje.

19 Tako npr. jedan od aktera vladajuće političke stranke – Vladimir Šeks u svom intervjuu u Večernjem listu od 21. listopada 2017. navodi kako je njegova vizija izbornog zakonodavstva uvođenje većinskog izbornog sustava prema kojem bi ona stranka koja dobije najviše glasova bila pobjednik, povećanje izbornog praga sa 5% na 7%, i zabrana prijeizbornih koalicija. Ističe da bi ovaj način bio poguban za male stranke, ali bi se time smanjila fragmentiranost političke scene, učvrstilo dvostranačje i povećala politička stabilnost. U stručnoj javnosti međutim, najučestaliji su prijedlozi za smanjenje broja izbornih jedinica i uvođenje izbornih okruga koji bi imali podjednak broj birača u kojima bi se birao jednak broj zastupnika, dok bi se za izbor zastupnika nacionalnih manjina utvrdile posebne izborne jedinice. Isto tako neki politički akteri smatraju da bi bilo optimalno uvođenje dvokružnog većinskog sustava (kojeg prakticira Francuska), a koji bi u Hrvatskoj bio prihvatljiv s obzirom na dvije velike političke stranke (HDZ i SDP) i niz manjih stranaka. Njime bi se zadržao umjereni višestranački sustav koji bi osigurao dovoljnu parlamentarnu većinu, a da se pri

izborni sustav trebao bi doprinositi očuvanju višestranačkog sustava što se kod nas nije obistinilo, zbog čega će biti potrebne nove političke i sociološke analize kako bi se utvrdilo uslijed čega izbori u Hrvatskoj doprinose sve snažnijem dvostranačju (stranački dualizam), a što je tipično za sustave većine. Posljednji parlamentarni izbori (2016, 2020.) iznjedrili su treće opcije na hrvatskoj političkoj sceni koji su uspjeli preoteti dovoljan dio glasova i tako si otvorili prostor za poslijebornne pregovore (posebice nakon provedenih parlamentarnih izbora 2016. godine, op. a.), a što može dovesti do formiranja one vlasti koja u konačnici i ne mora biti odraz volje birača. Smjena vlasti predstavlja najvažnije dostignuće demokracije, s njom nastaju nove mogućnosti demokratskog razvitka političkog sustava utemeljenog na vladavini prava kojeg međutim, nikad u potpunosti ne jamči.

### 3. „KVALITETA“ DEMOKRACIJE

Jacques Roussauje još prije 300. godina rekao da je jedini izvor legitimne političke moći „narodni suverenitet.“<sup>20</sup> Većina teorija o demokraciji temelji se na načelu „vlast od naroda“. Povjerenje birača u izabrane daje se izborima iz čega proizlazi njihova zakonodavna odgovornost prema onima koji ih biraju. Demokracija se temelji na tezi da politički suverenitet potječe od građana i da vlast predstavlja volju naroda, a pravedna i legitimna vlast može se temeljiti samo na njegovoj izričitoj suglasnosti. Hrvatski sabor je Ustavom definiran kao predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti, on je dakle, „kontrolor“ izvršne vlasti što proizlazi iz nadzora nad njenim radom kao i njene odgovornosti prema zakonodavnoj vlasti.<sup>21</sup> Može se reći da je to najvažnija vlast u državi budući su u „njenim rukama“

---

tome ne mora oslanjati na potporu nekolicine zastupnika (konkretno nacionalnih manjina) za svoj opstanak. <https://www.vecernji.hr/premium/vladimir-seksandrej-plenkovic-hdz-most-zdravko-maric-intervju-1202453>, 28. siječnja 2020.

Vezano za podizanje izbornog praga Venecijanska komisija – smatra da izborni prag ne bi trebao biti viši od 5%: „Considering the experience of different countries, thresholds from 3 to 5% are in principle appropriate.“ CDL-AD(2006)002rev, Opinion on the Law on Elections of People’s Deputies of Ukraine – para. 86. Dok bi niži izborni prag doveo do fragmentacije parlamenta a time dolazi do kompliciranja formiranja koalicija koje mogu dati odgovarajuće povjerenje vladi.

20 Jean Jacques Rousseau, francuski književnik, pedagog i politički filozof.

21 Čl. 70 i čl. 112 stav. 1 Ustava R. Hrvatske.

ovlast za donošenje zakona, međunarodnih akata i drugih propisa, kojima se regulira način rada i ponašanja svih drugih državnih tijela, ali i svih građana, dakle, države u cjelini. U našem političkom prostoru često se voli isticati kako su političari odgovorni onima koji ih biraju. Pitanjem političke odgovornosti, eventualnog ograničenja mandata predstavnika naroda kao i „kvalitetom“ demokracije općenito, bavila se i Venecijanska komisija još 2012. godine.<sup>22</sup> Modernu demokraciju tako čine i ograničenja koja je ona za sebe postavila, a koja moraju biti legitimna i razumna.<sup>23</sup>

Izbori bi uvijek trebali biti odraz javnog interesa, međutim, oduvijek je, a ne samo danas, teško utvrditi pa i analizirati zašto su ljudi glasali kao što su glasali. Na nacionalnoj razini izbori imaju tri osnovne funkcije, a to su da služe kao mehanizam vladinih institucija, da određuju glavne pravce javnih politika te da budu most koji povezuje one koji su izabrani i građane. U tom svjetlu, potrebno je reći kako se moderni politički sustavi temelje na vladi koju biraju građani na slobodnim i demokratskim izborima, aktivnom sudjelovanju građana u političkom i društvenom životu, zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavini prava.

U središtu europske javne rasprave sve više se javlja pitanje krize demokracije, pa se tako može reći da je „kvaliteta“ demokracije u padu, pri čemu pod kvalitetom razumijevamo stupanj u kojem sustav zadovoljava demokratske norme kao reprezentativnost, odgovornost, jednakost i sudjelovanje.<sup>24</sup> Predstavnička demokracija kao oblik vladavine koji povezuje predstavnike i zastupljene na način da se osiguravaju njihovi interesi i zastupaju njihovi stavovi u suvremeno vrijeme prestaje biti jedini izraz demokracije. Izvještaj Venecijanske komisije iz 2012. godine govori da je demokracija trajni i neprestani proces, stoga se u svjetlu toga ističe kako kriza predstavničke demokracije zahtije-

---

22 European Commission for democracy through law (Venice Commission) Report on Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions, Strasbourg, 17 December 2012, Study No. 646/2011.

23 Primer radi pitanje nespojivosti funkcija i sukob interesa te ideja o ograničenju mandata.

24 Arend Lijphart, „Constitutional Choices for New Democracies“, *Journal of Democracy* 2/1991, 72–84. 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. 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.

va drugačiji pristup političkom odnosu između građana i vlasti, osim onih tradicionalnih oblika mandata i delegiranja. Zastupanje građana više ne može biti jedini izraz demokracije i nju treba razvijati izvan zastupanja, uvođenjem novih oblika interakcije ljudi i vlasti kako bi se u proces donošenja odluka uključili izravni demokratski elementi.

Ignoriranje moralnog, intelektualnog i socijalnog kapitala dovelo je do tog da su u Hrvatskoj ugrožena temeljna načela ustroja države i društva, rezultat čega je razočarenje i apatija. Legitimitet političara nema svrhu u samom sebi, on je iskazivanje vjerovanja u pojedine vrste vlasti od stane građana.<sup>25</sup> Legitimitet stoga podrazumijeva društvenu kredibilnost i prihvatljivost.<sup>26</sup> Hrvatsku budućnost ne čine međusobno suprotstavljene i na neprirodan način udružene političke stranke, nego samoorganizirani, visokostručni timovi s jasnom vizijom projekata razvoja i razvitka.

### 3.1. Sustav regulacije

Trenutna događanja u Hrvatskoj ukazuju na to kako je žurno potrebno mijenjati način razmišljanja i djelovanja.<sup>27</sup> Ovo osobito stoga, jer europska stremjenja idu ka tome da se omogući što je veća participacija pojedinaca i užih zajednica u kreiranju političkih odnosa i društva općenito. Za buduću društveni razvoj značajan je stoga sustav regulacije<sup>28</sup> koji predstavlja „tehnologiju“ (recepturu) oblikovanja pravila igre kojima se konkretno društvo, država, zajednica (samo)defini- raju u odnosu na vizije koje se namjeravaju osmišljavati i prakticirati, ali i misije koje se dodjeljuju/priznaju raznovrsnim institucijama radi realiziranja odabranih ciljeva i vrednota, te zadovoljavanja potreba i interesa građana, njihovih obitelji i skupina.“<sup>29</sup> Potrebno je stoga ulagati u ljudski kapital (moralni, intelektualni i socijalni) kako bi se utvrdila „pravila igre“ i kako bi se na svim razinama postupanja iznalazila prava

25 „Ako ljudi (narod) nemaju povjerenja (trust), ne može se uspostaviti nikakva vladavina.“ – Konfučije.

26 Z. Lauc, „Autopoietično dizajniranje u alopietičnom okruženju“, *HAZU*, Okrugli stol: Pravo i politika EU – stara pitanja, novi odgovori, 28. siječnja 2020, Zagreb.

27 Kriza morala i demokracije, uzastopne afere političara, nepostojanje svijesti o lošem.

28 Pri čemu se razlikuje regulacija kao politički instrument, kao vladavina prava i regulacija u ekonomiji.

29 Z. Lauc, „Regulatorni sustav Republike Hrvatske, 20. godina Ustava Republike Hrvatske“, *HAZU*, Zagreb 2011.

mjera („kočnica i ravnoteža“) u ostvarivanju onoga što je najbolje za pojedinca kao i društvo u cjelini. Politička regulacija tako predstavlja ozbiljenje političkih programa i ciljevapolitičkih elita te unaprjeđenje kvalitete njihova odlučivanja. Pri čemu je potrebno poštivanje vladavine prava kao oblika vladavine u kojoj državne aktivnosti nisu arbitrarne, nego su utemeljene na pravilima igre i ozakonjene od naroda pozvanog da participira u njihovom donošenju. Kao ustavni *credo* regulatornog sustava ističe se stajalište Ustavnog suda da „vladavina prava, kao najviša vrednost ustavnog poretka Hrvatske, zahtijeva da se državni život ne temelji na arbitrarnosti, nego na unaprijed propisanim pravilima koja su opća, predvidljiva i za njihove adresate izvjesna u pogledu nastupajućih pravnih posljedica.“<sup>30</sup>

Parlamentarna većina mora biti svjesna da osim što posjeduje legalitet i legitimitet nju mora krasiti i moralitet koji se potpuno ili u velikom broju slučajeva zanemaruje.

#### 4. POLITIČKA ODGOVORNOST I MORAL – UTOPIJA ILI REALITET?

Prema Aristotelu postizanje dobra svih i za svakoga bila bi svrha zajednice (države), dok je Platon smatrao da državom smiju upravljati samo oni najbolji i najmudriji. Za razliku od ovih idealnih definicija politike, u vremenu u kojem se trenutno nalazimo, prevladava surova definicija: „Politika nije plemenita djelatnost građenja općih interesa, već močvara sitnih interesa i krupnih skandala.“<sup>31</sup> Temelj svake vlasti treba biti povjerenje koje mora dolaziti „odozdo“, a vlast (moć) „odozgo“, uz što je nezaobilazno prakticiranje legitimiteta i legaliteta, ali usmjereno na moralitet. Pitanje odgovornosti predstavlja pitanje ne samo politike već zajednice, demokracije i dobre vlasti. Politička odgovornost je objektivna odgovornost bez krivnje i namjere, ona je odgovornost za rezultat, ona je rezultat prekida povjerenja, vjerodostojnosti i legitimnosti. Legitimna vlast temelji se na povjerenju, nestankom povjerenja propituje se odgovornost. Odgovornost predstavlja dio dobrog obavljanja dužnosti, legitimacije vlasti i vjerodostojnosti obećanja kod traženja povjerenja birača. Pri tome smjene i ostavke nisu motivirane samo etičkim i moralnim imperativima već i praktičnim razlozima ču-

30 Odluka Ustavnog suda broj: VIIR-4969/2010 od 20. listopada 2010.

31 Josip Kregar, Gordana Marčetić, Ksenija Grubišić, *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb 2016, 38.

vanja vlasti. Ostavke se pri tome daju i iz razloga da se grijeh ili neuspjeh ne generaliziraju na vladajuću skupinu.

Odnos politike koja raspolaže sredstvima moći te morala i etike dugovječan je društveni problem. Moral je u najširem smislu oblik društvene svijesti, skup nepisanih pravila, običaja, navika i normi koji su prihvaćeni u životu neke zajednice, dok se kao temeljne moralne vrednote izdvajaju dobro, ispravno i pravedno. Prilikom kršenja moralnih pravila kao „sankcije“ javljaju se glas savjesti, sramota, prijekor, osjećaj krivnje, bojkot okoline i sl.<sup>32</sup> U tom se smislu moralna pravila općenito mogu promatrati kao internalizirana društvena pravila što ih pojedinci doživljavaju kao izvor određenih osnovnih i od njih samih, u načelu prihvaćenih vrijednosti.<sup>33</sup> Kod promišljanja o moralu neizostavnim se nameće „Kategorički imperativ“ Imanuela Kanta koji je dao preciznu formulu ljudskog djelovanja: „Postupaj tako da maksima tvog djelovanja može poslužiti kao jedan opći zakon.“ Moralno djelovanje uvjetuje savjest pojedinca, dakle, prosuđivanje moralnosti nekog čina u domeni je savjesti koja predstavlja osjećaj moralne odgovornosti odnosno sposobnosti prosuđivanja moralnih postupaka kao dobrih ili loših. Moglo bi se zaključiti da nema moralnog ponašanja bez moralnog prosuđivanja i moralne odgovornosti. O moralnoj odgovornosti dovoljno govori i prisutnost saborskih zastupnika sjednicama Sabora gdje se jasno i vidljivo vidi kolika je odgovornost istih prema onima koji su ih birali, kao i prema samim pozitivnim normama koje sankcioniraju takvo ponašanje.<sup>34</sup>

32 U svom znanstvenom istraživanju i radu Čepulo utvrđuje da je u hrvatskoj pravnoj povijesti postojala odgovornost „vlasti“ prema postavljenim društvenim vrijednostima, konkretno bana i odjelnih predstojnika Zemaljske vlade, tako da u svom radu navodi: „pitanje odgovornosti izvršne vlasti jedno je od ključnih u procesu izgradnje moderne države u europskim zemljama. U Hrvatskoj se politički zahtjevi za uvođenje toga instituta pojavljuju neposredno prije 1848...“. Vid. Dalibor Čepulo, „Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske Zemaljske vlade 1868–1918. i ministarska odgovornost u Europi“, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb* 49 (2)/1999, 229.

33 *Ibid.*, 29.

34 U svom stručnom članku Banić upozorava na pojavu neprisustvovanja saborskih zastupnika sjednicama Hrvatskog sabora i daje usporedbe o sankcioniranju takvog ponašanja s drugim praksama zemalja Europske unije. Više o tome, S. Banić, „Odgovornost i kultura zastupnika Hrvatskog sabora“, *Informator* 6488/2017.

Vid. Odluka Odbora za izbor, imenovanje i upravne poslove Hrvatskog sabora o umanjenju zastupničkog paušala zbog neopravdanog izostanka od 31. kolovoza 2017.

Aktualna politička događanja daju sliku o nedodirljivosti vlasti općenito, i pozicije i opozicije, prevladava mišljenje da se može sve, o svemu se može dogovoriti, bez obzira na stručna i znanstvena upozorenja da su takva ponašanja neprimjerena i štetna za širu zajednicu. Svjedoci smo kako postojanje kodificiranih pravila ponašanja i „pravila igre“ za predstavnike vlasti od kojih se s obzirom da obnašaju javne i odgovorne dužnosti očekuje i viši moralni standard odnosno viši stupanj moralne i etičke prosudbe, nije u potpunosti ispunio svoju svrhu.

Ta pravila možemo isčitati i u Ustavu koji u čl. 5 st. 2 navodi da je svatko dužan držati se Ustava i prava i poštovati pravni poredak Republike Hrvatske. Termin „prava“ tu bi predstavljao pravna načela, sudske odluke (presedane), ali i običaje (uma i sreće), tradiciju i ustavni identitet.<sup>35</sup> Sustav pravnih pravila propisanih u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa<sup>36</sup> predstavlja zakonom propisani kodeks ponašanja dužnosnika.<sup>37</sup> Navedena pravila su etičkog značenja stoga se ista i teže formaliziraju, osobito stoga jer je njihov sadržaj podložan društvenim,

---

35 Z. Lauc, *op. cit.*, 71.

36 Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, *Narodne novine*, br. 26/11, 12/12, 126/12. – odluka i rješenje USRH br: U-I-2414/2011 i dr. i 57/15.

37 Čl. 5 Zakona o sprječavanju sukoba interesa tako su propisana načela kojih se dužnosnici prilikom svog postupanja moraju držati pa se tako navodi da isti ne smiju privatni interes staviti ispred javnog, a u obnašanju dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano, čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti, te da su osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javne dužnosti prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali. Ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Čl. 7 Zakona propisuje da je dužnosnicima zabranjeno: primiti ili zahtijevati korist ili obećanje koristi radi obavljanja dužnosti, ostvariti ili dobiti pravo u slučaju da se krši načelo jednakosti pred zakonom, zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti, primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti, tražiti, prihvatiti ili primiti vrijednost ili uslugu radi glasovanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe, obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara, utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi, koristiti povlaštene informacije o djelovanju državnih tijela radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe, na koji drugi način koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi. Sankcije koje može izreći Povjerenstvo su: opomena, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće i javno objavljivanje odluke Povjerenstva na trošak dužnosnika. Propisane sankcije kod istih bi trebale izazvati

ekonomskim i političkim promjenama. U cilju otklanjanja sumnji u objektivnost vršenja dužnosti potrebno je u tu svrhu primijeniti različite funkcionalne i organizacijske mjere. Kod nas je to Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa kojemu je glavni cilj postavljanje pravila o sukobu interesa i podizanje razine povjerenja u nepristranost i legitimnost vlasti, a sve usmjereno k širenju političke kulture. Jasno je da je pravila moralnog i etičkog karaktera teško formalizirati i usustaviti, kao i ujednačiti njihovo tumačenje, međutim, u političkoj sferi nedostatak odgovornog obnašanja dužnosti te osjećaja moralne i političke odgovornosti povećava rizik od loše vlasti i upravljanja te potiču političku apatiju društva u cjelini. Hrvatski politički prostor „zatrovan“ je aferama svih vrsta, koje se ogledaju u grozničavom naporu ostanka i održavanja na vlasti bez iskrene i aktivne političke volje da se stanje popravi i povrati vjerodostojnost u politiku, političare, a samim time i takav oblik društvenog djelovanja. Prema Sartoriu suočeni smo sa odbacivanjem politike, sa naletom antipolitike a razlog tomu je to da: „politička korupcija korumpira politiku.“<sup>38</sup> Razloge za to vidi u gubitku etike, osobito etike u javnim službama, zatim u prevelikom opticaju novca te u prekomjernim troškovima politike koji su van kontrole.<sup>39</sup> Sartori smatra kako je „čišćenje politike“ postao glavni zadatak današnjeg vremena. Dosadašnja praksa kod nas pokazuje da su političari uglavnom odlazili nakon što je pritisak (pritisak medija, javnosti, op. a.) postao neizdrživ, kada su postali preveliki teret za stranku a ne zbog osjećaja moralne odgovornosti i samosvijesti vlastitog nedjelovanja.<sup>40</sup> Dakle, radi se o iznuđenim ostavkama. Time se dolazi do toga da je politička i moralna odgovornost kod nas nepredvidiva – stoga ostaje kaznena odgovornost.

---

osjećaj srama, griznje savjesti, krivnje ili podnošenje ostavke na dužnost koju obnašaju, one predstavljaju etički prijekor.

- 38 Giovanni Sartori, *Usporedni ustavni inženjering, Strukture, podsticaji i ishodi*, New York University Press 1994, 145–146.
- 39 *Ibid.*, 146: „Kako etička ograničenja blijede, iskušenja rastu jer kucaju na naša vrata u isto vrijeme i u nevjerojatnim iznosima.“
- 40 U novijoj hrvatskoj povijesti svjedoci smo malog broja ostavki političara iz moralnih razloga. Naime, do sada ih je bilo 6 (Niko Bulić, ministar turizma 1997. godine, Ana Stavljević Rukavina, ministrica zdravstva 2001. godine, Ivica Kirin, ministar unutarnjih poslova 2007. godine, Marin Strmota, državni tajnik u Ministarstvu demografije 2018. godine, Damir Krstičević, ministar obrane 2020.), ako tome pribrojimo i ostavku iz moralnih razloga koju je krajem 2018. godine podnio savjetnik predsjednice Republike Hrvatske za obranu i nacionalnu sigurnost Vlado Galić.

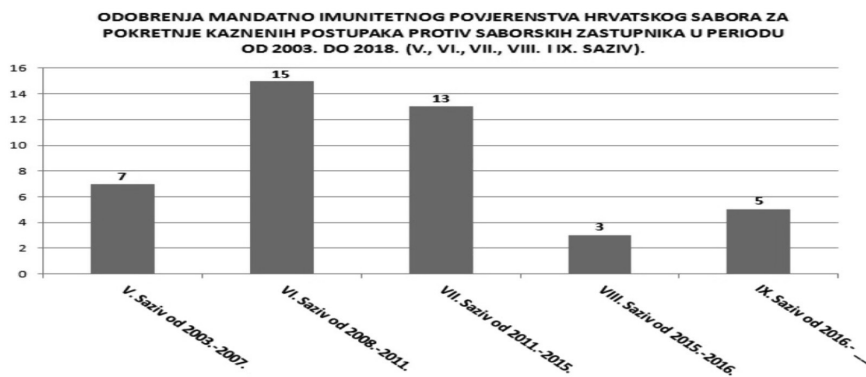
## 5. KAZNENA ODGOVORNOST

Kaznena odgovornost je ona na temelju krivnje, dakle, bitan je subjektivni stav počinitelja prema protupravnoj radnji i njezinim posljedicama, dok je politička odgovornost, kako je to prethodno navedeno ona bez krivnje i namjere, ona predstavlja prekinuti odnos povjerenja i vjerodostojnosti bez obzira na uzrok ili krivnju. Moglo bi se ovdje postaviti pitanje presumpcije nevinosti. Međutim, sve i kada takvim postupanjem nije nastala nikakva šteta, šteta je nastala i prije u vidu narušenog povjerenja u javni sustav i tijela vlasti. To je ono što je bitno razlikovati neovisno o tijeku i ishodu kaznenog postupka.

Uzimajući u obzir gore navedeno, a kako bi mogli egzaktno i nedvosmisleno prikazati realitet odgovornosti predstavnika naroda u kontekstu samih pokrenutih kaznenih postupaka protiv istih, kroz brojčane pokazatelje jasnije će se moći stvarati nepristrani zaključak.

### Grafikon 1.

U grafikonu 1 prikazan je broj predmeta u kojima je dano odobrenje radi pokretanja kaznenih postupaka. Radi se o ukupno 43 predmeta koja se odnose na 34 saborska zastupnika.



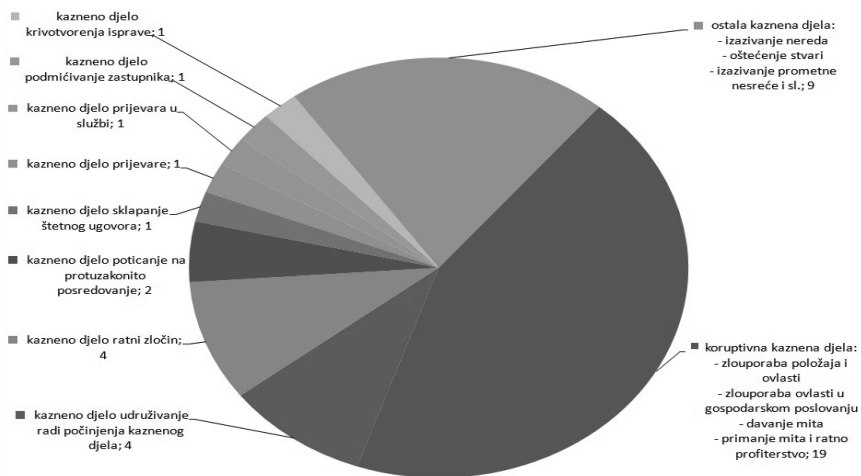
Izvor: Podaci Mandatno-imunitetnog povjerenstva Hrvatskog sabora<sup>41</sup>

41 Mandatno-imunitetno povjerenstvo Hrvatskog sabora tijelo je koje predlaže Saboru skidanje imuniteta saborskim zastupnicima, odnosno daje odobrenje za vođenje kaznenog postupka.

Grafikon 2.

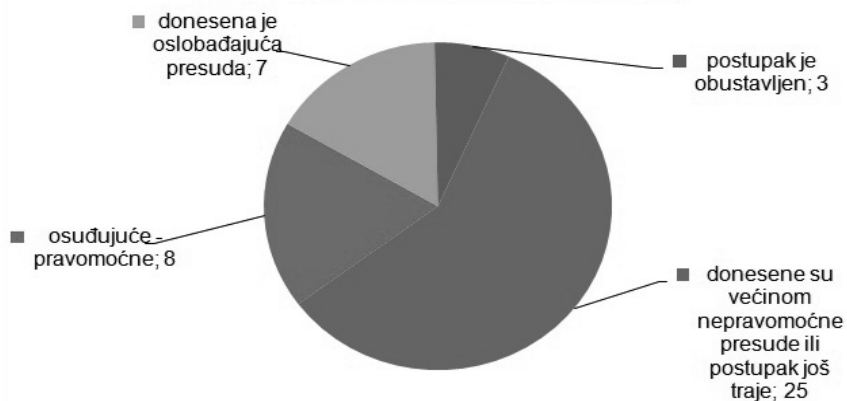
U grafikonu 2 prikazana je struktura i vrsta kaznenih djela. Prema prikazanim podacima kazneno djelo zlorababe položaja i ovlasti je u strukturi koruptivnih kaznenih djela najzastupljenije (14).

**Odobrenje je dato u 43 predmeta, a odnosi se na 34 zastupnika**



Grafikon 3.

**Stanje nakon pokrenutih postupaka**



*Izvor za Grafikon 2 i Grafikon 3: Podaci Mandatno-imunitetnog povjerenstva Hrvatskog sabora i nadležni sudovi.<sup>42</sup>*

U Grafikonu 3 prikazano je stanje nakon pokrenutih kaznenih postupaka. Analiza pokazuje da je u 3 predmeta postupak obustavljen, da je u 7 predmeta donesena oslobađajuća presuda, u 8 predmeta je donesena pravomoćna osuđujuća presuda, dok u 25 predmeta postupak još traje ili je donesena osuđujuća nepravomoćna presuda. Napominje se, da se u postupcima u kojima je donesena oslobađajuća presuda ili je postupak obustavljen radi o sljedećim kaznenim djelima: zlouporaba položaja i ovlasti, kazneno djelo protiv okoliša, zlouporaba ovlasti u gospodarskom poslovanju, izazivanje prometne nesreće, nesavjestan rad u službi, prijetnja i davanje mita. Iz prikazanih grafikona jasno možemo vidjeti i zaključiti da unatoč činjenici ulaska Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije (1. srpnja 2013.) politička svijest i odgovornost zastupnika u smislu prihvaćanja europskih sustava vrijednosti bavljenja politikom i političke odgovornosti, kao i sama činjenica poštivanja Ustava i svih pozitivnih odredbi, a da ne navodimo moralnih načela nije se u znatnoj mjeri promijenilo. Također parlamentarni imunitet zastupnika je u velikoj mjeri zlorabljen, te kako navode Šegvić i Bašić u „dva desetljeća Hrvatskog sabora imunitet neodgovornosti često zlorabio, i omogućavao nekim zastupnicima da nekažnjeno vrijeđaju, klevetaju i omalovažavaju svoje političke neistomišljenika u Saboru i široj zajednici...“<sup>43</sup> Stoga u samoj analizi povezivanja suvremene povijesti hrvatskog parlamentarizma i razvoja demokracije, kao i na temelju znanstvenih spoznaja, ulazak i punopravno članstvo Hrvatske u Europsku uniju nije utjecalo na promjenu svijesti, savjesti i ponašanja izabranih predstavnika naroda u zakonodavno tijelo Hrvatske.

Također, unatoč pokrenutim kaznenim postupcima saborski zastupnici nisu osjetili potrebu za ostavku iz moralnih razloga, upravo

---

42 Budući da je obuhvaćen relativno mali broj sadržajno analiziranih podataka, isto ne može pružiti pouzdan odgovor o stvarnom stanju moralne (ne) osviještenosti svih političara. Unatoč tome, može se zaključiti da su rezultati svakako indikativni za promišljanje o osviještenosti moralnog i odgovornog ponašanja predstavnika naroda.

43 Saša Šegvić, Mia Bašić, „Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“, *Zbornik radova Pravne fakulteta u Splitu* 49 (3)/2012, 504. Parlamentarni imunitet reguliran je Ustavom Republike Hrvatske, čl. 76 i Poslovníkom Hrvatskog sabora, čl. 23–28.

suprotno neki su i dalje vrlo aktivni u politici (pa čak i oni koji su pravomoćno osuđeni), dok s druge strane do sada imamo njih 5 koji su podnijeli ostavku iz moralnih razloga. Može se zaključiti da implementacija etičkih i moralnih kodeksa u pravni sustav Hrvatske u posljednjih 20-ak godina nije bitno i pozitivno utjecala na osvještavanje moralnog i odgovornog ponašanja predstavnika naroda.

## 6. USPOSTAVA SUSTAVA SPRJEČAVANJA SUKOBA INTERESA I SUZBIJANJE KORUPCIJE

Neraskidiva je veza sukoba interesa s korupcijom što upućuje na potrebu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa kao jednog od ključnih elemenata u procesu suzbijanja korupcije. Korupcija predstavlja društveno neprihvatljivu pojavu koja izravno ugrožava ljudska prava, razara moral te ugrožava stabilnost i gospodarski napredak države.<sup>44</sup> Ona je u suprotnosti s pozitivnim zakonski propisima te predstavlja devijaciju temeljnih društvenih načela. Pravila etike i integriteta u političkom sustavu i upravi važna su sredstava za osiguranje odgovornosti i profesionalnog ponašanja imenovanih dužnosnika. Skup pravila o rješavanju sukoba interesa sprječava i smanjuje rizike od korupcije jer potiču dužnosnike da postupaju nepristrano i jednako prema svim građanima te osiguravaju zaštitu javnog interesa.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti donesen je još 2003. godine i njime su bile propisane zadaće Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kao tijela čija je osnovna svrha prevencija i sprječavanje da do sukoba interesa i zabranjenih djelovanja ni ne dođe.<sup>45</sup> Međutim, to tijelo se u svojim začetcima pokazalo kao neučinkovito i neefikasno dok je sam Zakon bio samo mrtvo slovo na papiru, te je dolazilo do znatnih kršenja zakonskih normi, možebitno i počinjenja kaznenih djela.<sup>46</sup> S druge strane, ne može se osporiti da je samom činjenicom donošenja tog zakona i njegovih daljnjih

---

44 Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, *Narodne novine*, br. 26/15.

45 Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, *Narodne novine*, br. 163/03.

46 Tako je npr. završetak pregovora s EU Hrvatska je dočekala s bivšim premijerom u pritvoru, a nedugo zatim i podizanjem optužnice protiv stranke koja je kao stranka na vlasti završila pregovore.

dorada u vidu zakonskih izmjena, najčešće pod utjecajem vrednovanja i uvjetovanja iz Bruxellesa i Europske komisije, Republika Hrvatska kretala naprijed, i to od usvajanja normativnog okvira k uspostavi provedbenih tijela i mehanizama, ali sama činjenica pokrenutih postupaka protiv državnih dužnosnika, posebice saborskih zastupnika radi sukoba interesa dokazuje da sam ulazak Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije nije utjecalo na svijest, moral i ono glavno – poštivanje pozitivnih zakonskih normi od strane onih koji su možebitno iste te norme donosili. Navedeno nedvojbeno možemo dokazati i kroz sama Godišnja Izvješća o radu Povjerenstava za odlučivanje o sukobu interesa u kojima se jasno i eksplicitno (brojčano) prikazuje broj pokrenutih postupaka protiv državnih dužnosnika, posebice saborskih zastupnika, prije i nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju.<sup>47</sup>

Nakon šest izmjena i sedam godina važenja, od 10. ožujka 2011. na snazi je novi Zakon o sprečavanju sukoba interesa (u daljnjem tekstu: ZSSI),<sup>48</sup> donesen 11. veljače 2011. Novi ZSSI neke aspekte mate-

---

47 Vid. više o Godišnjim Izvješćima Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa vidi na mrežnoj stranici samog Povjerenstva, <https://www.sukobinteresa.hr/hr/annual-report-of-the-commission>, 30. srpnja 2020.

48 Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, *Narodne novine*, br.26/11, 12/12, 126/12. – odluka i rješenje USRH broj: U-I-2414/2011 i dr. i 57/15. Čl. 5 Zakona tako su propisana načela kojih se dužnosnici prilikom svog postupanja moraju držati pa se tako navodi da isti ne smiju privatni interes staviti ispred javnog, a u obnašanju dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano, čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti, te da su osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javne dužnosti prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali. Ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Čl. 7 Zakona propisuje da je dužnosnicima zabranjeno: primiti ili zahtijevati korist ili obećanje koristi radi obavljanja dužnosti, ostvariti ili dobiti pravo u slučaju da se krši načelo jednakosti pred zakonom, zlorabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti, primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti, tražiti, prihvatiti ili primiti vrijednost ili uslugu radi glasanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe, obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara, utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi, koristiti povlaštene informacije o djelovanju državnih tijela radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe, na koji drugi način koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili

rije sprečavanja sukoba interesa normira na posve drugačiji način, a bitno je izmijenjen i način izbora te sastav Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa<sup>49</sup> (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo). Isti dan kada je donesen ZSSI, 11. veljače 2011, donesen je i Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe,<sup>50</sup> donošenje kojih zakona je bilo uvjetovano od strane Europske unije za zatvaranje Poglavlja 23, u okviru kojeg je Hrvatska trebala predložiti dokaze o rezultatima u jačanju preventivnih mjera u području borbe protiv korupcije i sukoba interesa.

Iako je Hrvatska završila pregovore s Europskom unijom 30. lipnja 2011. jedna od neispunjenih zadaća bila je upravo izbor i konstituiranje novog Povjerenstva, tako je Hrvatska imala ZSSI ali ne i provedbene strukture. Posljedica svega bio je i monitoring Europske unije nad Hrvatskom sve do stupanja u članstvo a kako bi se nadgledala provedba novousvojenog zakonodavstva, ponajprije osnivanje i rad nadležnih tijela, što je trebao biti dokaz da nove zakonske norme nisu ostale samo mrtvo slovo na papiru. Povjerenstvo je trebalo biti konstituirano u roku 90 dana od stupanja na snagu ZSSI-a, međutim, ono je izabrano tek u siječnju 2013. godine (gotovo dvije godine nakon donošenja ZSSI-a). Tako je puna implementacija ZSSI započela tek stupanjem na dužnost novoizabranih članova Povjerenstva u veljači 2013. godine, nakon čega je ostvaren značajan napredak u radu istog.

Hrvatska kontinuirano provodi i nadograđuje antikorupcijski sustav počevši još od Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije iz 2002. godine i pripadajućeg Akcijskog plana.<sup>51</sup> Nakon toga usvojen je Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006. do 2008,<sup>52</sup> a na-

---

drugoj povezanoj osobi. Sankcije koje može izreći Povjerenstvo su: opomena, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće i javno objavljivanje odluke Povjerenstva na trošak dužnosnika. Propisane sankcije kod istih bi trebale izazvati osjećaj srama, grižnje savjesti, krivnje ili podnošenje ostavke na dužnost koju obnašaju, one predstavljaju etički prijekor.

49 Neovisno i nepristrano tijelo čiji su članovi nestranačke osobe koje bira Sabor temeljem javnog poziva.

50 Sada Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, *Narodne novine*, br. 29/19.

51 Nacionalni program za borbu protiv korupcije u Republici Hrvatskoj s Akcijskim planom za borbu protiv korupcije, *Narodne novine*, br. 34/02.

52 Nacionalni program suzbijanja korupcije u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 39/2006.

kon toga i Strategija suzbijanja korupcije 19. lipnja 2008. i Provedbeni akcijski plana koji je revidiran 2010. i 2012. godine.<sup>53</sup> Sve ovo bilo je usmjereno na izgradnju institucionalnog i zakonskog okvira, uspostavu koordiniranih međuresornih radnih procesa te na suzbijanje i procesuiranje korupcije. Nova Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine fokusirana je na prevenciju korupcije kroz detekciju korupcijskih rizika i uklanjanje preostalih zakonodavnih i institucionalnih nedostataka. Pri izradi Strategije uzete su u obzir preporuke sadržane u Antikorupcijskom izviješću Europske komisije od 2. veljače 2014, te preporuke iz izviješća Grupe država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) od 25. lipnja 2014. kao i svi drugi relevantni mehanizmi praćenja borbe protiv korupcije.

Kada je riječ o preporukama koje se tiču suzbijanja korupcije među saborskim zastupnicima, Hrvatska je ispunila samo jednu od tri preporuke, što je nakon Mađarske, Poljske i Austrije, najlošiji učinak među ukupno 42 zemlje. Ključna je neispunjena antikorupcijska preporuka donošenje kodeksa ponašanja za saborske zastupnike. Rok za implementaciju te preporuke je prošao krajem 2015. godine (a bio je naveden u Strategiji suzbijanja korupcije 2015. do 2020. godine). Trenutno GRECO ide korak dalje i u novim preporukama traži usvajanje istog kodeksa za najviše dužnosnike izvršne vlasti, dakle, za premijera, ministre, državne tajnike i pomoćnike ministara. Na ovaj način integritet najviših dužnosnika bio bi konstantno provjeravan (prije stupanja na dužnost, tijekom a i nakon odlaska s vlasti). Isto tako, preporuka je i da Povjerenstvo dobije veće ovlasti u provjeravanju najviših vladinih dužnosnika. Prema mišljenju predsjednika GRECO-a, Marina Mrčele rizik od korupcije povećava se u doba globalne pandemije virusom Covid 19 jer se zbog izvanrednih okolnosti zaobilaze javne nabave, ukidaju registri transparentnosti a propisi o lobiranju stavljaju u drugi plan.<sup>54</sup>

Etički kodeks neće preko noći iskorijeniti necivilizirano ponašanje ili sukobe interesa zastupnika, ali će jasni standardi i odgovarajuće

---

53 Strategija suzbijanja korupcije, *Narodne novine*, br. 75/08.

54 Trenutačni predsjednik GRECO-a, sudac Vrhovnog suda i zamjenik predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske – Marin Mrčela, više o tome, vid. „Večernji list“ od 4. lipnja 2020. pod naslovom „Hrvatska se ne drži antikorupcijskih preporuka za saborske zastupnike“, <https://www.vecernji.hr/vijesti/hrvatska-se-ne-drzi-antikorupcijskih-preporuka-za-saborske-zastupnike-1407315>, 17. srpnja 2020.

sankcije pomoći u prevenciji kršenja etičkih normi i spriječiti daljnju eroziju etičke kulture u Saboru. Jedan od najboljih etičkih kodeksa je Kodeks parlamenta Velike Britanije i njegovih Sedam načela o etici javne službe.<sup>55</sup> Hrvatska javnost posebno je revoltirana situacijama kada se protiv nekog zastupnika vodi istraga ili je u tijeku sudski postupak a on i dalje obnaša dužnost zastupnika. Ako se krene od toga da se politička odgovornost brani pred javnošću, a kaznena pred sudom za moralno zdravlje društva takva praksa je posve neprihvatljiva. Međutim, ovo pitanje neće regulirati Etički kodeks, već izmjene relevantnih zakona. Stoga ovaj saziv sabora ima jedinstvenu priliku i veliku odgovornost iznjedrili kvalitetan dokument koji bi ima trajnu vrijednost.

## 7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Izbori predstavnika naroda predstavljaju *conditio sine qua non* demokracije, ali ona se ne može samo svesti na konkurentne izbore. Oni ne predstavljaju „jednosmjernu ulicu“ u kojoj se dolaskom na vlast zaboravlja ukazano povjerenje i djeluje iz pozicije moći. U stvarnosti potrebna je sinergija (međusobni utjecaj) između naroda i izabranih u ostvarenju zajedničkog cilja – napretka i razvoja države i društva u cjelini. Nalazimo se u vremenu koje zahtjeva uspostavu modernog demokratskog društva sa utvrđenim „pravilima igre“ kako bi se na kvalitetan način moglo odgovoriti potrebama i izazovima globalizacije, kako sada tako i u budućnosti. Potrebno je početi graditi društvo „odozdo“ (uz bottom-up pristup) u skladu s vlastitim vrijednostima i interesima, uz usklađivanje interesa lokalne zajednice i nacionalne države, sve u cilju realizacije optimalnog društvenog razvitka. Ovo dakako nije moguće bez snažne političke volje lišene osobnih i stranačkih pretenzija i punom odgovornošću za donošenje odluka. Međutim, trenutna situacija u hrvatskom političkom životu, na žalost, ne odaje dojam velikog entuzijazma i nade u tom pravcu. Tako da imamo situaciju da unatoč propisanim načelima i pravilima ponašanja za obnašanje svojih funkcija političari iste ne smatraju bitnim u tom smislu da bi radi eventualnog

---

55 The Nolan Principles of Conduct in Public Life – nesebičnost, integritet, objektivnost, odgovornost, otvorenost, poštenje, leadership (u smislu toga da obnašatelji javne službe trebaju vlastitim primjerom predvoditi u promicanju tih načela); više o tome vid. u Government UK, 31 May 1995, „The Seven Principles of Public Life“, <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>, 18. lipnja 2020.

kršenja istih, podnijeli moralne ostavke. Stoga u našem političkom životu uobičajene su postale iznuđene ostavke – kada pojedinci za stranku postanu prevelik teret. Stječe se dojam da osjećaj za moralnu odgovornost kao da ne postoji, a pod načelom presumpcije nevinosti skriva se opravdanje za bilo kakvu odgovornost. Sve to dovelo je do situacije u kojoj nepravomoćno osuđeni političari i dalje sudjeluju u radu zakonodavnog tijela, upravljaju gradovima, pa čak i nakon izdržane kazne zatvora ponovno sudjeluju u političkom životu. U tom smislu pitanje moralnosti kao da je nepoznat pojam, podoban samo radi političkih prepucavanja i pozivanja na ostavku, bez istinske volje za promjenom i prihvaćanjem odgovornosti. Ipak, treba naglasiti kako odgovornost za ovakvo stanje ne leži samo na političarima, nego na društvu (a svi smo osobno odgovorni za skladno društvo) u cjelini, jer: „režimi prolaze a narod ostaje.“<sup>56</sup> Kako bi ostvarili moderno demokratsko društvo, moramo naučiti voljeti prvo sami sebe, svoju državu, naučiti voljeti bolje od sebe i od njih učiti, te izgraditi društvo koje će jednakopravno sudjelovati u životu Europske unije.

Stoga, a u samom zaključnom promišljanju, može se reći da je Hrvatska normativno uređena država, međutim, nije došlo do stranačke konsolidacije, a kamoli do konsolidacije građanskog društva. Iako je put bio dug čini se da nije ni blizu završen. Politički kriteriji koje je Hrvatska trebala usvojiti ujedno su i načela na kojima počiva Europska unija. Potrebno je stoga postići stabilnost institucija koje jamče demokraciju i vladavinu prava te ljudska prava i slobode. Zbog svega onoga što je proteklih godina bilo obilježeno brojnim aferama nisu kompromitirani samo pojedinci već i institucije koje su izgubile vjerodostojnost. Uloga je predstavnika naroda velika te je dobra prilika da se počnu slati drugačije poruke prije svega vlastitom narodu, kako bi se vratila vjerodostojnost u sam sustav. 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, te samim time postavio mjere odgovornosti predstavnika naroda u zakonodavnom okviru.

---

56 Mons. Božo Milanović, hrvatski katolički svećenik, pisac, izdavač te politički djelatnik iz Istre.

Tomislav Dagen, PhD

Marijana Majnarić, PhD Student

ELECTION OF THE REPRESENTATIVES OF THE  
PEOPLE TO THE LEGISLATIVE BODY AND  
THEIR (IR)RESPONSIBILITY (LEGAL, POLITICAL,  
MORAL) IN THE CROATIAN LEGISLATIVE  
FRAMEWORK

*Summary*

Parliamentary elections have existential and vital significance in every democratic country. Parliamentary elections and the election of the representatives of the people to the legislative body legitimize the existing political system, give legitimacy to further political action of the government through elected representatives in terms of determining the political destiny and the political direction of the state in the next four years. The election of the representatives of the people to the legislative body of any democratic state should, therefore, constitute a *conditio sine qua non* of democracy and democratic-parliamentary system, which implies respect for all legal, political and moral principles. The contemporary Croatian history of parliamentary democracy is a glaring example of the evolution of both the electoral system and the development of awareness, (ir)responsibility (legal, moral, political) of the elected representatives of the people in the legislative body, with special comparison of such values before and after Croatia's accession to the European Union. Therefore, the aim of the research and the paper is to analyse and connect the development of the electoral system for electing the representatives of the people to the legislative body of the Republic of Croatia, and to examine whether its development, along with the presented theoretical concepts of responsibility, influenced the (ir)responsibility of the elected representatives of the people to the legislative body.

Key words: *Electoral system(s). – Parliamentary elections. – Election of the representatives of the people. – Responsibility of the representatives of the people.*

## LITERATURA

- Banić S., „Odgovornost i kultura zastupnika Hrvatskog sabora“, *Informator* 6488/2017.
- Čepulo D., „Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske Zemaljske vlade 1868–1918. i ministarska odgovornost u Europi“, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb* 49 (2)/1999.
- Lauc Z., „Moralitet-legitimitet-legalitet“, *Zbirka radova*, Osijek 2016.
- Lauc Z., „Regulatorni sustav Republike Hrvatske, 20. godina Ustava Republike Hrvatske“, HAZU, Zagreb 2011.
- Lijphart A., „Constitutional Choices for New Democracies“, *Journal of Democracy* 2/1991.
- Kregar J., Marčetić G., Grubišić K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb 2016.
- Nohlen D., *Izborni pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb 1992.
- Sartori G., *Usporedni ustavni inženjering*, Strukture, podsticaji i ishodi, New York University Press 1994.
- Šegvić S., Bašić M., „Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49 (3)/2012.