

ANALIZA STAVOVA ZASTUPNICA I ZASTUPNIKA O RADU HRVATSKOG SABORA

IMPRESSUM

Autorica: mr.sc. Aleksandra Kuratko Pani

Zagreb, srpanj 2025.

Gong

Izvršna direktorica: Oriana Ivković Novokmet

Mihanovićeve 14

10 000 Zagreb

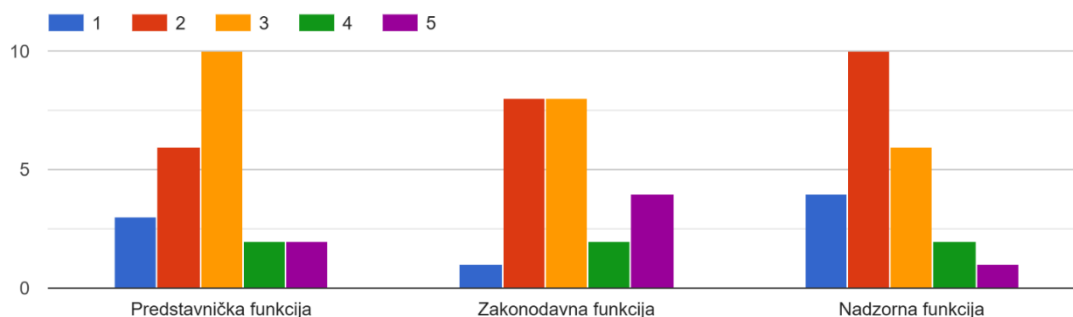
e-mail: gong@gong.hr

web: www.gong.hr

U cilju ispitivanja stavova zastupnika i zastupnica o radu Hrvatskog sabora, Gong je početkom 2025. godine proveo upitnik na koji je odgovorilo samo **23 zastupnica i zastupnika** odnosno njih 15%. Zbog niskog odaziva **analizirani odgovori ne predstavljaju statistički reprezentativan uzorak, već pokazuju trendove koji se mogu dodatno ispitati i koristiti za poboljšanje djelovanja Hrvatskog sabora.** Isto se odnosi i na komparativne podatke u odnosu na sličan upitnik proveden 2020. godine, a koji su navedeni kako bi se prikazale eventualne razlike u stavovima i ocjenama zastupnika i zastupnica.

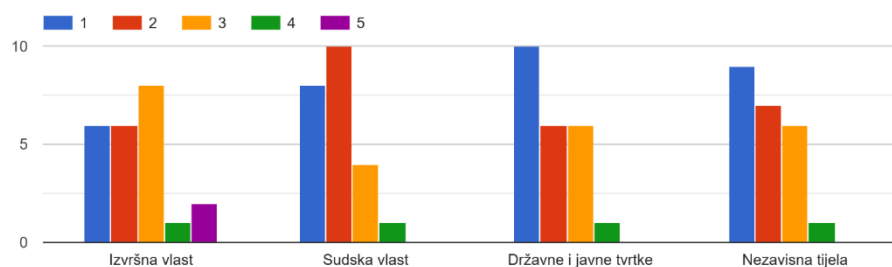
Sveukupno gledajući, (ne)zadovoljstvo zastupnika i zastupnica podjednako je u odnosu na 2020. godinu što je, imajući u vidu izostanak potrebnih unapređenja, očekivano.

Ocijenite sveukupnu kvalitetu rada zastupnika_ca po sljedećim funkcijama. (1 – nedovoljno dobro, 5 – odlično)



Gledano po parlamentarnim funkcijama, prosječne ocjene pokazuju nisko zadovoljstvo zastupnika i zastupnica pri čemu je **najlošije ocijenjena provedba parlamentarnog nadzora**, čime nadzorna funkcija Sabora nad izvršnom i sudbenom vlasti, nezavisnim institucijama te državnim i javnim tvrtkama trenutno predstavlja **najslabiju kariku u radu Sabora.**

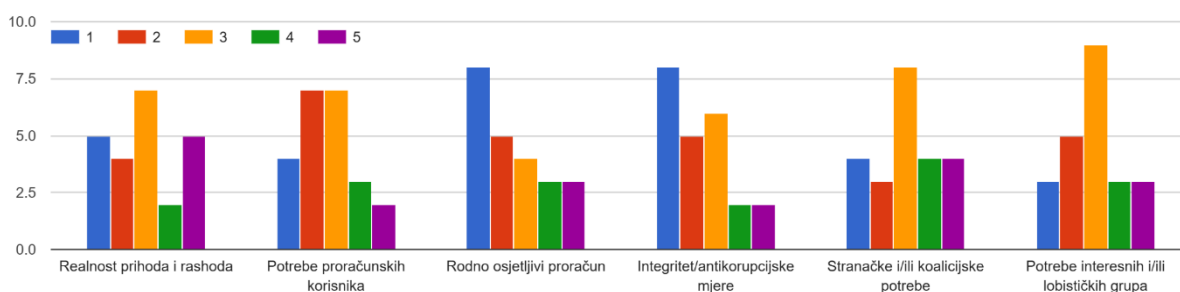
Koliko je Sabor uspješan svojoj nadzornoj funkciji nad radom navedenih dionika? (1 – sasvim neuspješan, 5 – sasvim uspješan)



Odsustvo političke i financijske autonomije, kao i volje vladajućih, uz neadekvatne mehanizme i kapacitete zastupnika, zastupnica i stručnih službi, značajno pridonose marginalizaciji Sabora i njegovoj podčinjenosti izvršnoj vlasti. Uz izostanak političke volje i adekvatne podrške zastupnicima i zastupnicama, posebno zabrinjava **nezadovoljavajuća uloga Sabora u svim fazama državnog proračuna**, uključujući i godišnje i višegodišnje planiranje.

Prema navodima ispitanika, pri **planiranju proračuna načela zadovoljavanja stranačkih/ili koalicijskih potreba i potreba interesnih i/ili lobističkih grupa uvažavaju se više od potreba proračunskih korisnika i marginaliziranih skupina poput žena**, uz istovremeno zanemarivanje načela integriteta odnosno antikorupcijskih mjera unatoč brojnim zloupotrebama javnih sredstava.

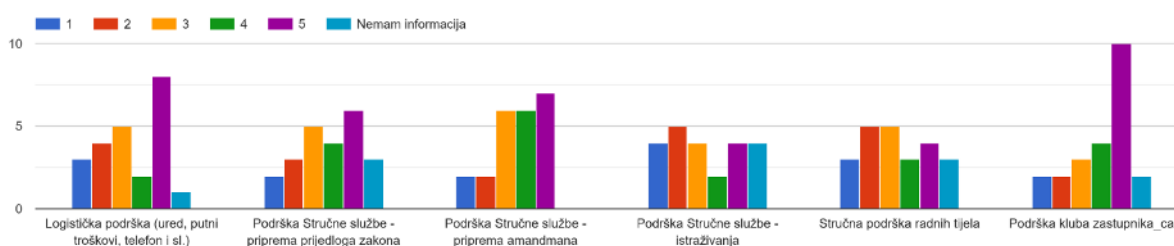
Koliko se kod planiranja proračunu poštuju navedena načela? (1 – nimalo se ne poštuju, 5 – sasvim se poštuju)



Bitna **unapređenja nadzorne funkcije Sabora** moguće je postići izmjenama Poslovnika u cilju jačanja nadzornih instrumenata i postupaka, pružanjem adekvatne interne i vanjske stručne podrške zastupnicama i zastupnicima i službama uz kontinuirano usavršavanje, te potencijalno i **izmjenama poslovnika ili posebnog zakona o Saboru. Isto podržava gotovo ¾ ispitanika**, a taj bi zakon mogao dodatno ojačati i parlamentarnu autonomiju što bi Saboru teoretski omogućilo i osiguravanje snažnije uloge, osobito u proračunskim pitanjima.

Dodatno, izmjene Poslovnika omogućile bi i osiguravanje bolje podrške zastupničkom radu, primjerice kroz jačanje saborskih klubova, unapređivanje rada Stručne službe i zapošljavanje zastupničkog osoblja. **Stvaranje preduvjeta za kvalitetniji rad zastupnika i zastupnica potencijalno bi moglo dovesti i do sadržajnijih rasprava, veće kvalitete usvojenih zakona i jačanja povjerenja javnosti.**

Koliko je kvalitetna podrška koju dobivate od Sabora po sljedećim elementima? (1 – sasvim nedovoljna, 5 – sasvim dovoljna)



Predstavnička funkcija u značajnoj je **mjeri dezavuirana neadekvatnim i zastarjelim mehanizmima sudjelovanja građana**, učincima postojećeg izbornog sustava, manjkavim e-savjetovanjima te izostankom poslovnčkih odredbi i organizacijske kulture koja bi unaprijedila komunikaciju između građana i Sabora kao njihovog najvišeg predstavničkog tijela.

Brojni parlamenti diljem svijeta na svojim mrežnim stranicama koriste **online mehanizme poput e-savjetovanja, neobvezujućih peticija i/ili glasanja birača o pojedinom aktu kako bi omogućili efikasno sudjelovanje što većeg broja građana u svojim poslovima i približili svoj rad građanima**. Dodatno, ovaj alat omogućuje zastupnicima i zastupnicima bolju informiranost i donošenje odluka sukladno mišljenjima građana čime oni mogu uspješnije ispunjavati svoju predstavničku funkciju.

I dok se u odnosu na 2020. godinu veći broj zastupnika i zastupnica redovno susreće s građanima, zabrinjava podatak da **manje od polovine ispitanika koristi e-savjetovanja** kako bi prikupilo mišljenja građana, a u komunikaciji s građanima i dionicima, **umjesto službene individualne email adrese koja omogućuje personaliziranu komunikaciju, u značajno većoj mjeri koriste privatne email adrese i/ili email adrese saborskih klubova**.

Unapređenja u ispunjavanju predstavničke funkcije moguća su uvođenjem **poslovnčke obaveze redovnih sastanaka s građanima, što podržava više od 60% ispitanika, obaveznog pisanog odgovora, kako zastupnika i zastupnica, tako i ostalih saborskih instanci, te uvođenjem online alata za digitalnu participaciju građana poput e-savjetovanja na nivou Sabora, a što podržava više od polovine zastupnika i zastupnica**.

Pritom je poželjna objava termina sastanaka na mrežnoj stranici Sabora, kao i službenih email adresa zastupnika i zastupnica, kao i poveznica na zastupničke profile na društvenim mrežama, što bi **osnažilo međusobnu komunikaciju i pridonijelo boljem predstavljanju građana**.

Što se tiče **zakonodavne funkcije**, premda **najbolje ocijenjena**, odgovori ispitanika opisuju ju kao **obilježenu nekvalitetnim raspravama, djelomično neadekvatnim materijalima za zastupnički rad i osrednjim radom radnih tijela koji je ocijenjen nešto bolje nego 2020. godine**. Procjena učinka propisa često je parcijalna i nedovoljno usmjerena na utjecaj propisa na ciljne skupine, što može negativno utjecati građane, poduzetnike i ostale dionike na koje se ista odnosi.

Zastarjeli mehanizmi sudjelovanja građana prouzročili su značajan pad njihove zainteresiranosti za sudjelovanje u zakonodavnim aktivnostima u pri čemu, u odnosu na 2020. godinu, ispitanici smatraju da su građani puno bolje informirani o radu Sabora. Pritom Sabor u odnosu na druge parlamente u regiji kaska u uključivanju građana u zakonodavna pitanja i ne pokazuje nikakav interes za inovacije u ovom području bez obzira na sve veću apatiju građana.

Sve navedeno moguće je unaprijediti **izmjenama Poslovnika, osnaživanjem Stručne službe** radi bolje podrške zastupnicima i zastupnicima i kvalitetnijim raspravama, jačanjem nadzora u primjeni Zakona o instrumentima politike boljih propisa¹, te uvođenjem suvremenih mehanizama participacije građana primjerenih 21. stoljeću.

U odnosu na prethodno istraživanje, donošenje **Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru i Zakona o lobiranju** teoretski predstavljaju dobrodošlu novinu u cilju promicanja i zaštite zastupničkog dostojanstva i integriteta. Zbog toga je **ovogodišnje ispitivanje stavova sadržavalo i pitanja**

¹ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_155_2360.html

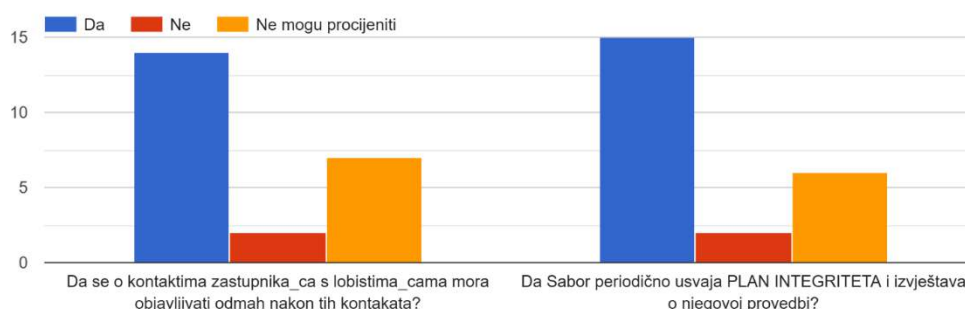
vezana uz njihovu provedbu. No, donošenjem manjkavog Etičkog kodeksa² i Zakona o lobiranju³ koji nisu ispunili svoje temeljne ciljeve, Sabor je otvorio prostor za daljnje narušavanje povjerenja javnosti u svoj rad i netransparentne lobističke kontakte zastupnika i zastupnica.

Kao što je Gong upozoravao prilikom njegova donošenja, provedba Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru značajno ovisi o mehanizmima i procedurama njegova nadzora, a koje nisu usvojene. Etički kodeks se primjenjuje sporadično i nije ostvario svoja dva temeljna cilja: opravdavanje i ojačavanje povjerenja iskazanog na izborima i afirmaciju zaštite ljudskog dostojanstva kao glavno etičko načelo obavljanja zastupničke dužnosti. Zbog toga ne iznenađuje kako gotovo 2/3 ispitanika podržava ideju o dopunama Kodeksa u smjeru proširenja kruga prijavitelja, uvođenje obveze izvještavanja o darovima zastupnicama te osiguravanja adekvatnog nadzora nad njegovom provedbom.

Dugoočekivani Zakon o lobiranju, usvojen početkom 2024., regulirao je lobističke aktivnosti i stavio naglasak na povećanje transparentnosti lobiranja od strane lobista. No, unatoč međunarodnim dobrim praksama, domaćim i inozemnim preporukama, Zakon nije predvidio nikakve obaveze zastupnica i zastupnika u vezi izvještavanja o njihovim kontaktima s registriranim ili neregistriranim lobistima. Time kontakti zastupnica i zastupnika, ali i ostalih visokih dužnosnika, s lobistima ostaju skriveni od očiju javnosti čime je ozbiljno narušena transparentnost procesa lobiranja, i otvoren prostor za moguće koruptivne aktivnosti.

Više od 60% ispitanika podržalo bi uvođenje dobrih praksi u cilju prevencije korupcije u Saboru kao što su, primjerice, objava informacija o kontaktu s lobistima i to neposredno nakon kontakata te mogućnost donošenja periodičnih planova institucijskog integriteta i izvještavanja o njihovoj provedbi. Rezultati također pokazuju kako gotovo 80% ispitanika nije imalo kontakte s lobistima u ovom mandatu, što je gotovo nemoguće imajući u vidu na koji način Zakon definira vrlo široki krug lobista, uključujući i udruge koje zagovaranje koriste za ostvarivanje svojih temeljnih ciljeva. To ukazuje na potrebu dodatne edukacije zastupnika i zastupnica o ovom pitanju.

Podržavate li uvođenje sljedećih praksi u Sabor u cilju prevencije korupcije?



Dostojanstvo i integritet Sabora, te zastupnika i zastupnica dodatno su narušeni izostankom bilo kakvih sankcija u slučajevima uvredljivog govora ili neprihvatljivog postupanja predstavnika Vlade i/ili trećih strana, čime su zastupnici kao predstavnici građana nezaštićeni od ovakvih postupaka u svojoj matičnoj ustanovi. Ideju o uvođenju ovakvih poslovnih sankcija podržava više od 2/5 ispitanika.

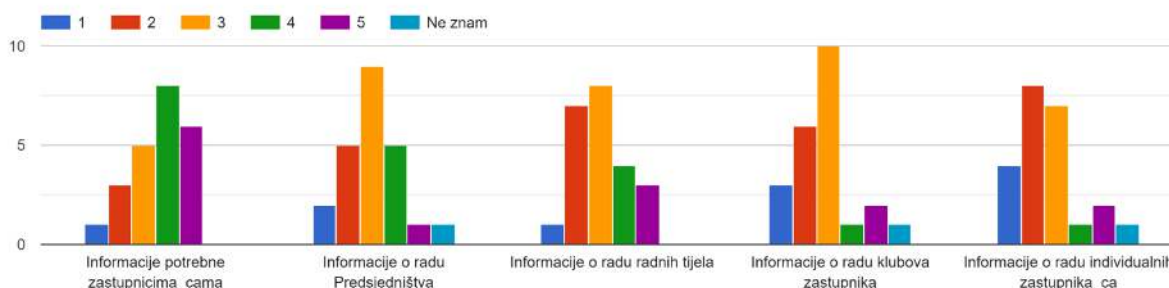
² https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_12_140_2113.html

³ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2024_03_36_567.html

Unatoč apelima zastupnica, zastupnika i javnosti, zbog odsustva političke volje **transparentnost Sabora je i nadalje prosječna, a u regionalnim okvirima ispodprosječna**. Isto ne začuđuje imajući u vidu to da je Pravilnik o javnosti rada Sabora i radnih tijela⁴, usvojen još 2005. godine, apsolutno zastario.

Informacije o radu Predsjedništva, klubova, radnih tijela i individualnih zastupnika i zastupnica **nedovoljno su transparentne, čime se umanjuje informiranost javnosti i potiču pitanja o ulozi i djelotvornosti Sabora**. U odnosu na 2020., zastupnice i zastupnici još su nezadovoljniji informacijama o svom radu, dostupnima na mrežnoj stranici Sabora i smatraju kako je Sabor još manje otvoren prema građanima i medijima.

Ocijenite navedene elemente mrežne stranice Sabora. (1 – nimalo zastupljeno, 5 – odlično zastupljeno)



Ispitani su iskazali **visoku podršku potencijalnim poboljšanjima saborske mrežne stranice** u cilju povećanja transparentnosti zastupničkog rada, kao i rada različitih saborskih tijela – Predsjedništva, radnih tijela i klubova. Dodatno, **više od trećine zastupnica i zastupnika podupire i aktivnu komunikaciju Sabora putem službenih saborskih profila na društvenim mrežama** koji trenutno izostaju, kao i donošenje **institucijskog akcijskog plana usmjerenog na povećanje transparentnosti i otvorenosti Sabora i jačanje povjerenja javnosti čije donošenje podupire preko 40% ispitanika**.

Zaključno, **glavne preporuke** sukladno ovom ispitivanju stavova uključuju:

- **dopune Poslovnika** u cilju modernizacije nadzornih mehanizama i mehanizama za osiguravanje sudjelovanja građana, svrsishodnijih rasprava, te uvođenja mehanizama usmjerenih na zaštitu zastupnika i zastupnica od predstavnika Vlade i/ili drugih strana od uvredljivog govora i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja;
- **dopune Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika** kako bi se osigurala njegova relevantnost, i provedivost, uz uvođenje obaveze zastupnika i zastupnica oko izvještavanja o primljenim darovima radi povećanja odgovornosti i transparentnosti, a u cilju smanjenje percepcije korupcije;
- **dopune Zakona o lobiranju** kojim bi se uvele obveze izvještavanja svih lobiranih lica, pa tako i zastupnika i zastupnica, o sastancima s lobistima kao i mogućnost edukacije zastupnika i ostalih lobiranih lica, kao i lobista;
- **donošenje akcijskog plana** usmjerenog na povećanje otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti Sabora prema građanima;

⁴ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_05_66_1286.html

- **pokretanje inicijative za donošenje zasebnog Zakona o Hrvatskom saboru** kojim bi se ojačala njegova autonomija, osnažili nadzorni mehanizmi i osigurala adekvatna podrška zastupničkom radu i razvoju Stručne službe;
- **modernizaciju mrežne stranice Sabora** kako bi se osigurala veća transparentnost u domeni pružanja informacija o radu individualnih zastupnika i zastupnica, ali i Predsjedništva te ostalih tijela.