

---

## *Demokratska tranzicija u Istočnoj Europi*

---

Izvorni znanstveni članak

32(497.5)“198/199”

321.013(497.5)“199”

---

## **Demokratska tranzicija i političke institucije u Hrvatskoj**

---

MIRJANA KASAPOVIĆ\*

### *Sažetak*

Hrvatska je jedina postkomunistička zemlja u kojoj je proces demokratske tranzicije koincidirao s procesom stvaranja države i ratom. Ta su tri procesa u specifičnom međusobnom odnosu: tranzicija je omogućila ostvarenje državotvornog programa, što je izazvalo rat koji je doveo u pitanje dovršenje oba projekta. Autorica prikazuje dinamiku političkih promjena u Hrvatskoj od kraja osamdesetih godina, koje su započele liberalizacijom političkog života, te se nastavile kroz dvije faze demokratske tranzicije, prije i poslije državnog osamostaljenja. Izbijanje srpske pobune i otvoreni rat djelomice su zakočili tranziciju te su doveli do “etniifikacije” politike. Autorica na kraju analizira obrazac tvorbe demokratskih institucija, koji je u obje svoje faze (prije i poslije izbora 1990.) pod kontrolom vladajuće političke snage.

### *1. Uvod*

Procesi demokratske preobrazbe u Hrvatskoj složeniji su nego u ostalim zemljama srednje i istočne Europe. Demokratska tranzicija u Hrvatskoj vremenski je otpočela u jednoj, a nastavila se u drugoj državnoj zajednici. Započela je u miru, a produljena je u ratu. Okvir političke transformacije najvećim je dijelom, ipak, bilo stanje “ni rata ni mira”, koje je bitno otežavalo izbor strategije djelovanja kolektivnih aktera, čiji rezultati, u načelu, nisu isključivali ni najnepovoljniji ishod, tj. ugrožavanje opstanka same političke zajednice. Stoga analiza procesa demokratske tranzicije u Hrvatskoj potkraj osamdesetih i u prvoj polovici devedesetih godina mora poći od dva temeljna ishodišta, koja određuju njezin opći okvir:

- razlikovanja “starih” nacionalnih država koje su bile suočene s problemima “čiste” demokratske tranzicije i novih — novonastalih ili obnovljenih — nacionalnih država, u kojima je demokratska tranzicija bila najuže povezana sa “secesijom” i uspostavom nove države. Nove nacionalne države morale su istodobno transformirati politički i privredni sustav, te

\* *Mirjana Kasapović*, docentica Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Politički sustav Hrvatske.

teritorijalno ustrojiti, a katkad i obraniti, novu političku zajednicu. Takvi strateški ciljevi bitno mijenjaju prirodu i dinamiku unutarnjega političkog života. “Nacionalna politika” u cjelini postaje puno ovisnijom o utjecaju izvanjskih (međunarodnih) političkih okolnosti i aktera. Unutarnji akteri stoga su puno nesamostaljniji i ograničeniji u izboru vlastitih strategija djelovanja, premda njihovi rezultati pogađaju same temelje nacionalnog života. Nadalje, troškovi i rizici opće državne i demokratske preobrazbe neusporedivo su viši i neizvjesniji, a tereti teži i dugoročniji. Nove su države najčešće izloženije jačim etničkim napetostima i sukobima, koji lakše poprimaju i militantni karakter. Etničke manjine u njima lakše se pretvaraju u “iredentu države” od koje se nova država odvojila ili im se izgledi za ostvarivanje starih, potisnutih iredentističkih težnji u novim, manjim i nestabilnijim državama čine puno većima nego prije.<sup>1</sup> Politike novih država zauzvrat se lakše “etnicifiraju”. Demokratizacijski potencijali stoga su puno ugroženiji i slabiji, a izglednost autoritarnih rješenja veća;<sup>2</sup>

- razlikovanja novih nacionalnih država koje su tijekom tranzicijskih procesa bile suočene s militantnim sukobima od onih koje su se suočavale s “uobičajenim” političkim i socijalnim konfliktima, izazvanima promjenom sustava. Hrvatska je jedina postkomunistička zemlja u kojoj je odvajanje od stare (jugoslavenske) države i staroga (komunističkog) poretka bilo praćeno ratom; sličan primjer predstavlja, doduše, i Bosna i Hercegovina, ali je u njoj rat izazvao disoluciju države i potpuno onemogućio tranzicijske procese. Rat se u Hrvatskoj svom silinom “umiješao” u tranzicijske i državotvorne procese, pretvarajući se u njihovu bitnu odrednicu.

Odnos triju bitnih strategija djelovanja u Hrvatskoj — tranzicijske, državotvorne i ratne — može se izraziti u dvije temeljne postavke:

- demokratska tranzicija je omogućila oblikovanje i ostvarenje državotvornog projekta, a to je izazvalo rat; pritom se ne misli na to da su za rat odgovorni oni koji su oblikovali i ostvarili državotvorni projekt, nego na to da su na taj proces drugi politički akteri odgovorili radikalnim sredstvima;

- rat je ugrozio ostvarenje državotvornog i tranzicijskog projekta; u takvim je uvjetima spašavanje državotvornog projekta imalo jednoznačnu prednost prema tranzicijskom projektu. U osnovi takve strategije djelovanja glavnih političkih aktera bila je “jednostavna” zamisao da se bez države ne može ostvariti ni demokratska tranzicija ili da bi, u tom slučaju, ona imala neusporedivo manju egzistencijalnu i simboličnu vrijednost.

<sup>1</sup>O ponašanju etničkih manjina u novim državama — kako uoči njihova državnog osamostaljenja tako i nakon njega — v. Slider, 1990., 301.; Butenschoen, 1992., 87., 218. i d.; Altmann, 1994., 56., 110. i d., 156; Hatschikjan/Weilemann, 1994., 124., 159.; Ishiyama, 1994.; itd.

<sup>2</sup>V., primjerice, analize političkih procesa u Slovačkoj u: Bútorá/Butorová, 1993.; Vodička, 1994.; Abraham, 1995.

Naredna analiza treba pokazati međuodnos tih triju projekata i procesa.

## *2. Demokratska tranzicija: faze, akteri i oblici*

U procesu demokratske preobrazbe u Hrvatskoj razlikuju se dvije faze:

- ograničena liberalizacija političkog života dok je Hrvatska još bila dio bivše jugoslavenske federacije;
- demokratizacija tijekom procesa državnog osamostaljenja i nakon njega.

(a) Liberalizacija političkog života u Hrvatskoj potkraj osamdesetih godina nije shvatljiva izvan tadašnjega jugoslavenskog političkog konteksta. Ona je, u velikoj mjeri, bila rezultat unutarnjih političkih odnosa i odgovor na prethodne konzervativne političke procese u zemlji. Jugoslavija je, naime, tijekom osamdesetih godina bila poprište dvaju najretrogradnijih političkih valova u Istočnoj Europi uopće: “kulturne” i “antibirokratske” revolucije.

“Kulturna” revolucija nastala je kao odgovor vladajuće komunističke elite na političku krizu u zemlji početkom sedamdesetih godina. Žarište političke krize bilo je u Hrvatskoj gdje je nacionalno-demokratski pokret — u kojemu su bili okupljeni dijelovi hrvatske komunističke elite i masa — zahtijevao konfederalizaciju jugoslavenske države, te reformu privrednog i političkog sustava. Istodobna semiliberalizatorska gibanja u političkim elitama Srbije i Hrvatske težila su, također, privrednim i političkim reformama, koje bi ograničile ulogu komunističke partije u društvenom životu. Nakon teških frakcijskih sukoba unutar nacionalnih i savezne političke elite, te masovnih nacionalnih protesta u Hrvatskoj (radničkih i studentskih štrajkova, demonstracija, mitinga) pobijedila je “titoistička” struja u Savezu komunista Jugoslavije, koja se potom obračunala sa svojim političkim protivnicima. Označivši i nacionalno-demokratske i liberalizatorske tendencije i pokrete “kontrarevolucijom”, ona je pribjegli ideološkim, političkim i represivnim obračunima s njihovim nostieljima i pristašama. Ti obračuni bili su najteži upravo u Hrvatskoj.

Ideološki odgovor na krizu legitimnosti političkog poretka bilo je oblikovanje i djelomična provedba koncepcije “integralnog samoupravljanja”, koja je podrazumijevala svojevrsnu “kulturnu revoluciju” u društvenom životu zemlje. Glavni strukturni dijelovi te koncepcije društvenog uređenja bili su “udruženi rad” i “delegatski sustav”, koji su tumačeni kao povijesna alternativa tržišnoj privredi i pluralističkoj demokraciji. Interesno povezivanje pojedinaca i društvenih skupina u privrednom i političkom životu zamijenjeni su “konvencionalnom samovoljom” sistemskih aktera, čije se djelovanje nastojalo “racionalizirati” ideološkim prosvjećivanjem. Tome su cilju bili podređeni svi ideološki aparati države: školstvo, znanost, kultura, masovni mediji, itd. Taj je koncept stoga objektivno vodio k ideološkoj

diktaturi, koja je doktrinarno poprimila mnoga obilježja klasičnoga lijevog radikalizma: simplifikaciju društvenih odnosa i njihovu redukciju na “radno društvo”, hipostatiziranje organizacijskog pitanja i “samoupravnu” hiperorganiziranost, ideološko proskribiranje klasične liberalne demokracije s naglašenim protuparlamentarizmom, glorificiranje “idejnog” rada i prosvjećivanje i sl. Kako je konstitutivni dio te ideološke koncepcije bila i permanentna kritika postojeće komunističke partije i države, ona se pokazala vrlo pogodnom za neutraliziranje oporbenih potencijala. I disidenti i nomenklatura na gotovo su jednak način kritizirali partijsku vladavinu i državu, samo što su prvi predbacivali drugima da ne misle iskreno, a drugi prvima da su nestrpljivi i zlonamjerni. Disidenti su se tako uvelike iscrpljivali u monopoliziranju autentične lijeve kritike socijalističkog poretka, a ne u prokazivanju njezinih protudemokratskih ishodišta. Stvarna politička oporba komunističkom režimu u Jugoslaviji osamdesetih godina bila je stoga znatno slabija nego, primjerice, u Poljskoj ili Mađarskoj. Vizije civilnog društva — tipični primjer “protuideologije” socijalizmu u Istočnoj Europi u desetljeću njegova sloma (Mastnak, 1985.; Michalski, 1991.; Von Beyme, 1994., 108. i d.) — pojavljuju se razmjerno kasno, i to uglavnom u uskim krugovima pobornika novih društvenih gibanja u Sloveniji. I dok je Jugoslavija u svijetu važila kao privredno i politički najliberalnija komunistička zemlja istočne Europe — što je po mnogim obilježjima doista i bila — u njoj je sedamdesetih i osamdesetih godina usporedno razvijan i sankcioniran svojevrstan lijevi ideološki fundamentalizam. Njegov utjecaj bio je znatan do sredine osamdesetih godina, kad počinje slabiti zbog frakcioniranja vladajuće političke elite nakon Titove smrti. Posljedica sukoba partijskih frakcija oko raspodjele političke i privredne moći bila je i ograničena liberalizacija političkog života. Liberalizacija nije, prema tome, nastala kao izraz političkog programa jedne frakcije unutar bloka na vlasti, nego kao posljedica neposobnosti ijedne frakcije da potpuno kontrolira politički život u cijeloj zemlji, tj. u svim republikama tadašnje federacije.

Drugi retrogradni politički val bila je “antibirokratska revolucija”, koja je nastala sredinom osamdesetih godina kao odgovor na srpske komunističke elite na političku krizu u zemlji. Povod “antibirokratskoj revoluciji” bili su etnički sukobi u južnoj srbijanskoj pokrajini Kosovu između albanske većine i srpske manjine. Jednostrano svodeći te sukobe na “pogrom Srba” i pripisujući ga “dezintegraciji Srbije” izazvanoj saveznom ustavom iz 1974. godine — prema kojemu je Kosovo dobilo široku političku autonomiju i status sukonstitutivnog dijela federacije — srpsko političko vodstvo mobiliziralo je nacionalistički masovni pokret. On je ubrzo proširio svoje političke ciljeve izvan Kosova i Srbije i usredotočio se na borbu za “spas Jugoslavije”, koji je shvaćen kao sveopća reunitarizacija i recentralizacija države kojom bi se radikalno promijenio tadašnji status republika u federaciji. Glavno sredstvo ostvarenja tog cilja bila je — kako su je sami akteri nazvali — “antibirokratska revolucija”: čistka “protujugoslavenskih” i “protusocijalističkih” birokratskih elita u svim republikama, napose u Sloveniji i Hrvatskoj, kombinacijom frakcijskih obračuna u političkim insti-

tucijama i izvaninstitucionalnih masovnih akcija: mitinga, demonstracija, marševa, pučeva. Nacionalne političke elite u tim republikama srpsko je političko vodstvo — koje je od 1987., kad je stupio na čelo srpske partije, utjelovljivao Slobodan Milošević — vidjelo kao glavnu prepreku ostvarenju svoga cilja: preraspodjele političke i privredne moći u korist “centra” s kojim se Srbija tradicionalno poistovjećivala i kojega je oduvijek instrumentalizirala za svoje političke ciljeve.

Političke elite u Sloveniji i Hrvatskoj u prvo su se vrijeme suprotstavljale pritisku srpskoga nacionalističkog pokreta i političkog vodstva, koje je stajalo iza njega, obranom “titovskog federalizma”, tj. postojećega ustavnog statusa republika. No, s vremenom se ta pozicija pokazala nedostatnom, jer srpski pokret nije bio samo nacionalistički nego i protudemokratski.<sup>3</sup> Stoga se na njegove izazove i pritiske moralo odgovoriti i političkom liberalizacijom i demokratizacijom vlastitih sredina. One su se očitovala u sve široj “dezideologizaciji” javnog života i postupnom otvaranju političkog prostora građanskim inicijativama, političkim udruženjima i strankama, te napokon slobodnim izborima. Pobjeda nekomunističke oporbe na prvim kompetitivnim izborima u Sloveniji i Hrvatskoj otvorila je posve novo poglavlje u državnoj i političkoj povijesti, koje je bilo u znaku raspada jugoslavenske federacije i nastanka novih država na njezinu tlu.

(b) U procesu političke demokratizacije u Hrvatskoj razlikuju se dvije podfaze. Prva je obuhvaćala razdoblje “unutarnjeg osamostaljivanja” Hrvatske unutar bivše jugoslavenske federacije, koje je podrazumijevalo gotovo posve samostalnu politiku republičkog vodstva, na koju više nisu utjecala savezna partijska i državna tijela. Ta “unutarnja secesija” simbolično je otpočela raspadom Saveza komunista Jugoslavije na 14. (izvanrednom) kongresu u siječnju 1990. i trajala je do provedbe referenduma o državnom statusu Republike Hrvatske 19. svibnja 1991. i usvajanja “Deklaracije o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske” 25. lipnja 1991.<sup>4</sup> Druga faza obuhvaćala je tri istodobna politička procesa što su intenzivno uslijedila nakon spomenutih događaja: rat, borba za

<sup>3</sup>Najdrastičniji izraz te nedemokratičnosti bile su milijunske demonstracije u Beogradu u prosincu 1989., na kojima je traženo da savezni državni organi zabrane tek osnovane oporbene političke stranke i organizacije u Sloveniji i Hrvatskoj. To je zasigurno bio jedini masovni prorežimski pokret u istočnoj Europi u samo predvečerje općeg sloma komunističkih režima. Pronacionalistička i prosocijalistička orijentacija masa izrazila se i u pobjedama Miloševićeve Socijalističke stranke na izborima u Srbiji 1990., 1991. i 1993., te na izborima u Jugoslaviji u svibnju i prosincu 1992. godine.

<sup>4</sup>Hrvatski referendum odstupao je od klasičnog obrasca plebiscita. Referendumski listić sastojao se od varijante “A” i varijante “B”: zaokruživanjem prve glasači su se opredjeljivali za državnu samostalnost Hrvatske, a druge za opstanak Hrvatske u jugoslavenskoj federaciji. Na referendumu je sudjelovalo 86,3 posto građana Hrvatske. Za varijantu “A” izjasnilo se 93,2, a za varijantu “B” 5,4 posto glasača; ostalo su bili nevažeći listići.

međunarodno priznanje države i daljnju unutarnju transformaciju političkog i privrednog sustava.

Demokratska tranzicija u Hrvatskoj u svojoj prvoj podfazi modelski je bila najbliža *transformaciji* u Huntingtonovu smislu (1990.). Počivala je, prije svega, na odnosu reformatora i dogmata unutar bloka na vlasti. Skupina reformatora u hrvatskoj političkoj eliti bila je do potkraj osamdesetih godina krajnje slaba. Prepoznavala se tek povremenim suprotstavljanjem represivnim mjerama u političkom životu, te sporadičnim zahtjevima da se znanstveni, kulturni i medijski život oslobodi partijskog pritiska i kontrole. To popuštanje najčešće se nazivalo “dezideologizacijom”. Hrvatski reformatori odlikovali su se enormnim strahom od rizika — bili su školski primjer skupine koju je Adam Przeworski označio kao “risk-averse” (1986., 54.) — koji je stalno opravdavan bojaznima od protuudara dogmata, nakon kojega bi slijedila još žešća politička i duhovna represija.

Liberalizacija je i u Hrvatskoj na početku bila zamišljena kao kontrolirano otvaranje političkog prostora, koje je trebalo ublažiti nezadovoljstvo i ojačati vlast. Ona je u velikoj mjeri bila izraz “panike” i “stresa”, kojima su hrvatski komunisti bili izloženi zbog jačanja srpskoga nacionalističkog pokreta i njegova prodora i među Srbe u Hrvatskoj. Liberalizacija političkog života imala je stoga i posebnu funkciju: ona je trebala omogućiti jače i jasnije iskazivanje otpora srpskoj politici u Jugoslaviji, koje su reformatori odlučili prepustiti institucijama “civilnog društva” (medijima, sindikatima, znanstvenim i kulturnim institucijama, Crkvi i dr.). To je ujedno bio i izraz slabosti reformatora unutar vladajuće elite, koji se nisu usuđivali stupiti u otvoren sukob s dogmatima zbog nepovoljna odnosa snaga. Dogmati su, naime, u tadašnjoj Jugoslaviji — napose u vojsci, policiji, saveznoj administraciji, te među tzv. starim kadrovima u svim nacionalnim elitama — u osnovi bili skloni lijevim populističnim i projugoslavenskim frazama srpske politike, smatrajući da se kriza u Jugoslaviji doista može otkloniti “antibirokratskom revolucijom”, koja će obnoviti izvorne ideale jugoslavenske socijalističke revolucije.

Taktika reformatora ispunila je svoju svrhu. Liberalizirani javni politički život postao je prostor artikulacije žestoke kritike i otpora srpskom nacionalizmu i populizmu. Nove političke stranke i savezi, mediji, sindikati, crkva i dr. zahtijevali su da se u Hrvatskoj umjesto “antibirokratske” provede “demokratska” revolucija, te da se tako Hrvatska razgraniči s retrogradnom politikom u Srbiji. Reformatori su napokon mogli računati na saveznike unutar nekomunističke političke oporbe u svojem sukobu s dogmatima. Taj neformalni savez olakšavala je i početna umjerenost glavnine oporbenih snaga. Nijedna važnija stranka nije 1989. otvoreno zahtijevala secesiju Hrvatske, nego su uglavnom tražile konfederalizaciju Jugoslavije.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Programska deklaracija Hrvatske demokratske zajednice iz 1990. počinje stavom: “Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) organizacija je slobodnih ljudi različitih

Nijedna važnija oporbena stranka nije se, nadalje, zalagala za kolektivnu osvetu i odmazdu (*expiation*) prema članovima komunističke partije i pristašama režima. Činilo se da je — kako bi olakšala položaj reformatora u vladajućem bloku — oporba taktički bila pripravna privremeno prihvatiti i status “službenog sponzorstva” (O'Donnell/Schmitter, 1986., 57., IV.) i staviti se pod okrilje režimskoga Socijalističkog saveza, koji se neuspješno pokušavao preobraziti u “kišobransku organizaciju” koja bi okupila nove političke saveze i inicijative.<sup>6</sup> U programskim deklaracijama i izjavama oporbenih stranaka nazirala se i nakana da se demokratskim promjenama ne ugrozi “državni” i “proceduralni” kontinuitet. Novi poredak i nova država doista su kasnije legitimirani kao nastavak i proizvod staroga, te je tako retrospektivno legitimiran i stari poredak zato što je omogućio nastanak novoga. Takav je pristup sankcioniran i preambulom novog Ustava od 22. prosinca 1990., kojom su svi ustavni akti Socijalističke Republike Hrvatske proglašeni jednim od izraza i dokaza državnog kontinuiteta sadašnje Republike Hrvatske.<sup>7</sup> Nova vladajuća stranka proglasila je, osim toga, sastavnim dijelom svojih programskih ishodišta i “pozitivne tradicije” hrvatske ljevice. Ona je, nakon pobjede na izborima 1990. djelomično kooptirala stare institucije i formacije u novi poredak: dio vojske, birokracije, sudstva, privrede, itd. U naznačenim unutarnjim okolnostima dogodio se i ključni politički događaj: 11. kongres Saveza komunista Hrvatske u prosincu 1989., na kojemu je odlučeno da se ustavnim promjenama legalizira politički pluralizam i provedu slobodni izbori.

Drugi uzrok, koji je utjecao na procese demokratske tranzicije u Hrvatskoj, bio je “domino-efekt” političkih događaja u srednjoeuropskim zemljama, s kojima se ona kulturno i povijesno poistovjećivala. Hrvatska je, kao privredno srednje razvijena katolička zemlja, imala sve pretpostavke da je zahvati “treći” ili “katolički” val tranzicije (Huntington, 1990., 76. i d.), te da transformacijski procesi u njoj budu nalik onima u zemljama srednje Europe (v. Smolar, 1990.; Korosenyi, 1991.; Agh, 1992.; Klingemann, 1994.). No, procesi su ipak uvelike krenuli drukčijim tijekom. Glavni uzrok “devijacija” u tranzicijskim procesima bila je politička i vojna pobuna Srba u Hrvatskoj, koja je u osnovi bila potaknuta i upravljana iz Srbije. Ona je utjecala na pojavu i jačanje izvora nedemokratskih potencijala, koji su ugrožavali demokratsku političku tranziciju. Etnički sukobi u Hrvatskoj i rat

svjetonazora kojima je želja i cilj napredak SR Hrvatske i SFR Jugoslavije” (*Naše teme*, 34, 3-4:699, 1990.).

<sup>6</sup>U spomenutoj *Programskoj deklaraciji* iz 1990. Hrvatska demokratska zajednica, koja je u javnosti tada slovila kao najradikalnija oporbena stranka, zapisala je da će se ona “u svojoj političkoj djelatnosti pridržavati Ustava SR Hrvatske i Ustava SFRJ. To je razlog zbog kojega HDZ želi svoju djelatnost razvijati u okviru Socijalističkog saveza SR Hrvatske, nastojeći pridonijeti njegovoj preobrazbi u demokratsku tribinu različitih struja i ideja” (*Naše teme*, 34, 3-4:704, 1990.).

<sup>7</sup>V. instruktivnu raspravu o povijesnim sadržajima u Ustavu Republike Hrvatske, u: Goldstein, 1995.

krajnje su nepovoljno utjecali na demokratizacijske procese u zemlji. Taj se utjecaj očitovao na više razina i u više oblika.

Prodor srpskoga nacionalističkog pokreta među Srbe u Hrvatskoj i time izazvano zaoštavanje etničkih sukoba izravno su utjecali na razvoj i karakter masovnoga hrvatskog nacionalnog pokreta, koji se oblikovao uoči prvih slobodnih izbora u proljeće 1990. godine. On na početku, u osnovi, nije jako odudarao od nacionalnih i društvenih pokreta u ostalim istočnoeuropskim zemljama: bio je svojevrsni amalgam nacionalizma, katoličanstva, protokomunizma, demokratičnosti, solidarnosti, nenasilnosti i dr. (Szabó, 1991.; Frank, 1990.).<sup>8</sup> No, razlikovao se od većine tih pokreta po izrazitoj vezanosti uz jednu političku stranku: Hrvatsku demokratsku zajednicu (HDZ). Kao najjača oporbena politička stranka ona je mobilizirala mase uoči izbora na programu državnog osamostaljenja Hrvatske — bilo unutar jugoslavenske konfederacije, bilo izvan nje — nastojeći tako pobijediti na izborima. Već je tada bila uspostavljena posebna dinamična veza između pokreta i stranke, koja je umnogome bila jedinstvena u postkomunističkim zemljama.

Nakon izbora 1990. i pobjede HDZ-a pokret se nije raslojio, nego izraženije pretvorio u pobjedničko “stranačko gibanje”, koje je aktivirano u skladu s političkim potrebama i interesima nove vladajuće stranke. U trokutu pokret-stranka-država nije bilo čvrstih granica: stranka je u osnovi djelovala kao labavi politički i organizacijski posrednik između pokreta i države, utječući na naizmjeničnu institucionalizaciju pokreta i dezinstitutionalizaciju države. Činil ose da je uspostavljen novi obrazac politike, koji se sastojao od kombinacije stabilnosti poretka i mobiliziranja masa. Stabilnost poretka — koja je isticana kao najviša politička vrijednost i cilj — vodila je prema uspostavi “rigidnih konstitucionalnih aranžmana”, koji su zapravo povećavali rizik od velikih političkih i socijalnih potresa i pogodovali razvoju autoritarnih tendencija (Holmes, 1993.). U zemljama u kojima su prije izbora djelovali masovni “nacionalno-oslobodilački” pokreti, nakon izbora nastajali su najčešće neautoritarni stranački sustavi s dominantnom strankom i bez alternativnih politika (Korosenyi, 1991., 55.). U Hrvatskoj, u kojoj je takav pokret opstao i nakon izbora i djelovao kao “stranačko gibanje”, takav se tip sustava i politike i učvrstio.

Novouspostavljeni tip “nealternativne politike” vodio je k svojevrsnoj ideološkoj hegemoniji jedne stranke. Ona se najjasnije izražavala u pokušajima nametanja obvezatne samodefinicije nacije i nacionalnog identi-

<sup>8</sup>V. i zanimljivu analizu poljskog sociologa Bronisława Misztala. Misztal razlikuje pokrete koji su nastali prije i poslije sloma komunističkih režima u pojedinim zemljama. On ubraja i Hrvatsku u zemlje u kojima su se “društveni pokreti kao fenomen socijalnog protesta pojavili poslije, a ne prije državnog sloma, te se sukobili s aparatima socijalističke države, koji su već bili fragmentirani, pogodni za njezino potpuno onesposobljavanje, ili s postkomunističkim etatističkim institucijama, koje su aspirirale na to da okupiraju novi slobodni javni prostor” (1995., 19.).



teta. Suvremeni nacionalni identitet nastojao se izvesti iz određene interpretacije nacionalne povijesti (v. Gross, 1993.), koja je počivala na vrijednosnom i političkom redukcionizmu. Takvim historicističko-redukcionističkim postupkom iz suvremenoga političkog života nastojale su se isključiti sve one vrijednosti i ideje kojih, navodno, nije bilo u nacionalnoj povijesti. Najtipičnija — i ujedno najopasnija — posljedica takve metode tvorbe suvremenoga nacionalnog identiteta bilo je prokazivanje klasičnoga zapadnog liberalizma kao nečega što “nema veze s tradicijom hrvatskog naroda”, te ga stoga treba “demistificirati pred hrvatskim narodom”, kako on ne bi poklanjao svoje izbornu povjerenje liberalnim opcijama i strankama (*Vjesnik*, 28. svibnja 1993., 2.). Vladajuća stranka je imenovala tri ključne “državotvorne” političke tradicije — ekskluzivni hrvatski pravaški nacionalizam 19. stoljeća, međuratnu seljačku ideologiju i dio hrvatske lijeve tradicije u ratnom i poratnom razdoblju — selekcionirala pojedine njihove elemente i spojila ih u svojevrsni ideološki amalgam, koji je proglasila temeljem svojega političkog programa.

Dok se tradicijskim ideološkim ekskluzivizmom nastojalo reducirati vrijednosni pluralizam, rat ga je proširivao unošenjem materijalnog sustava vrijednosti u politički život. Rat se u načelu, neovisno o nacionalnim okolnostima, pojavljuje kao polje bujanja političke desnice. Ralf Dahrendorf je ustvrdio kako je “rat za političku desnicu ono što je revolucija za lijevicu: ukidanje normalnog društva. U oba slučaja stapaju se privatni život i javni događaji, povijest postaje pojedinačnom biografijom i obratno” (1991./1992., 12.). Rat i revolucija razlikuju se međusobno po tome što rat u osnovi podliježe kontroli, dok je ishod revolucije neizvjestan; rat potvrđuje poziciju vladajuće skupine, a revolucija je razara. Rat stoga, u načelu, pogoduje političkoj desnici. Premda je Hrvatska vodila obrambeni rat i premda nije bila onaj čimbenik koji je najodlučnije utjecao na njegovu dinamiku, vladajuća stranka nije bila nesklona uporabi rata u politici. Ratne akcije u nekoliko su navrata upotrijebljene kao čimbenik dinamiziranja unutarnjega političkog života zemlje i nesumnjivo su utjecale na ishode političkih procesa u koje su bile upletene.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Uspješna vojna akcija “Maslenica”, kojom je Hrvatska vojska oslobodila od srpske okupacije nekoliko strateški iznimno važnih točaka u Dalmaciji, bila je izvedena u siječnju 1992., mjesec dana prije izbora za drugi dom parlamenta i nedvojbeno je utjecala na ishod izbora. Vojna akcija u “Medačkom džepu”, kojom su srpske snage potisnute iz strateški važnog područja oko Gospića u Lici, bila je izvedena prije II. općeg Sabora vladajuće stranke u listopadu 1993. te je, prema mišljenju analitičara, pridonijela “pacifikaciji” desne stranačke frakcije i njezinu priklanjanju sredinskoj struji predsjednika države. Uspješni “Blitzkrieg” u svibnju 1995., kojim je oslobođena cijela zapadna Slavonija, bio je, između ostalog, motiviran golemim nezadovoljstvom javnosti zbog pristanka vlasti na opstanak neučinkovitih zaštitnih snaga UN, koje su faktično čuvala status quo u zemlji. Napokon, nakon pobjedonosne vojne akcije “Oluja” u kolovozu 1995., kojom je srušena srpska secesionistička tvorevina u Hrvatskoj, provedeni su privremeni parlamentarni izbori u listopadu te godine.

Rat je na još jedan način unio neravnotežu u sustav političkih vrijednosti u zemlji. On je pridonio dugoročnijem političkom i moralnom delegitimiranju ljevice, koja je bila glavni promotor jugoslavenskih ideja u hrvatskoj povijesti. Kako se jugoslavenstvo pokazalo kao ideološko-političko ishodište otpora hrvatskoj državnoj neovisnosti, a sadašnja “treća” Jugoslavija glavnim pokretačem vojne agresije na Hrvatsku, hrvatska se ljevica, eksplicitno ili implicitno, smatrala suodgovornom za takav razvoj događaja i stalno izlagala sumnjama kako nije državotvorna. I dok su u nizu istočnoeuropskih zemalja nakon teških poraza na prvim izborima, sukcesorske lijeve stranke pobijedile na drugim izborima (Poljska, Litva, Mađarska) ili znatno popravile svoje rezultate, u Hrvatskoj se dogodio obratan proces: glavna lijeva sukcesorska stranka doživjela je, nakon razmjerno dobrog rezultata na prvim izborima, potpunu disoluciju svoga biračkog tijela na drugim izborima. Premda su i u Hrvatskoj postojali gotovo istovjetni socijalni razlozi za politički uspon sukcesorske ljevice (Timmermann, 1994.: 10-13; Mangott, 1995.), on je, iz spomenutih razloga, bio neizgledniji i usporeniji nego u ostalim postkomunističkim zemljama. Prve naznake kraja političke implozije ljevice pojavile su se tek na trećim parlamentarnim izborima 1995. godine.

Etnička pobuna i rat bitno su pojačali tendencije “etnifikacije” politike. Taj pojam obuhvaća “niz strategija kolektivnih i individualnih, društvenih i političkih aktera”, koje su ugrađene u kognitivne i normativne okvire unutar kojih etnički identitet pojedinca i skupina zadobiva najviše značenje (Offe, 1994., 136.). Posljedica etnifikacije politike redukcionističko je poimanje politike i društva, prema kojemu su etnički identiteti trajniji, važniji i normativno mjerodavniji od ostalih razlika među pojedincima i društvenim skupinama. Etnički raskol postaje glavnom razdjelnicom u političkom i civilnom životu: uzduž njega se polariziraju birači, formiraju političke stranke, oblikuje državna politika, itd. Pritom je neobično važno upozoriti kako je riječ o racionalnoj strategiji kolektivnih aktera, koja ima mnogo uzroka (146. i d.).

Bitna posljedica “etnificiranja” politike — koje je bilo bitno uvjetovano i ojačano ratom — ogledala se u potiskivanju i “ideologiziranju” ostalih političkih i socijalnih sukoba. U ratu stvoreni “consensus across cleavages” i “consensus across party lines” (Linz, 1967.), koji su se odnosili na temeljna pitanja državnog opstanka, nastojali su se proširiti i reinterpretirati kao odgovor o neupitnosti postojeće vlasti dokle god je država ugrožena, a svako odstupanje od njih protumačiti kao namjerno destabiliziranje države. Oporba je umnogome implicitno prihvatila takvu reinterpretaciju smisla i dosega konsenzusa, te se suočila s klasičnim pitanjem o tome gdje su granice oponiranja. Procjep između oportunitizma, koji je oporbu poticao na neupitno podržavanje vlasti iz straha da svojim ponašanjem ne ugrozi državne interese u trajnome poluratnom stanju, i povremenog radikalizma, koji se očitovao u mjestimičnim poticanjima parlamentarne krize, oporba je uglavnom rješavala tako što se priklanjala “konstruktivnom oportunitizmu”. Takvo stanje nije pogodno za suzbijanje nedemokratskih potencijala i ten-

dencija, jer su političke snage koje bi to trebale činiti preslabe ili neodlučne da tako i postupe.

### 3. *Tvorba političkih institucija*

U Hrvatskoj je na djelu bio upravljani obrazac tvorbe političkih institucija. Odsustvo revolucionarnog ili kapitulacijskog načina promjene sustava posve je očito. Slom starog režima nije uslijedio kao izraz masovnih akcija i pritiska “odozdo”: tijekom 1989. i 1990. u Hrvatskoj nije bilo nikakvih masovnih demonstracija, štrajkova ili kojih drugih oblika “nekonvencionalnog” uključivanja masa u politiku, koje bi bilo usmjereno na rušenje postojećega političkog režima. Nacionalni pokret što se oblikovao uoči izbora 1990. praktično je služio kao masovna potpora otpočetim političkim reformama “odozgo”, premda nije istodobno podržavao i same reformatore. Nakon smjene vlasti taj je pokret uvijek djelovao kao potpora nove vlasti. Tragovi paktovske ili pogodbene tvorbe novih političkih institucija gotovo su nezamjetni. Čak i institucije koje se, u načelu, smatraju tipičnim proizvodima pogodbene promjene sustava — kombinirani izborni model i polupredsjednički sustav vlasti — u Hrvatskoj nisu nastale kao izraz interesnog kompromisa dviju strana, nego “unilateralne” akcije vladajuće političke elite.

Razlikuju se dvije faze upravljane tvorbe političkih institucija.

Prva faza trajala je od siječnja do svibnja 1990. i u njoj je odlučan utjecaj na tvorbu prvih demokratskih političkih institucija imala stara politička elita, odnosno reformirana komunistička organizacija. U tom su razdoblju nizom amandmana na važeći Ustav SR Hrvatske iz 1974. stvorene pravne pretpostavke za provedbu kompetitivnih parlamentarnih izbora.<sup>10</sup> Od političkih institucija taj je akter utjecao presudno samo na tvorbu izbornog sustava prema kojemu su provedeni prvi izbori. Razlozi što su tadašnji Savez komunista Hrvatske — Stranku demokratskih promjena (SKH-SDP) nagnali da se opredijeli za većinski izborni sustav bili su istovjetni razlozima zbog kojih je tome izbornom obrascu prednost davala stara komunistička elita u cjelini.

Sličnosti s preferencijama stare komunističke elite u cjelini na drugim institucionalnim poljima gotovo da i nije bilo.<sup>11</sup> Najveće odstupanje od

<sup>10</sup>Iscrpan pregled hrvatskih pravnih akata od 14. veljače 1990. do 30. rujna 1993., koji su bili relevantni za provedbu parlamentarnih i predsjedničkih izbora, v. u: Pokrovac, 1995., 131-138.

<sup>11</sup>Izvorne institucionalne preferencije izražene su u dokumentima Desetog kongresa SKH-SPD-a iz prosinca 1989. i u izbornom programu iz 1990. (v. *Naše teme*, 34, 3-4:602-647, 1990.). I stavovi ostalih političkih stranaka navedeni su prema dokumentima što su objavljeni u istom broju *Naših tema* kao izvorna građa o počecima političkog pluralizma u Hrvatskoj i Sloveniji.

njezina seta institucionalnih preferencija očitovale se na području konstitucionalnih sustava. SKH-SDP je, naime, jednoznačno zagovarao parlamentarni sustav vlasti i izričito se protivio uspostavi predsjedničkog ili polupredsjedničkog tipa vlasti.<sup>12</sup> U pogledu strukture parlamenta, stavovi te stranke bili su ambivalentni. Ona se, u načelu, zalagala za dvodomni Sabor, koji bi činili Vijeće građana i Vijeće općina, ali je alternativno bila pripravna prihvatiti i jednodomni parlament. U potonjem slučaju većinsko pravilo odlučivanja u parlamentu bilo bi “kod određenog kruga pitanja” nadomješteno “posebnom procedurom i načinom odlučivanja” (612.). Mislilo se, očito, na kvalificirane većine u političkom odlučivanju o pitanjima s područja hrvatsko-srpskih odnosa. U pogledu strukture parlamenta stara elita u Hrvatskoj bila je dakle sklona i opciji jednodomnog parlamenta ili dvodomnog parlamenta sa slabim drugim domom.

Osim izbornog sustava, ona zapravo nije bila u prilici da ostvari svoje institucionalne preferencije na ostalim poljima, jer je izborima 1990. izgubila vlast. Nakon gubitka vlasti, sukcesorska Socijaldemokratska partija ostala je zagovornik parlamentarnog sustava vlasti, ali je stubokom promijenila svoje preferencije prema izbornim obrascima, te se pretvorila u pobornika razmjernoga izbornog sustava. Tako je nekoć stara politička elita u Hrvatskoj po svojim institucionalnim opcijama postala posve bliska nekomunističkim političkim elitama u srednjoeuropskim zemljama.

U drugoj fazi, koja je trajala od smjene vlasti u svibnju 1990. do usvajanja novog ustava u prosincu 1991., presudan utjecaj na tvorbu političkih institucija imala je nova politička elita, tj. Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) kao nova vladajuća stranka. Izvorne institucionalne preferencije HDZ-a teško je ustanoviti, jer je njezina *prva Programaska deklaracija* kratka i općenita, a izborni program 1990. nije ni objelodanjen.

U *Programskoj deklaraciji* HDZ se nije izričito odredila ni prema jednome bitnom institucionalnom pitanju: izborni sustav i struktura parlamenta se ne spominju, a u pogledu tipa vlasti moglo bi se zaključiti da je stranka bila bliža parlamentarizmu nego prezidencijalizmu.<sup>13</sup> U političkim raspravama o izbornom sustavu HDZ se iskazao kao načelni pristaša razmjernog predstavništva, ali se nije odveć isključivo — kao ostale, manje oporbene stranke — protivio većinske izbornom sustavu.

<sup>12</sup>U Izbornom programu iz 1990. SKH-SDP se “zalaže za skupštinski sistem u kojem će demokratski izabrana skupština biti osnovni nosilac vlasti... Predsjednik bi imao ograničene nadležnosti predstavničke i počasne prirode. To je jedino spojivo s koncepcijom parlamentarne vlade” (637.). I tadašnji Socijalistički savez — Savez socijalista Hrvatske, koji je također okupljao manji dio stare političke elite, preferirao je parlamentarni sustav vlasti (666.).

<sup>13</sup>U čl. V. *Programske deklaracije* navodi se da se neotuđiva prava čovjeka i naroda mogu ostvariti, između ostalog, i na načelima “odgovornosti izvršne vlasti pred zakonodavnom vlašću, dotično upravne pred predstavničkom (Saborom)...” (700.).

Institucionalne preferencije HDZ-a izrazile su se zapravo tek nakon osvajanja vlasti 1990. Velikim su dijelom ozakonjene u novome hrvatskom ustavu iz prosinca 1991., a drugim su dijelom sankcionirane različitim zakonima. U pogledu na dva “glavna konstitucionalna izbora” u novim demokracijama — izborni sustav i tip vlasti — preferencije nove hrvatske političke elite bitno su odstupale od institucionalnih opcija što se pripisuju novim, postkomunističkim elitama općenito. Drugim riječima, nova elita u Hrvatskoj nije se pokazala ni kao pristaša razmjernoga predstavništva niti parlamentarnog sustava vlasti. Ona je institucionalizirala polupredsjednički sustav vlasti, “predsjednički parlamentarizam”, i segmentirani izborni model. S pretpostavljenim institucionalnim preferencijama novih političkih elita hrvatsku elitu povezuje samo optiranje za dvodomni parlament. Riječ je o slabom drugom domu, s institucijom *virilista, ex officio* imenovanih zastupnika, pomoću koje predsjednik države može utjecati na izborne rezultate, pa ih, u krajnjem slučaju, i promijeniti. Prema ostvarenim institucionalnim preferencijama nova politička elita u Hrvatskoj slična je starim ili reformiranim elitama u istočnoeuropskim zemljama.

U obje faze tvorbe političke institucije glavni politički akter samostalno je donosio ključne političke odluke o novim političkim institucijama, ne uvažavajući uopće — ili čineći to tek sporadično i rubno — interese, ciljeve i preferencije ostalih političkih aktera. Dvije naznačene faze razlikuju se prema nominalnome akteru koji je upravljao institucionalnim razvojem i sadržajima što ih je ugrađivao u njega, a ne prema pravilima političkog odlučivanja. Stoga dosadašnji institucionalni razvoj nije počivao na institucionalnom konsenzusu između vlasti i oporbe. To postojeći institucionalni sustav načelno čini nestabilnim i nekonsolidiranim i prijeti njegovim korjenitim mijenjanjem smjenom vlasti.

### Literatura

Abraham, Samuel, 1995.: "Early Elections in Slovakia: A State of Deadlock", *Government and Opposition*, 30, 1: 86-100.

Agh, Attila, 1992.: *Difficulties and Obstacles for the European Construction. Observations from the Central European Countries*, Hungarian Center for Democracy Foundation, Budimpešta.

Altmann, Franz-Lothar (ur.), 1994.: *Reformen und Reformer in Osteuropa*, Verlag Friedrich Pustet, Regensburg von Beyme, Klaus, 1994.: "Transformacijska teorija — nova interdisciplinarna istraživačka grana?", *Politička misao*, 29, 3: 111-129.

Butenschoen, Marianna, 1992.: *Estland, Lettland, Litauen. Das Baltikum auf dem langen Weg in die Freiheit*, Piper, München

Dahrendorf, Ralf, 1991./1992.: "Müssen revolutionen scheitern?", *Transit*, 2, 3.

Frank, Andre Gunder, 1990.: "Die osteuropäische Revolution von 1989", *Das Argument*, 32, 2: 191-203.

Goldstein, Ivo, 1995.: "Povijesni sadržaji u Ustavu Republike Hrvatske", *Erasmus*, 3, 13: 37-43.

Gross, Mirjana, 1993.: "Wie denkt man kroatische Geschichte?", *Österreichische Osthefte*, 35, 1: 73-98.

Hatschikjan, Magardisch A., Weilemann, Peter R. (ur.), 1994.: *Parteienlandschaften in Osteuropa*, Schöningh, Paderborn.

Holmes, Stephen, 1993.: "Back to the Drawing Board", *East European Constitutional Review*, 2, 1: 21-25.

Huntington, Samuel P., 1991.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman/London.

Ishiyama, John T., 1994.: "Electoral Rules and Party Nomination Strategies in Ethnically Cleaved Societies. The Estonian Transitional Election of 1990", *Communist and Post-Communist Studies*, 27, 2: 177-192.

Klingemann, Hans-Dieter, 1994.: "Die Entstehung wettbewerbsorientierter Parteiensysteme in Osteuropa", u: Zapf, W., Dierkes, M. (ur.), *Institutionenvergleich und Institutionendynamik, Jahrbuch des Wissenschaftszentrums für Sozialforschung*, Berlin, 13-38.

Körösenyi, Andras, 1991.: "Revival of the Past or New Beginning? The Nature of Post-Communist Politics", *The Political Quarterly*, 62, 1: 52-74.

Linz, Juan, 1967.: "Cleavage and Consensus in West German Politics: The Early Fifties", u: Lipset, Seymour Martin, Rokkan, Stein (ur.), *Party*

*Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, The Free Press, New York.

Mangott, Gerhard, 1995.: *When Ballot Boxes Turn Red. The Return of the Former Communists — A Threat to the Consolidation of the New Democracies in the East?*, Österreichisches Institut für internationale Politik, Laxenburg (AP 9).

Mastnak, Tomaž (ur.), 1985.: *Socialistična civilna družba?*, RK ZSMS/UK ZSMS, Ljubljana.

Michalski, Krzysztof (ur.), 1991.: *Europe and Civil Society*, Klett-Cotta, Stuttgart.

Misztal, Bronislaw, 1995.: “Social Movements, Protest Cycles, and the Collapse of Communism”, *Polish Sociological Review*, 1 (109): 15-30.

O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Phillippe C., Whitehead, Laurence (ur.), 1986.: *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore/London.

Offe, Claus, 1994.: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Campus, Frankfurt a. M..

Pokrovac, Zoran, 1995.: “Hrvatsko izborno zakonodavstvo za parlamentarne i predsjedničke izbore od 17. 2. 1990. do 30. 9. 1993.”, u: Vrcan, Srđan i dr., *Pohod na glasače. Izbori u Hrvatskoj 1990.-1993.*, Puls, Split.

Przeworski, Adam, 1986.: “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy”, u: O'Donnell/Schmitter/Whitehead, 1986.

Smolar, Aleksander, 1990.: “Durch die Wüste. Die Dilemmas des Übergangs”, *Transit*, 1, 1: 65-69.

Szabo, Mate, 1991.: “Die Rolle von sozialen Bewegungen im Systemwandel in Osteuropa: Vergleich zwischen Ungarn, Polen und DDR”, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20, 3.

Timmermann, Heinz, 1994.: *Die KP-Nachfolgeparteien in Osteuropa: Aufschwung durch Anpassung an nationale Bedingungen und Aspirationen*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (31).

Vodička, Karel, 1994.: “Slowakei im Jahre 1”, *Osteuropa*, 44, 7: 669-682.

Mirjana Kasapović

*DEMOCRATIC TRANSITION AND  
POLITICAL INSTITUTIONS IN CROATIA*

*Summary*

Croatia is the only postcommunist country in which the process of democratic transition coincided with the process of creating the state by means of a war. These three processes are in a special interaction: the transition enabled the realization of the state-building programme, which triggered off the war which, in turn, jeopardized the completion of both projects. The author illustrates the dynamics of the political changes in Croatia since the eighties, which started with the liberalization of political life and continued with two stages of democratic transition, before and after gaining independence. The Serbian insurgence and later an open aggression have somewhat hampered the transition and brought about the “ethnification” of politics. At the end the author analyses the pattern of the creation of democratic institutions which has been, in both stages (before and after the 1990 elections) under the control of the ruling political party.