
Parlament i demokratska tranzicija u Hrvatskoj

Izvorni znanstveni rad

UDK 321.72.001(4—11/12)321.72(497.5)(091) "1990-94"

Hrvatski parlament u razdoblju demokratske tranzicije

NENAD ZAKOŠEK*

Sažetak

U procesima demokratske tranzicije u Srednjoj i Istočnoj Evropi parlamenti imaju značajnu ulogu. Autor istražuje probleme funkcioniranja hrvatskog Sabora u razdoblju 1990-1993. Osobito se analiziraju promjene ustavnog ustrojstva Sabora, razvoj postsocijalističkog parlamentarnog stranačkog sistema, glavni problemi ustavnog preobražaja te predmeti zakonodavne regulacije (policy agenda). Pokazuje se da je slabija uloga parlamenta u Hrvatskoj rezultat hrvatskoga neuravnoteženog stranačkog sistema i nestrukturiranog karaktera vladajuće stranke, snažne predsjedničke institucije te posljedica dubokog etničkog rascjepa između Hrvata i Srba u Hrvatskoj.

Povijesno iskustvo kao i normativne modelske postavke upućuju na to da bi demokratski izabrana legislativna tijela mogla imati ključnu ulogu u procesu tranzicije iz totalitarnih ili autoritarnih režima ka demokraciji u Srednjoj i Istočnoj Evropi. O tome govore prije svega slučajevi Njemačke i Italije, a zatim od sredine sedamdesetih godina Grčke, Portugala i Španjolske, koji pokazuju odlučno značenje uspostave jakoga legislativnog tijela za postizanje stabilnog demokratskog sustava.¹ S druge strane, s normativnog se stajališta parlamentarizacija političkog života može promatrati kao bitan problem u procesu uspostave djelotvorne i demokratski odgovorne vlade u posttotalitarnom razdoblju.²

Niz pokazatelja potvrđuje navedeno očekivanje u pogledu uloge demokratske legislative u Srednjoj i Istočnoj Evropi, od kojih su osobito značajni sljedeći:

¹ O ulozi parlamenta u procesu demokratske tranzicije i konsolidacije u južnoj Evropi vidi Cotta, M. — Liebert, U., *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London i New York, 1990, osobito uvodnu i zaključnu raspravu Ulrike Liebert (str. 3-30 i 249-272).

² Usp. Holmes, Stephen, "Back to the drawing board", *East European Constitutional Review*, vol. 2, zima 1993, str. 23-24.

* Nenad Zakošek, docent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Sociologija radne organizacije, Unutrašnje-politički odsjek.

- prvi slobodni parlamentarni izbori u većini slučajeva su imali ključnu ulogu u delegitamaciji komunističkog režima: komunističke stranke - iako preimenovane i djelimice reformirane - poražene su na izborima;

- u mnogim slučajevima prvi slobodni parlamentarni izbori bili su glavno sredstvo sistemske promjene: nakon prvobitne revolucionarne krize (poput one u Poljskoj, DDR-u i Čehoslovačkoj) ili dužeg razdoblja političke tranzicije (primjerice u Mađarskoj i Sloveniji) uspostavili su osnove glavnih ustavnih i političkih promjena;

- uspostava parlamentarnih stranaka i odnosa većine i manjine među njima odredila je "inicijalnu raspodjelu političke moći" kao i preraspodjelu političkih, administrativnih i menadžerskih pozicija u državnom aparatu, ekonomiji i drugim sferama pod državnom kontrolom, što je bilo vrlo značajno za daljnji tijek demokratske tranzicije;

- novi demokratski parlamenti također su bili ključni za razrješenje legitimacijske krize nakon kolapsa socijalističkih režima i razdoblja blokade bilo kakve djelotvorne vladine aktivnosti: stvorili su nužne simboličke, ustavne i političke preduvjete za legislativnu i egzekutivnu djelotvornost.

Moramo ipak imati na umu da su ti argumenti utemeljeni na poopćavanju koje se mora ograničiti ako uzmemo u obzir iskustvo demokratske tranzicije u nekim od istočnoevropskih društava. Istaknutu ulogu demokratskog parlamenta često su ometali sljedeći čimbenici:

- u nekim zemljama (poput Rumunjske, Bugarske, Albanije, Srbije, Crne Gore i Makedonije) prvi slobodni parlamentarni izbori nisu polučili poraz reformiranih (ili nereformiranih) komunista: stoga su političke promjene što su slijedile nakon izbora proizvele daleko manje demokratske legitimnosti te su se koncentrirale na druga politička područja i aktere umjesto na parlament;

- procedura "dogovorene političke promjene" (kao u slučaju Poljske) mogla je ozbiljno umanjiti simboličko i političko značenje parlamenta: u poljskom slučaju čini se da to nije utjecalo samo na tzv. "ugovorni" parlament nego i na prvi potpuno slobodno izabrani saziv parlamenta;

- u nekim slučajevima pretjerana stranačka fragmentacija zamaglila je demokratsku odgovornost parlamenta i umanjila njegovu demokratsku legitimnost (i tu je ekstremni primjer prvi slobodno izabrani parlament u Poljskoj, no slični problemi bili su prisutni, primjerice, i u Sloveniji poslije prvih slobodnih izbora);

- naposljetku, snažna institucija predsjednika države (primjerice u Hrvatskoj, Srbiji, Rumunjskoj, Poljskoj, Rusiji te većini drugih država na području bivšeg Sovjetskog Saveza) također je bila uzrokom marginalizacije parlamenta ili opasnog političkog sukoba između parlamenta i predsjednika koja znatno umanjuje demokratsku legitimaciju obje sučeljene strane (to osobito jasno pokazuje ruski primjer).

S obzirom na različita iskustva uloge parlamenta u postsocijalističkim porecima Istočne Evrope, u svom ću članku pokušati dati podroban prikaz hrvatskog iskustva te ispitati ulogu hrvatskog parlamenta u uvjetima demokratske tranzicije. Budući da se politička dinamika Hrvatske i cjelokupnog jugoslavenskog prostora često promatra samo s gledišta rata koji traje (i stoga se ispušta iz

komparativnih analiza istočnoevropskih država), nužno je izložiti nekoliko uvodnih napomena o posebnostima i usporedivosti hrvatskih postsocijalističkih političkih procesa u istočnoevropskom kontekstu.

Očito je da postoji nekoliko ključnih značajki po kojima su procesi promjene u Hrvatskoj, kao i drugim postjugoslavenskim državama, različiti od drugih istočnoevropskih iskustava:

1) Bivše jugoslavenske republike započele su svoju postsocijalističku transformaciju kao konstitutivni dijelovi savezne države: u različitoj mjeri one su već bile konstituirane kao autonomne političke zajednice, ali je na njih još uvijek znatno utjecala dinamika transformacije savezne jugoslavenske države (i to osobito dinamika saveznih institucija poput vojske i savezne vlade, ali i vladajuće partije Saveza komunista). Erozijski socijalističkog sustava podudarala se s procesom rastvaranja Jugoslavije i njime je pojačana. Takva se situacija tek djelomice može usporediti s onom u Sovjetskom Savezu, dok je slučaj Čehoslovačke sasvim različit, zato što problem federacije i odnosa između Češke i Slovačke nije imao bitnu ulogu u slomu socijalističkog režima i u početnoj fazi postsocijalističke tranzicije.

2) Raspad savezne države i strategije uspostave nezavisnosti (odnosno, u slučaju Srbije i Crne Gore, strategije uspostave i očuvanja čvršće centralizirane federacije) bitno su odredile postsocijalističku transformaciju i strukturu političkih snaga u svakoj od bivših jugoslavenskih republika.

3) U Hrvatskoj je, povrh toga, na političku dinamiku postsocijalističke transformacije utjecala još jedna specifičnost koja nije na jednak način bila prisutna ni u drugim postjugoslavenskim republikama: riječ je o prisutnosti i ekstremističkoj politici srpske manjine u Hrvatskoj (koju reprezentira militantna Srpska demokratska stranka, što je rezultiralo oružanom pobunom u regijama s većinom ili snažnom manjinom Srba).

4) Napokon, Hrvatska je iskusila krajnje iscrpljujući rat protiv pobunjenih srpskih paravojnih formacija i Jugoslavenske narodne armije, što je imalo za posljedicu okupaciju gotovo trećine hrvatskog teritorija.

Međutim, unatoč tim, doista vrlo specifičnim, okolnostima, u Hrvatskoj se ipak mogu prepoznati neka zajednička obilježja srednjoevropske postsocijalističke transformacije (usporediva nadasve s Mađarskom, Slovenijom, Čehoslovačkom i Poljskom):

1) U Hrvatskoj je inicijalna transformacija socijalističkog režima protekla mirno, nakon što je komunističko rukovodstvo prihvatilo slobodne izbore (dok je kasniji oružani sukob ponajprije rezultat dinamike raspada jugoslavenske države i militantnoga srpskog nacionalizma).

2) Na prvim postsocijalističkim izborima pobijedile su desno-nacionalne političke snage utjelovljene u HDZ-u, koje su uspješno očuvale svoju dominaciju u cjelokupnom dosadašnjem tijeku transformacije.³

³ U jednom ranijem tekstu označio sam to obilježje kao srednjoevropski obrazac ishoda prvih postsocijalističkih izbora, koji je karakterističan za Hrvatsku, Sloveniju, Mađarsku, ČSFR i Poljsku. Usp. Zakošek, N., "Polarizacijske strukture, obrasci političkih uvjerenja i hrvatski izbori 1990", u: Grdešić, I., i dr., *Hrvatska u izborima '90*, Zagreb, 1991, str. 134.

3) Postoji snažna zapadnjačka orijentacija javnog mnijenja i masovne političke kulture, utemeljena na dugom razdoblju postupnog otvaranja socijalističkog poretka prema zapadnim kulturnim utjecajima, kao i sudjelovanju u evropskoj tržišnoj ekonomiji, no također osnažena mnogim tradicionalnim vezama Hrvatske sa zapadnom kulturom (primjerice posredstvom katolicizma): ovo obilježje hrvatskoga političkog prostora ima svoju paralelu samo u nekim od bivših jugoslavenskih republika (prije svega u Sloveniji) te djelomice u drugim srednjoevropskim društvima.

Analiza koju ću izložiti obuhvaća četiri problemske cjeline: (a) prikaz promjene ustavnog ustrojstva parlamenta i odgovarajućih funkcionalnih problema od 1990. do danas, (b) opis postsocijalističkog stranačkog sustava u parlamentu, (c) pregled glavnih problema u procesima ustavnog preobražaja i (d) analizu predmeta zakonodavne regulacije (*policy agenda*) u hrvatskom parlamentu i njezinih glavnih rezultata.

Prije nego što izložim detaljno istraživanje, htio bih naglasiti da obrazac systemske promjene u Hrvatskoj tek djelomice potvrđuje početnu tezu o središnjoj ulozi parlamenta u Srednjoj i Istočnoj Evropi u procesu demokratske tranzicije. Postoji niz razloga za to:

- stari je socijalistički Sabor bio inertna i antireformistička institucija i praktički nije imao nikakvu ulogu u pripremi demokratske promjene;

- iako su prvi slobodni parlamentarni izbori bili bitni za uspostavu demokratskog sistema, odlučni politički procesi nisu se zbivali u parlamentu (nego su se koncentrirali u stranačkom vodstvu dominantne političke snage, najprije komunista, dok nisu izgubili vlast, a zatim pobjedničkog desnacionalnog HDZ-a, kao i osobito u Predsjedničkom uredu i organima vezanim uz njega);

- obrazac odlučivanja koji su nametnule vladajuće političke snage zanemarivao je specifične uvjete demokratske tranzicije, kao i potrebe za definiranjem ustavnih "pravila igre" koja bi prihvatili svi akteri: nakon pobjede na prvim parlamentarnim izborima HDZ je čvrsto nametnuo svoju volju u ustavnim i političkim pitanjima, zanemarujući opozicijske zahtjeve za širom suglasnošću u glavnim ustavnim ili dugoročnim političkim odlukama;

- kriza jugoslavenske federacije i proces njezina raspada s jedne su strane stimulirali politički konsenzus među hrvatskim strankama u bitnim pitanjima uspostave nezavisne hrvatske države, ali su s druge strane produbili sukob s političkim predstavnicima srpske manjine.

Sva ta obilježja hrvatske političke scene pridonijela su slabljenju uloge hrvatskog parlamenta. Druge okolnosti koje su utjecale na minornu ulogu Sabora vezane su uz njegovu unutrašnju strukturu, obilježja hrvatskog stranačkog sustava, probleme ustavne transformacije i zakonodavni "dnevni red". Ti aspekti predmet su detaljne analize u ovom članku.

(a) Struktura i funkcionalni problemi parlamenta

Hrvatski je parlament ušao u proces demokratske tranzicije s jedinstvenom ustavnom strukturom u usporedbi sa svim drugim istočnoevropskim državama, uključujući čak i većinu jugoslavenskih republika (jedino je Slovenija zadržala

isti sastav legislativnog tijela). Trodomno ustrojstvo zakonodavnog tijela uspostavljeno je jugoslavenskim i hrvatskim Ustavom iz 1974.⁴ Početkom 1990. ustavne su odredbe izmijenjene da bi se omogućili politički pluralizam i slobodni izbori, ali struktura saborskih vijeća (domova) nije izmijenjena.⁵ Očuvanje stare socijalističke strukture parlamentarnih domova u Hrvatskoj i Sloveniji posljedica je činjenice da su te dvije republike organizirale prve slobodne izbore već u travnju i svibnju 1990, kad je pritisak saveznih institucija bio još dovoljno jak da spriječi ustavne promjene unutrašnjeg ustrojstva njihovih zakonodavnih tijela. Druge republike bivše Jugoslavije organizirale su izbore između listopada i prosinca 1990. i tako su bile u stanju da u drukčijem političkom kontekstu transformiraju svoje zakonodavne skupštine u jednodomne (Makedonija, Srbija, Crna Gora) ili dvodomne parlamente (Bosna i Hercegovina).

Trodomna struktura hrvatskog Sabora obuhvaćala je Društveno-političko vijeće (s 80 zastupničkih mandata), Vijeće općina (sa 116 mandata, od čega je 115 stvarno raspodijeljeno) te Vijeće udruženog rada (sa 160 mandata, od čega je 157 raspodijeljeno). Takva je struktura bila proizvod ideologije socijalističkog samoupravljanja. Ustav je izvorno koncipirao proces posrednih izbora ili tzv. delegacije interesa, s izborom delegata na lokalnoj razini, koji su onda birali delegate na više razine političkog predstavnštva. Unutar takvog delegatskog sustava bio je moguć stanoviti pluralizam funkcionalnih interesa, no cjelokupni je izborni proces bio pod strogom komunističkom kontrolom, koju je provodila narodnofrontovska transmisija Saveza komunista u obliku Socijalističkog Saveza. Međutim, izborna procedura nije samo prikrivala komunističku kontrolu, nego je ignorirala i zahtjeve modernoga demokratskog općeg i jednakog prava glasa. Pravo glasa na izborima delegata za Vijeće udruženog rada imali su samo zaposleni, dok su za Društveno-političko vijeće delegate birali samo članovi "društveno-političkih organizacija" (tj. Saveza komunista i njegovih transmissijskih organizacija). Pored toga, u Vijeću općina jednako su bile zastupljene male ruralne ili otočke kao i velike gradske cjeline, što je rezultiralo ozbiljnom nejednakošću glasova (omjer između najmanje i najveće izborne jedinice po broju birača bio je više od 200 : 1).

Ustavna reforma kojom su inaugurirani višestranački sustav i neposredni izbori nije promijenila nejednako pravo glasa: i dalje su samo zaposleni birali zastupnike u Vijeće udruženog rada, a izborne jedinice za Vijeće općina ostale su vrlo nejednake po broju birača koji su u svakoj od njih birali jednog zastupnika. Jedino su izborne jedinice za Društveno-političko vijeće promijenjene te je ono transformirano u zakonodavno vijeće zasnovano na općem i jednakom pravu glasa. Osamdeset zastupnika Vijeća izabrano je u jednomandatnim izbornim jedinicama na temelju izbora apsolutnom većinom (uz moguću drugi izborni krug u slučaju da nijedan kandidat ne dobije potrebnu većinu). No čak i tu su izborne jedinice formirane tako da nije osigurana jednaka vrijednost glasova u svim jedinicama: razlika u broju registriranih birača u najvećem i

⁴ Usp. članke 132-152 i 282-312 Ustava SFRJ te članke 200-227 i 349-380 Ustava SR Hrvatske iz 1974.

⁵ Usp. Amandman LIV-LXIII na Ustav SR Hrvatske, *Narodne novine*, br. 7, 17. veljače 1990.

najmanjem izbornom okrugu dostizala je omjer od 4 : 1.⁶ Sve te razlike i restrikcije izborne osnovice triju parlamentarnih domova ozbiljno su umanjile demokratsku legitimaciju Sabora.

Složena trodomna struktura također je u velikoj mjeri utjecala na zakonodavni proces. Prema Poslovniku Sabora, usvojenom samo nekoliko mjeseci prije i tek neznatno izmijenjenom nakon izbora,⁷ tri doma su načelno imala jednake kompetencije. Dok je samo nekolicina zakonodavnih materijala pripadala u ekskluzivnu kompetenciju jednog od domova, većina zakonodavstva bila je predmet odlučivanja sva tri doma, na odvojenim ili na zajedničkim sjednicama. Tako je parlamentarni zakonodavni proces bio organiziran na temelju vrlo komplicirane i neučinkovite procedure odlučivanja i međusobnog usuglašavanja. Ta je procedura uključivala opsežan sustav od 24 stalna saborska komiteta s članovima iz sva tri doma, te poseban mehanizam usuglašavanja o zakonskim prijedlozima o kojima su se domovi parlamenta različito izjasnili. Procedura usuglašavanja mogla je rezultirati blokadom odlučivanja (budući da se većinska odluka bilo kojeg od domova Sabora nije mogla preglasati), što je imalo za posljedicu odgodu spornog zakonskog prijedloga za šest mjeseci.

Vjerojatno ne iznenađuje da su tako složena struktura parlamenta i neučinkovita procedura odlučivanja rezultirale totalnom dominacijom izvršne vlasti nad zakonodavnom. Gotovo sve zakonske prijedloge podnijela je Vlada, dok je s parlamentarne strane bilo malo inicijative (svejedno je li riječ o stranačkim parlamentarnim klubovima ili parlamentarnim odborima). Marginalnu poziciju parlamenta podcrtava činjenica da je čak više od 70 posto zakona usvajano po hitnoj proceduri,⁸ i da je Vlada često koristila svoje ovlasti da donosi uredbе sa zakonskom snagom. Na podređeni položaj nedvojbeno je također utjecala činjenica da dužnost parlamentarnog zastupnika nije bila profesionalizirana.

Novi hrvatski Ustav, koji je uspostavio potpuno novo parlamentarno ustrojstvo, usvojen je u prosincu 1990, no usprkos tome novi parlament nije izabran sve do ljeta 1992. (uglavnom zbog rata protiv srpskih ekstremista i savezne vojske). No istovremeno su nove ustavne odredbe o Predsjedniku i Vladi odmah primijenjene, što je dodatno ojačalo njihovu poziciju spram parlamenta.

Iako je vladajući HDZ posjedovao većinu mandata u sva tri doma (pri tome najslabiju u Vijeću udruženog rada, koja je početkom legislativnog razdoblja iznosila 83 od ukupno 157 mandata), zakonodavne odluke nisu uvijek lako donošene i dolazilo je do suprotnih izjašnjenja u pojedinim domovima. Zbog toga je iniciran i napokon u ožujku 1992. usvojen novi poslovnik Sabora.⁹ On

⁶ Usp. moj prikaz tih razlika u tekstu "Izborna geografija hrvatskih izbora 1990.", u: Grdešić, I. i dr., *nav.dj.*, str. 217-218.

⁷ Usp. Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 21, 9. svibnja 1990.

⁸ Tu informaciju iznosi B. Smerdel u tekstu "The Republic of Croatia: Three Fundamental Constitutional Choices", *Croatian Political Science Review*, vol. 1, br. 1, 1992, str. 71.

⁹ Usp. Poslovnik Sabora Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 17, 30. ožujka 1992.

pitanja, osim u dvije dominantne teme: prvo, u pitanju *pro et contra* tadašnje jugoslavenske federacije kao i hrvatske pozicije u odnosu na nju (što je nedvojbeno bilo od primarnog značenja); drugo, u pogledu opredjeljenja za održanje socijalističkog sustava ili protiv njega (što je bilo manje naglašeno, budući da su reformirani komunisti također prihvatili kao svoje političke ciljeve političku i ekonomsku transformaciju zasnovanu na poštivanju ljudskih prava, političkom pluralizmu i miješanoj ekonomiji).

U parlament je na temelju izbora ušlo devet stranaka te stanovit broj nezavisnih zastupnika odnosno zastupnika lokalnih lista (28 stranaka ili političkih organizacija sudjelovalo je na izborima). Parlamentarne stranke mogu se grubo podijeliti u četiri bloka: pobjednički desno-nacionalni HDZ, lijevi blok sastavljen od SDP-a i SSH-a, koji je simbolički reprezentirao stari režim, difuzna Koalicija narodnog sporazuma, koja je objedinjavala HDS, HSLS, HKDS, SDSH i HSS, te kao četvrti blok srpski nacionalistički SDS.

Zahvaljujući većinskom izbornom sustavu, HDZ je osvojio jasnu većinu (tzv. *manufactured majority*) u parlamentu: s oko 41-42 posto glasova za respektivne domove u prvom krugu izbora HDZ je dobio 67.5 posto mandata u Društveno-političkom vijeću (jedinom parlamentarnom domu zasnovanom na općem i jednakom pravu glasa) i oko 58 posto mandata u sva tri doma. Unatoč nadmoćnoj većini u Saboru, HDZ je u prvom mandatnom razdoblju bio suočen s poteškoćama koje su proizlazile iz njegova karaktera slabo strukturirana masovnog nacionalnog pokreta. To njegovo dominantno obilježje imalo je za posljedicu otvorene unutarstranačke sukobe između desne i centrističke frakcije. Sukob je osobito u ljeto 1991. poprimio takve razmjere da je stranački vođa i državni poglavar Franjo Tuđman bio (prema vlastitu iskazu) prinuden da predloži vladu velike koalicije, koja je uključila sve parlamentarne stranke, u namjeri da očuva stabilnost.

Lijevi blok predvode reformirani komunisti SDP-a (koji su osvojili oko 25 posto mandata u sva tri doma), a uključuje zastupnike bivšeg Socijalističkog saveza transformiranog u SSH, kao i zastupnike koje su podržale različite druge političke organizacije socijalističkog režima. Zbog organizacije izbora u vrlo kratkom roku pošto je komunistički režim pristao na politički pluralizam, eventualno ujedinjenje SDP-a i SSH-a nije se moglo ostvariti prije izbora, a nakon njih ta je ideja zanemarena. U postizbornom razdoblju lijevi je blok brzo gubio javnu podršku, između ostaloga i zbog raslojavanja njegova vrlo heterogenog biračkog tijela. Također je značajno da se znatan dio lijevih zastupnika srpske nacionalnosti povukao iz parlamenta i priključio srpskim ekstremistima u SDS-u.

Dihotomna konfiguracija glavnih političkih alternativa nije ostavila mnogo prostora za treću političku snagu. To je prouzročilo sasvim marginalnu poziciju KNS-a, labave koalicije politički heterogenih stranaka (HDS-a, HKDS-a, HSLS-a, HSS-a, SDSH-a). Najznačajni član koalicije, HDS, povukao se iz nje između prvog i drugog kruga izbora, što je samo potvrdilo nizak stupanj koalicijske kohezije. Tek u postizbornom razdoblju neke od koalicijskih stranaka, osobito liberali, postupno su se snažnije profilirale i postale jasnije prepoznatljive unutar hrvatskoga političkog prostora.

Četvrtu značajnu političku snagu predstavljali su srpski ekstremisti iz SDS-a, koji je na izborima još bio relativno slab, ali je već ubrzo nakon konstituiranja novog parlamenta stekao odlučan utjecaj među srpskom manjinom u Hrvatskoj. Nakon ranog

je bitno pojednostavnio zakonodavnu proceduru: odluke su donošene bilo na zajedničkim sjednicama Društveno-političkog vijeća i Vijeća općina, bilo na zajedničkim sjednicama sva tri doma. Tim je odredbama, dakle, ukinut ravnopravan status trećeg doma, Vijeća udruženog rada, u odnosu na druga dva doma.

Nova ustavna struktura parlamenta naposljetku je uspostavljena nakon izbora za novi prvi dom Sabora, Zastupnički dom, u kolovozu 1992. te za novi drugi dom, Županijski dom, u veljači 1993. Nova dvodomna struktura odgovara sličnoj dvodomnoj strukturi u nekim zapadnoeuropskim unitarnim državama (primjerice Francuskoj, Italiji i Španjolskoj). Zastupnički dom je glavno zakonodavno tijelo, on također nadzire Vladu (predsjednik Vlade kao i njezini članovi moraju dobiti njegovo povjerenje) te odobrava državni proračun. Prava individualnih zastupnika u Zastupničkom domu primjereno su uobličena, a novi poslovnik uspostavio je operativniji sustav od 14 stalnih odbora. 120 članova prvog doma izabrano je prema miješanom izbornom sustavu. Šezdesetero zastupnika birani su proporcionalno sa stranačkih lista u jednom *at-large* izbornom okrugu koji obuhvaća cijelu Hrvatsku.¹⁰ Drugih šezdesetero zastupnika birani su relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima. Dodatna 4 manjinska zastupnika izabrana su relativnom većinom u posebnim manjinskim izbornim okruzima, dok je peti zastupnik manjine (koji predstavlja Židove) izabran sa stranačke liste. Ustavni sud je projektirao posebno rješenje kako bi osigurao ustavnu i zakonsku odredbu o proporcionalnom predstavnštvu srpske manjine: 13 predstavnika srpske nacionalnosti izabrani su sa svih stranačkih lista, neovisno o izbornom pragu od 3 posto (što očito nije transparentno i demokratsko rješenje). Na taj je način postignut sadašnji sastav Zastupničkog doma, koji obuhvaća ukupno 138 članova.

Županijski dom kao drugi saborski dom konstituiran je kao neka vrsta regionalnog predstavnštva: u svakoj od 21 županije izabrana su tri zastupnika prema proporcionalnom sistemu, a dodatnih pet zastupnika imenovao je predsjednik Republike. Županijski dom ima savjetodavnu i nadzornu funkciju: trebao bi raspravljati o prijedlozima zakona i davati mišljenje o bilo kojoj zakonodavnoj materiji, a pored toga može primijeniti veto i time odgoditi zakonodavnu odluku prvoga doma (u roku od 15 dana nakon što je usvojena). U potonjem slučaju Zastupnički dom prilikom ponovnog razmatranja zakonskog akta na koji je primijenjen veto može donijeti odluku samo apsolutnom većinom svih članova doma. Županijski dom također predlaže Zastupničkom domu članove Državnog sudbenog vijeća (tijela koje imenuje na dužnost i razrješuje dužnosti suce i državne odvjetnike) te članove Ustavnog suda. Još nema dovoljno iskustva da bi se mogao ocijeniti međuodnos dva saborska doma u praksi, no prve naznake govore da drugi dom ima ambicija da preuzme aktivniju ulogu u zakonodavnom procesu.

(b) Parlamentarni stranački sustav

Stranački sustav koji je uspostavljen u prvim slobodnim izborima bio je vrlo nerazvijen. Stranački programi i politička usmjerenja ostali su nejasni u većini

¹⁰ Mandati se raspodjeljuju prema d'Hondtovoj metodi samo među strankama koje prijedaju izborni prag od 3 posto glasova. Usp. Šeks, V., i dr., *Hrvatsko izborno zakonodavstvo*, Zagreb 1992.

povlačenja zastupnika SDS-a iz Sabora, njegovi su aktivisti u ljeto 1990. (uz pomoć JNA) organizirali oružanu pobunu u kninskoj regiji. Konzekvencija te ekstremističke politike bila je okolnost da je srpska manjina ostala bez legitimnih predstavnika u hrvatskom parlamentu, što je znatno pridonijelo dinamici sukoba.

Nerazvijeni stranački sustav u prvom mandatnom razdoblju parlamenta također je rezultirao čestim promjenama stranačke pripadnosti zastupnika. Uslijed tog procesa u parlamentu su se poslije izbora pojavile dvije nove stranke: centristički HNS (s 4 zastupnika) i desno-radikalni HSP (sa 2 zastupnika).

U dvogodišnjem razdoblju između prvih i drugih slobodnih parlamentarnih izbora položaj vladajućeg HDZ-a nije se znatnije izmijenio: jedino su unutrašnje stranačke frakcije postale očevidnije, a vođa HDZ-a Franjo Tuđman povećao je svoju osobnu karizmu i javni utjecaj (potonje su osobito potvrdili predsjednički izbori u kolovozu 1992). Međutim, ravnoteža političkog utjecaja znatno se promijenila među opozicijskim strankama. To je došlo do izražaja na izborima za Zastupnički dom u kolovozu 1992, koji su znatno preoblikovali parlamentarni stranački sustav.

HDZ je imao koristi od novoga mješovitog izbornog sustava, kao i od nacionalne euforije nakon međunarodnog priznanja hrvatske države: neznatno je čak povećao svoj udio glasova na 43.7 posto i time osvojio ukupno 61.6 posto mandata u prvom domu Sabora (a kad bi se računala samo raspodjela 120 parlamentarnih mandata izvorno izabраниh unutar općeg biračkog tijela - dakle raspodjela bez mandata etničkih manjina - HDZ-ov udio u prvom domu popeo bi se čak na 70.8 posto).

Parlamentarna prisutnost i relativna snaga opozicijskih stranaka znatno su se izmijenile. Treća najjača stranka na izborima 1990, HDS, nije uspjela ući u Sabor. I druga dva člana Koalicije narodnog sporazuma, HKDS i SDSH, također su izgubili svoj parlamentarni status. HSLS se razvio u drugu najjaču parlamentarnu stranku i najjaču opozicijsku snagu, ali je - poput ostalih opozicijskih stranaka - bio znatno pogođen disproportionalnošću izbornog sustava. Desno-radikalni HSP postao je treća najjača stranka s obzirom na biračku podršku, ali se po broju mandata (zbog dodatnih manjinskih mandata za druge stranke) u Zastupničkom domu našao tek na šestom mjestu. Lijeve stranke doživjele su katastrofalan pad izborne podrške: samo je SDP (od ukupno 4 lijeve stranke koje su istaknule kandidate na izborima) ušao u parlament i osvojio 6 mandata. U Zastupnički dom su također ušle dvije manje centrističke stranke, HNS i HSS, koje su uspjele premašiti izborni prag od 3 posto. Vjerojatno najvažnija inovacija na izborima 1992. bio je uspon regionalističkih stranaka: istarsko-dalmatinsko-riječka koalicija (IDS/DA/RDS) ne samo što je ušla u parlament nego je po broju osvojenih mandata zauzela treću poziciju u Zastupničkom domu. Napokon, pojavila se i nova srpska stranka, SNS, koja, međutim, nije značajnije privukla glasove srpske manjine. SNS je zadobio parlamentarni status samo zahvaljujući odluci Ustavnog suda - i stoga teško može pretendirati da bude autentični predstavnik Srba u Hrvatskoj.

Izbori za Županijski dom u veljači 1993. potvrdili su neke od naznačenih trendova, ali su neke i osporili. Značajan novi moment bio je početak stvarne izborne suradnje centrističkih i umjereno lijevih stranaka: HSLS-a, HNS-a i SDP-a, a u nekim slučajevima i HSS-a. HDZ je uspio zadržati jednak postotak glasova i time osvojiti vrlo dobrih 58.7 % mandata. Međutim, zbog znatno manjeg

sudjelovanja birača taj je udio glasova značio smanjenje ukupno osvojenih glasova za 150,000 u usporedbi s izborima u kolovozu 1992, a rezultati na regionalnoj, gradskoj i lokalnoj razini bili su čak znatno lošiji. Izbori su također donijeli daljnji napredak socijalno-liberalne i seljačke stranke, dok su regionalisti potvrdili svoju snagu. HSP, koji je bojkotirao izbore, doživio je znatno opadanje svog utjecaja (može se samo pretpostaviti da je bar dio njegovih birača dao svoj glas HDZ-u). Zastupnici HNS-a i SDP-a ušli su u Županijski dom, ali uz znatno manje osvojenih glasova nego na izborima u kolovozu 1992. (djelomice i zbog toga što su u nizu Zupanija podržavali kandidate HSLŠ-a i nisu isticali vlastite kandidate).

Rezimirajući političku dinamiku hrvatske političke scene u postsocijalističkom razdoblju htio bih naglasiti da je parlamentarni stranački sustav u Hrvatskoj još vrlo neuravnotežen i nestalan. Opravdano se može govoriti o dominantnom stranačkom sustavu s raspršenom opozicijom.¹¹ Tako hrvatsko iskustvo pokazuje da kombinacija snažne i autokratske predsjedničke institucije i dominantnog stranačkog sustava ima za posljedicu slabi parlament.

U komparativnoj perspektivi struktura hrvatskoga stranačkog sustava pokazuje da Hrvatska ima jedini politički poredak Srednje i Istočne Evrope s dominantnom desnom nacionalnom strankom i njenom stabilnom parlamentarnom većinom. Taj bi se fenomen mogao objasniti okolnošću da vladajući HDZ praktički ima ulogu koju su u drugim društvima Srednje i Istočne Evrope imali prolazni građanski pokreti ili izborne koalicije. U početnom tranzicijskom razdoblju (1988-1990.) u Poljskoj je tu ulogu imala Solidarnost, u Čehoslovačkoj građanski pokreti i izborna udruženja (Građanski forum u Češkoj i Javnost protiv nasilja u Slovačkoj) koji su osvojili prve slobodne izbore 1990, a u Sloveniji pobjednička izborna koalicija Demos na izborima 1990, a u Mađarskoj vladajuća koalicija Mađarskog demokratskog foruma, Nezavisne stranke sitnih posjednika i Kršćanskih demokrata. HDZ ima neka obilježja nacionalno-oslobodilačkog pokreta i političke koalicije, ali je ujedno uspio donekle stabilizirati svoju unutrašnju strukturu - ponajprije zbog specifičnih uvjeta krize savezne države i rata, ali i zbog snažnog vodstva koje utjelovljuje predsjednik Franjo Tuđman. Time se HDZ djelomice transformirao u funkcionirajuću nacionalnu političku stranku. Nasuprot tome, u drukčijim okolnostima tranzicije u Srednjoj Evropi privremene su se koalicije i pokreti raspali (osim u Mađarskoj), ne uspijevi se preobraziti u dominantnu desno-nacionalnu stranku.

No unatoč različitoj dinamici stranačkih sustava u Hrvatskoj i u drugim državama Srednje Evrope, čini se da postoji temeljna sličnost pretpostavljenih polarizacijskih struktura (*cleavage structures*) koje se artikuliraju kroz stranke¹². Pored središnjega tradicionalnog rascjepa u hrvatskoj politici (hrvatska nezavisnost nasuprot integraciji unutar šire države, povijesno Austro-Ugarske ili Jugoslavije), čini se da postoji sličan raspored i podudarnost postsocijalističkih

¹¹ O tipologiji stranačkih sistema usp., primjerice, Sartori, G., *Parties and Party Systems*, Cambridge U.P., Cambridge itd., 1976., str. 192-201.

¹² Usp., primjerice, analizu polarizacijskih linija na kojima se temelji mađarski stranački sistem u Markus, G., "Parties, Camps and Cleavages in Postcommunist Hungary", *Vierteljahresberichte*, br. 129, 1992, str. 245-254.

(etatizam/dirigizam nasuprot tržištu/deregulaciji, nacionalna homogenost/kolektivizam nasuprot liberalnom pluralizmu/individualizmu) i modernih polarizacijskih linija (klerikalna/konfesionalna orijentacija nasuprot sekularnoj, ruralna nasuprot urbane kulture, rad nasuprot kapitala).¹³ Postoji tendencija, prepoznatljiva bar u nekim srednjoevropskim državama (primjerice u Sloveniji, Hrvatskoj, Madarskoj) da se te temeljne dihotomne polarizacije pretvore u dva osnovna suprotstavljena stranačka tabora, pri čemu se nacionalno-klerikalni pol suprotstavlja liberalno-demokratskom centru i umjerenom socijaldemokratskoj ljevici kao drugom polu. U postsocijalističkoj Srednjoj Evropi nastaju, dakle, u osnovi slične polarizacije (koje se razlikuju od onih u Istočnoj Evropi!), ali je distribucija glasačke podrške različita, a time i posljedice za formiranje vlade i raspodjelu političke moći. Unutar takva temeljnog okvira sličnih političkih polarizacija, srednjoevropski politički poreci suočeni su sa sličnim iskušenjima nacionalističke mobilizacije, populističke politike i nezadovoljavajućeg funkcioniranja zacrtanih temeljnih liberalnih političkih institucija.

(c) Problemi novoga ustavnog sustava

Zahvaljujući uspostavljenom parlamentarnom stranačkom sustavu, novi je hrvatski Ustav usvojen vrlo brzo nakon izbora 1990. Procedura promjene Ustava nije zahtijevala nikakve kvalificirane većine, osim za ona pitanja koja se tiču položaja etničkih grupa (to je uredio Amandman LIX na Ustav iz 1974), kojim je propisana dvotrećinska većina svih parlamentarnih zastupnika u respektivnom saborskom vijeću. Međutim, već u srpnju 1990. nova je parlamentarna većina (i to na temelju odlučivanja običnom većinom!) promijenila tu odredbu u zahtjev za dvotrećinskom većinom "prisutnih" zastupnika¹⁴. Time je novi Ustav mogao lako biti uobličen prema volji vladajuće stranke, koja je posjedovala oko 58 posto parlamentarnih mandata u sva tri saborska doma.

Novi je Ustav inaugurirao različite vrste kvalificirane većine u odlučivanju prvog doma Sabora (čl. 83):

- apsolutnu većinu (svih zastupnika) za zakone "kojima se razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i ustrojstvo lokalne samouprave i uprave";

- dvotrećinsku većinu za izmjene Ustava (čl. 138) i zakone kojima se uređuju nacionalna prava (čl. 83).

Jedan od glavnih problema novoga (takozvanog polupredsjedničkog) ustavnog sustava vlasti bilo je reguliranje odnosa između predsjednika i parlamenta. Ustav tako predviđa dvojnu odgovornost predsjednika Vlade i članova kabineta, koji

¹³ Usp. moju interpretaciju te tipologije političkih polarizacija (rascjepa, cleavages) u postsocijalističkom političkom prostoru u Zakošek, N., "Polarizacijske strukture...", nav. dj. (bilj. 3), str. 139-146.

¹⁴ Usp. Amandman LXVIII, *Narodne novine*, br. 31, 28. srpnja 1990., str. 755. Ova naizgled neznatna razlika postaje važna nakon povlačenja dijela srpskih zastupnika iz rada Sabora (koje nije imalo oblik formalnog vraćanja mandata).

moraju uživati povjerenje predsjednika Republike i Zastupničkog doma. Potonji može inicirati glasovanje o povjerenju predsjedniku Vlade, Vladi ili pojedinom članu kabineta. Predsjednik Republike može raspustiti parlament, no ne posjeduje zakonodavni veto. Politička praksa u pogledu položaja Vlade pokazala se manje uravnoteženom nego što to predviđaju ustavne odredbe: nadmoćna parlamentarna većina HDZ-a i istaknuta pozicija predsjednika Tuđmana u stranci omogućili su mu da praktički monopolizira sve odluke o promjenama kabineta.

Poseban je problem za odnose legislative i egzekutive prouzročen ustavnim odredbama o izvanrednim kvazizakonodavnim ovlastima Predsjednika. Te se ovlasti egzekutive prakticiraju posredstvom Predsjednikovih uredbi sa zakonskom snagom (čl. 101) kao i Vladinih ovlasti da donosi obične uredbe (čl. 110). Otkako su te ovlasti uspostavljene Ustavom, Predsjednik Republike i Vlada pokazali su sklonost da ih izuzetno ekstenzivno koriste u političkoj praksi, čime su dovedeni u pitanje načelo podjele vlasti, kao i puna provedba zakonodavnih ovlasti Zastupničkog doma u praksi. Iako je parlamentarna opozicija ozbiljno kritizirala tu praksu, parlamentarna većina vladajuće stranke lako je odbacila te prigovore.

Naposlijetku, valja uočiti da je novi Ustav jasno naglasio ulogu nezavisnog sudstva i dodijelio znatne ovlasti Ustavnom sudu. Nezavisna je pozicija sudstva osigurana stalnošću sudačke dužnosti i proceduralnim mehanizmom njihova izbora koji bi trebao isključiti pristrane političke utjecaje. Međutim, nove ustavne odredbe još nisu primijenjene (više od tri godine nakon usvajanja novog Ustava!). Provizorna rješenja koja su još na snazi praktički se ne mogu uskladiti sa zahtjevima i međunarodnim standardima nezavisnosti sudstva.¹⁵ Zbog toga je sudačka nezavisnost ostala nedovoljna u sudskoj praksi, a sudstvo ne može vršiti odlučnu ulogu u osiguranju institucionalne profuteže egzekutivi i legislativi (*checks and balances*), niti može korigirati česte proceduralne manjkavosti u njihovoj praksi.

(d) Predmeti zakonodavne regulacije (policy agenda) i žarišta zakonodavstva

Situacija postsocijalističke transformacije društva i države zahtijeva vrlo intenzivnu zakonodavnu aktivnost. Stvaranje nezavisne hrvatske države dodatno je uvećalo tu potrebu u tri i pol godine od uspostave slobodno izabranoga hrvatskog Sabora. Ne začuđuje stoga golemi opseg zakonodavnih akata.

U Prilogu II dao sam pregled svih zakonodavnih akata (tj. samo zakona i odluka ustavnog karaktera) u godinama od 1990. do 1993, kao i njihovu raspodjelu na različita područja zakonske regulacije.

Očito je da je hrvatski parlament koncentrirao svoju zakonodavnu aktivnost na nekolicinu odlučnih predmetnih područja:

¹⁵ O tom pitanju usp. Uzelac, A., "Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 42 (suplement 4), 1992, str. 575-594.

1) Prije svega, bilo je nužno reorganizirati državnu upravu. Cjelokupni prijašnji sustav takozvanog društvenog samoupravljanja i samoupravnih interesnih zajednica morao je biti zamijenjen tradicionalnim oblicima organizacije državnog aparata.

2) Regulacija na području ekonomske politike bila je naglašena kako zbog tereta ekonomske krize, tako i zbog nužnosti ekonomske reorganizacije. Između ostaloga, to je podrazumijevalo ponovnu uspostavu državnog vlasništva u određenim sektorima (energija, ceste, željeznice, pošta, šume) koji su u prethodnom sustavu bili organizirani na samoupravnom načelu.

3) Nadalje, parlament je bio zaokupljen i vrlo intenzivnim odlučivanjem o nizu ustavnih materija. Pored ustavnih amandmana i donošenja novog ustava 1990, to obuhvaća i izborne zakone, zakonsko uređenje statusa saborskih zastupnika, usvajanje više poslovnika Sabora, organizaciju pravosuđa, teritorijalnu reorganizaciju Hrvatske, prava nacionalnih manjina i odnose egzekutive i legislative.

4) U 1991. godini i područje fiskalne politike bilo je među sektorima s najvećim brojem zakonskih regulativnih akata, što odražava izvanredne fiskalne probleme države pod pritiskom rata i ekonomske krize.

Osim ovih glavnih zakonodavnih žarišta postoji još nekoliko zakonodavnih područja koja zaslužuju posebnu pažnju. To se svakako odnosi za zakonodavstvo o privatizaciji, koje zasad obuhvaća samo tri glavna zakona: zakon o pretvorbi poduzeća u "društvenom vlasništvu", o privatizaciji stanova u društvenom vlasništvu i pretvorbi državnih osiguravajućih društava. Zakon o privatizaciji poduzeća (usvojen u ožujku 1991. i nakon toga više puta noveliran) izazvao je velike rasprave i kritike od strane opozicije, pa čak i od pojedinaca iz vrha vladajuće stranke, zbog sumnji da su moguće zloupotrebe. Privatizacija dosad nije bila osobito uspješna¹⁶, i očekuju se nove zakonodavne inicijative.

Među ostalim važnim predmetima zakonskog odlučivanja, valja spomenuti državnu televiziju i radio, osnovno, srednje i visoko školstvo, organizaciju obrane i vojne službe, financijsku policiju, reviziju ekonomskog računovodstva, Narodnu banku Hrvatske, lokalnu samoupravu.

Zaključak

Prethodna analiza sugerira složenu sliku uloge hrvatskog parlamenta u procesu demokratske tranzicije. Neke značajke podudaraju se s iskustvom važne uloge parlamenta u drugim srednjoevropskim postsocijalističkim državama: osobito u početnoj fazi demokratske tranzicije prvi slobodni parlamentarni izbori i izborni poraz reformiranih komunističkih imali su veliko simboličko značenje.

¹⁶ Prema statistici objavljenoj u *Vjesniku* od 3. svibnja 1993., do kraja veljače 1993. registrirano je 1527 pretvorbi poduzeća, čija se kapitalna vrijednost procjenjuje na otprilike 12.5 milijardi DEM, no u tim poduzećima udio državnih fondova kapitala i dalje iznosi 52.4 posto. Tako je najveći dio kapitala - čak i ako se ostave po strani državna poduzeća u energetskom i transportnom sektoru - ostao pod državnom kontrolom.

Medutim, u drugim aspektima hrvatsko iskustvo odudara od srednjoevropskog obrasca snažnog parlamenta i približava se istočnoevropskom obrascu slabog i marginaliziranog parlamenta. Postoji niz razloga za takav razvoj, a najznačajniji su sljedeći:

- nestrukturirani, populistički karakter vladajuće stranke, HDZ-a, koja nadmoćno dominira u još nerazvijenom stranačkom sustavu (i koji je osobito slab u svom parlamentarnom aspektu);
- ustavna institucija i još više politička praksa snažnog predsjednika;
- utjecaj dubokoga hrvatsko-srpskog etničkog rascjepa u hrvatskoj političkoj zajednici, koji je napustio kanale parlamentarnog posredovanja i pretvorio se u srpsku oružanu pobunu i vojni sukob.

Može se zaključiti da bi svako poboljšanje ili promjena u ta tri područja omogućili snažniji parlament, što bi imalo blagotvoran učinak na stabilnost i kvalitetu demokracije u Hrvatskoj.

Prilog I

KRATICE HRVATSKIH STRANAČKIH NAZIVA

HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
HSLŠ	Hrvatska socijalno-liberalna stranka
HNS	Hrvatska narodna stranka
HSP	Hrvatska stranka prava
HDS	Hrvatska demokratska stranka
HKDS	Hrvatska kršćansko-demokratska stranka
HSS	Hrvatska seljačka stranka
SDP	Stranka demokratskih promjena / Socijaldemokratska partija
SDH	Socijaldemokratska stranka Hrvatske
SSH	Socijalistička stranka Hrvatske
KNS	Koalicija narodnog sporazuma (u izborima 1990.)
SDS	Srpska demokratska stranka
SNS	Srpska narodna stranka
IDS	Istarski demokratski sabor
DA	Dalmatinska akcija
RDS	Riječki demokratski savez

10	1	1	1	1
4	2	2	1	1
2	3	0	2	1
1	2	2	1	1
1	2	1	1	1
20	2	18	8	1
128	112	138	141	1

Prilog II

PREDMETI ZAKONODAVNE REGULACIJE (POLICY AGENDA)
I ŽARIŠTA ZAKONODAVSTVA HRVATSKOG PARLAMENTA
(Uključeni su zakoni i zakonske novele)

Predmetno područje	Broj predmeta godišnje			
	1990.*	1991.	1992.	1993.
Ustavni amandmani, zakoni koji uređuju tri grane vlasti	9	11	16	7
Državna uprava	20	11	20	17
Gradansko i krivično pravo, građanska i politička prava	11	7	12	7
Ekonomska politika i ekonomski sistem	18	30	20	29
Fiskalna politika	8	21	9	22
Socijalna politika	9	9	9	13
Državni proračun	5	3	6	1
Zdravstvena politika	3	2	4	1
Obrazovna, kulturna i znanstvena politika	4	1	1	10
Privatizacija	1	5	5	4
Stambena i urbanistička politika	2	5	3	5
Obrana	1	3	2	1
Mediji	2	2	2	1
Ostali	8	18	6	20
Svi zakoni	101	128	115	138

* Samo zakoni koje je donio slobodno izabrani Sabor

PRILOG III

1. SASTAV HRVATSKOG SABORA

(Prema izborima provedenim u travnju i svibnju 1990.)

Stranke	Mandati			Ukupno
	Društveno-političko vijeće	Vijeće općina	Vijeće udruženog rada	
HDZ	55	70	83	208
SDP	13	23	38	74
SSH	2	1	1	4
Zajednički kandidati SDP/SSH	5	12	6	23
HDS	1	3	7	11
KNS	2	3	6	11
HSS	-	-	1	1
SDS	1	3	1	5
Nezavisni	1	-	14	15
Ukupno	80	115	157	352

2. SASTAV HRVATSKOG SABORA

(Prema izborima provedenim u kolovozu 1992. i veljači 1993.)

Stranke	Mandati	
	Zastupnički dom	Županijski dom
HDZ	85	37
HSLŠ	13+1*	16
HSP	5	1
IDS	4	3
SDP	3+3*	1
HNS	4+2*	1
HSS	3	5
DA	1	-
RDS	1	-
Nezavisni zastupnici	1	-
SNS	3*	-
Nezavisni srpski zastupnici	5*	-
Zastupnici manjina	4	-
Imenovani od predsjednika Republike	-	5
Ukupno	138	68

* Izabrani sa stranačkih lista kao manjinski zastupnici

Nenad Zakošek

CROATIAN PARLIAMENT IN THE PERIOD OF DEMOCRATIC TRANSITION

Summary

In the processes of democratic transition in Central and Eastern Europe parliaments play an important role. The author examines the problems of functioning of the Croatian Sabor in the period 1990-1993. In particular he analyzes the changes of the constitutional structure of Sabor, development of the post-socialist parliamentary party system, the main problems of constitutional transformation and the policy agenda of legislation. He demonstrates that a weaker role played by the parliament in Croatia results from the Croatian imbalanced party system and an unstructured character of the ruling party, a strong presidential institution and the consequences of a deep ethnic cleavage between Croats and Serbs in Croatia.