


# Demokratizacija u Hrvatskoj - pogled izvana

## Sažetak:

*Kraj hladnog rata značio je za vlade srednje i istočne Europe promjenu političkog i ekonomskog sustava. Hrvatska je jedna od tih zemalja čija se transformacija u demokratsku državu nije odvijala bez zapreka i zato još uvijek traje. Pored političkog i ekonomskog prijelaza Hrvatska se suočila i s posljedicama rata, koje ipak ne smiju biti isprika za bijedne napretke u demokratizacijskom procesu. Kao glavne nevolje ocjenjujem nepostojeću pravnu državu i nedostatnu stabilnost državnih institucija. Dokle god politička elita ne shvati da stabilne institucije moraju imati prednost prema očuvanju vlasti pod svaku cijenu, Hrvatska će doživjeti nekoliko povratka na lošije u demokratskom procesu.*

**Ključne riječi:** demokratizacija, Hrvatska, postkomunističke države, transformacija

## UVOD

 'Treći val demokratizacije',<sup>1</sup> koji traje od sredine sedamdesetih godina, dosegno je sa slomom komunističkih režima u istočnoj Europi zapravo svoj vrhunac. Pri tome se u tim državama nije samo trebalo uvesti internacionalno priznate demokratske standarde, nego je bilo i potrebno prelaziti na novi ekonomski i društveni poredak. Claus Offe je tu zadaću nazvao 'magičnim trokutom': "Resursi moraju biti proizvedeni i podijeljeni, prava definirana i provođena, a poštovanje prema (nacionalnim, etničkim, civilno-društvenim) identitetima mora biti oživljeno i u okviru teritorijalne organizacije postkomunističkih društva pouzdano zajamčeno." (Offe, 1994: 19-20). Neke države (npr. Poljska, Estonija, Češka, Mađarska, Slovenija) su u svladavanju te višestruke transformacije bile uspješne, tako da su se brzo mogle svrstati u one zemlje u kojima ljudi već desetljećima uživaju u slobodi i demokraciji.

<sup>1</sup> Ovaj izraz proizlazi od Samuela P. Huntigtona: „The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century“. On vidi povijest prijelaza od autoritarnih prema demokratskim političkim sistemima u tri vala. Prvi dugi val traje cijelo 19. stoljeće i dostiže vrhunac nakon Prvog svjetskog rata. Drugi, dosta kraći val zahvatio je države nakon 1945 i završava s uvođenjem vojnih diktatura u Južnoj Americi u pedesetim i šezdesetim godinama. Treći val je započeo u južnoj Europi sredinom sedamdesetih, nastavio se u Južnoj Americi i jugoistočnoj Aziji, da bi slomom komunističkih režima u istočnoj Europi između 1989. i 1991. dosegno vrhunac.

Izraz tog napretka je zasigurno skorašnji ulazak tih srednjo- i istočnoeuropskih država u Europsku uniju.

Ali postoje još uvijek postkomunističke države (npr. Hrvatska, Srbija i Crna Gora, Albanija, Ukrajina) koje imaju probleme s uspostavom novog političkog i institucionalnog poretka. A činilo se u početku da je cilj teško izbornih promjena svagdje jasan: u najkraćem vremenu trebalo je preuzeti standarde i pravila igre liberalnih pravnih država. Dva odlučujuća koraka u tom smjeru - provođenje slobodnih izbora i postavljanje demokratski legitimiranih vlada - napravljena su u relativno kratkom roku. Ali onda se ne može govoriti o demokratski konsolidiranom stanju. U zadnjim godinama se svakako pokazalo da je put prema tom cilju mnogo teži nego što su to reformisti u početnoj euforiji mislili. Države srednje i istočne Europe stjecale su ista iskustva koja su Južnoj Americi već poznata - da je konsolidacija teži i kompliciraniji pothvat nego otvaranje i demokratizacija jednog autoritarnog režima.

Hrvatska je široj javnosti u zapadnoj Europi u prvom redu poznata po ratnim zbivanjima koja su se događala u zadnjem desetljeću. U početku još ocijenjena kao žrtva kojoj je bila namijenjena humanitarna solidarnost, Hrvatska je ubrzo označena kao autoritarna država koja usto na račun susjedne Bosne i Hercegovine želi proširiti svoj teritorij. Zato i ne čudi da se u svijetu većina znanstvenih radova bavi slomom jugoslavenske federacije, nezavisnošću pojedinih republika i njezinim posljedicama, nacionalizmom, ratom, ulogom zapadnih sila, rješavanjem sukoba i sl. Problem transformacije i demokratizacije je u većini slučajeva usput dotaknut, ako ga se uopće spomene. Ovaj rad se bavi baš tom problematikom. U prvom dijelu ćemo govoriti o različitim fazama transformacije, dok će drugi dio biti posvećen pojmu demokracije. Treći dio će pokušati razjasniti kakva je situacija s demokracijom u Hrvatskoj.

## TRI FAZE PROMJENE SUSTAVA

Transformacijska literatura označava promjenu sustava kao onu fazu koja se nađe između jednog starog i jednog novog političkog sistema. U tom periodu imamo s jedne strane raspad stare i s druge strane ustrojstvo nove političke vlasti, pri čemu se zamijene temeljne strukture i funkcije. U tom procesu promjene sustava od jednog autoritarnog političkog sistema prema "uncertain something else" (O'Donnell/Schmitter, 1986: 3) izgrađuje se nove političke strukture, koje bi trebale biti u suglasnosti sa demokratskim i državnopravnim principima i normama. Između početka raspadanja starog totalitarnog režima i novoizgrađenog demokratskog sistema postoje zapravo tri faze promjene sustava (Merkel, 1999: 120): 1) Kraj autokratskog režima, 2) institucionalizacija demokracije, 3) konsolidacija demokracije.

Te tri faze se ne mogu čisto odvojiti, i u stvarnosti se često preklapaju. Povijest nam pokazuje da se u nekim područjima političkog sistema još uvijek autoritarno vlada, dok su druga obuhvaćena demokratskim institucijama i pravilima. Klasičan primjer za ovakvo stanje je Čile nakon 1990., u kojemu je nekadašnji dikator Augusto Pinochet i nakon uvođenja demokracije posjedovao neke posebne punomoći.<sup>2</sup> I preklapanje između institucionalizacije i konsolidacije je moguće. Konsolidacija između vlade, parlamenta, državnog predsjednika i judikative može primjerice započeti, dok su područja kao stranački sustav još u fazi institucionalizacije.

Važan utjecaj na šanse i tok demokratizacijskog procesa imaju dva perioda, koja zapravo ne pripadaju samoj promjeni sustava nego dolaze prije nje: faza demokratskog iskustva prije autokratskog režima i faza autokratskog sistema. Nije nevažno može li nova demokracija posegnuti za starim demokratskim elitama, za institucionalnim iskustvima ili možda čak za nekim oblikom civilno-društvene kulture. Primjer za to je Njemačka, na čijem je čelu nakon

<sup>2</sup> Postao je npr. doživotni član Senata (gornjeg doma parlamenta).

1945. bio Konrad Adenauer, koji je prije nacional-socijalističkog režima bio član tadašnje političke elite. Uz to mogu osobita obilježja autoritarnog ili totalitarnog režima kao i vremenska trajnost utjecati na fazu institucionalizacije i konsolidacije demokracije. Jednoj državi bit će teže osloboditi se od nasljedstva totalitarnog komunističkog sistema u kojem je svaki pokušaj pluralizma u politici, ekonomiji ili društvu bio uništen i suzbijan, nego kad bi se 'samo' trebalo riješiti jednog autoritarno-korporatističkog sistema u kojem su se trpjele polupluralističke strukture.

U svakoj od tih različitih faza izbijaju specifični problemi i rizici. Nova elita ne bori se samo s autokratskim ostavštinama nego i s novonastalim problemima. Moguće je, na primjer, da se u jednom tranzicijskom društvu u kojem je ekonomska situacija loša i civilna tradicija slaba dio političke elite odluči za vrijeme predizborne kampanje zalagati za identitete kao što su rasa, etnija ili religija. Posljedica toga može biti dolazak na vlast političke elite ili grupe koja zastupa antiliberalne i antidemokratske stavove. U velikom dijelu stanovništva raspadom stare autokratske vladavine i sa slabostima novog sistema izlaze, k tome, često amoralne snage, koje vode ratu, nasilju, korupciji i organiziranom kriminalu. A onda nije više daleko do Hobbesovog "homo homini lupus". Ostaju li ekonomski i socijalni problemi neriješeni, postoji velika mogućnost da dođe do neke vrste reautokratizacije. Prije svega postupna suspenzija civilnih prava i ustavnih "checks and balances" kroz izvršnu vlast postala je u devedesetim godinama prijatna za nekonsolidirane demokracije "trećeg vala" u skoro svim transformacijskim regijama (Diamond, 1996). Kao iznimke može se označiti zemlje južne Europe, koje su zabilježile izraziti uspjeh u demokratizaciji.<sup>3</sup> A često se reautokratizacijske tendencije tumači nasljedstvom prijašnjeg autokratskog sistema. Krive su štoviše posebne povezanosti između strukturalnih faktora i ljudskog postupanja iz kojeg se razvija uspješan proces transformacije. Juan Linz i Alfred Stepan, autori mnogobrojnih radova o politološkoj teoriji transformacije, misle da je ona završena "when sufficient agreement has been reached about political procedures to produce an elected government, when a government comes to power that is the direct result of a free and popular vote, when this government *de facto* has the authority to generate new policies, and when the executive, legislative and judicial power generated by the new democracy does not have to share power with other bodies *de jure*." (Linz/Stepan, 1996: 3).

## **POJAM DEMOKRACIJE**

Prije nego se posvetimo Hrvatskoj, potrebno nam je definirati koji bi cilj trebale države u transformaciji postići. Da bismo politički sistem mogli nazvati demokracijom, on mora, naravno, ispuniti neke uvjete. Pri tome se često poseže za osam proceduralnih minimuma američkog teoretičara demokracije Roberta Dahla (Dahl, 1971: 3): 1) sloboda udruživanja, 2) sloboda izražavanja misli, 3) aktivno izborno pravo, 4) pasivno izborno pravo, 5) pravo političkih elita da konkuriraju za izborne glasove i potporu, 6) egzistencija alternativnih informacijskih izvora, 7) slobodne i poštene izbore, 8) institucije koje politiku vlade vode zavisno od izbornih glasova i drugih oblika izražavanja građanskih preferencija.

Adam Przeworski razvio je nasuprot tome jednu neobičnu definiciju demokracije. Za njega je demokracija "a system of ruled open-endedness, or organized uncertainty" (Przeworski, 1991: 13). Demokracija je u tom smislu ništa drugo nego sistem koji pokušava u jednom društvu kroz različite interese, vrijednosti i mišljenja obrađivati postojeane sukobe. Politički

<sup>3</sup> Temeljitiye analize o ovim državama mogu se naći u sljedećoj knjizi: Gunther, Richard/Diamandouros, P. Nikiforos/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.) (1995): *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore.

učinci nisu unaprijed određeni ili kontrolirani od strane jednog aktera, nego proizlaze iz djela različitih aktera, u konkurenciji postojećim političkim snagama. U ustavu određena i demokratski legitimirana postupna pravila i institucije ograničavaju ta djela.

No, bilo bi netočno kada bismo tvrdili da postoje samo demokracija i autoritarizam. Između toga razvili su se mnogi hibridni oblici vladanja, koja ne ispunjavaju nekoliko oznaka Dahlovih uvjeta. Zbog toga se u politološkim krugovima počelo govoriti o subtipovima demokracije, ili "democracy with adjectives" (Collier/Levitsky, 1997), ali za naše svrhe su dovoljna tri podtipa demokracije: idealna demokracija, poliarhija i pogrešna demokracija. Prva će ostati najvjerojatnije utopija, kao i idealni totalitarizam. Poliarhija ("vladavina mnogih") je po njenom izumitelju imena, Robertu Dahlu, prosječan tip među današnjim demokracijama. Nije niti savršena, niti ima nekih nedostataka jer ispunjava Dahlove gore navedene kriterije jedne demokracije. Od tih realno egzistirajućih demokracija mora se razlikovati pogrešnu demokraciju, koja leži između poliarhije i autoritarnog sistema, ali ipak bliže ovim prvim. Primjer Švicarske će to razjasniti. Do 1971. žene u toj zemlji nisu imale pravo glasa, tako da se gotovo polovici potencijalnih građana s pravom glasa uskratilo dva važna Dahlova uvjeta (aktivno i pasivno izborno pravo). S druge strane se ne može Švicarskoj predbaciti da nije demokracija, kad preostale kriterije više nego ispunjava.

## HRVATSKA ZBILJA

Transformaciju u Hrvatskoj ne može se uspoređivati s procesima u preostalim državama srednje i istočne Europe. Niti se dogodio raspad starog režima kao posljedica krupnog pritiska 'odozdo', niti je promjena sustava bila ugovorena za 'okruglim stolom'. Hrvatska je uostalom bila jedina postkomunistička država u kojoj je proces demokratizacije bio popraćen s presudnim ratnim zbivanjima.<sup>4</sup> Transformacija je u Hrvatskoj počela u miru, a nastavila se u ratu; počela je u jednoj državi, nastavila se u drugoj. Zbog svega toga nije samo postojala teškoća trostruke transformacije, nego i ustrojstvo države i svladavanje ratnih zbivanja i posljedica. Ipak, te okolnosti ne smiju biti opravdanja za nedostatnu demokratizaciju, kao što se to u Hrvatskoj često zna prikazati.

Unatoč nekim nedostatnostima pri donošenju ustava iz 1990,<sup>5</sup> ne može se tom ustavu prigovoriti da nije bio u skladu s liberalno-demokratskim načelima. Građanima su se sva moguća prava garantirala, ali to nije dovoljno. Ako postoji razlika između teksta i ustavne stvarnosti, ne može se govoriti o pravnoj državi. Nije zato problem u nepostojećim pravnim normama, nego u državi koja ne primjenjuje ta pravila. Ne bi ovdje bilo dovoljno mjesta da sve povrede ljudskih prava u Hrvatskoj u zadnjih 12 godina nabrajamo.<sup>6</sup> Tijekom svih tih godina su ljudi u prvoj liniji bili diskriminirani radi svog podrijetla. Primjer toga bile su tzv. deložacije iz kuća i stanova. To se pogotovo događalo u velikim gradovima kao npr. u Zagrebu, Splitu, Puli i Osijeku. Iz nekadašnjih vojnih stanova bili su potjerani ljudi koji su već godinama ili desetljećima u njima živjeli samo zato jer su bili srpske nacionalnosti ili/i obiteljski povezani s članovima JNA. Sve im je bilo pokrađeno, niti jedno u ustavu zabilježeno pravo nije za njih važno. Zato im često nije ništa preostalo nego da se presele u Srbiju, gdje su neki od njih imali

<sup>4</sup> Bosna i Hercegovina je u svakom slučaju iznimka, jer je tamo proces transformacije zbog rata zapravo bio nemoguć i jer je država imala pojave raspadanja.

<sup>5</sup> Nije bilo referenduma niti su građani imali mogućnosti izabrati komisiju koja bi izradila novi ustav, ali ti teorijski nedostaci su tipični za postkomunističke države srednje i istočne Europe. Zbog toga se ne može tim zemljama predbaciti da nisu demokratske.

<sup>6</sup> Zainteresirani čitatelj ima prilike sve to pročitati u mnogobrojnim monografijama Hrvatskog helsinškog odbora ili Hrvatskog pravnog centra.

obitelj. Emigracija što većeg broja srpskog stanovništva je na kraju krajeva i bio neslužbeni cilj hrvatske politike, tako da se deložacijama tih ljudi približavalo cilju 'etnički čiste' Hrvatske. Takvu politiku nisu samo vodili dugogodišnji vladavci iz HDZ-a, nego ju je i neizravno podupirao velik dio tadašnje opozicije, inteligencije i katoličke crkve, jer se nisu otvoreno opirali takvome ponašanju i šutke su podnosili diskriminacije i povrede ljudskih prava. Da bi u tom pogledu postigli neka poboljšanja, potrebna je konzekventna primjena postojećih zakona. Zato je nužno nezavisno sudstvo i djelotvoran rad policijskih tijela, koja moraju svoje zadaće obavljati u skladu s ustavom i zakonom. Samo ovaj put pomoći će Hrvatskoj da napokon postane pravna država. Uostalom potrebno je promijeniti društvenu klimu u zemlji. Ako članovi političke, intelektualne ili crkvene elite upotrebljavaju govor mržnje i sudjeluju u stvaranju negativnih stereotipa, ne može se očekivati da prosječan građanin ne počinje isto razmišljati i ponašati se prema članovima drugih nacionalnosti.<sup>7</sup>

Kriza pravne države je zapravo počela 1990., kada je HDZ gotovo sve osobe srpske nacionalnosti potjerala iz pravosuđa.<sup>8</sup> Često se moglo dogoditi da su novi vlastodršci nekoga nazvali "nelojalnim" prema tadašnjem političkom vodstvu, da bi ta osoba izgubila svoje radno mjesto na sudu. A problem nezavisnosti pravosuđa najbolje pokazuje famozno 'državno sudbeno vijeće', koje je radilo po uputama visokorangiranih osoba iz okruženja tadašnjeg HDZ-a. Imenovanjem poslušnih sudaca je nezavisnost pravosuđa postala farsa. Sudske odluke su često donešene po ukusu HDZ-a, ako su njezini interesi bili tangirani. Suci su na neku ruku sami imali poticaj da donesu ispravne odluke, jer su s time mogli biti sigurni da će ih DSV kasnije potvrditi u njihovom položaju ili da će čak biti unaprijeđeni. Prvobitna namjera da državno sudbeno vijeće bude institucija u kojem sjede najcjenjeni i najmudriji članovi pravne struke bila je daleko promašena. Nije se isticalo ni stručno ni moralno, a o nepostojećoj odgovornosti da ne govorimo, a sve to se proširilo na druga područja pravnog aparata. Uzastopnim gubitkom sudaca, porastom pravosudnih skandala i čestim promjenama na čelu pravosuđa povećavali su se problemi. Sve češće se govorilo o krizi pravosuđa, bilo to radi trajanja sudskog postupka ili radi kvalitete presuda. Ne može zbog toga čuditi ako američki State Department 1999. u svom godišnjem "Human Rights Reportu" piše, da "the judicial system is subject to executive and political influence, and the court system suffers from such severe backlog of cases and shortage of judges that the right of citizens to address their concerns in court is seriously impaired. Cases of interest to the ruling party are processed expeditiously, while others languish in court, further calling into question the independence of the judiciary. The courts sometimes deny citizens fair trials. The Government at times infringed on citizens' privacy rights" (U.S. Department of State, 1999: 1). Nažalost se ta situacija nakon promjene vlasti u 2000. godini nije mnogo poboljšala. Još uvijek postoji veliko nezadovoljstvo pravosudnim organima. Pogreške koje su se radile deset godina ne može se ispraviti preko noći.

Unutar hrvatskog političkog sistema je predsjednik deset godina posjedovao vrlo jaki položaj. Imao je mnoga ovlaštenja, uživao je visoki legitimitet radi direktnog izbora, ali je bio u minimalnoj mjeri odgovoran. Njegov položaj je utoliko jači ako pripada istoj stranci koja posjeduje većinu u Saboru, što je efektivno bio slučaj tokom deset godina HDZ-ove vladavine. A sistem neizmjerne koncentracije moći u rukama predsjednika bio je krojen prema dugogodišnjem predsjedniku države, Franji Tuđmanu. Kao 'stvaratelj samostalnosti i nezavisnosti suverene i demokratske Hrvatske', kako su ga zvali njegovi sljedbenici, nije se nikome osjećao odgovornim. Pri tome je imao naviku da svoje u ustavu zapisane punomoći prekorači. Imao je npr. veliki broj savjetnika, koji su se okupljali oko 'Ureda Predsjednika

<sup>7</sup> Posljedica toga su grafiti kao „Srbe na vrbe“ i skandiranje „sportskih navijača“; „Ubij, ubij Srbina“.

<sup>8</sup> Podrobnije o toj temi: Uzelac, Alan (2001): Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize, u: Politička misao 38(2), S. 3-41.

Republike', koji je pak vremenom postao paralelna vlada. Zajedno s akumulacijom punomoći predsjednika, položaj vlade je sve više oslabio. Disciplinirana stranka nije se toj politici centralizacije suprotstavljala. Ona je štoviše sve zakone u Saboru prihvaćala i time je omogućila jednoj maloj skupini utjecajnih osoba oko Tuđmana kontrolu pravosuđa, obavještajne službe i velikog dijela državne privrede. Ta koncentracija moći u nekoliko ruku morala je automatski voditi do nevjerovatne zlouporabe moći i korupcije. Nakon smrti Tuđmana najozbiljniji kandidati na predsjedničkim izborima izrazili su mišljenje da treba znatno smanjiti punomoći predsjednika. Izabrani Stjepan Mesić je kratko vrijeme nakon svoje pobjede pozvao jednu ekspertnu skupinu, koja je imala zadaću izraditi prijedlog o novom ustrojstvu državnog vrha. Revidirani ustav od jeseni 2000. predviđa da Sabor, Vlada i predsjednik samostalno ispunjavaju svoje zadaće, ali da je za većinu odluka potrebna međusobna suradnja, dogovor i suglasnost. S time se želi pojedine aktere prisiliti na kooperativnost ili, ako je potrebno, da pristanu na kompromis. Cilj je sistem "checks and balances", u kojem ni jedan akter ne posjeduje prekomjernu moć.

U Hrvatskoj su prve stranke osnovane 1989. i 1990. godine. Nastale su često kao "grupe istomišljenika" među intelektualcima i državnim službenicima. Trebalo je, naravno, nekoliko godina da bi postale prave stranke s jasnom strukturom i članstvom. Iznimku čini HDZ, koji je kao pokret vrlo brzo rastao i s podrškom Hrvata u inozemstvu postao financijski vrlo snažan.

Zanimljivo je da su građani u Hrvatskoj u deset godina četiri puta imali mogućnost izbora saborskih zastupnika (1990., 1992., 1995., 2000.) tako da je normalan četverogodišnji mandat skraćen na prosječno dvije i pol godine. Bila su i dva izbora za Županijski dom (1993. i 1997.), tri predsjednička izbora (1992., 1997., 2000.) i jedan referendum (1991.). Ono što Hrvatsku čini vrlo neobičnom je činjenica da je pri svakom izboru za Sabor izborni zakon bio promijenjen. 1990. se biralo po apsolutno većinskom sistemu. 1992. bio je predviđen kombinirani izborni sustav s istim učešćem većinskog i razmjernog izbornog sustava, dok je 1995. razmjerni sustav bio jači. Pri zadnjim izborima u siječnju 2000. koristilo se potpuni razmjerni izborni sustav.

U Hrvatskoj je u prvih deset godina od uvođenja višestranačja u prvom redu vladala jedna dominantna stranka. Ona je zahvaljujući većini u Saboru mogla vladati bez obaziranja na opoziciju. Iz njezine perspektive je taj sistem odlično funkcionirao. U tri uzastopna izbora je HDZ osvojio 42-45 % glasova, što je ovisno o primjenjujućem izbornom zakonu značilo apsolutnu ili čak dvotrećinsku većinu u Saboru. U isto vrijeme je vođa većinske stranke, Franjo Tuđman, u dva navrata već u prvom krugu predsjedničkih izbora pobijedio. Ta konstelacija pretvorila je formalni polupredsjednički u faktički predsjednički sistem, koji bi u neku ruku mogao biti stabilizacijski faktor za cijeli politički sustav. No česta unutarstranačka prepucavanja između različitih krila u HDZ-u vodila su do toga da je republički i stranački predsjednik Tuđman bio prisiljen promijeniti sastav Vlade kako bi mogao smiriti nezadovoljne grupe u stranci. Razlog leži najvjerojatnije u tome da se HDZ nikad nije transformirao u pravu stranku, iako se formalno 1989. kao takva registrirao. HDZ je tada bio platforma za političku promjenu, koja je imala samo jedan cilj: nezavisnost hrvatske države. U situaciji rastućih političkih napetosti između Hrvatske i tadašnje savezne države taj je jednostavan program HDZ-a naišao na veliko odobrenje kod biračkog tijela. Nadalje je Franjo Tuđman vrlo brzo od svojih pristaša bio uzdignut kao vođa s mesijanskim značenjem, pa čak i prozvan 'ocem domovine'. A vrlo emocionalni i nacionalistički populizam stranke imao je mnogo uspjeha kod velikog dijela stanovništva koje je u vrijeme brzih socijalnih promjena tražilo siguran oslonac. Kada je HDZ 1990. pobijedio na izborima počeo je s probitkom u sve relevantne društvene institucije: „After winning the first elections the movement made a powerful attempt to *institutionalize in a form of political regime*“ (Čular, 1999: 68). Ta institucionalizacija nastala je zato što je pokret mnoge od svojih vrijednosti, svoj rječnik, tumačenje povijesti i sadašnjosti transformirao u općepriznate norme i pravila, koje su utjecale na političke i društvene institucije i aktere.



Nakon osiguranja nacionalne suverenosti zamijenilo se ideološke poruke materijalističkim vrijednostima koje su vodile do nepotizma i korupcije u svim društvenim sferama.

Mali i konstantan broj stranaka, rijetka otcjepljenja i niska fluktuacija birača imaju pozitivan učinak na cijeli stranački sustav. Mlade demokracije trebaju neko vrijeme da bi ispunile te karakteristike. U Hrvatskoj su početkom devedesetih mnoge stranke fuzionirale, druge su se otcijepile, nerijetko su visoki dužnosnici jedne stranke otišli konkurenciji, tako da se godine između 1990. i 1994. može nazvati vremenom "non-electoral parlamentarization" (Kasapović, 1997: 74). Skoro ni jedna stranka nije tako nešto pretrpjela i od toga imala koristi. S iznimkom LS-a i DC-a, sva su se važna otcjepljenja dogodila prije 1994. HNS i HSP, koji su u prvom periodu stvorili vlastite parlamentarne frakcije, uspjeli su se održati na političkoj sceni do danas. S druge strane su HND i ASH, koje su se tek 1994. otcijepile od matičnih stranaka, na sljedećim izborima jedva prošle izborni prag i kasnije praktički nestale. Izgleda da se više ne isplati s novom strankom upasti u dosta konsolidirani stranački sustav. U prilog k tome ide i činjenica da su u Saboru manje više uvijek zastupljene jedne te iste stranke. Izuzmimo li stranke etničkih manjina, vidimo da je sedam stranaka (HDZ, HNS, HSLS, HSP, HSS, IDS i SDP) u toku svih tih godina zauzelo većinu zastupničkih mjesta u Saboru.

## **zaključak**

Vrlo je teško nakon raspada autoritarnog režima izgraditi demokratski sistem. Dodamo li k tome i pitanje državne nezavisnosti i ovladavanje posljedicama rata čini se da je demokratizacija i konsolidacija gotovo nemoguća. Točno s tim problemima suočavala se Hrvatska. No 'nametnuti rat' ne smije biti izgovor za bijedne rezultate u demokratizaciji države, kao što se to često zna čuti u Hrvatskoj. Naravno da se taj aspekt ne smije izostaviti, ako se želi razumjeti cijelu transformaciju, ali time se ne može objasniti proganjanje nedužnih civila, niti rastuću koncentraciju moći u rukama predsjednika, niti sustavno podrivanje pravosudnih organa. K tome su se zadnja ratna zbivanja dogodila u 1995. godini. Od tada je postojala mogućnost učvršćenja demokratskih institucija, no išlo se suprotnim putem. Hrvatska je sve češće opravdavala izvješća međunarodnih organizacija o tome da joj nedostaju osnovni elementi demokracije.

Polupredsjednički sustav nije prikladan i dostatan da se odluke donose na demokratski način, pogotovo ako jedna stranka čini većinu u parlamentu i prema tome i Vladu i istodobno drži mjesto predsjednika, što vodi do toga, da potonji dolazi u napast i počinje autoritarno vladati. Kratko vrijeme nakon donošenja ustava koncem 1990. pokazao je izborni pobjednik svoje pravo lice. HDZ je stvorio sustav koji mu služi kao sredstvo očuvanja moći. Na upozorenja od strane opozicije da je unatoč postojećoj većini u Saboru potrebna podjela vlasti na zakonodavstvo, sudstvo i upravljanje, HDZ je uzvrćao da oni znaju što rade. HDZ je mislio da je zbog prava većine država postala njihovo vlasništvo i da mogu raditi što hoće, ali demokracija je baš taj oblik vladavine u kojem bi prigovori i prijedlozi nacionalnih, političkih i drugih manjina trebali biti ozbiljno shvaćeni i njihova prava poštovana. Međutim, hrvatska politička elita nije dugo bila spremna obazirati se na druge, nego se u prvoj liniji zanimala za očuvanje moći. To se pogotovo pokazalo pri upletanju u pravosudne poslove i stalnom mijenjanju izbornog zakona.

U slučaju prvospomenutog problema je ustrojstvo nezavisnog pravosuđa bilo žestoko narušavano, jer se politika umiješala u imenovanje sudskih činovnika. Posljedica toga je bila da su često imenovani nesposobni, moralno sumnjivi i neiskusni suci koji su imali povjerenje političke elite i koji su znali odlučivati u interesu vlastodržaca. U takvoj atmosferi nije se moglo razviti nezavisno sudstvo, što nije imalo samo utjecaja na situaciju s ljudskim pravima

nego i na ekonomski razvoj, jer ni jedan strani investitor neće biti spreman raditi u državi u kojoj se mora boriti da interesi jedne male utjecajne skupine više vrijede nego postojeći zakoni. No, dugogodišnjim vladaocima nije stalo do ekonomskog uspjeha od kojeg bi stanovništvo imalo koristi, HDZ se zanimao samo za vlastitu situaciju. Zato i ne čudi da su prije svakih izbora promijenili izborni sustav, jer su htjeli sačuvati svoje položaje.

Potrebno je da se glavni akteri u Hrvatskoj slože oko oblikovanja najvažnijih ustavnih institucija. Ne smije se dogoditi da se nakon svake promjene vlasti mijenja Ustav. On bi trebao biti temeljni element jedne demokratske države i od trajnog djelovanja, kako bi se lojalnost prema njoj učvrstila. Slično stoji stvar s izbornim zakonom, koji bi svakako trebao postati dio Ustava, jer stabilan izborni zakon je preduvjet za zdrav stranački sustav i ne smije postati igračka s kojom vlast može raditi što hoće. Politička elita mora napokon uvidjeti da čvrsto održanje centralnih ustavnih institucija na duže vrijeme više potpomaže proces demokratizacije i konsolidacije nego što to čini stalno mijenjanje ustava.

S promjenom vlasti u siječnju 2000. svi su se nadali da će Hrvatska napokon zakoračiti na put potpune demokratizacije. Mnoge u predizbornoj kampanji najavljene promjene i reforme su - osim ustavnih promjena radi predsjedničkih punomoći i suradnja s Haaškim tribunalom - ostale makulature. Potvrdilo se, naime, da je nekadašnja opozicija bila složna u borbi protiv HDZ-a, ali da nema viziju buduće Hrvatske. Koalicija od šest odnosno pet stranaka se zaplela u mnogobrojna razračunavanja, koje ne vode rješavanju osnovnih problema stanovnika. Neraspoloženje prema etabliranim strankama moglo bi kod sljedećih izbora dovesti do toga da radikalne skupine dobiju veću podršku, što sigurno ne bi imalo pozitivan učinak na daljnji proces demokratizacije.

## Literatura:

- Collier, David/Levitsky, Steven (1993): Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, u: World Politics 49(2), S. 430-451.
- Čular, Goran (1999): The Dynamics of Political Institutionalization and Democratic Consolidation: The Case of Croatia. Magistarski rad. Zagreb.
- Dahl, Robert A. (1971): Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven. Diamond, Larry (1996): Is the Third Wave Over?, u: Journal of Democracy 7(3), S. 20-37.
- Gunther, Richard/Diamandouros, P. Nikiforos/Puhle, Hans-Jürgen (1995) (eds.): The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective. Baltimore.
- Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Oklahoma.
- Kasapović, Mirjana (1997): Parliamentary Elections in Croatia: Electoral Models and their Effects, u: Šiber, Ivan (ed.): The 1990 and the 1992/93 Sabor Elections in Croatia: Analyses, Documents and Data. Berlin, S. 50-79.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, Southern America, and Post-Communist Europe. Baltimore.
- Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Phillippe C. (1986): Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore/London.
- Offe, Claus (1994): Der Tunnel am Ende des Lichts: Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten. Frankfurt a. M.
- Przeworski, Adam (1991): Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge.
- Uzelac, Alan (2001): Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize,





## DEMOCRATISATION IN CROATIA - A LOOK FROM THE OUTSIDE

### Summary

*The end of cold war brought a change in political and economic systems for all Central and Eastern European governments. Croatia's transformation into a democratic country met with a series of obstacles, which is why the process is still ongoing. Besides the political and economic changes, Croatia also faced the consequences of the war against Serbia, which cannot excuse miserable achievements in the democratisation process. I stress the nonexistence of a legal state and the insufficient stability of state institutions as primary problems. As long as the political elite does not realise that stable institutions should take priority before staying in power, Croatia will live through several setbacks in the democratisation process.*

**Keywords:** *Democratisation, Croatia, Postcommunist States, Transformation*