

Nenad Bukvić, *Privid demokracije: Sabor u prvim godinama komunističke Hrvatske (1945. – 1953.)* (Zagreb: Hrvatski državni arhiv, 2018), 632 str.

Pred nama je opširna monografija autora Nenada Bukvića pod nazivom *Privid demokracije: Sabor u prvim godinama komunističke Hrvatske (1945. – 1953.)*, njegova prerađena i dopunjena doktorska disertacija. Radi se o sustavnom prikazu uloge, organizacije i djelovanja Sabora Narodne Republike Hrvatske (NRH) u razdoblju od 1945. do 1953., dakle razdoblju “najtvrdje” komunističke diktature, staljinističkom razdoblju Jugoslavije. Djelo je tiskano u izdanju Hrvatskoga državnog arhiva 2018. godine, a recenzirali su ga cijenjeni hrvatski povjesničari Miroslav Akmađža i Zdenko Radelić.

Autor je, ulažući nesumnjivo veliki trud u realizaciju ovoga djela, prikazao djelovanje tijela koje u parlamentarnim demokracijama ima vrlo važnu ulogu, u okviru komunističke Jugoslavije, u kojoj demokracija ustvari nije postojala. Stoga je *Privid demokracije* vrlo dobro odabran naslov ovoga izdanja, koji već na prvu odaje narav i ulogu Sabora u komunizmu kao i samoga sustava.

Autor, u kontekstu vremena, vladajuće ideologije, supremacije i potpune političke moći Komunističke partije (KP), odnosno Saveza komunista (SK), vrlo detaljno i argumentirano analizira specifičnu ulogu Sabora, kako u odnosu prema drugim tijelima izvršne i zakonodavne vlasti NRH tako i prema savezним tijelima vlasti, ponajprije Narodnoj skupštini Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ). Trećim dijelom vlasti, prema diobi vlasti u građanskoj ustavnoj praksi i ustavno-pravnoj doktrini – sudskom, autor se detaljno ne bavi.

Uz postojeću, obimnu literaturu o temi, knjiga je velikim dijelom temeljena na arhivskom gradivu koje se čuva u Hrvatskom državnom arhivu u Zagrebu, što pridonosi njezinoj vrijednosti. Korišteni su brojni fondovi tijela državne uprave, a treba izdvojiti fond 1081. Sabor Socijalističke Republike Hrvatske.

Knjiga je strukturalno podijeljena na više većih i brojna manja poglavlja. Nakon uvodnoga poglavlja i osvrt na dosadašnja istraživanja te izvore i literaturu, autor u poglavlju *O klasifikaciji parlamentarnih institucija* razmatra njihove posebnosti, upoznavajući nas s teorijama nekoliko autora te ističući posebnost parlamentarnih institucija u komunističkim zemljama. One su, u takvim sustavima koji nisu demokratski, samo “fasade” pravih parlamenata, s marginalnom i instrumentalnom ulogom u procesu donošenja političkih odluka te djeluju kao transmisije komunističkih partija, koje imaju stvarnu političku vlast i moć.

Drugo poglavlje *Parlamentarne institucije i revolucionarna marksistička ideologija* podijeljeno je na dva manja. U prvom naslovljenom *Marksizam kao politička i državna ideologija* autor se bavi teorijskim interpretacijama državne

vlasti ponajprije kroz promišljanja Marxa, Engelsa, Lenjina i Staljina te dijelom i njihovim ostvarenjima u praksi. U drugom pod naslovom *Revolucionarna ideologija KPJ-a/KPH-a* analiziran je razvoj Komunističke partije Jugoslavije i djelovanja od njezina osnutka 1919. do preuzimanja vlasti nakon Drugoga svjetskog rata te formiranja državnoga poretka i socijalističkoga društva po uzoru na sovjetsko. U formiranju novoga poretka važnu je ulogu odigrala Komisija za izgradnju vlasti osnovana 1945., kojom je na saveznoj razini rukovodio Edvard Kardelj, jedan od najvažnijih teoretičara i graditelja jugoslavenskoga socijalizma. Komisije formirane i na republičkim razinama imale su zadatak sudjelovanja u stvaranju jedinstvenoga sustava državne vlasti te povezivanja i usklađivanja rada cjelokupnoga državnog upravnog aparata, stvaranja novoga pravnog pretka, sudjelovanja u donošenju zakona te provođenja partijskih direktiva.

Važno je naglasiti kako autor potpuno opravdano u prvim poglavljima knjige analizira djelatnost Komunističke partije i njezinih tijela, jasno ukazujući na njezinu primarnu ulogu u oblikovanju tadašnjega društva, bez obzira na formalno postojanje parlamentarnih institucija. Revolucionarna ideologija bila je temelj ustroja nove vlasti, a masovne organizacije i tijela državne vlasti pritom su bile partijske transmisije, što autor prikazuje na primjeru Narodne skupštine FNRJ i Sabora kao formalno zakonodavnih tijela. Sabor su vlasti pritom željele transformirati u "narodni" Sabor, različit od svih do tada, nastao kao rezultat narodnooslobodilačke borbe i temeljen na tradicijama Antifašističkoga vijeća narodnoga oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) i Zemaljskoga antifašističkog vijeća narodnoga oslobođenja Hrvatske (ZAVNOH). Jugoslavija, nakon rata formirana kao federacija, no politički vođena centralistički, po uzoru na Sovjetski Savez, došla je do prekretnice 1948. sukobom s dotadašnjim uzorom. Takva je vanjsko-politička situacija uzrokovala promjene i u unutrašnjoj politici te je političko vodstvo Jugoslavije iniciralo velike promjene u sustavu, tražeći svoj put u socijalizam. Autor u knjizi piše o situaciji od sukoba s Informbiroom do prve ustavne reforme 1953. te naglašava ulogu KP u izradi promjena od 1949. do 1952. u smjeru otklona od SSSR-a i traženja vlastitoga puta te u tom smislu naglašavajući isprepletenost partijskih i državnih tijela. Promjene su potvrđene u Ustavnom zakonu o osnovama društvenoga i političkoga uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti iz 1953., čime je, uz uvođenje radničkoga samoupravljanja, došlo i do promjena u državnoj upravi. Ustavni zakon NRH donesen je u veljači 1953. godine. Autor u vezi s time ističe specifičnost vlasti u komunističkom sustavu, pri čemu su se njegovi teoretičari, ponajprije Edvard Kardelj i Moša Pijade, zalagali za načelo jedinstva vlasti kao vlasti "radnoga naroda", nasuprot "buržoaskomu" shvaćanju o trodiobi vlasti.

U trećem poglavlju *Parlamentarne institucije u jugoslavenskomel/hrvatskome ustavnom poretku 1946. – 1953.* autor se nastavlja na prethodno poglavlje analizirajući sustav vlasti i ustavnoga poretka u Jugoslaviji i Hrvatskoj temeljem ustava FNRJ iz 1946., ustava NRH iz 1947. i ustava iz 1953., dotičući se kratko

i ustavne reforme iz 1963. godine. Ustavima iz 1940-ih završeno je oblikovanje novoga društvenog poretka i središnjih institucija vlasti objedinjavanjem svih triju funkcija vlasti u jednom najvišem političkom tijelu. Autor izdvaja nekoliko glavnih načela o državnom ustroju i organizaciji političkoga sustava vlasti deklariranih u ustavu: narodnu suverenost (pri čemu se nigdje izrijeком ne spominje socijalizam, kao ni vlast KP), federativno državno uređenje, demokratski centralizam, jedinstvo vlasti i zakonitost.

Nadalje, uspoređuje ustave iz 1946. i 1947. s onim iz 1953., u kojem je došlo do bitnih promjena u strukturi tijela državne vlasti – na saveznoj razini uvedena je funkcija predsjednika republike, ustanovljena su vijeće proizvođača u Narodnoj skupštini i Saboru, ukinuti su savezni i republički prezidijumi), ukinuta je savezna i republičke vlade, uvedena su izvršna vijeća – političko-izvršna tijela savezne i republičkih skupština. Ustavnom reformom iz 1963. naziv *socijalistička* uvršten je u ime države i republika, a SKJ/SKH po prvi puta je jasno deklarirana kao vodeća snaga u društvu.

Analizirajući državni politički sustav oblikovan tako da je formalno za svaku funkciju vlasti postojalo zasebno tijelo (za zakonodavnu Narodna skupština FNRJ i Sabor, za izvršnu Vlada FNRJ/NRH, a za sudsku Vrhovni sud FNRJ / Vrhovni sud NRH), autor ističe kako su položaj vrhovnoga tijela državne vlasti prema ustavu ipak imali Narodna skupština FNRJ, odnosno Sabor. Oni su činili najvišu personifikaciju narodnoga suvereniteta, izabrano predstavničko tijelo, te su hijerarhijski bili nadređeni ostalim tijelima vlasti i bili su isključivi nositelji zakonodavne vlasti, što je obilježje skupštinskoga predstavničkog političkog sustava vlasti.

Osim detaljne analize jugoslavenskoga, odnosno hrvatskoga ustava, autor ustav FNRJ iz 1946. uspoređuje i sa sovjetskim iz 1936., zaključujući kako su rješenja o organizaciji države i institucija vlasti u jugoslavenskom ustavu simetrično preslikana na svim razinama. Obilježjima jugoslavenskoga, odnosno hrvatskoga političkog sustava i ulozi KP, njezinih radnih tijela, ali i represivnoga aparata u usporedbi s obilježjima parlamentarnih demokracija posvećeno je još jedno manje poglavlje u kojem autor još jednom ističe nedostatak osnovnih obilježja parlamentarnih demokracija u komunizmu, u kojem je specifično bilo nepostojanje stranačkoga pluralizma, nedemokratskost izbora za predstavnička tijela, pri čemu je KP djelovala prikriveno, preko masovnih društveno-političkih organizacija i tijela državne vlasti, između ostalih i Sabora. Iako rad političkih stranaka nije bio zakonom zabranjen, u praksi je bio onemogućavan. Time su formalno demokratske odredbe saveznoga i republičkih ustava bile samo paravan za centraliziranu jednopartijsku diktaturu.

Prije početka analize rada Narodnoga sabora Hrvatske, odnosno Sabora NRH, autor je poglavlje *Počeci središnjih institucija komunističke Hrvatske: ZAVNOH (1943. – 1945.)* posvetio njegovu predniku – ZAVNOH-u. Uz pita-

nja organizacije i zakonodavne djelatnosti toga tijela, autor naglašava i njegov kontinuitet s poslijeratnim Saborom NRH. Razlika između njihova djelovanja bila je i u tom što je, polazeći od načela jedinstva vlasti, do travnja 1945. ZAVNOH, uz zakonodavnu i izvršnu, obavljao i sudsku vlast.

Rad u mirnodopskim uvjetima: Narodni sabor Hrvatske / Sabor NRH (1945. – 1946.) naziv je poglavlja kojim autor kreće u obradu same srži teme knjige. Nazivi Narodni sabor Hrvatske i Predsjedništvo Narodnog sabora Hrvatske tada su promijenjeni u Sabor NRH i Prezidijum Sabora NRH, a i Narodna vlada postala je Vlada NRH. Tada dolazi do podjele funkcija vlasti između više državnih tijela – zakonodavna i izvršna vlasti podijeljena je između Sabora, Prezidijuma Sabora i Vlade, no uz daljnje naglašavanje jedinstva vlasti. Specifičnost Sabora tada je bila i u tom što su vijećnici bili delegati – delegirani, a ne izabrani od naroda. Autor u ovom i sljedećim poglavljima *Ustavnopravna potvrda središnjih institucija komunističke Hrvatske: rad Ustavotvornog sabora te Sabor u dvama sazivima nakon donošenja Ustava NRH (1947. – 1953.)* opširno piše o organizaciji i sastavu Sabora, radu njegovih tijela, održanim sjednicama i donesenim zakonima i aktima. Ustavotvorni Sabor bio je potvrđen kao najviše tijelo državne vlasti u Hrvatskoj, sastavljen od izabranih narodnih predstavnika, a po proglašenju Ustava postao je redovno predstavničko tijelo NRH i nastavio je s radom pod imenom Sabor NRH. Godine 1950. donesen je i novi izborni zakon, kojim je republičko izborni zakonodavstvo usklađeno sa saveznom. Za donošenje uputa za provedbu zakona bio je ovlašten Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, a imenovana je i Izborna komisija NRH za formalnu provedbu izbora, kotarske komisije te birački odbori. No, odluka o datumu izbora donesena je na Politbirou CK KPH, koji je bio aktivan i kroz Izbornu komisiju KP, koja je planirala predizborne aktivnosti i kriterije za postavljanje zastupničkih kandidata. Tada je izabrano 250 zastupnika, predsjednik Sabora u oba saziva bio je Zlatan Sremec, a potpredsjednici i tajnici mijenjali su se. U trećem sazivu predsjednik Sabora postao je Vladimir Bakarić. Okviri su zakonodavne djelatnosti Sabora, piše autor, postavljeni u ustavima iz 1946. i 1947., pri čemu je Sabor bio mjerodavan za donošenje republičkih zakona, uz obvezno primjenjivanje saveznih zakona.

Autor iscrpno piše o radu Sabora i saborskih tijela kroz sjednice na kojima je Sabor donosio odluke, o čemu su vođeni zapisnici. Prema zastupljenosti funkcija iz mjerodavnosti Sabora, na dnevnom redu sjednica u oba su saziva najviše puta bile teme iz zakonodavne djelatnosti, zatim organizacije Sabora, imenovanja i razrješenja, praćenja rada Vlade, rješavanje predstavki, dodjela pomoći, imenovanja i razrješenja, praćenja djelovanja Prezidijuma Sabora, imenovanja i razrješenja članova Vrhovnoga suda te odlučivanje o granicama. Zakone su predlagali Vlada, njezini članovi ili saborski zastupnici predsjedniku Sabora u pismenom obliku. Autor ističe kako u postupku donošenja zakona nije bilo stvarne rasprave ni pluralizma političkoga mišljenja – svi su zakonski prijedlozi u cjelini usvojeni

jednoglasno. Takva situacija zapravo ne začuđuje jer je sustav od najviše do najniže razine kontroliran od strane KP/SK, koji ne bi dopustili odabir nepodobnih vijećnika u Sabor kao ni ikakvo političko mišljenje nekompatibilno s vladajućom ideologijom.

U poglavlju *Sabor i Narodna skupština FNRJ-a: sličnosti i razlike* autor uspoređuje organizaciju Sabora i Narodne skupštine, piše o razgraničenju poslova te analizira zastupljenost saborskih zastupnika u Narodnoj skupštini FNRJ.

Odnos Sabora s KPH-om/SKH-om i državnim, političkim tijelima vlasti poglavlje je posvećeno dubljemu elaboriranju već spomenutoga jakog utjecaja KP/SK na funkcioniranje vlasti u FNRJ i NRH. Sabor je tada funkcionirao kao transmisija KPH/SKH, a partijske organizacije formirane su i u Vladi i ministarstvima, čiji je rad koordinirao Komitet centralnih ustanova pod rukovodstvom CK KPH. Isprepletenost funkcija u partijskim i državnim tijelima bila je evidentna – autor daje tabličnu usporedbu zastupljenosti članova CK KPH i Politbiroa u trima najvišim političkim tijelima vlasti – Saboru, Prezidijumu Sabora i Vladi u siječnju 1949: od 57 članova CK KPH njih 36 su bili saborski zastupnici; od 11 članova Politbiroa CK KPH svi su bili saborski zastupnici, a 8 ih je bilo članovima Vlade i 7 članovima Prezidijuma Sabora. Najvažniji među njima bio je Vladimir Bakarić, koji je istovremeno bio politički sekretar CK KPH i predsjednik Vlade NRH. Na sjednicama Politbiroa odlučivalo se i o radu Sabora – o terminu njegova sazivanja, dnevnom redu, zakonskim prijedlozima, temama, kadrovskim pitanjima – o sastavu najviših državnih izvršnih, upravnih, pravosudnih, ali i svih drugih tijela – formalno ih imenovao Sabor, ali su prethodno određeni na republičkim i saveznim partijskim tijelima; o reorganizaciji državnih tijela i nadzora nad njihovim radom. Sve je to svjedočilo o stvarnoj političkoj moći KP/SK.

U sljedećem poglavlju *Odnos Sabora s republičkim tijelima vlasti* autor dublje analizira skupštinski sustav o kojem je već ranije bilo riječi – Sabor je u odnosu na Prezidijum Sabora, Vladu i Vrhovni sud imao položaj vrhovnoga tijela državne vlasti, koji je, međutim, bio oslabljen zbog stvarne moći KP.

Poglavlje *Saborski zastupnici* donosi zanimljiv presjek dobne, spolne, nacionalne, obrazovne, socijalne i političke strukture zastupnika, koje autor, uz tekstualnu analizu, prikazuje i u obliku tablica, što dodatno daje na preglednosti. Također daje podatke o zastupnicima koji su imali kontinuitet u razdoblju od 1943. (ZAVNOH) do 1953., temeljem sačuvanih zastupničkih dosjea, te se osvrće na prava i obveze saborskih zastupnika.

O odnosima Sabora i građana autor piše u poglavlju *Sabor i svakodnevni život stanovništva*, pri čemu analizira predstavke građana, pomoć Sabora u rješavanju njihovih problema te praćenje i popularizaciju novoga zakonodavstva u javnosti kroz rad medija. No, u komunističkom sustavu, u odnosu prema pravima pojedinca, glavni atributi koncepta vladavine prava kao kvalitete pravnoga

poretka u praksi se nisu realizirali. Pod time se podrazumijeva načelo zakonitosti, odsustvo anarhije i arbitrarnoga postupanja vlasti, jednakost pred zakonom, pravna sigurnost te neovisno sudstvo koje osigurava zaštitu ljudskih prava. Osnovni objekt pravne zaštite nije bio pojedinac i njegova prava, nego su to bili država i novi socijalistički društveni odnosi.

U završnom poglavlju *Sabor u međunarodnome kontekstu* autor analizira ulogu Sabora u međunarodnim odnosima koji, unatoč podjeli poslova između savezne države i republika članica kojom su vanjski poslovi bili pod nadležnosti savezne države i njezinih tijela, republičke skupštine, tj. Sabor ipak nije bio u potpunosti isključen iz međunarodnih odnosa. Sabor je u njima sudjelovao kroz izražavanje podrške središnjim državnim tijelima, susrete sa stranim delegacijama, većinom u vezi s raznim proslavama, gospodarskim ili kulturnim događajima te kroz odnose s iseljeništvom.

Iscrpan sadržaj knjige autor je dodatno ilustrirao priložima – tabličnim prikazima rezultata izbora za Ustavotvorni sabor iz 1946., za Sabor iz 1947. na teritoriju Istre, Rijeke, Zadra i Lastova te izbora za Sabor iz 1950. godine. Tu je i kompletan popis vijećnika ZAVNOH-a i zastupnika Sabora od 1943. do 1953., popis članova Predsjedništva Narodnoga Sabora Hrvatske / Prezidijuma Sabora NRH od 1945. do 1953., popis zastupnika iz Hrvatske u Ustavotvornoj skupštini DFJ-a / Narodnoj skupštini FNRJ-a od 1945. do 1953. te popis saveznih zakona donesenih u sazivima Narodne skupštine FNRJ-a od 1945. do 1953. godine. Uz to, tu je i 39 tablica uz tematska poglavlja, 91 ilustracija te *Kazalo osobnih imena* i *Kazalo zemljopisnih pojmova*. O detaljnosti autorova pristupa svjedoči i sam opseg knjige od 632 stranice popraćene s 1.690 bilježaka.

Zaključno, knjiga sasvim sigurno zaslužuje pozornost svih zainteresiranih za teme koje se tiču ustroja i funkcioniranja institucija državne i republičke vlasti u prvim godinama komunističke Jugoslavije i Hrvatske. Autor je temeljito pristupio materiji, koja je stoga vrlo iscrpno obrađena, te je ponudio mnoštvo korisnih informacija i analiza, uspješno ih kontekstualizirajući. Knjiga je logički strukturirana, vodeći čitatelja u razvijanju teme. Ono što bi se moglo prigovoriti jest da je autor u pojedinim poglavljima pretjerao u elaboriranju teme, ponekad nepotrebno idući u širinu, nauštrb jasnije sinteze i odgovora na pojedina istraživačka pitanja. No, uz trud koji je uloženi i nesumnjivo vrijedan rezultat, ta je zamjerka možda i suvišna.

Tatjana Šarić