

# Demokratska tranzicija Republike Hrvatske

---

Orešković, Sanela

Undergraduate thesis / Završni rad

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:107:743090>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-26**



Repository / Repozitorij:

[Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository](#)



**VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU**

Sanela Orešković

**DEMOKRATSKA TRANZICIJA REPUBLIKE HRVATSKE**  
**DEMOCRATIC TRANSITION OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

Završni rad

Gospić, 2017.



**VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU**

**POSLOVNI ODJEL**

Stručni studij Ekonomika poduzetništva

**DEMOKRATSKA TRANZICIJA REPUBLIKE HRVATSKE**  
**DEMOCRATIC TRANSITION OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

Završni rad

**MENTOR**

Dr.sc. Branislav Šutić, prof.v.šk.

**STUDENT**

Sanela Orešković  
JMBAG: 2962000230/08

Gospić, rujan 2017.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

Prilog 1.

Poslovni odjel

Gospić, 05.09 2017.

## ZADATAK

za završni rad

Pristupniku Sanela Orešković MBS: 2962000230/08

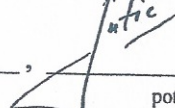
Studentu stručnog studija ekonomika poduzetništva izdaje se tema završnog rada pod nazivom

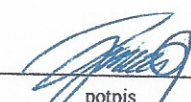
Demokratska tranzicija Republike Hrvatske

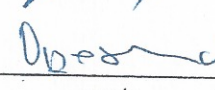
Sadržaj zadatka :

1. Uvod
2. Demokratska tranzicija - faze, akteri i oblici
3. Normativne i institucionalno-političke pretpostavke demokratske tranzicije
4. Sociokulturne pretpostavke demokratske tranzicije
5. Tranzicija političkih institucija
6. Kvaliteta volje i postupne demokratske tranzicije
7. Uloga na stvaranju institucionalni i zakonodavni okvir
8. Političko uređenje
9. Zaključak

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću.

Mentor: dr.sc. Branislav Šutić zadano: 05.09.2017,  potpis  
(ime i prezime) (nadnevak)

Pročelnik odjela: dr.sc. Vlatka Ružić predati do: 30.09.2017,  potpis  
(ime i prezime) (nadnevak)

Student: Sanela Orešković primio zadatak: 05.09.2017,  potpis  
(ime i prezime) (nadnevak)

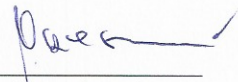
Dostavlja se:

- mentoru
- pristupniku

## IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom Demokratska tranzicija Republike Hrvatske izradila samostalno pod nadzorom i uz stručnu pomoć mentora Dr.sc. Branislava Šutića.

Ime i prezime



---

(potpis studenta)

## Sažetak

Od 1990. godine i Hrvatska se pridružila krugu europskih zemalja koje su ušle u razdoblje tranzicije iz totalitarnoga u demokratsko društvo. Hrvatska je jedina postkomunistička zemlja u kojoj je proces demokratske tranzicije koincidirao s procesom stvaranja države i ratom. Ta su tri procesa u specifičnom međusobnom odnosu. Tranzicija je omogućila ostvarenje državotvornog programa, što je izazvalo rat koji je doveo u pitanje dovršenje oba projekta. Dinamika političkih promjena u Hrvatskoj trajala je od kraja osamdesetih godina, koje su započele liberalizacijom političkog života, te se nastavile kroz dvije faze demokratske tranzicije, prije i poslije državnog osamostaljenja. Izbijanje srpske pobune i otvoreni rat djelomice su zakočili, odnosno usporili tranziciju te su doveli do "etnifikacije" politike. Velik i značajan pomak sasvim sigurno je pristup RH u EU, no demokratska tranzicija je vrlo kompleksan i još ni iz daleka dovršen proces.

Ključne riječi: tranzicija, demokratska tranzicija, proces, politika.

## **Summary**

Since 1990 and Croatia has joined the circle of European countries that have entered the transition period from totalitarian to a democratic society. Croatia is the only post-communist country in which the process of democratic transition coincided with the process of the creation of state and war. These three processes in specific relation to each other. The transition has enabled the realization of nation-building program, Sparking a war that questioned both projects. The dynamics of political change in Croatia lasted from the end of the 80's, which started the liberalization of political life, and continued through two phases of democratic transition, before and after state independence. Beginning of the Serbian rebellion and an open war partially paralyzed or slowed transition which led to ethnificating politics. A large and significant shift has certainly been the approach of RH to the EU, but the transition to democracy is very complex and still far from completed process.

**Keywords:** transition, democratic transition, process, policies.



## SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.2. HIPOTEZA RADA .....	1
1.3. STRUKTURA RADA.....	2
1.4. ZNANSTVENE METODE .....	3
2. DEMOKRATSKA TRANZICIJA - FAZE, AKTERI I OBLICI.....	4
2.1. LIBERALIZACIJA POLITIČKOG ŽIVOTA U HRVATSKOJ .....	5
2.1.1.“KULTURNA” REVOLUCIJA .....	5
2.1.2.“ANTIBIROKRATSKA REVOLUCIJA“ .....	7
2.2. POLITIČKA DEMOKRATIZACIJA U HRVATSKOJ .....	8
3.NORMATIVNE I INSTITUCIONALNO - POLITIČKE PRETPOSTAVKE DEMOKRATSKE TRANZICIJI .....	15
4. SOCIOKULTURNE PRETPOSTAVKE DEMOKRATSKE TRANZICIJE .....	19
5. TVORBA POLITIČKIH INSTITUCIJA .....	21
6. ISKUSTVA RATNE I POSLIJERATNE DEMOKRATSKE TRANZICIJE.....	24
7. OSVRT NA STRATEŠKI, INSTITUCIONALNI I ZAKONODAVNI OKVIR.....	33
8. POLITIČKO UREĐENJE RH .....	36
8.1. ZAKONODAVNA VLAST .....	37
8.2. IZVRŠNA VLAST .....	37
8.3. SUDBENA VLAST .....	38
8.4. POLITIČKE STRANKE .....	39
8.5. USTAV .....	39
9. ZAKLJUČAK.....	42
LITERATURA .....	44

## 1. UVOD

Uspostava demokratskih poredaka u nekadašnjim autoritarnim socijalističkim društvima označila je velike društvene, političke i kulturne promjene u njima i istaknula važnost i vitalnost demokracije. Opća prihvaćenost demokracije u različitim društvima, ali i velike razlike u demokratskim dosezima među postsocijalističkim poredcima, otvaraju pitanja o kulturalnim preduvjetima same demokracije kao i društava koja ju implementiraju i razvijaju. Tranzicijska društva izrazito su heterogena. Različita su međusobno, ali različitosti egzistiraju i unutar svakoga pojedinog društva. Zajednički im je proces demokratizacije koji se u svakom konkretnom društvu odvija drukčije i s različitim uspjehom. Brojna tranzicijska društva obilježena su društvenim promjenama koje ne korespondiraju s proklamiranom demokratskom preobrazbom. Umjesto procesa transformacije i demokratske konsolidacije u tim društvima često nalazimo nedemokratsku političku praksu s određenim retrogradnim procesima suprotnima demokratskoj preobrazbi društva. Pitanja demokratske legitimacije i djelotvornog funkcioniranja demokratskog sustava postavljaju se kao ključna u procesu demokratske konsolidacije postsocijalističkih društava pa tako i RH.

Svrha istraživanja je što detaljnije objasniti sam pojam „*demokratske tranzicije*“, te utjecaj iste na globalni razvoj i napredak Republike Hrvatske.

Cilj završnog rada je što preciznije objasniti utjecaj „*demokratske tranzicije*“ na ukupni razvoj RH kako u ekonomskom, kulturnom, tako i političkom smislu.

### 1.2. HIPOTEZA RADA

U okviru predmeta istraživanja postavlja se i temeljna hipoteza rada - ovim radom želim objasniti i prikazati važnost „*demokratske tranzicije*“ od prvih izbora početkom devedesetih godina prošlog stoljeća sve do današnjih dana punih političkih previranja, ali i pomalo sramežljivog razvoja građanskog društva.

### 1.3. STRUKTURA RADA

Ovaj rad je objedinjen u devet međusobno povezanih tematskih cjelina poredanih prema logičnom redosljedju i važnosti.

U uvodu je sadržan osnovni problem i predmet istraživanja, definirani su njegova svrha i cilj te je postavljena temeljna hipoteza. Obrazložena je struktura i znanstvene metode korištene prilikom izrade samog rada.

U drugom dijelu pod nazivom DEMOKRATSKA TRANZICIJA - FAZE, AKTERI I OBLICI, govori se samom pojmu i značenju „*demokratske tranzicije*“, *liberalizaciji političkog života u RH, te političkoj demokratizaciji u RH.*

Treći dio pod nazivom **NORMATIVNE I INSTITUCIONALNO - POLITIČKE PRETPOSTAVKE DEMOKRATSKE TRANZICIJI** govori o zakonskim i institucionalnim pretpostavkama za provedbu demokratske tranzicije.

Četvrti dio rada govori o **SOCIOKULTURNIM PRETPOSTAVKAMA DEMOKRATSKE TRANZICIJE.**

Peta cjelina vezana je za **TVORBU POLITIČKIH INSTITUCIJA u RH.**

Šesta cjelina rada govori o **ISKUSTVIMA RATNE I POSLIJERATNE DEMOKRATSKE TRANZICIJE**, o svemu što je učinjeno i što je potrebno učiniti kako bi dosegli zadovoljavajući stupanj demokratizacije.

U sedmoj cjelini rada dat je **OSVRT NA STRATEŠKI, INSTITUCIONALNI I ZAKONODAVNI OKVIR**, dok je osma cjelina slijedno vezana za **POLITIČKO UREĐENE RH.**

Zaključak je završni dio i donosi sustavan i jezgrovit prikaz relevantnih spoznaja, činjenica i stavova koji su opširnije razrađeni u samom radu.

#### **1.4. ZNANSTVENE METODE**

U izradi ovog rada korištena je dostupna stručna literatura o navedenom predmetu istraživanja. Njezinim analiziranjem, nadopunjavanjem i uspoređivanjem izvelo se cjelokupno istraživanje. Prilikom izrade rada nastojalo se što objektivnije izložiti sve činjenice i informacije do kojih se došlo, vodeći pri tome računa o njihovoj pouzdanosti i točnosti.

## 2. DEMOKRATSKA TRANZICIJA - FAZE, AKTERI I OBLICI

Demokratska normativno-institucionalna konstitucija je minimum bez kojega demokratski poredak nije moguć. No, pokazuje se da razvoj stabilne demokracije ne ovisi samo o strukturama države i politike, nego i o subjektivnim orijentacijama građana prema političkom sustavu, odnosno o *političkoj kulturi*. Tako demokraciju možemo promatrati kao konzekvenciju međudnosa *političke strukture* i *političke kulture* (Maldini, 2006.). Ako ne postoji njihova dostatna podudarnost, odnosno ukoliko politička kultura ne podupire demokratski sustav, utoliko su umanjene mogućnosti da se taj sustav održi i uspije kao demokratski. To nas dovodi do jedne od ključnih relacija - odnosa političke kulture i političke strukture političkog sustava. Koliko je kultura determinanta strukture, taj odnos jednako djeluje i obratno, pa je stoga primjerenije te dvije varijable razmatrati u okviru složene međusobne interakcije nego kao zavisnu i nezavisnu varijablu.

Politička kultura demokracije može biti određena na dvije razine. Prva razina su strukturalno relevantne vrijednosti koje su kodificirane društvenim normama, odnosno zakonima. Druga razina je uvjerenje društva da te vrijednosti primijeni. Za obje je razine zajedničko opredjeljenje za te vrijednosti koje su zapravo središnje za koncepciju političke kulture. Politička kultura demokracije stoga sadržava primijenjene i institucionalizirane vrijednosti, gdje vrijednosti predstavljaju poželjni tip demokracije. Rečeno za političku kulturu vrijedi i za političku strukturu. Prva razina političke strukture su uloge koje su ujedinjene društvenim normama/zakonima. Ta razina predstavlja primijenjenu političku strukturu. Onoliko koliko je ta struktura legitimirana od društva, toliko je politička struktura institucionalizirana. Politička struktura demokracije sukladno tome sadržava primijenjene i institucionalizirane uloge. Te uloge predstavljaju normativna očekivanja koja se tiču djelovanja političkih aktera.

Hrvatska je jedina postkomunistička zemlja u kojoj je proces demokratske tranzicije koincidirao s procesom stvaranja države i ratom. Ta su tri procesa u specifičnom međusobnom odnosu - tranzicija je omogućila ostvarenje državotvornog programa, što je izazvalo rat koji je doveo u pitanje dovršenje oba projekta (Kasapović, 1996.). Političke promjene u Hrvatskoj od kraja osamdesetih godina započete su liberalizacijom političkog

života, te se nastavile kroz dvije faze demokratske tranzicije, prije i poslije državnog osamostaljenja. Izbijanje srpske pobune i otvoreni rat djelomice su zakočili tranziciju te su doveli do “*etniifikacije*” politike.

U procesu demokratske preobrazbe u Hrvatskoj razlikuju se dvije faze:

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

## 2.1. LIBERALIZACIJA POLITIČKOG ŽIVOTA U HRVATSKOJ

Liberalizacija političkog života u Hrvatskoj potkraj osamdesetih godina nije shvatljiva izvan tadašnjega jugoslavenskog političkog konteksta. Ona je, u velikoj mjeri, bila rezultat unutarnjih političkih odnosa i odgovor na prethodne konzervativne političke procese u zemlji. Jugoslavija je, naime, tijekom osamdesetih godina bila poprište dvaju najretrogradnijih političkih valova u Istočnoj Europi uopće - “kulturalne” i “antibirokratske” revolucije (Kasapović, 1996.).

### 2.1.1. “Kulturalna” revolucija

“*Kulturalna*” revolucija nastala je kao odgovor vladajuće komunističke elite na političku krizu u zemlji početkom sedamdesetih godina (Kasapović, 1996.). Žarište političke krize bilo je u Hrvatskoj gdje je nacionalno-demokratski pokret u kojemu su bili okupljeni dijelovi hrvatske komunističke elite i masa, zahtijevao konfederalizaciju jugoslavenske države, te reformu privrednog i političkog sustava. Istodobna semiliberalizatorska gibanja u političkim elitama Srbije i Hrvatske težila su, također, privrednim i političkim reformama, koje bi ograničile ulogu komunističke partije u društvenom životu.

Nakon teških frakcijskih sukoba unutar nacionalnih i savezne političke elite, te masovnih nacionalnih protesta u Hrvatskoj - radničkih i studentskih štrajkova, demonstracija, mitinga i dr., pobijedila je “*titoistička*” struja u Savezu komunista Jugoslavije, koja se potom obračunala sa svojim političkim protivnicima. Označivši i nacionalno-demokratske i

liberalne tendencije i pokrete “kontrarevolucijom”, ona je pribjegli ideološkim, političkim i represivnim obračunima s njihovim nositeljima i pristašama. Ti obračuni bili su najteži upravo u Hrvatskoj. Ideološki odgovor na krizu legitimnosti političkog poretka bilo je oblikovanje i djelomična provedba koncepcije “integralnog samoupravljanja”, koja je podrazumijevala svojevrsnu “kulturnu revoluciju” u društvenom životu zemlje. Glavni strukturni dijelovi te koncepcije društvenog uređenja bili su “udruženi rad” i “delegatski sustav”, koji su tumačeni kao povijesna alternativa tržišnoj privredi i pluralističkoj demokraciji. Interesno povezivanje pojedinaca i društvenih skupina u privrednom i političkom životu zamijenjeni su “konvencionalnom samovoljom” sistemskih aktera, čije se djelovanje nastojalo “racionalizirati” ideološkim prosvjećivanjem. Tome su cilju bili podređeni svi ideološki aparati države: školstvo, znanost, kultura, masovni mediji, itd. Taj je koncept stoga objektivno vodio k ideološkoj diktaturi, koja je doktrinarno poprimila mnoga obilježja klasičnoga lijevog radikalizma - simplifikaciju društvenih odnosa i njihovu redukciju na “radno društvo”, *hipostatiziranje* organizacijskog pitanja i “samoupravnu” hiperorganiziranost, ideološko proskribiranje klasične liberalne demokracije s naglašenim protuparlamentarizmom, *glorificiranje* “idejnog” rada, prosvjećivanje i sl. (Kasapović, 1996.).

Kako je konstitutivni dio te ideološke koncepcije bila i permanentna kritika postojeće komunističke partije i države, ona se pokazala vrlo pogodnom za neutraliziranje oporbenih potencijala. I disidenti i nomenklatura na gotovo su jednak način kritizirali partijsku vladavinu i državu, samo što su prvi predbacivali drugima da ne misle iskreno, a drugi prvima da su nestrpljivi i zlonamjerni. Disidenti su se tako uvelike iscrpljivali u monopoliziranju autentične lijeve kritike socijalističkog poretka, a ne u prokazivanju njezinih protudemokratskih ishodišta. Stvarna politička oporba komunističkom režimu u Jugoslaviji osamdesetih godina bila je stoga znatno slabija nego, primjerice, u Poljskoj ili Mađarskoj.

Vizije civilnog društva, tipični primjer “*protuideologije*” socijalizmu u Istočnoj Europi u desetljeću njegova sloma pojavljuju se razmjerno kasno (Kasapović, 1996.), i to uglavnom u uskim krugovima pobornika novih društvenih gibanja u Sloveniji. I dok je Jugoslavija u svijetu važila kao privredno i politički najliberalnija komunistička zemlja istočne Europe, što je po mnogim obilježjima doista i bila, u njoj je sedamdesetih i osamdesetih godina usporedno razvijan i sankcioniran svojevrsan lijevi ideološki fundamentalizam. Njegov

utjecaj bio je znatan do sredine osamdesetih godina, kad počinje slabiti zbog frakcioniranja vladajuće političke elite nakon Titove smrti. Posljedica sukoba partijskih frakcija oko raspodjele političke i privredne moći bila je i ograničena liberalizacija političkog života. Liberalizacija nije, prema tome, nastala kao izraz političkog programa jedne frakcije unutar bloka na vlasti, nego kao posljedica nesposobnosti ijedne frakcije da potpuno kontrolira politički život u cijeloj zemlji, tj. u svim republikama tadašnje federacije.

### 2.1.2. “Antibirokratska revolucija“

Drugi retrogradni politički val bila je “*antibirokratska revolucija*” (Kasapović, 1996.), koja je nastala sredinom osamdesetih godina (Kasapović, 1996.) kao odgovor na srpske komunističke elite na političku krizu u zemlji. Povod “*antibirokratskoj revoluciji*” bili su etnički sukobi u južnoj srbijanskoj pokrajini Kosovu između albanske većine i srpske manjine. Jednostrano svodeći te sukobe na “progon Srba” i pripisujući ga “dezintegraciji Srbije” izazvanoj saveznim ustavom iz 1974. godine prema kojemu je Kosovo dobilo široku političku autonomiju i status sukonstitutivnog dijela federacije, srpsko političko vodstvo mobiliziralo je nacionalistički masovni pokret. On je ubrzo proširio svoje političke ciljeve izvan Kosova i Srbije i usredotočio se na borbu za “spas Jugoslavije”, koji je shvaćen kao sveopća *reunitarizacija i recentralizacija* države kojom bi se radikalno promijenio tadašnji status republika u federaciji.

Glavno sredstvo ostvarenja tog cilja bila je kako su je sami akteri nazvali “*antibirokratska revolucija*”, odnosno *čistka “protujugoslavenskih” i “protusocijalističkih” birokratskih elita u svim republikama, napose u Sloveniji i Hrvatskoj, kombinacijom frakcijskih obračuna u političkim institucijama i izvaninstitucionalnih masovnih akcija - mitinga, demonstracija, marševa, pučeva* (Kasapović, 1996.).

Nacionalne političke elite u tim republikama srpsko je političko vodstvo koje je od 1987., kad je stupio na čelo srpske partije, utjelovljivao Slobodan Milošević, vidjelo kao glavnu prepreku ostvarenju svoga cilja - preraspodjele političke i privredne moći u korist “centra” s kojim se Srbija tradicionalno poistovjećivala i kojega je oduvijek instrumentalizirala za svoje političke ciljeve. Političke elite u Sloveniji i Hrvatskoj u prvo su se vrijeme suprotstavljale pritisku srpskoga nacionalističkog pokreta i političkog vodstva, koje je stajalo iza njega, obranom “titovskog federalizma”, tj. postojećega ustavnog statusa



republika. No, s vremenom se ta pozicija pokazala nedostatnom, jer srpski pokret nije bio samo nacionalistički nego i protudemokratski (Kasapović, 1996.).

Stoga se na njegove izazove i pritiske moralo odgovoriti i političkom liberalizacijom i demokratizacijom vlastitih sredina. One su se očitovala u sve široj “dezideologizaciji” javnog života i postupnom otvaranju političkog prostora građanskim inicijativama, političkim udruženjima i strankama, te napokon slobodnim izborima. Pobjeda nekomunističke oporbe na prvim kompetitivnim izborima u Sloveniji i Hrvatskoj otvorila je posve novo poglavlje u državnoj i političkoj povijesti, koje je bilo u znaku raspada (Kasapović, 1996.) jugoslavenske federacije i nastanka novih država na njezinu tlu.

## 2.2. POLITIČKA DEMOKRATIZACIJA U HRVATSKOJ

U procesu političke demokratizacije u Hrvatskoj razlikuju se *dvije podfaze* (Kasapović, 1996.):

*Prva podfaza* je obuhvaćala razdoblje “*unutarnjeg osamostaljivanja*” Hrvatske unutar bivše jugoslavenske federacije, koje je podrazumijevalo gotovo posve samostalnu politiku republičkog vodstva, na koju više nisu utjecala savezna partijska i državna tijela. Ta “*unutarnja secesija*” simbolično je otpočela raspadom Saveza komunista Jugoslavije na 14., izvanrednom, kongresu u siječnju 1990. i trajala je do provedbe referenduma o državnom statusu Republike Hrvatske 19. svibnja 1991. i usvajanja “*Deklaracije o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske*” (dalje: Deklaracija)<sup>1</sup> 25. lipnja 1991. koja između ostalog kaže (Deklaracija, čl. III):

*„Republika Hrvatska jest demokratska pravna i socijalna država, u kojoj su najviše vrednote ustavnoga poretka: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, pluralizam i nepovredivost vlasništva, očuvanje prirodna i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav.*

---

<sup>1</sup> “*Deklaracije o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske*” (dalje: Deklaracija), dokument je koji je donio Sabor Republike Hrvatske 25. lipnja 1991. godine na temelju članka 140. stavka I. Ustava Republike Hrvatske

*Republika Hrvatska jamči Srbima u Hrvatskoj i svim nacionalnim manjinama koje žive na njezinu tlu poštivanje svih ljudskih i građanskih prava, a osobito slobodu izražavanja i njegovanja nacionalnog jezika i kulture, kao i političkog organiziranja.*

*Republika Hrvatska štiti prava i interese svojih državljana bez obzira na vjersku, etničku i rasnu pripadnost.*

*Republika Hrvatska jamči, u skladu s pravilima međunarodnoga prava, drugim državama i međunarodnim organizacijama da će u cijelosti i savjesno izvršavati sva prava i obveze kao pravni slijednik dosadašnje SFRJ u dijelu koji se odnosi na Republiku Hrvatsku. “*

*Druga podfaza* obuhvaćala je *tri istodobna politička procesa* (Kasapović, 1996.) što su intenzivno uslijedila nakon spomenutih događaja:

- 📖 rat,
- 📖 borba za međunarodno priznanje države i
- 📖 daljnju unutarnju transformaciju političkog i privrednog sustava.

Demokratska tranzicija u Hrvatskoj u svojoj *prvoj podfazi* modelski je bila najbliža transformaciji u Huntingtonovu smislu (Kasapović, 1996.). Počivala je, prije svega, na odnosu reformatora<sup>2</sup> i dogmata<sup>3</sup> unutar bloka na vlasti. Skupina reformatora u hrvatskoj političkoj eliti bila je do potkraj osamdesetih godina krajnje slaba. Prepoznavala se tek povremenim suprotstavljanjem represivnim mjerama u političkom životu, te sporadičnim zahtjevima da se znanstveni, kulturni i medijski život oslobodi partijskog pritiska i kontrole. To popuštanje najčešće se nazivalo “*dezideologizacijom*”. Hrvatski reformatori odlikovali su se enormnim strahom od rizika, bili su školski primjer skupine koju je *Adam Przeworski* (Kasapović, 1996.) označio kao “*risk-averse*”, koji je stalno opravdavan bojaznima od protuudara dogmata, nakon kojega bi slijedila još žešća politička i duhovna represija.

---

<sup>2</sup>Reformacija je vjerski i društveni pokret koji je nastao u Europi tijekom 16. stoljeća. Bio je to pokušaj unošenja duhovnih i strukturalnih promjena u Crkvu što je dovelo do uspostave Reformiranog kršćanstva.

<sup>3</sup>Izraz dogma generalno se koristi da bi se označio temeljni princip jedne vjere, ili onih filozofski formuliranih uvjerenja koja su postavljena u osnovi datih učenja. Značaj i snaga dogme se ogleda u tome što je vjernik odnosno sljedbenik ne smije dovesti u pitanje. Osim u vjerskim ili filozofskim sistemima pojam se u datom smislu može široko primijeniti u različitim disciplinama.

Liberalizacija je i u Hrvatskoj na početku bila zamišljena kao kontrolirano otvaranje političkog prostora, koje je trebalo ublažiti nezadovoljstvo i ojačati vlast. Ona je u velikoj mjeri bila izraz “panike” i “stresa”, kojima su hrvatski komunisti bili izloženi zbog jačanja srpskoga nacionalističkog pokreta i njegova prodora i među Srbe u Hrvatskoj. Liberalizacija političkog života imala je stoga i posebnu funkciju, ona je trebala omogućiti jače i jasnije iskazivanje otpora srpskoj politici (Kasapović, 1996.) u Jugoslaviji, koje su reformatori odlučili prepustiti institucijama “civilnog društva” - medijima, sindikatima, znanstvenim i kulturnim institucijama, Crkvi i dr..

To je ujedno bio i izraz slabosti reformatora unutar vladajuće elite, koji se nisu usuđivali stupiti u otvoren sukob s dogmatima zbog nepovoljna odnosa snaga. Dogmati su, naime, u tadašnjoj Jugoslaviji napose u vojsci, policiji, saveznoj administraciji, te među tzv. starim kadrovima u svim nacionalnim elitama, u osnovi bili skloni lijevim populističkim i projugoslavenskim frazama srpske politike, smatrajući da se kriza u Jugoslaviji doista može otkloniti “*antibirokratskom revolucijom*”, koja će obnoviti izvorne ideale jugoslavenske socijalističke revolucije. Taktika reformatora ispunila je svoju svrhu. Liberalizirani javni politički život postao je prostor artikulacije žestoke kritike i otpora srpskom nacionalizmu i populizmu. Nove političke stranke i savezi, mediji, sindikati, crkva i dr. zahtijevali su (Kasapović, 1996.) da se u Hrvatskoj umjesto “*antibirokratske*” provede “*demokratska*” revolucija, te da se tako Hrvatska razgraniči s retrogradnom politikom u Srbiji. Reformatori su napokon mogli računati na saveznike unutar nekomunističke političke oporbe u svojem sukobu s dogmatima. Taj neformalni savez olakšavala je i početna umjerenost glavnine oporbenih snaga. Nijedna važnija stranka nije 1989. otvoreno zahtijevala secesiju Hrvatske, nego su uglavnom tražile konfederalizaciju Jugoslavije.

Nijedna važnija oporbena stranka nije se, nadalje, zalagala za kolektivnu osvetu i odmazdu prema članovima komunističke partije i pristašama režima. Činilo se da je kako bi olakšala položaj reformatora u vladajućem bloku oporba taktički bila pripravna privremeno prihvatiti i status “*službenog sponzorstva*” i staviti se pod okrilje režimskoga Socijalističkog saveza, koji se neuspješno pokušavao preobraziti u “*kišobransku organizaciju*” koja bi okupila nove političke saveze i inicijative (Kasapović, 1996.). U programskim deklaracijama i izjavama oporbenih stranaka nazirala se i nakana da se demokratskim promjenama ne ugrozi “državni” i “proceduralni” kontinuitet. Novi poredak i nova država doista su kasnije legitimirani kao nastavak i proizvod staroga, te je tako retrospektivno legitimiran i stari

poredak zato što je omogućio nastanak novoga. Takav je pristup sankcioniran i preambulom novog Ustava Republike Hrvatske (dalje: Ustav)<sup>4</sup> od 22. prosinca 1990., kojom su svi ustavni akti Socijalističke Republike Hrvatske proglašeni jednim od izraza i dokaza državnog kontinuiteta sadašnje Republike Hrvatske.

Nova vladajuća stranka proglasila je, osim toga, sastavnim dijelom svojih programskih ishodišta i “pozitivne tradicije” hrvatske ljevice. Ona je, nakon pobjede na izborima 1990. djelomično kooptirala stare institucije i formacije u novi poredak: dio vojske, birokracije, sudstva, privrede, itd.. U naznačenim unutarnjim okolnostima dogodio se i ključni politički događaj, 11. kongres Saveza komunista Hrvatske u prosincu 1989., na kojemu je odlučeno da se ustavnim promjenama legalizira politički pluralizam i provedu slobodni izbori.

Drugi uzrok, koji je utjecao na procese demokratske tranzicije u Hrvatskoj, bio je “*domino efekt*” političkih događaja u srednjoeuropskim zemljama, s kojima se ona kulturno i povijesno poistovjećivala. Hrvatska je, kao privredno srednje razvijena katolička zemlja, imala sve pretpostavke da je zahvati “treći” ili “katolički” val tranzicije (Kasapović, 1996.), te da transformacijski procesi u njoj budu nalik onima u zemljama srednje Europe. No, procesi su ipak uvelike krenuli drukčijim tijekom. Glavni uzrok “*devijacija*” u tranzicijskim procesima bila je politička i vojna pobuna Srba u Hrvatskoj koja je u osnovi bila potaknuta i upravljana iz Srbije. Ona je utjecala na pojavu i jačanje izvora *nedemokratskih potencijala*, koji su ugrožavali *demokratsku političku tranziciju* (Kasapović, 1996.). Etnički sukobi u Hrvatskoj i rat krajnje su nepovoljno utjecali na *demokratizacijske procese* u zemlji. Taj se utjecaj očitovao na više razina i u više oblika.

Prodor srpskoga nacionalističkog pokreta među Srbe u Hrvatskoj i time izazvano zaoštavanje etničkih sukoba izravno su utjecali na razvoj i karakter masovnoga hrvatskog nacionalnog pokreta, koji se oblikovao uoči prvih slobodnih izbora u proljeće 1990. godine. On na početku, u osnovi, nije jako odudarao od nacionalnih i društvenih pokreta u ostalim istočnoeuropskim zemljama, bio je svojevrsni amalgam nacionalizma, katoličanstva, protukomunizma, demokratičnosti, solidarnosti, nenasilnosti i dr., no razlikovao se od većine tih pokreta po izrazitoj vezanosti uz jednu političku stranku, *Hrvatsku demokratsku zajednicu* (dalje: HDZ) (Kasapović, 1996.).

---

<sup>44</sup>Ustav Republike Hrvatske (dalje: Ustav), NN 56/1990.

Kao najjača oporbena politička stranka ona je mobilizirala mase uoči izbora na programu državnog osamostaljenja Hrvatske, bilo unutar jugoslavenske konfederacije, bilo izvan nje, nastojeći tako pobijediti na izborima. Već je tada bila uspostavljena posebna dinamična veza između pokreta i stranke, koja je umnogome bila jedinstvena u postkomunističkim zemljama.

Nakon izbora 1990. i pobjede HDZ-a pokret se nije raslojio, nego izraženije pretvorio u pobjedničko *“stranačko gibanje”*, koje je aktivirano u skladu s političkim potrebama i interesima nove vladajuće stranke. U trokutu pokret-stranka-država nije bilo čvrstih granica, stranka je u osnovi djelovala kao labavi politički i organizacijski posrednik između pokreta i države, utječući na naizmjeničnu institucionalizaciju pokreta i deinstitucionalizaciju države. Činilo se da je uspostavljen novi obrazac politike, koji se sastojao od kombinacije stabilnosti poretka i mobiliziranja masa. Stabilnost poretka, koja je isticana kao najviša politička vrijednost i cilj, vodila je prema uspostavi *“rigidnih konstitucionalnih aranžmana”*, koji su zapravo povećavali rizik od velikih političkih i socijalnih potresa i pogodovali razvoju autoritarnih tendencija (Kasapović, 1996.). U zemljama u kojima su prije izbora djelovali masovni *“nacionalno-oslobodilački”* pokreti, nakon izbora nastajali su najčešće neautoritarni stranački sustavi s dominantnom strankom i bez alternativnih politika. U Hrvatskoj, u kojoj je takav pokret opstao i nakon izbora i djelovao kao *“stranačko gibanje”*, takav se tip sustava i politike i učvrstio.

Novouspostavljeni tip *“nealternativne politike”* vodio je k svojevrsnoj ideološkoj hegemoniji jedne stranke. Ona se najjasnije izražavala u pokušajima nametanja obvezatne samodefinicije nacije i nacionalnog identiteta. Suvremeni nacionalni identitet nastojao se izvesti iz određene interpretacije nacionalne povijesti, koja je počivala na vrijednosnom i političkom redukcionizmu. Takvim historicističko-redukcionističkim postupkom iz suvremenoga političkog života nastojale su se isključiti sve one vrijednosti i ideje kojih, navodno, nije bilo u nacionalnoj povijesti. Najtipičnija, i ujedno najopasnija posljedica takve metode tvorbe suvremenoga nacionalnog identiteta bilo je prokazivanje klasičnoga zapadnog liberalizma kao nečega što *“nema veze s tradicijom hrvatskog naroda”*, te ga stoga treba *“demistificirati pred hrvatskim narodom”*, kako on ne bi poklanjao svoje izbornu povjerenje liberalnim opcijama i strankama.

Vladajuća stranka je imenovala tri ključne “državotvorne” političke tradicije (Kasapović, 1996.):

- 📖 ekskluzivni hrvatski pravaški nacionalizam 19. stoljeća,
- 📖 međuratnu seljačku ideologiju i dio hrvatske lijeve tradicije u ratnom i poratnom razdoblju,
- 📖 selekcionirala pojedine njihove elemente i spojila ih u svojevrsni ideološki amalgam, koji je proglasila temeljem svojega političkog programa.

Dok se tradicijskim ideološkim ekskluzivizmom nastojalo reducirati vrijednosni pluralizam, rat ga je proširivao unošenjem materijalnog sustava vrijednosti u politički život. Rat se u načelu, neovisno o nacionalnim okolnostima, pojavljuje kao polje bujanja političke desnice. Ralf Dahrendorf je ustvrdio (Kasapović, 1996.) kako je “*rat za političku desnicu ono što je revolucija za ljevicu - ukidanje normalnog društva. U oba slučaja stapaju se privatni život i javni događaji, povijest postaje pojedinačnom biografijom i obratno*”. Rat i revolucija razlikuju se međusobno po tome što rat u osnovi podliježe kontroli, dok je ishod revolucije neizvjestan, rat potvrđuje poziciju vladajuće skupine, a revolucija je razara. Rat stoga, u načelu, pogoduje političkoj desnici. Premda je Hrvatska vodila obrambeni rat i premda nije bila onaj čimbenik koji je najodlučnije utjecao na njegovu dinamiku, vladajuća stranka nije bila nesklona uporabi rata u politici. Ratne akcije u nekoliko su navrata upotrijebljene kao čimbenik dinamiziranja unutarnjega političkog života zemlje i nesumnjivo su utjecale na ishode političkih procesa u koje su bile upletene (Kasapović, 1996.).

Rat je na još jedan način unio neravnotežu u sustav političkih vrijednosti u zemlji. On je pridonio dugoročnijem političkom i moralnom delegitimiranju ljevice, koja je bila glavni promotor jugoslavenskih ideja u hrvatskoj povijesti. Kako se jugoslavenstvo pokazalo kao ideološko-političko ishodište otpora hrvatskoj državnoj neovisnosti, a tadašnja “treća” Jugoslavija glavnim pokretačem vojne agresije na Hrvatsku, hrvatska se ljevica, eksplicitno ili implicitno, smatrala suodgovornom za takav razvoj događaja i stalno izlagala sumnjama kako nije državotvorna. I dok su u nizu istočnoeuropskih zemalja nakon teških poraza na prvim izborima, sukcesorske lijeve stranke pobijedile na drugim izborima - Poljska, Litva, Mađarska, ili znatno popravile svoje rezultate, u Hrvatskoj se dogodio obratan proces - glavna lijeva sukcesorska stranka doživjela je, nakon razmjerno dobrog rezultata na prvim izborima, potpunu disoluciju svoga biračkog tijela na drugim izborima. Premda su i u

Hrvatskoj postojali gotovo istovjetni socijalni razlozi za politički uspon sukcesorske ljevice, on je, iz spomenutih razloga, bio ne izgledniji i usporeniji nego u ostalim postkomunističkim zemljama. Prve naznake kraja političke implozije ljevice pojavile su se tek na trećim parlamentarnim izborima 1995. godine (Kasapović, 1996.).

Etnička pobuna i rat bitno su pojačali tendencije „*etniifikacije*” politike. Taj pojam obuhvaća *niz strategija kolektivnih i individualnih, društvenih i političkih aktera*, koje su ugrađene u kognitivne i normativne okvire unutar kojih etnički identitet pojedinca i skupina zadobiva najviše značenje (Kasapović, 1996.). Posljedica „*etniifikacije*” politike redukcionističko je poimanje politike i društva, prema kojemu su etnički identiteti trajniji, važniji i normativno mjerodavniji od ostalih razlika među pojedincima i društvenim skupinama. Etnički raskol postaje glavnom razdjelnicom u političkom i civilnom životu, uzduž njega se polariziraju birači, formiraju političke stranke, oblikuje državna politika, itd. Pritom je neobično važno upozoriti kako je riječ o racionalnoj strategiji kolektivnih aktera, koja ima mnogo uzroka. Bitna posljedica „*etniificiranja*” politike, koje je bilo bitno uvjetovano i ojačano ratom, ogledala se u potiskivanju i „*ideologiziranju*” ostalih političkih i socijalnih sukoba. U ratu stvoreni „*consensus across cleavages*” i „*consensus across party lines*”, koji su se odnosili na temeljna pitanja državnog opstanka, nastojali su se proširiti i reinterpretirati kao odgovor o neupitnosti postojeće vlasti dokle god je država ugrožena, a svako odstupanje od njih protumačiti kao namjerno destabiliziranje (Kasapović, 1996.) države. Oporba je umnogome implicitno prihvatila takvu reinterpretaciju smisla i dosega konsenzusa, te se suočila s klasičnim pitanjem o tome gdje su granice oponiranja. Procjep između oportunističkog, koji je oporbu poticao na neupitno podržavanje vlasti iz straha da svojim ponašanjem ne ugrozi državne interese u trajnome poluratnom stanju, i povremenog radikalizma, koji se očitovao u mjestimičnim poticanjima parlamentarne krize, oporba je uglavnom rješavala tako što se priklanjala „*konstruktivnom oportunizmu*”. Takvo stanje nije pogodno za suzbijanje nedemokratskih potencijala i tendencija, jer su političke snage koje bi to trebale činiti preslabe ili neodlučne da tako i postupe.

### 3. NORMATIVNE I INSTITUCIONALNO - POLITIČKE PRETPOSTAVKE DEMOKRATSKE TRANZICIJI

Budući da je demokratska transformacija vrlo kompleksan i sveobuhvatan proces unaprijed valja odustati od cjelovitog uvida u sve relevantne aspekte pa se tako i ovaj rad koncentrira samo na nekoliko elemenata koji mogu barem upozoriti na postojeće tendencije. Što se normativne razine tiče, posebice kada su u pitanju neka institucionalna rješenja, najuputnije je konzultirati Ustav Republike Hrvatske donesen krajem 1990. godine, a u koji je preuzeto niz dostignuća liberalno demokratske konstitucionalne tradicije. On je podloga kako za očitavanje oficijelnih vrijednosti novoga poretka tako i za prepoznavanje intencija u uređenju nove političke zajednice zajedno s točkama potencijalnih političkih prijepora. Pritom se ne zanemaruje iskustvena činjenica da sama konstitucionalna rješenja, ma koliko bila liberalna i demokratska, nisu dostatno jamstvo željenog demokratskoga razvoja. Za početak treba reći da je u *Izvorišnim osnovama Ustava (dalje IOU)*, Republika Hrvatska ustanovljuje se kao “*nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta.*” (Ustav, IOU). Hrvatska je nacija, dakle, promovirana u temeljnu vrijednost nove države i jedini konstitutivni narod.

U *Temeljnim odredbama Ustava* najvišim vrednotama ustavnoga poretka navedene su “*sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski i višestranački sustav*“ (Ustav, čl. 3.). Kao i u svim demokratskim državama narod je određen nositeljem vlasti i afirmirana je predstavnička demokracija (Ustav, čl. 1.), te se propisuje ustrojstvo državne vlasti na “*načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu*” (Ustav, čl. 4.), jamči politički pluralizam i određuje da oružane snage Republike Hrvatske “*štite njezin suverenitet i neovisnost i brane njenu teritorijalnu cjelovitost*” (Ustav, čl. 7.), čime se vojsci odriče ideološka ili politička funkcija.



Ovome još treba dodati jamstvo da građani *“imaju sva prava i slobode, neovisno o njihovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama”* i da su *“svi pred zakonom jednaki”* (Ustav, čl. 14.), a što se iščitava kao dokidanje legalnih temelja bilo kojeg oblika diskriminacije među građanima.

Na kraju, u *Ustrojstvu državne vlasti* Sabor je definiran kao dvodomno predstavničko tijelo 1/1 građana i *nositelj zakonodavne vlasti* (Ustav, čl. 71.), *ali zakonodavne ovlasti istodobno ima i predsjednik Republike, kao državni poglavar* (Ustav, čl. 101.) i *Vlada Republike Hrvatske pod određenim okolnostima* (Ustav, čl. 88.).

Potonja su rješenja uvelike utjecala na oblikovanje tipa političkog sustava. Stalne diskusije političkih aktera i znanstvenika izaziva ustavna pozicija predsjednika Republike Hrvatske kojom je, po sudu velikog broja njih, praktički inauguriran predsjednički a ne tzv. polupredsjednički sustav. Premda ustavotvorni drže kako se radi tek o jednoj institucionalnoj varijanti parlamentarizma koja ujedno pridonosi stabilnosti sustava, oponenti se ne slažu s tim objašnjenjem (Ilišin, 1998.). Tako se upozorava da je Ustav Republike Hrvatske *formalno ostvario nadmoć predsjednika Republike u odnosu na drugi dio egzekutive, ali i nad ostalim organima vlasti*, dok učvršćenje pozicije predsjednika kao *“stabilnog autoriteta”* omogućuje govor o *pretvaranju totalitarnog u autoritarni, a ne demokratski politički poredak* (Ilišin, 1998.). Na osnovi ovakvih razmišljanja moglo bi se reći da polupredsjednički sustav u stanovitoj mjeri dovodi u pitanje i ustrojstvo parlamentarnog sustava i njegovu stabilnost iz čega pak slijedi da se već na konstitucionalnoj razini pojavljuje regulacija koja immanentno vodi ograničavanju razvoja parlamentarne demokracije.

Drugo, ovdje zanimljivo institucionalno pitanje jest pitanje izbora, tj. izborni modeli i njihov utjecaj na oblikovanje političkog života, a što je najtransparentnije u analizi parlamentarnoga i stranačkoga sustava. Treba spomenuti da je u prvim višestranačkim kompetitivnim parlamentarnim izborima primijenjen model dvokružnih većinskih izbora koji je od drugoga izbornog ciklusa zamijenjen segmentiranim modelom pri čemu je stalno rastao udjel razmjernih nad većinskim mandatima. Primijenjeni izborni modeli utjecali su neparlamentarni sustav tako da je 1990. godine formiran dvostranački sustav - uz tvorbu jednostranačke većine, a nakon toga višestranački sustav s dominantnom strankom pri čemu

je nakon trećeg izbornoga ciklusa uočena tendencija oblikovanja sustava umjerenoga stranačkog pluralizma (Ilišin, 1998.).

Premda se stranačka struktura Hrvatskoga državnoga sabora mijenjala tijekom tri izborna ciklusa analitičari drže da se nisu zbile bitne promjene u načinu rada i u utjecaju Sabora jer od uspostave višestranačja ista stranka, Hrvatska demokratska zajednica, kontinuirano ima vladajuću poziciju. Isto tako trajno opstaju tendencije koje su protumačene pokazateljima slabosti i marginaliziranosti Sabora, i to kao posljedica nestrukturiranog stranačkog sustava i same vladajuće stranke, snažne institucije predsjednika, te etničkog rascjepa između Hrvata i Srba u Hrvatskoj. Činjenica da u Hrvatskoj od uspostave novog poretka nije došlo do demokratske smjene vlasti, što je unekoliko raritet koji Hrvatsku čini usporedivom s Bosnom i Hercegovinom i Srbijom, rezultirala je monopoliziranjem vlasti i praksom nekonsenzualnog donošenja glavnih institucionalnih odluka čija pak je posljedica i marginalizacija drugih političkih aktera. Reducirano višestranačje, tip odlučivanja koji se može opisati kao nametanje političke *“volje trenutno dominantne političke snage”* i usvojena institucionalna rješenja - prezidencijalizam i izborni modeli, polučili su političke učinke koji su dodatno pojačali negativne značajke političkog sistema i učvrstili *autoritarno populistički* politički sindrom (Ilišin, 1998.).

Hrvatska pripada skupini istočnoevropskih zemalja u kojima *nedostatak tradicije i iskustva institucionalnog razrješavanja sukoba, slabost intermedijarnih političkih i interesnih organizacija, veliki utjecaj političkog radikalizma među političkim elitama i u biračkom tijelu, nedovoljna djelotvornost vlade i uprave u odnosu na pritisak problema*, preprečuju uspostavljanje liberalne demokracije (Ilišin, 1998.). Sedmogodišnji razvoj demokracije u Hrvatskoj završio je time da se Hrvatska nakon prve faze tranzicije razvila u pravcu autoritarnog poretka pa joj tek predstoji faza demokratske konsolidacije (Ilišin, 1998.). Uspostavljeni autoritarni oblik vlasti i monopolistička struktura političke moći bitno su utjecali na pojavu klijentizma<sup>5</sup> kao oblika partikularističkog organiziranja interesa i načina

---

<sup>5</sup>Klijentizam se zasniva na specifičnim lojalnostima (etničkim, klanskim, lokalnim) i/ili korupciji.. Kada se to operacionalizira proizlazi da je za klijentizam karakteristično održavanje autoriteta vođe putem osobnog pokroviteljstva (a ne ideološkim uvjerenjem i pravnim normama), uspostavljanje odnosa lojalnosti u formalnom sustavu političkog odlučivanja i državnoj upravi, nagrađivanje javnih službenika za iskazanu poslušnost pokroviteljima (a koji zauzvrat mobiliziraju političku potporu građana i prihvaćaju sve odluke odozgo), te česte kadrovske promjene budući da vođa ne dozvoljava nesuglasje niti oponentima da stvore svoju osnovicu moći i ekonomske samostalnosti (a što ljude prisiljava na klijentistički odnos jer na drugi način, budući da su siromašni, ne mogu doći do prihoda, a kamoli višeg statusa i povlastica (Katunarić, 1995).

stjecanja bogatstva, političke moći i ugleda. Razlikuju dva tipa klijentizma (Ilišin, 1998.) u Hrvatskoj - prvi tip je usmjeren *na formiranje i održavanje masovne klijentele vladajuće političke elite*, dok se drugi tip *konstituira oko procesa distribucije privilegija i posebnih beneficija samim članovima političke elite, njihovim obiteljima i srodnicima, te bliskim pomagačima*. Imajući u vidu navedene, kao i ovdje netematizirane tendencije, zaključuje da se Hrvatska iz jednostranačkog sustava pretvorila u korumpirani pluralistički sustav čime se praktički uspostavlja populistička ili autoritarna demokracija i potiskuje liberalizacija društva (Ilišin, 1998.).

#### 4. SOCIOKULTURNE PRETPOSTAVKE DEMOKRATSKE TRANZICIJE

Relativno plodno tlo za instaliranje nedemokratskih institucionalnih rješenja, a još više takve političke prakse, može se prepoznati i u sociokulturnom nasljeđu i u recentnim tendencijama u hrvatskome društvu. Neki su autori pretpostavili da demokratski razvoj hrvatskoga društva mogu znatno otežati i usporiti dominantne vrijednosti kao što su pretjerani individualni utilitarizam, na individualnoj razini i radikalni egalitarizam i autoritarnost, na societalnoj razini. Na autoritarnost kao disfunkcionalnu dimenziju političke kulture upozorio je (Ilišin, 1998.) i I. Šiber (1992.), koji pak, otežavajuće okolnosti prepoznaje u *“jednoj vrsti artificijelne retraditionalizacije društva”* koja uključuje mitologizaciju povijesti, glorifikaciju nacije i državni paternalizam, a i J. Županov govori (Ilišin, 1998.) o retraditionalizaciji promatrajući stavove građana koji se u nekim dimenzijama nalaze *“na pola puta između tradicionalizma i modernizma”*. Istodobno, u suvremenome se hrvatskom društvu zamjećuju neki oblici civilnoga društva, pluralističkog interesnoga organiziranja, te takve interesne i političke orijentacije građana koje sugeriraju da postoji solidna perspektiva za razvoj višestranačke demokracije (Ilišin, 1998.).

Iako deficit sustavnih sociologijskih empirijskih istraživanja od 1990. godine na ovamo onemogućuje baratanje egzaktnim pokazateljima kretanja i promjena u socijalnoj strukturi suvremenoga hrvatskog društva o tome ipak postoje pretpostavke i iskustveni uvidi. J. Županov sintetizirao je ta opažanja u nekoliko hipoteza (Ilišin, 1998.):

- ☐ struktura i međusobni odnosi društvenih elita ostali su bitno neizmijenjeni - staru političku elitu ili političku klasu zamijenila je nova koja je slična staroj po načinu svog formiranja, reproduciranja i unutarnjeg funkcioniranja, te po neprihvatanju pluralističke koncepcije elita iz čega slijedi da su se glavne promjene unutar političke elite svele na promjene ideološkog predznaka i personalne promjene,
- ☐ takva *“vodeća uloga”* političke elite i nadalje ne omogućuje autonomiju drugim društvenim elitama - tehnokraciji i inteligenciji prije svega,
- ☐ nastavio se proces pauperizacije i deklasiranja srednjega sloja, ubrzao se proces degradacije seljaštva i došlo je do osiromašivanja i desubjektivizacije radništva. O osiromašenju govore i podaci da je sredinom devedesetih godina 80% populacije

Hrvatske živjelo u kućanstvima čiji su mjesečni prihodi bili ispod prosječne zarade, a nezaposlenih je bilo preko 250.000 (Ilišin, 1998.). Ti procesi, čini se, vode socijalnoj polarizaciji hrvatskog društva što može dovesti do značajne društvene nestabilnosti. U proteklih nekoliko godina ti su procesi bili amortizirani procesima homogenizacije, prije svega nacionalne, a što se može promatrati kao odgoda izbijanja socijalnih problema u prvi plan.

Premda će tek novi popis stanovništva dati pouzdane podatke, Hrvatska je iz Domovinskog rata izašla kao nacionalno homogeno društvo, a što se odrazilo u svim recentnim istraživanjima u kojima se udjel Hrvata kreće između 92 i 95 posto. Drugi trend koji pridonosi homogenizaciji zbiva se na planu religioznosti - sva istraživanja od 1990. godine bilježe (Ilišin, 1998.) permanentan i ubrzan rast deklarirano religioznih ispitanika tako da je religioznost sredinom devedesetih godina dosegla razmjere od oko 80%, dok se nereligioznima samoidentificira do 15% ispitanika.

Iz toga slijedi da je od kraja osamdesetih godina religioznost porasla (Ilišin, 1998.) za oko 30%, a ponajviše se radi, dakako, o pripadnicima katoličke vjeroispovijesti. Ovakav proces svakako se može označiti kao *ultra brza desekularizacija* i čini se da bi se upravo taj trend mogao motriti pokazateljem i produktom "*artificijelne retradicionalizacije*", iako ne treba isključiti utjecaj izmijenjenih okolnosti koje su zacijelo pridonijele slobodnijem izjašnjavanju građana o vlastitim religijskim osjećajima, te utjecaj rata i ratnih stradanja kada mnogi ljudi traže oslonac u vjeri. Recentne su, pak, demografske analize registrirale promjene koje upućuju na nepovoljna kretanja, a to je nastavak pada nataliteta, prisilne migracije, povećanje mortaliteta, a koja se tumače kao naslijeđeni negativni trendovi pojačani ratnim učincima (Ilišin, 1998.).

Nešto je bolji uvid u obrasce svijesti građana u novom društvenom i političkom kontekstu, jer postojeći istraživački rezultati omogućuju pouzdaniji govor o nekim elementima te svijesti. Tako za početak treba reći da podaci najnovijeg istraživanja (Ilišin, 1998.) vrijednosnih orijentacija hrvatskih građana pokazuju znakovite promjene u odnosu na kraj osamdesetih godina.

## 5. TVORBA POLITIČKIH INSTITUCIJA

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

Razlikuju se dvije faze upravljane tvorbe političkih institucija (Kasapović, 1996.):

*Prva faza* (Kasapović, 1996.) trajala je od siječnja do svibnja 1990. i u njoj je odlučan utjecaj na tvorbu prvih demokratskih političkih institucija imala stara politička elita, odnosno reformirana komunistička organizacija. U tom su razdoblju nizom amandmana na važeći Ustav SR Hrvatske iz 1974. stvorene pravne pretpostavke za provedbu kompetitivnih parlamentarnih izbora.<sup>10</sup> Od političkih institucija taj je akter utjecao presudno samo na tvorbu izbornog sustava prema kojemu su provedeni prvi izbori. Razlozi što su tadašnji Savez komunista Hrvatske Stranku demokratskih promjena (SKH-SDP) nagnali da se opredijeli za većinski izborni sustav bili su istovjetni razlozima zbog kojih je tome izbornom obrascu prednost davala stara komunistička elita u cjelini.

Sličnosti s preferencijama stare komunističke elite u cjelini na drugim institucionalnim poljima gotovo da i nije bilo. Najveće odstupanje od njezina seta institucionalnih preferencija očitovalo se na području konstitucionalnih sustava. SKH-SDP je, naime, jednoznačno zagovarao parlamentarni sustav vlasti i izričito se protivio uspostavi predsjedničkog ili polupredsjedničkog tipa vlasti. U pogledu strukture parlamenta, stavovi

te stranke bili su ambivalentni. Ona se, u načelu, zalagala za dvodomni Sabor, koji bi činili Vijeće građana i Vijeće općina, ali je alternativno bila pripravna prihvatiti i jednodomni parlament. U potonjem slučaju većinsko pravilo odlučivanja u parlamentu bilo bi *“kod određenog kruga pitanja”* nadomješteno *“posebnom procedurom i načinom odlučivanja”*. Mislilo se, očito, na kvalificirane većine u političkom odlučivanju o pitanjima s područja hrvatsko-srpskih odnosa. U pogledu strukture parlamenta stara elita u Hrvatskoj bila je dakle sklona i opciji jednodomnog parlamenta ili dvodomnog parlamenta sa slabim drugim domom. Osim izbornog sustava, ona zapravo nije bila u prilici da ostvari svoje institucionalne preferencije na ostalim poljima, jer je izborima 1990. izgubila vlast. Nakon gubitka vlasti, sukcesorska Socijaldemokratska partija ostala je zagovornik parlamentarnog sustava vlasti, ali je dubokom promijenila svoje preferencije prema izbornim obrascima, te se pretvorila u pobornika razmjernoga izbornog sustava. Tako je nekoć stara politička elita u Hrvatskoj po svojim institucionalnim opcijama postala posve bliska nekomunističkim političkim elitama u srednjoeuropskim zemljama.

*U drugoj fazi* (Kasapović, 1996.), koja je trajala od smjene vlasti u svibnju 1990. do usvajanja novog ustava u prosincu 1991., presudan utjecaj na tvorbu političkih institucija imala je nova politička elita, tj. Hrvatska demokratska zajednica (dalje: HDZ) kao nova vladajuća stranka. Izvorne institucionalne preferencije HDZ-a teško je ustanoviti, jer je njezina prva Programska deklaracija kratka i općenita, a izborni program 1990. nije ni objelodanjen. U Programskoj deklaraciji HDZ se nije izričito odredila ni prema jednome bitnom institucionalnom pitanju: izborni sustav i struktura parlamenta se ne spominju, a u pogledu tipa vlasti moglo bi se zaključiti da je stranka bila bliža parlamentarizmu nego prezidencijalizmu. U političkim raspravama o izbornom sustavu HDZ se iskazao kao načelni pristaša razmjernog predstavništva, ali se nije odveć isključivo kao ostale manje oporbene stranke, protivio većinskome izbornom sustavu.

Institucionalne preferencije HDZ-a izrazile su se zapravo tek nakon osvajanja vlasti 1990. Velikim su dijelom ozakonjene u novome hrvatskom ustavu iz prosinca 1991., a drugim su dijelom sankcionirane različitim zakonima. U pogledu na dva *“glavna konstitucionalna izbora”* u novim demokracijama, izborni sustav i tip vlasti, preferencije nove hrvatske političke elite bitno su odstupale od institucionalnih opcija što se pripisuju novim, postkomunističkim elitama općenito. Drugim riječima, nova elita u Hrvatskoj nije se pokazala ni kao pristaša razmjernoga predstavništva niti parlamentarnog sustava vlasti. Ona

je institucionalizirala polupredsjednički sustav vlasti, “predsjednički parlamentarizam”, i segmentirani izborni model.

S pretpostavljenim institucionalnim preferencijama novih političkih elita hrvatsku elitu povezuje samo optiranje za dvodomni parlament. Riječ je o slabom drugom domu, s institucijom virilista, *ex officio* imenovanih zastupnika, pomoću koje predsjednik države može utjecati na izborne rezultate, pa ih, u krajnjem slučaju, i promijeniti. Prema ostvarenim institucionalnim preferencijama nova politička elita u Hrvatskoj slična je starim ili reformiranim elitama u istočnoeuropskim zemljama.

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



## 6. ISKUSTVA RATNE I POSLIJERATNE DEMOKRATSKE TRANZICIJE

Procesi demokratske preobrazbe u Hrvatskoj složeniji su nego u ostalim zemljama srednje i istočne Europe. Demokratska tranzicija u Hrvatskoj vremenski je otpočela u jednoj, a nastavila se u drugoj državnoj zajednici. Započela je u miru, a produljena je u ratu. Okvir političke transformacije najvećim je dijelom, ipak, bilo stanje *“ni rata ni mira”*, koje je bitno otežavalo izbor strategije djelovanja kolektivnih aktera, čiji rezultati, u načelu, nisu isključivali ni najnepovoljniji ishod, tj. ugrožavanje opstanka same političke zajednice.

Odnos triju bitnih strategija djelovanja u Hrvatskoj - tranzicijske, državotvorne i ratne može se izraziti u dvije temeljne postavke (Kasapović, 1996.):

- 📖 demokratska tranzicija je omogućila oblikovanje i ostvarenje državotvornog projekta, a to je izazvalo rat; pritom se ne misli na to da su za rat odgovorni oni koji su oblikovali i ostvarili državotvorni projekt, nego na to da su na taj proces drugi politički akteri odgovorili radikalnim sredstvima,
- 📖 rat je ugrozio ostvarenje državotvornog i tranzicijskog projekta; u takvim je uvjetima spašavanje državotvornog projekta imalo jednoznačnu prednost prema tranzicijskom projektu. U osnovi takve strategije djelovanja glavnih političkih aktera bila je *“jednostavna”* zamisao da se bez države ne može ostvariti ni demokratska tranzicija ili da bi, u tom slučaju, ona imala neusporedivo manju egzistencijalnu i simboličnu vrijednost.

Naime, uz načelno pretpostavljene specifičnosti svakoga pojedinog društva pa tako i hrvatskoga, Hrvatska se iz skupine postsocijalističkih zemalja izdvaja po dvije vrlo važne okolnosti. Prvo, s raspadom socijalističkog poretka nije promijenjen samo politički sistem, nego je konstituirana i samostalna nacionalna država. Druga određujuća okolnost jest da se netom uspostavljena država zatekla u ratnom sukobu koji je prerastao u višegodišnje (polu)ratno stanje, koje je okončano tek sedam godina nakon izbijanja prvih oružanih incidenata. Te su dvije okolnosti u vrlo velikoj mjeri utjecale, utječu i još će zadugo utjecati na tranzicijske procese u Hrvatskoj (Ilišin, 1998.).

Neosporno je također da su burni događaji u zemlji i svijetu od kraja osamdesetih godina doveli do velikih društvenih promjena u Hrvatskoj.

Da bi se dobila šira slika hrvatske tranzicije, *Marius Søberg* dao je pregled ključnih političkih događaja (Ramet, Matić, 2006.) od početka devedesetih godina s naglaskom na ulozi Hrvatske demokratske zajednice u tim događajima, te ulozi Katoličke crkve i dijaspore kao dvaju glavnih saveznika HDZ-a. Razdoblje od 1989. do 2003. podijelio je u tri faze (Ramet, Matić, 2006.):

- 📖 prva faza - demokratizacije, neovisnosti i rata – 1989.-1995.,
- 📖 druga faza, od 1996. do 1999. koju je nazvao “*lažnim buđenjem*” i
- 📖 treća faza, od 2000. godine gdje autor vidi mogućnost “*drugog pokušaja*”.

Ocjenjujući ulogu HDZ-a u tom razdoblju, *Søberg* tvrdi kako su intervencije te stranke na više načina negativno utjecale na tijek tranzicije, osobito u sljedećim točkama (Ramet, Matić, 2006.):

- 📖 naglašavanje etničkog karaktera nove države,
- 📖 davanje prednosti izgradnji države i nacije, a ne tranziciji i demokratizaciji,
- 📖 nedefinirana i dvojbena politika prema Bosni i Hercegovini,
- 📖 stvaranje moćne i snažne izvršne vlasti kojom je vladala jedna stranka,
- 📖 korištenje državljanstva u političke svrhe i međunarodna izolacija.

Takav stav vladajuće stranke doveo je do snažnog nazadovanja u procesu pridruživanja europskom klubu zemalja i do zastoja u procesu demokratizacije koji je puno važniji.

Mjesto Vukovara u nacionalnom sjećanju, ali i posljedice tog mjesta na nacionalnoj i lokalnoj razini tema su Krune Kardova (Ramet, Matić, 2006.) u naslovu „*Zapamtite Vukovar - Sjećanje, mjesto i nacionalna tradicija u Hrvatskoj*“. Prema Kardovu (Ramet, Matić, 2006.) zapažanju, tragedija stanovnika Vukovara postala je temeljnom okosnicom “*osnivačkog mita hrvatske države, a grad Vukovar je, više nego bilo koje mjesto u Hrvatskoj, postao utjelovljenjem čistoga i izvornoga hrvatskoga identiteta*”. Pitanje jest koliko takva pozicija može pridonijeti stvaranju pozitivnijeg okružja za suživot u samom gradu budući da još uvijek postoje tenzije na nacionalnoj osnovi. Neki drugi autori (Ramet, Matić, 2006.)

analizirali su aspekte - prihvaćanje liberalno-demokratskih vrijednosti, demokratske potencijale građana, te percepciju društvene stvarnosti i politička očekivanja. Analiza je pokazala (Ramet, Matic, 2006.) visok stupanj prihvaćanja liberalno-demokratskih vrijednosti na načelnoj razini što se čini kao dobro polazište za izgradnju demokratskog društva. Prepreke tom procesu su relikti nedemokratskog naslijeđa vidljivi u činjenici da se demokratski izabrane političke elite nedemokratski ponašaju. Unatoč tomu, autori ne vide većih smetnji u daljnjem razvoju demokratske kulture u hrvatskom društvu navodeći kako je Hrvatska prošla već niz izbornih ciklusa bez većih društvenih potresa.

U novom tisućljeću Hrvatska je nastavila proces poslijeratne obnove, izgradnje mira, izgradnje države, demokratske tranzicije i preuzimanja značajnije uloge u globalnim međunarodnim odnosima. Hrvatska je služila kao nestalna članica u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda 2008.-2009., pridružila se NATO-u 2009. i postala 28. država članica EU 2013. godine. Od 2008. godine, još u ulozi zemlje primateljice međunarodne razvojne pomoći, Hrvatska je počela ugrađivati razvojnu politiku u instrumentarij vanjske politike (Prijedlog nacionalne strategije, 2015.).

Zemljopisni i sektorski prioriteti odabrani su ovisno o političkim, gospodarskim i sigurnosnim interesima Republike Hrvatske, protkani specifičnim znanjima i iskustvima u području izgradnje mira i sigurnosti, poslijeratne tranzicije/obnove, oporavka, izgradnje države i promicanja ljudskih prava, naročito osnaživanja žena. Prioriteti hrvatske vanjske i sigurnosne politike te gospodarske diplomacije pritom su međusobno usklađeni s razvojnim prioritetima. Jasnim opredjeljivanjem za ograničen broj zemljopisnih i sektorskih prioriteta, Hrvatska će nastaviti trend smanjenja raspršenosti i broja projekata čime će omogućiti djelotvorniju provedbu razvojne suradnje i posljedično njenu veću vidljivost kako u nacionalnim tako i u međunarodnim okvirima. U pogledu zemljopisnih i sektorskih prioriteta Hrvatska će nastojati ojačati suradnju i koordinaciju s državama donatoricama čiji se prioriteti podudaraju s hrvatskima, kako bi i na taj način ojačala suradnju, smanjila rizike raspršenosti i preklapanja te osnažila vidljivost i prepoznatljivost svoje politike razvojne suradnje i humanitarne pomoći na međunarodnoj razini (Prijedlog nacionalne strategije, 2015.).

Sektorski prioriteti odabrani su prema kriterijima iskoristivosti vlastitih znanja i iskustava, dosadašnjeg iskustva u provedbi i postojećih kapaciteta, usmjerenosti na glavne preduvjete

razvoja te usklađenosti s nacionalnim prioritetima. Sukladno navedenome, Hrvatska će svoju razvojnu politiku usmjeriti *na sljedeće sektore* (Prijedlog nacionalne strategije, 2015.):

#### Ratna i poslijeratna demokratska tranzicija

Svjesna dalekosežnih i dugoročnih posljedica sukoba, s ciljem smanjenja rizika izbijanja, prelijevanja ili obnavljanja sukoba, Hrvatska će se zalagati za dijeljenje znanja i iskustava u područjima izgradnje mira, što obuhvaća međunacionalnu i međuvjersku pomirbu; razoružanje, razvojačenje i resocijalizaciju branitelja; reformu sigurnosnog sektora; suzbijanje nekažnjivosti i procesuiranje ratnih zločina; suradnju s međunarodnim sudovima; mirnu reintegraciju teritorija; sveobuhvatni model pronalaska nestalih osoba i identifikacije posmrtnih ostataka uslijed ratnog djelovanja i održivo rješavanje pitanja izbjeglica i prognanika. U tom pogledu, kao zemlja s imigracijskom i emigracijskom tradicijom, a naročito kao zemlja suočena s pitanjem izbjeglica i prognanika tijekom Domovinskog rata, te kao članica s vanjskim granicama EU-a, Hrvatska će nastaviti isticati važnost spoja migracija i razvoja gdje će posebnu pozornost obraćati na utjecaj dijaspore na razvoj, ne samo države šiljateljice, nego i države primateljice. S ciljem uspostave preduvjeta za održivi razvoj u poslijeratnim društvima, Hrvatska će promicati uspostavu nacionalnih sustava protuminskog djelovanja, pružanje psihosocijalne pomoći sudionicima i stradalnicima rata, razvoj zakonodavnog i institucionalnog okvira za obnovu i revitalizaciju gospodarstva, s posebnim naglaskom na turizam te razvoj sustava socijalne zaštite.

Poštujući lokalni kontekst, nastojat ćemo ponuditi svoja iskustva i znanja u području izgradnje države usmjerena na jačanje uključivih političkih i gospodarskih institucija koje će promicati pravnu državu, pravilno upravljanje i temeljna ljudska prava. Usporedno s jačanjem institucija, naglasak će biti stavljen na jačanje gospodarskih kapaciteta, posebno jačanje malog i srednjeg poduzetništva. Imajući na umu navedeno, Hrvatska će nastaviti prikupljati i usustavljivati iskustava o procesima kroz koje je prolazila u svojoj suvremenoj povijesti čime će biti omogućeno stvaranje, institucionaliziranje, očuvanje i prijenos nacionalne memorije koja će biti nadograđivana iskustvima prikupljenima u izvješćima o provedenim projektima u zemljama partnericama. Ovime će Hrvatska na vidljiv i konkretan način moći ugraditi nacionalnu razvojnu komponentu u EU-ov i globalni instrumentarij međunarodne razvojne suradnje i humanitarne pomoći.

Kao država s imigracijskom i emigracijskom tradicijom, a naročito kao država suočena s pitanjem izbjeglica i prognanika tijekom Domovinskog rata te svjesna dalekosežnih i dugoročnih posljedica sukoba, a s ciljem smanjenja rizika izbijanja, prelijevanja ili obnavljanja sukoba, Hrvatska se zalaže za dijeljenje znanja i iskustava u područjima izgradnje mira, što obuhvaća:

- ✓ međunacionalnu i međuvjersku pomirbu,
- ✓ razoružanje, razvojačenje i resocijalizaciju branitelja,
- ✓ reformu sigurnosnog sektora,
- ✓ suzbijanje nekažnjivosti i procesuiranje ratnih zločina,
- ✓ suradnju s međunarodnim sudovima,
- ✓ mirnu reintegraciju teritorija,
- ✓ sveobuhvatni model pronalaska nestalih osoba i identifikacije posmrtnih ostataka uslijed ratnog djelovanja i održivo rješavanje pitanja izbjeglica i prognanika.

U cilju uspostave preduvjeta za održivi razvoj u poslijeratnim društvima, Hrvatska promiče:

- ✓ uspostavu nacionalnih sustava protuminskog djelovanja,
- ✓ pružanje psihosocijalne pomoći sudionicima i stradalnicima rata,
- ✓ razvoj zakonodavnog i institucionalnog okvira za obnovu i revitalizaciju gospodarstva, s posebnim naglaskom na turizam te
- ✓ razvoj sustava socijalne zaštite.

Hrvatska nastavlja prikupljati i usustavljivati iskustava o procesima kroz koje je prolazila u svojoj suvremenoj povijesti, čime će biti omogućeno stvaranje, institucionaliziranje, očuvanje i prijenos nacionalne memorije, koja će biti nadograđivana iskustvima prikupljenima u izvješćima o provedenim projektima u zemljama partnericama. Ovime Hrvatska na vidljiv i konkretan način može ugraditi nacionalnu razvojnu komponentu u EU-ov i globalni instrumentarij međunarodne razvojne suradnje i humanitarne pomoći.

#### Razvoj čovjeka

Hrvatska politika razvojne suradnje i humanitarne pomoći bit će vođena usmjerenošću na razvoj čovjeka, njegovo dostojanstvo, prava i dobrobit kao i razvoj ljudskih sposobnosti i ostvarenje punog potencijala, neovisno o spolu, statusu, pripadnosti, uvjerenju ili mjestu

boravka. Susljedno, promicanje temeljnih ljudskih prava i uključivosti prožimat će sve segmente ove politike. Svjesna činjenice kako je siromaštvo univerzalno, kako ne poznaje zemljopisne, društvene ni dobne granice, i kako je društvena isključivost, temeljena na predrasudama, jedan od glavnih uzroka nejednakosti i raslojavanja društva, Hrvatska će svoju razvojnu politiku, uz borbu protiv siromaštva, usmjeravati prema krajnjem cilju jačanja dostojanstva te političke, gospodarske i društvene uključenosti pojedinca, koji će biti zadovoljan svojim životom i svojom ulogom u društvu i koji će na taj način pozitivno utjecati na razvoj svojeg okruženja. Posebna će pozornost pritom biti usmjerena na sljedeća područja razvoja čovjeka:

- ✓ **Obrazovanje** je jedan od najvažnijih alata za poticanje osobnog i profesionalnog razvoja kao i međusobnog poštivanja. Hrvatska će nastaviti poticati razvoj sustava obrazovanja u zemljama primateljicama te će dodatno razviti sustav međunarodne razmjene u području školovanja. U međunarodnoj zajednici promicat će znanje kao temeljnu i univerzalnu ljudsku vrijednost, koja je besplatna i koja ima umnožavajući učinak ako se razmjenjuje. U tom smislu bit će poticane inicijative globalnog obrazovanja kao i razmjene znanstvenih i tehnoloških dostignuća te će biti promovirana uspostava i razvoj međunarodnih platformi za besplatnu razmjenu znanja, spoznaja i otkrića u svim područjima znanosti i tehnologije, kao i za kulturnu suradnju i razmjenu. Jednako tako, poticat će se interdisciplinarno promatranje i mjerenje razvoja, koje će pored uobičajeno ekonomske i statističke, uključivati široki spektar znanosti poput etnologije, sociologije, psihologije, lingvistike, antropologije, kulturologije, historiografije, komparativne religije ili aksiologije. Budući da je kultura važan sektor za društveni razvoj i razvoj čovjeka koji potiče pomirbu, sudjelovanje pojedinca u društveno-kulturnom životu i jačanje samopoštovanja, u svojim razvojnim programima poticat ćemo kulturnu raznolikost i međukulturalni dijalog. Hrvatska će se također zalagati za međugeneracijsku solidarnost i razmjenu znanja koja će potaknuti uključivost i spriječiti gubitak usvojenog znanja. Konačno, po uzoru na nekadašnju suradnju sa zemljama pokreta nesvrstanih, Hrvatska će također nastojati ponovno potaknuti sveučilišnu razmjenu studenata iz zemalja u razvoju, usklađujući specifične potrebe zemlje partnerice s hrvatskim prioritetima, naročito u pogledu gospodarske diplomacije. U tom svjetlu, obratit ćemo posebnu pozornost na održivost takvih projekata omogućavanjem povratka i samozapošljavanja u zemlji partnerici,

- ✓ *Zdravlje* će biti u središtu hrvatske razvojne politike kao preduvjet osobnog razvoja, naročito žena, djece i mladih. U tom smislu, nastavit će se doprinostiti jačanju zdravstvenog sustava zemalja partnerica te će se najugroženijim skupinama pogođenim sukobom omogućiti psihološka pomoć, zdravstvena skrb i rehabilitacija kao i dijeljenje znanja o djelovanju liječničkih timova u sukobima. Podržavat će se jačanje javnozdravstvenih sustava, naročito u borbi protiv širenja zaraznih bolesti, te će se osnaživanjem reproduktivnog zdravlja žena poticati smanjenje smrtnosti žena, roditelja i djece. Provodit će se mjere za poticanje zdrave prehrane, sporta i psihofizičkog zdravlja kao ključnih sastavnica zadovoljnog i sretnog pojedinca,
- ✓ *Zaštita i osnaživanje žena, djece i mladih* - Hrvatska će u svojim nastupima, promicanju, planiranju i provedbi razvojne i humanitarne politike također aktivno poticati osnaživanje žena kao i aktivnu zaštitu i obrazovanje djece, naročito u područjima pogođenima sukobom. Žene i djeca dokazano su najranjivije skupine stanovništva tijekom sukoba. Osim što su najčešće civilne žrtve sukoba, značajan je učinak žena na višesektorski razvoj. Ujedno, žene su neizostavne u upravljanju procesima pomirenja i poslijeratne obnove, sprječavanju nasilja, posebno seksualnog nasilja, samozapošljavanju i poslijeratnoj obnovi, kao i uzdržavanju obitelji tijekom kriza. Radom na razvoju ljudskih potencijala doprinostit će se stvaranju povoljne poduzetničke klime i osnaživanju žena, osobito poduzetnica, kao značajnog gospodarskog i društvenog čimbenika.

Djeca se ubrajaju među najbrojnije žrtve oružanih sukoba, ne samo kao pogođeno civilno stanovništvo, nego i sve češće kao prisilni izravni sudionici sukoba. Hrvatska razvojna i humanitarna politika bit će usmjerena prije svega na izvlačenje djece iz zone ratnog djelovanja, a potom i njihovo zadržavanje izvan te zone tako da im se omogući psihosocijalna i tjelesna rehabilitacija kao i uvjeti za proživljavanje djetinjstva, koje je ključno za daljnji osobni razvoj. Djeci i mladima bit će pružana prilika za usvajanje osnovnih znanja i vještina te će im biti omogućen što viši stupanj obrazovanja kako bi u što kvalitetnijem obliku mogli doprinijeti zajednici. Naročita pozornost bit će usmjerena protiv prisilnih sklapanja brakova te prisilnog rada djece kojoj će biti otvorene mogućnosti obrazovanja. Djeca i mladi bit će ciljna skupina razvojnih projekata temeljenih na programima obrazovanja, zdravlja, promicanja nenasilja i tolerancije.

## Održivi gospodarski razvoj

Izgradnja zdravih temelja za razvoj društva ovisi o uspostavi pametnog, održivog i uključivog gospodarskog okruženja koje će se temeljiti na korporativnoj, socijalnoj i okolišnoj odgovornosti, koje je oslobođeno od korupcije i koje poštuje lokalni kontekst. Hrvatska će težiti gospodarskom osnaživanju zemalja partnerica, kao važnom pospješivaču trajnog i održivog napretka društva otpornog na krize i prirodne katastrofe. U tom smislu, Hrvatska će koristiti vlastita iskustva gospodarske preobrazbe, poslijeratnog gospodarskog oporavka kao i ponovnog podizanja razine privlačnosti za strana ulaganja. Kao zemlja koja vlastiti razvoj temelji na održivom korištenju resursa, zaštiti prirode i održanju bioraznolikosti, Hrvatska će u razvojne programe ugraditi sastavnicu zaštite okoliša, naročito u pogledu održivoga gospodarstva, turizma, poljoprivrede i ribarstva, održive proizvodnje i potrošnje te zaštite morskih ekosustava i vodnih resursa, kao općeg javnog dobra. Uzimajući u obzir rastuće probleme vezane uz klimatske promjene, zemljama u razvoju pružat će se podrška u pogledu ograničavanja ili smanjivanja emisija stakleničkih plinova te u prilagodbi utjecajima klimatskih promjena. Jednako tako, zauzimat će se za pravo autohtonih stanovnika na samoodrživo posjedovanje i obradu zemlje te će se u državama, u kojima katastarsko pravo vlasništva nije uređeno, zalagati za uređenje zakupa zemlje koje je stanovnicima osnovni izvor prihoda. Posebna pozornost bit će usmjerena na uključiv i pravedan gospodarski razvoj, odnosno gospodarski razvoj koji će biti ravnomjerno raspoređen na cjelokupno stanovništvo te ima pozitivan učinak na razvoj društva u cjelini.

Promicat će se poštivanje međunarodnih okolišnih, radnih i društvenih standarda, zauzimati protiv dječjeg rada te promicati stajalište kako samo vremenski umjeren i dostojno plaćen rad osigurava zadovoljstvo, inovativnost i produktivnost radnika. Poštivanje lokalnog konteksta i običaja ključno je za postizanje pozitivnih učinaka kako za privatni sektor tako i za zajednicu. Naime, rano uspostavljena suradnja i pronalaženje zajedničkog interesa između organizacija civilnog društva, sindikalnih udruženja, lokalne zajednice i privatnog sektora temelj su uspješne integracije i prihvaćenosti ulagača od strane zajednice. Posljedično, takav odnos donijet će veće prinose i brži povrat ulaganja, a nastup na tržištu bit će trajno održiv. S tim u skladu, u suradnji s privatnim sektorom bit će razmatrane mogućnosti podrške razvoju malog i srednjeg poduzetništva, cjeloživotnog učenja za poduzetništvo i financijske pismenosti kao ključne vještine, ženskog poduzetništva, gospodarstva temeljenog na znanju, zaštiti okoliša i revitalizacije gospodarstva nakon sukoba, naročito u pogledu turizma. Ohrabrivat će se kreativnost, inovativnost i razmjena



spoznaja i iskustava. Imajući u vidu promjenjivost globalnog razvojnog krajolika kao i nova događanja na međunarodnoj sceni, Hrvatska će, ovisno o situaciji, potrebama i interesima, u svojoj razvojnoj politici obuhvatiti i područja koja su izvan navedenih zemljopisnih ili sektorskih prioriteta kako bi ponudila odgovore na nove globalne izazove te zainteresiranim međunarodnim dionicima, naročito onima koji za to pokazu potrebu, ponudila svoja znanja i iskustva.

Tijekom ratne i poslijeratne *demokratske tranzicije* Hrvatska je stekla jedinstvena iskustva i znanja koja hrvatskoj razvojnoj politici daju komparativnu prednost u globalnoj zajednici davatelja razvojne suradnje. Hrvatska će uz pomoć Nacionalne strategije nastaviti ugrađivati vlastita tranzicijska iskustva u razvojni instrumentarij Europske unije, dok će na globalnoj razini nesebično prenositi iskustva vlastitog razvoja zemljama koje prolaze kroz slične izazove tranzicije te će na taj način ponuditi konkretan doprinos razvoju čovječanstva, ali time i osnažiti svoj vanjskopolitički položaj te potaknuti vlastiti gospodarski razvoj i unaprijediti vlastitu sigurnost.

## 7. OSVRT NA STRATEŠKI, INSTITUCIONALNI I ZAKONODAVNI OKVIR

U sklopu provedbe reformi za članstvo u EU krajem 2008. godine, u okviru Ministarstva vanjskih i europskih poslova (u daljnjem tekstu: MVEP) osnovana je prva ustrojstvena jedinica za razvojnu suradnju i humanitarnu pomoć koja je predstavila prvu Nacionalnu strategiju razvojne suradnje Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2014. godine. Zakonom o razvojnoj suradnji i humanitarnoj pomoći inozemstvu iz 2008. godine Hrvatska je po prvi put zakonski uredila (Prijedlog nacionalne strategije, 2015.) područje međunarodne razvojne suradnje i humanitarne pomoći te je utvrdila načela provedbe, ciljeve, međuinstitucionalnu suradnju i financiranje razvojne suradnje.

Ulaskom Republike Hrvatske u EU završen je politički proces tranzicije hrvatskog društva od samoupravnog socijalizma do liberalnog kapitalizma. Sve nakon toga postaje dio procesa društvenih promjena koje se mogu promatrati na nivou čitave EU.

Pristupanjem Europskoj uniji Hrvatska je utvrdila svoj položaj u međunarodnoj zajednici te je gospodarskim razvojem prerasla iz primateljice u isključivu davateljicu razvojne suradnje i humanitarne pomoći. Spomenutim strateškim i zakonodavnim aktima utvrđena je kvalitetna i sveobuhvatna podloga za stvaranje, razvijanje i promicanje međunarodne razvojne politike, ali i međunarodno pozicioniranje kao razmjerno malog, no posebnog i usmjerenog donatora partnera. Institucionalno, Vlada Republike Hrvatske, kao glavno političko tijelo za područje međunarodne razvojne suradnje, donosi Provedbene programe Nacionalne strategije, u kojima su na nacionalnoj razini okupljeni svi razvojni projekti koje tijela državne uprave planiraju provesti. O provedbi planiranih razvojnih projekata izvještava se godišnjim Izvješćima o provedbi Nacionalne strategije, koja se usvajaju u Hrvatskom saboru. Kao koordinator međunarodne razvojne suradnje i humanitarne pomoći na nacionalnoj razini, MVEP je zadužen za koordinaciju izrade Provedbenih programa i Izvješća o provedbi. Jednako tako, MVEP koordinira rad Međuresorne radne skupine za razvojnu suradnju i humanitarnu pomoć, kojom predsjeda ministar vanjskih i europskih poslova, a članovi su dužnosnici iz dotičnih tijela državne uprave, predstavnici javnog sektora, civilnog društva, privatnog sektora i akademske zajednice. Svrha Međuresorne

radne skupine je utvrditi okvir razvojne politike sukladno međunarodnim trendovima, osigurati usklađenost razvojne politike na nacionalnoj razini i predlagati smjernice za jačanje djelotvornosti projekata razvojne suradnje.

Kao izravni sudionici demokratskih procesa, nadziratelji pravilnog upravljanja, poštivanja ljudskih prava i djelovanja pravne države, a naročito u zaštiti najranjivijih društvenih skupina, i ujedno kao važni nositelji aktivnosti koje štite kulturnu raznolikost i promiču međukulturalni dijalog, organizacije civilnog društva (Prijedlog nacionalne strategije, 2015.) ubrajaju se među ključne partnere u razvojnoj politici. Hrvatska će nastaviti aktivnu suradnju s međunarodnim organizacijama civilnog društva kao i suradnju s nacionalnim organizacijama u okviru platforme civilnog društva za razvojnu suradnju putem koje će biti razmjenjivana iskustva, spoznaje i savjeti za jačanje nacionalne politike razvojne suradnje i humanitarne pomoći. Hrvatska će javnim pozivima i natječajima, kojima se potiče umrežavanje i osnaživanje kapaciteta kako hrvatskih tako i partnerskih lokalnih organizacija civilnog društva, podržati njihov iskorak na globalnu scenu, olakšati im sudjelovanje u međunarodnim projektima razvojne suradnje i na taj način potaknuti prijenos iskustava.

Nadalje, putem krovnih organizacija i udruženja gospodarskih subjekata ali i izravnom komunikacijom, Hrvatska će nastojati uspostaviti redovitu suradnju sa zainteresiranim predstavnicima privatnog sektora s kojima će razmjenjivati iskustva i spoznaje o mogućnostima ulaganja u zemljama u razvoju, te razmatrati nove mogućnosti suradnje u razvojnim projektima, pri čemu će biti razmatrane i mogućnosti suradnje s bankarskim sektorom u pogledu kreditiranja takvih aktivnosti. Imajući u vidu važnost ravnomjernog i uključivog gospodarskog razvoja, suradnja s privatnim sektorom će biti temeljena na poštivanju etičkih, radno-pravnih, okolišnih i društvenih vrijednosti i načela. Suradnja s akademskom zajednicom bit će usmjerena na izradu i obogaćivanje nastavnih programa iz područja međunarodne razvojne suradnje i humanitarne pomoći čime će se poboljšati spoznaja i interes o ovoj politici međunacionalnom akademskom publikom. Ojačana suradnja potaknut će značajnije uključivanje akademske zajednice u međunarodnu znanstvenu suradnju te će hrvatskim znanstvenicima otvoriti nove mogućnosti prijenosa i razmjene znanja. Uloga vjerskih zajednica u području razvojne suradnje i humanitarne pomoći zbog promicanja mirotvorstva, načela solidarnosti i pravednosti od posebne je vrijednosti. Suradnja s katoličkom crkvom zbog katoličkih misionara, koji imaju dugogodišnju tradiciju prisutnosti i pozitivnih rezultata ostvarenih u najnerazvijenijim zemljama u kojima Hrvatska

nema institucionalne nazočnosti, doprinosi ostvarenju zajedničkog interesa. Hrvatska će također ojačati suradnju s drugim vjerskim zajednicama te će u suradnji s njima na međunarodnoj sceni nastojati promicati vrijednosti i pozitivne učinke solidarnosti, mira, međuvjerskog dijaloga i tolerancije.

## 8. POLITIČKO UREĐENJE RH

Poštujući, na slobodnim izborima odlučno izraženu volju hrvatskoga naroda i svih građana, Republika Hrvatska oblikuje se i razvija kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Republika Hrvatska je jedinstvena, nedjeljiva, demokratska i socijalna država. U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na (Republika Hrvatska, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, <http://www.mvep.hr.>, (20.07.2017.)):

 zakonodavnu,

 izvršnu i

 sudbenu.

Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom. U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. Svatko je dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.

### 8.1. ZAKONODAVNA VLAST

Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj. Uz to Sabor obavlja i funkciju kontrole izvršne vlasti. Zastupnici se u Hrvatski sabor biraju na vrijeme od četiri godine. Hrvatski sabor može imati najmanje 100, a najviše 160 zastupnika koji se na temelju općeg i jednakog biračkog prava biraju neposredno, tajnim

glasovanjem. Sada Hrvatski sabor ima 152 zastupnika. Izbori se za zastupnike u Hrvatski sabor održavaju najkasnije 60 dana nakon isteka mandata ili raspuštanja Hrvatskog sabora. Hrvatski Sabor je jednodomni parlament, od 28. ožujka 2002. s radom je prešao Županijski dom Sabora. Hrvatski Sabor ima predsjednika i jednog ili više potpredsjednika

Hrvatski sabor odlučuje o donošenju i promjeni Ustava, donosi zakone, donosi državni proračun, odlučuje o ratu i miru, donosi akte kojima izražava politiku Hrvatskoga sabora, donosi Strategiju nacionalne sigurnosti i Strategiju obrane Republike Hrvatske, ostvaruje građanski nadzor nad oružanim snagama i službama sigurnosti Republike Hrvatske, odlučuje o promjeni granica Republike Hrvatske, raspisuje referendum, obavlja izbore, imenovanja i razrješenja, u skladu s Ustavom i zakonom, nadzire rad Vlade Republike Hrvatske i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru, u skladu s Ustavom i zakonom, daje amnestiju za kaznena djela, obavlja druge poslove utvrđene Ustavom.

## 8.2. IZVRŠNA VLAST

### Predsjednik Republike Hrvatske

Predsjednik Republike Hrvatske predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu. Predsjednik Republike brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti. Predsjednik Republike odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske. Predsjednik Republike bira se na temelju općeg i jednakoga biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasovanjem na vrijeme od pet godina. Nitko ne može biti biran više od dva puta za Predsjednika Republike.

### 2. Vlada Republike Hrvatske

Vlada Republike Hrvatske obavlja izvršnu vlast u skladu s Ustavom i zakonom, a njezino ustrojstvo, način rada i odlučivanja propisani su Zakonom o Vladi Republike Hrvatske i poslovníkom Vlade. Vlada Republike Hrvatske predlaže zakone i druge akte Hrvatskom saboru, predlaže državni proračun i završni račun, provodi zakone i druge odluke Hrvatskoga sabora, donosi uredbe za izvršenje zakona, vodi vanjsku i unutarnju politiku, usmjerava i nadzire rad državne uprave, brine o gospodarskom razvitku zemlje, usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi, obavlja druge poslove određene Ustavom i zakonom. Vlada je

odgovorna Hrvatskom saboru. Vladu Republike Hrvatske čine predsjednik, potpredsjednici i ministri. Na temelju odluke Hrvatskog sabora o iskazivanju povjerenja Vladi Republike Hrvatske, rješenje o imenovanju predsjednika Vlade donosi Predsjednik Republike uz supotpis predsjednika Hrvatskog sabora, a rješenje o imenovanju članova Vlade donosi predsjednik Vlade uz supotpis predsjednika Hrvatskog sabora.

### **8.3. SUDBENA VLAST**

Sudbenu vlast u Republici Hrvatskoj obavljaju sudovi. Sudbena vlast je samostalna i neovisna, a sudovi sude na temelju ustava i zakona. Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana, a predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske bira i razrješuje Zastupnički dom Hrvatskog sabora, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskog sabora, na prijedlog Predsjednika Republike. Zakonom se uređuje postupak pred sudovima, ustanovljavaju sudovi, te određuje njihov djelokrug, sastav i ustrojstvo. Državno sudbeno vijeće u skladu s ustavom i zakonom imenuje, razrješuje i odlučuje o stegovnoj odgovornosti sudaca. Ima jedanaest članova iz redova istaknutih sudaca, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti, s tim da većina članova Državnog sudbenog vijeća mora biti iz redova sudaca. Predsjednici sudova ne mogu biti birani za njegove članove. Djelokrug i rad Državnog sudbenog vijeća uređuje se zakonom.

### **8.4. POLITIČKE STRANKE**

Osnivanje političkih stranaka je slobodno. Unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima. Stranke moraju javno polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine. Protuustavne su političke stranke koje svojim programom ili nasilnim djelovanjem smjeraju podrivanju slobodnoga demokratskog poretka ili ugrožavaju opstojnost Republike Hrvatske. O protuustavnosti odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske. Zakonom se uređuje položaj i financiranje političkih stranaka.

## 8.5. USTAV

Prvi Ustav Republike Hrvatske donesen je 22. prosinca 1990. godine. Ustavom zajamčenim pravom građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Uspostava sadašnjeg sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj započela je 1992. godine postavljanjem temeljnog zakonodavnog okvira te je sustav uspostavljen 1993. godine, stupanjem na snagu zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav, način financiranja lokalne samouprave, a oživotvoren provedbom prvih lokalnih izbora. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, i to 429 općina i 126 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Ministarstvo uprave, 2012.) Lokalna samouprava zajednički je naziv za različite organizirane načine na koje građani lokalne zajednice na vlastitu odgovornost uređuju i upravljaju određenim javnim poslovima. Lokalnu samoupravu možemo definirati i kao onu razinu vladavine koja je najbližija građaninu, s ulogom predstavljanja važnosti i stajališta lokalnog ali i kao skup institucija putem kojih građani lokalne jedinice izravno ili putem svojih predstavnika relativno samostalno uređuju i upravljaju određenim javnim poslovima na vlastitu odgovornost i u vlastitom interesu.

Ustavnim opredjeljenjima Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine, prihvaćanjem načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, utvrđivanjem mjerila za osnivanje i ustrojstvo općina i gradova, kao jedinica lokalne samouprave, i županija, kao jedinica lokalne samouprave i uprave, Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine i Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1992. te provedbom prvih višestranačkih izbora 1993. godine stvoren je pravni okvir za razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Hrvatska ima tri stupa uprave (Republika Hrvatska, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, <http://www.mvep.hr.>, (20.07.2017.)):

📖 središnju državnu upravu,

📖 županije,



📖 općine i gradove.

Tijela javne uprave u Republici Hrvatskoj su:

- 📖 Ministarstva vlade Republike Hrvatske;
- 📖 Središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske;
- 📖 Državne upravne organizacije, uredi državne uprave u županijama te tijela lokalne i područne samouprave koja postupaju po zakonu o općem upravnom postupku.

Državna uprava sastavni je dio šireg pojma javne uprave koji osim državne uprave obuhvaća lokalnu i područnu regionalnu samoupravu te javne službe, a kojima je zajednički cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba. Ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju se zakonom. Temeljni zakonski propisi kojima se uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državne uprave su Zakon o sustavu državne uprave<sup>6</sup> i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave.<sup>7</sup>

Ministarstva, državni uredi i državne upravne organizacije su središnja tijela državne uprave. Uredi državne uprave u županijama su prvostupanjska tijela državne uprave. Uredi državne uprave u županijama obavljaju poslove državne uprave na području županije u kojoj su osnovani. U svakoj županiji osnovan je jedan ured državne uprave. Upravljanje u tijelima državne uprave propisano je Zakonom o sustavu državne uprave. Način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama u tijelima državne uprave određuje se uredbom Vlade kojom se uređuje unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave.

Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Općine i gradovi, u svom samoupravnom djelokrugu, obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, dok županije obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značaja. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj)

---

<sup>6</sup>Zakon o sustavu državne uprave (dalje: ZOSDU), NN 150/11

<sup>7</sup>Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave (dalje: Zakon), NN 150/11, 22/12

samoupravi<sup>8</sup> utvrđena su područja koja spadaju u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) i županija.

---

<sup>8</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15

## 9. ZAKLJUČAK

Tranzicija je prijelazno razdoblje, odnosno razdoblje prestanka jednoga sustava i početak drugoga, pojam kojim se označavaju tzv. tranzicijske zemlje, zemlje koje su u prijelazu iz planskog gospodarstva u tržišno gospodarstvo, tj. iz socijalizma u parlamentarnu demokraciju, ekonomska pretvorba netržišnih gospodarstava u tržišna, osobito bivših socijalističkih država. Tranzicija je prijelaz iz nedemokratskih u demokratske režime. Najprije u Latinskoj Americi i Južnoj Europi, a poslije 1989. u srednjoj, istočnoj i jugoistočnoj Europi. Kao svjetski proces započeo je 90-ih godina 20. stoljeća, a u nekim je zemljama, kao npr. u Hrvatskoj zastupljen sve do danas. Tranzicija je pojam koji se u hrvatskoj sociologiji i politologiji prije 1989. godine nije koristio. Tranzicija poimana kao razdoblje između propasti starog sustava i učvršćenja novoga, demokratskog sustava ispunjena je transformacijskim procesima. No, društvenu stvarnost tranzicijskih društava može obilježivati i stanje, a ne nužno kretanje, u stanovitom stupnju i regresija, ne samo društveni napredak. Za vrijeme trajanja tranzicije pravila političke igre nisu posve definirana, tako da konsolidacija demokratskog sustava nije uvijek izvjestan ishod tranzicijskih promjena. Demokratizacija označuje i društvenu modernizaciju putem političkog razvoja. Taj se razvoj očituje kroz povećanje sposobnosti političke vlasti u posredovanju različitih političkih interesa - kroz veću strukturnu diferencijaciju, bolju funkcionalnost i povezanost svih sudjelujućih institucija i organizacija, kroz povećanje djelotvornosti sustava - povećanje kapaciteta političkog sustava u upravljanju javnim poslovima, kontroliranju sukoba i zadovoljenju zahtjeva građana, te kroz sve veći i masovniji građanski aktivizam - rast političke participacije i povećanje osjetljivosti za građanska prava. Građani mogu biti nezadovoljni načinom kako demokracija djeluje u njihovoj zemlji, no unatoč tome duboko skloni načelima demokracije i bez želje da ohrabruju bilo koji drugi oblik vladavine. Samo kad potpora demokraciji postane intrinzična i bezuvjetna, demokracija može biti smatrana konsolidiranom i sigurnom. Da bi društvo bilo demokratsko, a to znači da bi se građani zaštitili od mogućih zlouporaba političke vlasti i očuvali svoja prava, potrebno je osigurati mehanizme kojima će konkretna politička vlast biti stalno na kušnji. Ona mora stalno i iznova zadobivati povjerenje temeljem svojeg djelovanja. Kad to djelovanje ne korespondira s temeljnim društvenim vrijednostima i općom političkom voljom, povjerenje se gubi, a vlast snosi političke konzekvence, tj.

odstupa s vlasti. Tako se uspostavlja institucionalizirano nepovjerenje kao bitan mehanizam demokratskog funkcioniranja političke vlasti, tj. kao mehanizam ograničenja i kontrole njezina djelovanja od strane građana, te istodobno i kao trajna vrijednost, odnosno moralni imperativ, koji nužno mora stajati iznad vlasti - na svim razinama. Pritom se ponovno potvrđuje sva nužnost i nezamjenjivost demokratskih metoda pri konstituciji demokratskog sustava u tranzicijskim društvima jer u suprotnom, kao što društvena stvarnost konkretnih tranzicijskih društava pokazuje, rezultat je nedemokratska politička praksa koja ne potiče, nego priječi razvoj demokratske političke kulture. tranzicija nije jednoznačan i predvidiv proces društvenog razvoja koji postsocijalistička društva nužno vodi iz autoritarnog k demokratskom poretku. Riječ je o složenom procesu s različitim pravcima razvoja i različitim ishodima od kojih je demokratski poredak samo jedan od mogućih, unatoč formalnoj normativnoj i institucionalnoj demokratskoj konstituciji svih tranzicijskih društava. Problemi demokratske legitimacije i djelotvornog funkcioniranja demokratskog sustava pokazuju se kao ključni u procesu demokratske konsolidacije gotovo svih postsocijalističkih društava. Pokazuje se da konsolidacija demokracije ne ovisi samo o formalnoj demokratskoj konstituciji i socioekonomskim činiteljima, nego poglavito o sociokulturnim činiteljima - osobito subjektivnim orijentacijama građana prema političkom sustavu, odnosno o političkoj kulturi društva. Premda su mnogi domaći ekonomski teoretičari, prije desetak, i više godina, upozoravali na nedostatke i krizu neoliberalnog modela tranzicije, kreatori ekonomske politike u Hrvatskoj jasno su priznali postojanje krize tek krajem 2008., i tek tada su pokrenute nove ekonomske i političke rasprave o izlazu iz krize. Nešto prije toga, a naročito poslije toga, u traženju izlaza iz ekonomske krize, obnavlja se interes za političku ekonomiju. Oporavak gospodarstva i dinamike rasta kriterij je prosudbe efikasnosti tranzicijskog procesa. Na osnovi toga vidljivo je da je tranzicijska kriza u Hrvatskoj znatno dublja nego u ostalim naprednijim tranzicijskim zemljama. Razlog je tome neadekvatna makroekonomska politika, posebno u monetarno-kreditnom i bankarskom sustavu te je potreban zaokret u makroekonomskoj politici, posebno monetarnokreditnoj. Dosegnuta razina institucionalnog restrukturiranja u Hrvatskoj primjerena je ostalim naprednijim tranzicijskim zemljama kao što su Češka, Poljska, Mađarska, Slovačka i Slovenija što je silno važna činjenica, po stupnju privatizacije je u skupini razvijenih tranzicijskih zemalja, iako na nešto nižoj razini, dok po općoj mjeri napretka u reformskim procesima Hrvatska sasvim dobro stoji.

*D. Veselić*

## LITERATURA

1. Ilišin V., Demokratska tranzicija u Hrvatskoj, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, Zagreb, 1998.
2. Kasapović, M., Demokratska tranzicija u Istočnoj Europi, Demokratska tranzicija i političke institucije u Hrvatskoj, Zagreb, 1996.
3. Maldini P., Političko-kulturalni preduvjeti demokratizacije, Sveučilište u Dubrovniku, Dubrovnik, 2006.
4. Ramet P. S., i Matić D., DEMOKRATSKA TRANZICIJA U HRVATSKOJ, Transformacija vrijednosti, obrazovanje, Alineja, Zagreb, 2006.
5. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/1990.
6. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14
7. Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11
8. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave NN 150/11, 22/12
9. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15
10. Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske, dokument koji je donio Sabor Republike Hrvatske 25. lipnja 1991. godine, na temelju članka 140. stavka I. Ustava Republike Hrvatske
11. Vlada Republike Hrvatske, Prijedlog nacionalne strategije razvojne suradnje Republike Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Zagreb, 2015.
12. Republika Hrvatska, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, <http://www.mvep.hr.>, (20.07.2017.)