SABOR NARODNE REPUBLIKE HRVATSKE: ORGANIZACIJA I DJELOVANJE (1945. – 1953.)

Bukvić, Nenad

Doctoral thesis / Disertacija

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Department of Croatian Studies / Sveučilište u Zagrebu, Hrvatski studiji**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:111:013994

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
HRVATSKI STUDIJI
UNIVERSITY OF ZAGREB
CENTER FOR CROATIAN STUDIES

Repository / Repozitorij:

Repository of University of Zagreb, Centre for Croatian Studies

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Sveučilište u Zagrebu

Hrvatski studiji

Nenad Bukvić

SABOR NARODNE REPUBLIKE HRVATSKE: ORGANIZACIJA I DJELOVANJE (1945. – 1953.)

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2017.

Sveučilište u Zagrebu

Hrvatski studiji

Nenad Bukvić

SABOR NARODNE REPUBLIKE HRVATSKE: ORGANIZACIJA I DJELOVANJE (1945. – 1953.)

DOKTORSKI RAD

Mentor: dr. sc. Zdenko Radelić

Zagreb, 2017.

University of Zagreb

Centre for Croatian Studies

Nenad Bukvić

PARLIAMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CROATIA: ORGANIZATION AND ACTIVITY (1945 – 1953)

DOCTORAL THESIS

Supervisor: Zdenko Radelić, Ph. D.

Zagreb, 2017

SAŽETAK

U legitimiranju komunističke vlasti u Hrvatskoj/Jugoslaviji nakon Drugog svjetskog rata važnu ulogu imale su i tradicionalne institucije zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti. Njihovo oblikovanje u Federalnoj Državi/Narodnoj Republici Hrvatskoj započelo je 1943. te je nastavljeno do donošenja Ustava NRH 18. siječnja 1947., kojim dobivaju ustavnu potvrdu. U odnosu na njihove ustavne pozicije, u dosadašnjim istraživanjima poslijeratnog političkog sustava u Hrvatskoj zaključeno je da su stvarnu vlast i monopol odlučivanja imala najviša tijela KPJ, tj. KPH. Pri tome stvarni položaj i uloga središnjih državnih tijela u funkcioniranju političkog sustava vlasti u Hrvatskoj nakon 1945. do sada nisu sustavno istraženi te se ovim radom daje doprinos na tom području. Prezentiraju se rezultati istraživanja organizacije i djelovanja Sabora NRH u sustavu vlasti u Hrvatskoj u razdoblju formalnog federalizma i stvarnog centralizma (1945. – 1953.). Postavljeno je više istraživačkih ciljeva: odnos između njegova formalnog ustavnog (*de iure*) i stvarnog (*de facto*) položaja u sustavu vlasti, ustroj, sastav, zakonodavna djelatnost i druge funkcije, odnosi s KPH/SKH i republičkim institucijama vlasti, te utjecaj njegova djelovanja na svakodnevni život stanovništva. Njegova organizacija i djelovanje uspoređeni su s organizacijom i djelovanjem Narodne skupštine FNRJ, institucija zakonodavne vlasti drugih jugoslavenskih republika, te drugih država u kojima je bila uspostavljena komunistička vlast, ponajprije Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike (RSFSR) i Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (SSSR). Postavljeno je nekoliko hipoteza koje su istraživanjem i potvrđene: ustavni položaj vrhovnog tijela državne vlasti u Hrvatskoj Sabor NRH nije ostvarivao u praksi; bio je organiziran po uzoru na Narodnu skupštinu FNRJ; njegova zakonodavna djelatnost nije uključivala stvarnu raspravu, već samo formalno normiranje prethodno definiranih političkih ciljeva i ideja KPH/SKH; u Saboru NRH nije bilo pluralizma političkoga mišljenja; građani su se obraćali Saboru NRH prvenstveno s ciljem ostvarivanja osobnih prava, ponajprije socijalnih. Osnovne metode korištene u istraživanju su kritička analiza izvora i komparativna metoda. Rezultati su prezentirani kombinacijom tematskog i kronološkog pristupa, a u pojedinim poglavljima sistematizirani su u obliku grafičkih i tabličnih prikaza. Doktorskim radom daje se doprinos boljem poznavanju institucija i političkog sustava vlasti FD/NRH u razdoblju 1945. – 1953. Istraživanje može biti poticaj sličnim istraživanjima i u drugim bivšim jugoslavenskim republikama. Omogućuje se usporedba s političkim sustavima vlasti u drugim europskim državama u kojima je bila uspostavljena komunistička vlast.

Ključne riječi: Hrvatska, Jugoslavija, ZAVNOH, Ustavotvorni sabor NRH, Sabor NRH, Narodna skupština FNRJ, KPJ, KPH, Ustav NRH 1947., Ustav FNRJ 1946., središnja tijela vlasti, zakonodavna vlast, povijest institucija, razdoblje 1945. – 1953.

SUMMARY

The important role in legitimising the communist system of government in Croatia/Yugoslavia after the Second World War was played by the traditional institutions of legislative, executive and judicial government. Their organization in Federal State / People's Republic of Croatia began in 1943, and continued until the Constitution of the People's Republic of Croatia adoption on 18th January 1947, which gave them constitutional confirmation. As the supreme state governing institutions were declared People's Republic of Croatia's Parliament and its Presidium; Government of the People's Republic of Croatia was declared as the supreme executive and administrative governing institution, and Supreme Court of the People's Republic of Croatia was declared as the supreme judicial institution.

In relation to their constitutional position, in previous researches of post-war political system in Croatia, was concluded that the real authority and decision-making monopoly had the highest body of the Communist Party of Yugoslavia, ie. Communist Party of Croatia. In doing so, the actual position and the role of republic governmental institutions in the communist system of government in Croatia after 1945 haven't been systematically researched, and this doctoral thesis makes a contribution in this scope.

The doctoral thesis presents the results of researching the organisation and activity of People's Republic of Croatia's Parliament during the period of formal federalism and actual centralism (1945 – 1953). The aim is to explain the realation between the constitutional and actual position of the Parliament in the communist system of government, its structure, composition, legislative activity, relations with the Communist Party of Croatia/League of Communists of Croatia and republic governmental institutions, as well as the influence of its activities on everyday lives of the population. Parliament's organisation and activity is also compared to the organisation and activity of the National Assembly of Yugoslavia, as well as with legislative institutions of the former Yugoslavian republics and other European states with established communist rule, primarily Russian Soviet Federative Socialist Republic (RSFSR) and Union of Soviet Socialist Republics (USSR).

A number of hypotheses are confirmed by research: the constitutional position of the supreme state governing institution, Parliament of the People's Republic of Croatia didn't achieve in practice; it was organized on the model of the National Assembly of Yugoslavia; its legislative activity didn't include the actual debate, but only a formal adoption and promulgation of pre-defined political goals and ideas of the Communist Party of Croatia/League of Communist of Croatia; in People's Republic of Croatia'a Parliament, there

wasn't pluralism of political opinion; citizens addressed the Parliament, primarily with the aim of solving personal problems, especially social.

Main methods used in research were critical analysis of resources (notably original, unpublished archival documents) and comparative method. The research results are presented by a combination of thematic and chronological approach. In certain chapters, they are systematized in the form of graphical and tabular overviews.

Doctoral thesis is structured as follows. In the first, introductory chapter are explained the research topic, main goals, hypotheses and scientific contribution, methodology, as well as literature and resources used in the research. The chapter gives an overview of the previous researches relevant to the topic, and the classification of legislatures in such researches. The second chapter gives an overview of the Yugoslav/Croatian communist system of government and the position of legislatures in this system in theory. There are explained the main characteristics of the then revolutionary ideology of the ruling Communist Party, as well as formal constitutional provision. They are compared with the main characteristics of the Soviet communist system of government. It also gives an overview of the classical Marxist theory about the state, government and legislatures, and demonstrates how it was used in the writings and speeches of Yugoslav theoreticians and politicians. The third and fourth chapter give an overview of the People's Republic of Croatia's Parliament organization and activity in practice, divided into two chronological periods: until the adoption of the People's Republic of Croatia's Constitution in January 1947, and thereafter up in 1953. The fifth, concluding chapter, summarizes the main research results. Chapter six contains several appendixes: the results of parliamentary elections in Croatia 1946, 1947 and 1950; a list of councilors, ie. representatives in State Anti-fascist Council for the National Liberation of Croatia and in People's Republic of Croatia's Parliament 1943 – 1953; a list of members of the Presidium of the Parliament of the People's Republic of Croatia 1945 – 1953; a list of representatives from Croatia in Constituent Assembly of the Democratic Federal Yugoslavia / National Assembly of the Federal People's Republic of Yugoslavia 1945 – 1953; a list of laws adopted by the National Assembly of the Federal People's Republic of Yugoslavia 1946 – 1953; a list of tables and figures used in doctoral thesis). Seventh chapter contains a list of sources and literature used in the research.

Doctoral thesis contributes to better understanding of institutions and the political system of government in Croatia in the period 1945 – 1953. Comparative approach in the presentation of research results, gives a contribution to knowledge of the political system of government and central governing institutions in the former Yugoslavia, as well in the other

former Yugoslavian republics. At the same time, it can be a impulse for similar researces in those states. It also enables comparation with the political systems of government and legislatures in other European states with established communist rule. Through the analysis of the influence of its activities on everyday lives of the population, it gives contribution to the history of everyday life in communist Croatia and Yugoslavia.

Keywords: Croatia, Yugoslavia, State Anti-fascist Council for the National Liberation of Croatia, Constituent Parliament of the People's Republic of Croatia, Parliament of the People's Republic of Croatia, National Assembly of the Federal People's Republic of Yugoslavia, Constitution of the People's Republic of Croatia 1947, Constitution of the Federal People's Republic of Yugoslavia 1946, central governing institutions, legislative governance, history of institutions, period 1945 – 1953.

SADRŽAJ

1. UVOD ... 1

1.1. Tema istraživanja ... 1

1.2. Ciljevi, hipoteze i znanstveni doprinos ... 3

1.3. Metodološki pristup ... 5

1.4. Izvori i literatura ... 6

1.5. Pregled dosadašnjih istraživanja teme ... 7

1.6. Klasifikacija parlamentarnih institucija u dosadašnjim istraživanjima ... 16

2. DEKLARATIVNO, TEORIJSKO I NORMATIVNO ODREĐENJE JUGOSLAVENSKOG/HRVATSKOG KOMUNISTIČKOG SUSTAVA VLASTI I PARLAMENTARNIH INSTITUCIJA (1945. – 1953.) ... 25

2.1. Marksizam kao politička i državna ideologija ... 26

2.2. Revolucionarna ideologija KPJ/KPH ... 38

2.2.1. Od osnivanja do dolaska na vlast (1919. – 1945.) ... 39

2.2.2. Od dolaska na vlast do sukoba s Informbiroom: prve godine „izgradnje narodne vlasti“ (1945. – 1948.) ... 43

2.2.3. Od sukoba s Informbiroom do prve ustavne reforme (1948. – 1953.) ... 55

2.3. Jugoslavenski/hrvatski ustavni poredak 1946. – 1953. ... 68

2.3.1. Ustav FNRJ iz 1946. ... 68

2.3.2. Ustav NRH iz 1947. ... 79

2.3.3. Ustavi drugih jugoslavenskih republika ... 87

2.3.4. Osnovna načela jugoslavenskog/hrvatskog ustavnog poretka (1946. – 1953.) ... 90

2.3.5. Preuzimanje sovjetskih ustavnih normi i načela ... 102

2.4. Obilježja jugoslavenskog/hrvatskog političkog sustava ... 114

2.5. Skupštinski sustav ... 128

3. SABOR DO DONOŠENJA USTAVA NRH (1945. – 1947.) ... 135

3.1. ZAVNOH (1943. – 1945.) ... 136

3.1.1. ZAVNOH kao Sabor hrvatskog partizanskog pokreta ... 137

3.1.2. Organizacija ZAVNOH-a ... 146

3.1.3. Zakonodavna djelatnost ZAVNOH-a ... 155

3.2. Narodni sabor Hrvatske/Sabor NRH (1945. – 1946.) ... 167

3.2.1. Organizacija i sastav ... 167

3.2.2. Djelovanje Predsjedništva/Prezidijuma ... 170

3.2.3. Zasjedanje Sabora 26. – 30. kolovoza 1946. ... 179

3.3. Ustavotvorni sabor (28. studenoga 1946. – 18. siječnja 1947.) 183
3.3.1. Djelokrug Ustavotvornog sabora 184
3.3.2. Izbori za Ustavotvorni sabor 185
3.3.3. Organizacija Ustavotvornoga sabora 199
3.3.4. Pregled rada Ustavotvornoga sabora na sjednicama 204
3.3.4.1. Rezolucija o savjetodavnom pravu glasa u Ustavotvornom saboru predstavnika Istre i Rijeke 205
3.3.4.2. Odobrenje rada dotadašnjih predstavničkih tijela 206
3.3.4.3. Donošenje Zakona o Prezidijumu Ustavotvornog sabora 206
3.3.4.4. Prihvaćanje ostavke Vlade 207
3.3.4.5. Donošenje Ustava NRH 208
4. SABOR NAKON DONOŠENJA USTAVA NRH 1947. – 1953. 223
4.1. Izbori za Sabor održani 1947. i 1950 223
4.1.1. Izbori na području pripojenom Hrvatskoj na osnovu Mirovnog ugovora s Italijom zaključenog u Parizu 10. veljače 1947. 223
4.1.2. Izbori za Sabor drugoga saziva održani 5. studenoga 1950 226
4.2. Organizacija Sabora 232
4.2.1. Poslovnici 232
4.2.2. Predsjedništvo Sabora 235
4.2.3. Radna tijela Sabora 237
4.2.4. Stručne službe (administracija) Sabora 243
4.2.5. Usporedba s organizacijom Narodne skupštine FNRJ 244
4.3. Saborski zastupnici 247
4.3.1. Dobna struktura 248
4.3.2. Spolna struktura 250
4.3.3. Nacionalna struktura 258
4.3.4. Obrazovna struktura 261
4.3.5. Socijalno porijeklo i zanimanje saborskih zastupnika 267
4.3.6. Politička struktura zastupnika 273
4.3.7. Prava i obveze saborskih zastupnika 277
4.3.7.1. Zastupnički imunitet i slučajevi njegova ukidanja 277
4.3.7.2. Pravo zastupnika na ostavku i pravo birača na njihov opoziv 284
4.3.7.3. Obveza prisustvovanja sjednicama Sabora 286

4.3.7.4. Disciplinske kazne zbog povrede reda na sjednicama i u zgradi Sabora 287
4.3.7.5. Materijalna prava saborskih zastupnika 287
4.3.8. Zastupljenost saborskih zastupnika u Narodnoj skupštini FNRJ 292
4.4. Razgraničenje poslova Sabora i Narodne skupštine FNRJ 293
4.5. Pregled rada Sabora i saborskih tijela u sjednicama 299
4.6. Pregled zakonodavne djelatnosti Sabora 305
4.7. Odnos Sabora s KPH/SKH i državnim, političkim tijelima vlasti 326
4.7.1. Sabor kao transmisija KPH/SKH 327
4.7.2. Odnos Sabora s republičkim tijelima vlasti 334
4.8. Utjecaj Sabora na svakodnevni život stanovništva 342
4.8.1. Komunikacija Sabora i građana 343
4.8.2. Propaganda i primjena novog revolucionarnog zakonodavstva 354
5. ZAKLJUČAK 369
6. PRILOZI 384
6.1. Rezultati izbora za Ustavotvorni sabor održanih 10. studenoga 1946. 384
6.2. Rezultati izbora za Sabor održanih 30. studenoga 1947. na teritoriju Istre, Rijeke, Zadra i Lastova 398
6.3. Rezultati izbora za Sabor održanih 5. studenoga 1950. 400
6.4. Popis vijećnika ZAVNOH-a i zastupnika Sabora, 1943. – 1953. 416
6.5. Popis članova Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske/Prezidijuma Sabora NRH 1945. – 1953. 428
6.6. Popis zastupnika iz Hrvatske u Ustavotvornoj skupštini DFJ/Narodnoj skupštini FNRJ, 1945. – 1953. 430
6.7. Popis saveznih zakona donijetih u dva saziva Narodne skupštine FNRJ, 1946. – 1953. 434
6.8. Popis tabela i slika 445
7. IZVORI I LITERATURA 447
7.1. Arhivsko gradivo 447
7.2. Objavljeni izvori 448
7.3. Akti objavljeni u službenim listovima 450
7.4. Literatura 455
ŽIVOTOPIS AUTORA S BIBLIOGRAFIJOM RADOVA 469

1. UVOD

1.1. Tema istraživanja

U doktorskom radu prikazat ću rezultate istraživanja organizacije i djelovanja Sabora Narodne Republike Hrvatske (dalje: Sabor) u komunističkom sustavu vlasti u Hrvatskoj u razdoblju 1945. – 1953. S obzirom na to da je Hrvatska bila u sastavu Federativne Narodne Republike Jugoslavije (dalje: FNRJ) kao savezne države, organizaciju i djelovanje Sabora analizirao sam u širem kontekstu, ponajprije u usporedbi s organizacijom i djelovanjem Narodne skupštine FNRJ i skupština drugih republika jugoslavenske federacije (Ljudska skupščina LR Slovenije, Narodna skupština NR Bosne i Hercegovine, Narodna skupština NR Crne Gore, Narodna skupština NR Srbije, Narodneto sobranie NR Makedonije). Gdje je to, na osnovnu dostupne bibliografije bilo moguće, organizaciju i djelovanje Sabora usporedio sam s obilježjima najviših predstavničkih i zakonodavnih tijela u drugim europskim državama u kojima je u tom razdoblju bila uspostavljena komunistička vlast, a ponajviše onih u Savezu Sovjetskih Socijalističkih Republika (dalje: SSSR).

Istraživanje sam vremenski ograničio na razdoblje 1945. – 1953. No, za cjelovitu obradu teme, bilo je potrebno ukratko opisati i rad Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (dalje: ZAVNOH) od njegova konstituiranja 1943. do Četvrtog zasjedanja u Zagrebu 25. srpnja 1945., na kojem mijenja ime i od tada nastavlja s radom kao Narodni sabor Hrvatske. Istraživanje je omeđeno sa 1953. godinom, kada je 16. rujna Sabor raspušten u trećoj godini svojega mandata zbog provođenja izbora i konstituiranja u skladu s odredbama novog Ustavnog zakona NRH o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti (dalje: Ustavni zakon NRH). Njegovim donošenjem prestale su vrijediti odredbe Ustava NRH od 18. siječnja 1947. koje su se odnosile na Sabor i Prezidijum Sabora kao najviša tijela državne vlasti u Hrvatskoj, te su zamijenjene novim ustavnim rješenjima koja su određivala djelokrug i ovlasti Sabora koji od tada djeluje kao dvodomno tijelo. Došlo je i do bitnih promjena u organizaciji izvršne vlasti. Uvedena je institucija Izvršnog vijeća Sabora, a ukinuti su Prezidijum Sabora i Vlada. Zadani vremenski okvir može se podijeliti na dva uža vremenska razdoblja: od 1945. do donošenja Ustava NRH 1947., odnosno od donošenja Ustava NRH 1947. do raspuštanja Sabora prema odredbama Ustavnog zakona NRH iz 1953. Daljnja kronološka podjela unutar ova dva razdoblja

obuhvaća djelovanje Narodnog sabora Hrvatske / Sabora NRH (25. srpnja 1945. – 26. rujna 1946.), Ustavotvornog sabora NRH (28. studenoga 1946. – 18. siječnja 1947.), Sabora NRH prvoga saziva (20. siječnja 1947. – 11. rujna 1950.) i Sabora NRH drugoga saziva (2. prosinca 1950. – 16. rujna 1953.).

Odabrane granične godine istraživanja odgovaraju periodizaciji razdoblja komunističke Hrvatske, određenoj u najvećem broju radova prema ustavnim razdobljima.[1] Postoje i stajališta da prvo ustavno razdolje ne traje do donošenja Ustavnog zakona NRH 1953., već do donošenja Ustava SRH 1963., jer Ustav NRH iz 1947. nije bio potpuno ukinut.[2] Međutim, periodizaciju čija je granična godina donošenje Ustavnog zakona NRH 1953., za temu rada smatram relevantnom iz više razloga.

Analizirano razdoblje obilježio je centralistički način upravljanja i politički sustav vlasti izgrađivan po uzoru na SSSR. Prekid uskih veza sa SSSR-om i drugim europskim „narodnim demokracijama" do kojega je došlo 1948. (sukob s Informbiroom), utjecao je i na daljnji razvoj jugoslavenskog, a u sklopu njega i hrvatskog društveno-političkog sustava. Na ideološko-teorijskom planu došlo je do kritike staljinizma i sustava vlasti SSSR-a, što je rezultiralo „vraćanjem izvornim idejama klasika marksizma", napuštanjem državno-centralističkog sustava upravljanja i oblikovanjem društveno-političkog sustava zasnovanog na ideji radničkog samoupravljanja. Traženje „vlastitog puta u socijalizam" rezultiralo je promjenama u društveno-ekonomskom i političkom sustavu, koje su potvrđene Ustavnim zakonom NRH iz 1953. On je sadržavao nova ustavna rješenja o organizaciji najviših tijela političke vlasti, uključujući i nova rješenja koja su određivala djelokrug, ovlasti, strukturu i sastav Sabora. U razdoblju 1953. – 1963. činili su ga Republičko vijeće birano od svih građana i Vijeće proizvođača birano od zaposlenika, čime Sabor po prvi puta postaje dvodomno tijelo. Od 1963. činilo ga je pet vijeća, a od 1974. tri vijeća.

To razdoblje čini zatvorenu cjelinu i stoga što se u njemu, posebno u prvim poslijeratnim godinama „izgradnje narodne vlasti" u skladu s revolucionarnom ideologijom, mogu vidjeti najveće razlike u odnosu na predratno društveno-političko uređenje Kraljevine Jugoslavije. Nastavljajući kontinuitet odluka koje su donijeli Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije (dalje: AVNOJ), odnosno ZAVNOH i druga republička antifašistička

[1] Marina ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, „Prilog poznavanju institucija: Sabor Narodne Republike Hrvatske saziv 1953-1963.", *Arhivski vjesnik*, 45/2002., 83.-84.

[2] Josip MIHALJEVIĆ, „Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946. – 1974.", *Časopis za suvremenu povijest*, 43/2011., br. 1, 25.; Josip MIHALJEVIĆ, *Odnos vlasti i pojedinca u Hrvatskoj od 1958. do 1972.: doktorski rad*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015., 42.

vijeća, tada su postavljeni temelji novog društveno-ekonomskog i političkog uređenja koje se je kasnijim ustavnim promjenama dalje nadograđivalo.

1.2. Ciljevi, hipoteze i znanstveni doprinos

Istraživanju teme pristupio sam sveobuhvatno. Cilj je bio istražiti i objasniti različite aspekte organizacije i djelovanja Sabora u tom razdoblju, te sam postavio više istraživačkih ciljeva: odnos između njegova formalnog ustavnog (*de iure*) i stvarnog (*de facto*) položaja u sustavu vlasti, ustroj, sastav (struktura izabranih zastupnika), zakonodavna djelatnost i druge funkcije, odnosi s Narodnom skupštinom FNRJ, Komunističkom partijom Hrvatske (dalje: KPH) / Savezom komunista Hrvatske (dalje: SKH) i republičkim institucijama vlasti, te utjecaj njegova djelovanja na svakodnevni život stanovništva. Slijedi njihovo detaljnije obrazloženje.

Prvim poslijeratnim Ustavom NRH od 18. siječnja 1947., Sabor i Prezidijum Sabora utvrđeni su kao najviša tijela državne vlasti, Vlada je utvrđena kao najviše izvršno i upravno tijelo državne vlasti, a Vrhovni sud kao najviše tijelo sudbene vlasti. No, u dosadašnjim istraživanjima poslijeratnog političkog sustava u Jugoslaviji i Hrvatskoj, zaključeno je da su stvarnu vlast i monopol odlučivanja imala najviša tijela Komunističke partije Jugoslavije (dalje: KPJ), odnosno KPH.[3] Pri tome stvarni položaj i uloga navedenih središnjih institucija u funkcioniranju političkog sustava vlasti u Hrvatskoj nakon 1945., uključujući i Sabor, nisu sustavno istražene teme. Stoga navedeno postavljam kao jedan od istraživačkih ciljeva, kako bih objasnio koje je od ustavom dodijeljenih funkcija Sabor u stvarnosti obavljao, na koji način i u kojoj mjeri, a koje nije mogao ostvariti.

Analizirao sam ustroj Sabora (Predsjedništvo, radna tijela, administrativne službe) i način rada, te ga usporedio s ustrojem i načinom rada Narodne skupštine FNRJ. Dao sam pregled rezultata izbora, strukture izabranih zastupnika (dobna, spolna, nacionalna, obrazovna, socijalno porijeklo i zanimanje, politička struktura) po sazivima te opisao njihova

[3] Npr.: Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga. Socijalistička Jugoslavija 1945-1988.*, Nolit, Beograd, 1988.; Jože PIRJEVEC, *Jugoslavija 1918-1992. Nastanek, razvoj ter razpad Karadjordjevićeve in Titove Jugoslavije*, Založba Lipa, Koper, 1995.; Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, Naklada P.I.P. Pavičić, Zagreb, 1998.; Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, Golden marketing, Zagreb, 1999.; Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945. – 1991.: od zajedništva do razlaza*, Školska knjiga – Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2006.; Ivo GOLDSTEIN, *Hrvatska 1918-2008*, Novi Liber – Europapress holding, Zagreb, 2008.; Tatjana ŠARIĆ, *Položaj i uloga omladine i omladinskih organizacija u FH/NRH 1945.-1954.: doktorski rad*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2011.

prava i dužnosti. Kroz izlaganja zastupnika na sjednicama Sabora i njegovih radnih tijela, analizirao sam njihovo viđenje parlamentarizma i uloge Sabora kao predstavničkog tijela u društvenim i političkim procesima toga vremena. Istražio sam i odnos između saborskih zastupnika i njihovih birača, te mehanizme izražavanja interesa birača u radu Sabora. Analizirao sam zakonodavnu i druge funkcije Sabora, te objasnio na koji je način kroz te funkcije bio uključen u društvene i političke procese u Hrvatskoj u to vrijeme.

Istražio sam i odnos s drugim institucijama na saveznoj i republičkoj razini. U odnosu prema Narodnoj skupštini FNRJ i skupštinama drugih federalnih jedinica, razjasnio sam razgraničenje u nadležnosti za obavljanje zakonodavne i drugih funkcija. Objasnio sam koji su zakonodavni poslovi bili isključivo u saveznoj nadležnosti, koji su bili u savezno-republičkoj, a koji u isključivoj republičkoj nadležnosti. Ovakvom analizom htio sam razjasniti u kojoj su mjeri federalne jedinice sudjelovale u donošenju saveznog zakonodavstva, u kojoj mjeri i na kojim područjima su donosile samostalne zakone, a na kojim područjima su njihovi propisi bili u funkciji dopunskog zakonodavstva saveznome zakonodavstvu. Analizirao sam i odnose Sabora s republičkim tijelima izvršne i sudbene vlasti te KPH/SKH. Objasnio sam na koji je način kroz njegovo djelovanje provođena partijska i vladina politika, te u kojoj je mjeri njegova stvarna uloga u političkom sustavu vlasti bila umanjena, odnosno njegove funkcije delegirane u korist tih tijela.

Na osnovu pisanja onodobnog tiska te predstavki građana i organizacija, dao sam osvrt na utjecaj djelovanja Sabora na svakodnevni život. Opisao sam na koji je način novo revolucionarno zakonodavstvo propagirano i primjenjivano u praksi.

U vezi s prethodno izloženim ciljevima, postavio sam nekoliko hipoteza. Temeljna je hipoteza istraživanja da ustavni položaj vrhovnog tijela državne vlasti u Hrvatskoj, Sabor nije ostvarivao u praksi. Druga je hipoteza da je u njegovoj organizaciji i djelovanju, kao i parlamentarnih institucija drugih jugoslavenskih republika preslikan model organizacije i djelovanja Narodne skupštine FNRJ, koji je pak oblikovan po sovjetskom modelu. Treća je hipoteza da zakonodavna djelatnost i druge funkcije koje su Saboru pripadale prema ustavu, nisu uključivale stvarnu inicijativu i raspravu, već su predstavljale samo formalno normiranje prethodno definiranih političkih ciljeva i ideja KPH/SKH, odnosno njezinih najviših tijela u čijim je rukama bilo donošenje najvažnijih političkih odluka. S obzirom na uspostavljeni jednopartijski politički sustav, četvrta je hipoteza da u Saboru niti u „javnosti“ nije bilo prostora za pluralizam političkoga mišljenja. U dijelu koji se odnosi na analizu odnosa između

Sabora i građana, peta je hipoteza da se građani nisu obraćali Saboru s ciljem aktivnoga utjecaja na njegov rad, već s ciljem ostvarivanja osobnih prava, ponajprije socijalnih.

Rezultati istraživanja ove teme, doprinos su boljem poznavanju institucija i političkog sustava vlasti u Hrvatskoj u razdoblju 1945. – 1953. Komparativnim pristupom u njihovu prikazu, daje se doprinos poznavanju političkog sustava i institucija vlasti u FNRJ, ali i drugim jugoslavenskim republikama. Istraživanje može biti poticaj sličnim istraživanjima i u tim državama. Ono daje podlogu i za usporedbu s političkim sustavima i parlamentarnim institucijama u drugim europskim državama u kojima je bila uspostavljena komunistička vlast. Kako Sabor nisam obradio samo s aspekta povijesti jedne institucije, već ga smještam u širi okvir društveno-političkih zbivanja toga vremena, rezultati istraživanja doprinos su širenju spoznaja i o tim temama. Kroz obradu pojedinih aspekata vezanih uz svakodnevni život, daje se prilog povijesti svakodnevice u komunističkoj Hrvatskoj i Jugoslaviji.

1.3. Metodološki pristup

Osnovne metode koje sam koristio u istraživanju su kritička analiza izvora i komparativna metoda. Kritička analiza izvora i njihovo razumijevanje u kontekstu u kojem su nastali, pokazali su se kao nezaobilazna metoda iz više razloga. Arhivsko gradivo koje svjedoči o radu partijskih, središnjih političkih, upravnih i pravosudnih tijela, sačuvano je u velikom opsegu. To pred istraživača stavlja zadatak da odabere one dokumente koji su doista relevantan izvor informacija za zadanu temu. Prilikom analize pojedinačnih dokumenata, bitno je imati u vidu kontekst njihova nastanka, te ih zbog njihovog „samoupravnog jezika“, interpretirati na razumljiv način, bez ideoloških fraza kojima obiluju.[4] Isti pristup potrebno je primijeniti i kod korištenja povijesne, pravne i politološke literature iz toga razdoblja, koja je bila podređena komunističkoj ideologiji te se njezin znanstveni karakter treba uzeti s određenom rezervom.

Komparativnu metodu koristio sam kod usporedbe djelovanja Sabora s djelovanjem Narodne skupštine FNRJ i skupština drugih federalnih jedinica, te kod usporedbe s obilježjima političkih sustava i institucija u drugim europskim državama u kojima je bila uspostavljena komunistička vlast. Taj metodološki pristup široko je prihvaćen u suvremenim

[4] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945. – 1991.*, 12.

istraživanjima parlamentarnih institucija o čemu svjedoči zamjetan broj, ponajprije stranih, komparativnih studija.[5]

Rezultate istraživanja prezentirao sam kombinacijom tematskog i kronološkog pristupa, a u pojedinim poglavljima, te na kraju rada sistematizirao sam ih u obliku grafičkih i tabličnih prikaza. Izvorne citate donosim sa svim izvornim jezičnim, stilskim i gramatičkim obilježjima, a u njima sam ispravio samo očigledne slovne pogreške. Osobe, države ili primjerice nazive novinskih listova, u nabrajanju u pravilu navodim abecedno. Iznimke od tog pravila postoje na mjestima gdje ih nabrajam po važnosti ili kronološki.

1.4. Izvori i literatura

Glavni su mi izvor u istraživanju bili arhivski dokumenti. Najveći dio njih je neobjavljen i nalazi se u arhivskim fondovima Hrvatskog državnog arhiva u Zagrebu. Važan fond je Sabor SRH 1945. – 1982. (HR-HDA-1081). Za zadano razdoblje, sačuvano je više od 25 arhivskih kutija gradiva koje se odnosi na akte i zapisnike sjednica Sabora, te zapisnike, materijale za sjednice, izvještaje i druge dokumente nastale radom njegovih radnih tijela. Sačuvani su i dosjei zastupnika, što mi je omogućilo analizu njihove strukture po više osnova.

Koristio sam i pojedine serije dokumenata u arhivskim fondovima Prezidijum Sabora NRH 1945. – 1953. (HR-HDA-278), Predsjedništvo Vlade NRH 1945. – 1953. (HR-HDA-279), Centralni komitet Saveza komunista Hrvatske 1941. – 1990. (HR-HDA-1220), Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade NRH 1945. – 1946. (HR-HDA-319), Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH 1949. – 1950. (HR-HDA-317) i Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH 1950. – 1953. (HR-HDA-1643). Koristio sam i pojedinačne dokumente iz fondova Vrhovni sud NRH 1945. – 1963. (HR-HDA-1596) i Republička izborna komisija SRH 1945. – 1990. (HR-HDA-1655).

Od objavljenih izvora, koristio sam dokumente ZAVNOH-a, stenografske zapisnike sjednica Sabora i Narodne skupštine FNRJ te zapisnike Politbiroa/Izvršnog komiteta Centralnog komiteta KPH/SKH. Proučio sam i dokumente objavljene u službenim listovima

[5] Npr.: Joel M. OSTROW, *Comparing Post-Soviet Legislatures: a Theory of Institutional Design and Political Conflict*, Ohio State University Press, Columbus, 2000..; David ARTER, *Comparing and Classifying Legislatures*, Routledge, Abingdon – Oxon, 2007.; *Comparative politics. Explaining Democratic Systems* (ur. Judith Bara, Mark Pennington), Sage Publications Ltd, London, 2009.; Kenneth NEWTON, Jan W. VAN DETH, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World. Second edition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.; Lowell BARRINGTON, *Comparative Politics: Structures and Choices. Second Edition*, Cengage Learning, Wadsworth, 2012.

(*Narodne novine NRH*, *Službeni list FNRJ*) ili tiskane kao samostalna izdanja: savezne i republičke propise; poslovnike o radu Sabora, Narodne skupštine FNRJ i njezinih vijeća; odluke o sastavu i imenovanju članova Vlade i drugih tijela; kandidatske liste za izbore i rezultate izbora; odluke Sabora o dodjeli novčane pomoći, zapisnike sjednica Sabora. Koristio sam i objavljene rezultate popisa stanovništva Hrvatske iz 1948. i 1953.

Važan izvor čine i tekstovi u onodobnom tisku. Objavljivani su opširni izvještaji o sjednicama Sabora, Narodne skupštine FNRJ i skupština drugih jugoslavenskih republika, govori, izjave i intervjui istaknutih državnih i partijskih dužnosnika (Josip Broz Tito, Edvard Kardelj, Moša Pijade, Vladimir Bakarić, Marko Belinić, Jakov Blažević, Dušan Brkić, Zlatan Sremec), teorijski tekstovi i komentari pravnih stručnjaka (Ferdo Čulinović, Ivo Krbek, Jovan Stefanović) o obilježjima tadašnjeg jugoslavenskog političkog sustava, te novousvojenih saveznih i republičkih propisa. Veći broj takvih članaka skupljen je u zbirci novinskih isječaka iz jugoslavenskog tiska (hemeroteci) koja čini jednu od serija u fondu Sabor SRH. Koristio sam tekstove objavljene u listovima *Borba*, *Glas rada*, *Naprijed*, *Narodni glas*, *Narodni list*, *Oslobođenje*, *Riječki list*, *Slobodna Dalmacija*, *Slobodni dom* i *Vjesnik*.

Uz literaturu o samoj temi, proučio sam i onu u kojoj se postavlja širi okvir društvenim i političkim procesima u Hrvatskoj i Jugoslaviji u razdoblju 1945. – 1953. Koristio sam i različite pojmovnike i leksikone.

1.5. Pregled dosadašnjih istraživanja teme

Organizacija i djelovanje Sabora u komunističkom razdoblju, nije cjelovito znanstveno obrađena tema. U monografijama i stručnim radovima posvećenim cjelovitom pregledu povijesti Hrvatskoga sabora od srednjeg vijeka do danas, komunističko razdoblje nije opsežnije obrađeno.[6] Recentna istraživanja, ponajprije pravna i politološka, usmjerena su na istraživanja suvremene hrvatske parlamentarne prakse nakon 1990.[7] U pravnim i politološkim časopisima objavljen je veći broj radova o obilježjima hrvatskog parlamentarnog sustava

[6] Npr.: *Hrvatski sabor* (ur. Željko Sabol), Sabor Republike Hrvatske – Nakladni zavod Globus – Školska knjiga, Zagreb, 1995.; Nikša STANČIĆ, „Hrvatski sabor: tradicija parlamentarizma i hrvatska državna i nacionalna suverenost“, *Državnost: časopis za politiku, znanost, kulturu i gospodarstvo*, 2/1998., br. 2, 259.-265.; *Hrvatski sabor* (ur. Neven Budak), Leykam international d.o.o., Zagreb, 2010.

[7] Npr.: *Hrvatska politika 1990. – 2000.: Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj* (ur. Mirjana Kasapović), Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2001.; Sanja BARIĆ, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci – Organizator, Rijeka – Zagreb, 2009.

nakon 1990., s posebnim naglaskom na analizu rezultata parlamentarnih izbora, odnose snaga među parlamentarnim političkim strankama, strukturu zastupnika u pojedinim sazivima, te komparativne analize suvremene hrvatske i europske parlamentarne prakse.[8]

Jedina do sada objavljena monografija u Hrvatskoj u kojoj se opširnije obrađuje povijest Sabora NRH/SRH u komunističkom razdoblju je ona Ive Perića u tri sveska. Treći svezak odnosi se na razdoblje od 1918. do 2000., a djelovanje Sabora u komunističkom razdoblju, kronološki je obrađeno u pet poglavlja.[9] Pregledno su obrađene ustavne promjene u Hrvatskoj i Jugoslaviji i njihov utjecaj na organizaciju i nadležnost Sabora, prikazani su rezultati izbora i popisi saborskih zastupnika po sazivima, odredbe saborskih poslovnika i njegovih vijeća, te tematika saborskih zasjedanja i sadržaj sjednica po sazivima i godinama unutar saziva, s pregledom usvojenih akata. Organizaciju i djelovanje Sabora u dva saziva u razdoblju 1953. – 1963. obradila je u stručnome radu i Marina Štambuk-Škalić.[10] U navedenim radovima daje se opći pregled rada Sabora, njegove formalne nadležnosti i ustroja, bez detaljnije analize stvarnog položaja i uloge u političkom sustavu vlasti. To sam u ovom istraživanju utvrdio kao jedan od osnovnih ciljeva. Potrebu za takvim istraživanjem uočila je i M. Štambuk-Škalić koja je u zaključku svojega rada upozorila da je za utvrđivanje prave uloge Sabora, osim općih podataka o organizaciji i načinu rada, potrebno provesti cjelovitu analizu svih njegovih funkcija, „na temelju koje bi se utvrdilo koje je od tih klasičnih parlamentarnih funkcija Sabor obavljao, a koje zbog zakonitosti političkog sustava tog razdoblja nikako nije mogao obavljati“.[11]

Više je domaćih znanstvenih radova u kojima se pojedini aspekti djelovanja Sabora u zadanom razdoblju obrađuju u kontekstu druge istraživačke teme. Primjer je magistarski rad Ane Holjevac Tuković o institucijama središnjih tijela u Hrvatskoj u razdoblju 1945. – 1953.[12] U tom radu, središnje i upravne institucije u Hrvatskoj, a među njima Sabor i

---

[8] Npr.: Smiljko SOKOL, „Polupredsjednički sustav i parlamentarizam“, *Politička misao*, 29/1992., br. 3, 4.-17.; Mirjana KASAPOVIĆ, „Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi“, *Politička misao*, 34/1997., br. 1, 5.-20.; Vlasta ILIŠIN, „Strukturna dinamika hrvatskog parlamenta“, *Politička misao*, 36/1999., br. 3, 151.-174.; Sanja BARIĆ, „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 6/2006., br. 1, 191.-221.; Vlasta ILIŠIN, „Hrvatski sabor 2003.: obrasci političke regrutacije parlamentarne elite“, *Politička misao*, 44/2007., br. 4, 55.-92.; Krešimir PETKOVIĆ, „Zašto Sabor nije deliberativan“, *Političke analize*, 1/2010., br. 3, 6.-10.; Barbara MAŠIĆ, „Stranačka struktura Hrvatskog sabora 1990.-2010.“, *Pravnik*, 44/2010., br. 89, 67.-82.

[9] Ivo PERIĆ, *Hrvatski državni sabor: 1848. – 2000. Treći svezak: 1918. – 2000*. Hrvatski institut za povijest – Hrvatski državni sabor – Dom i svijet, Zagreb, 2000.

[10] Marina ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, „Prilog poznavanju institucija: Sabor Narodne Republike Hrvatske saziv 1953-1963.“, 83.-102.

[11] Isto, 102.

[12] Ana HOLJEVAC TUKOVIĆ, *Institucije središnjih tijela Narodne Republike Hrvatske 1945.-1953.: magistarski rad*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.

Prezidijum Sabora, metodološki su obrađene prilagođeno zahtjevima arhivske struke. Uz povijesni kontekst, obrađeni su metodologija i sustavi uredskoga poslovanja tih tijela, pravni propisi o njihovu osnivanju i djelokrugu, te arhivsko gradivo nastalo njihovim radom. Tema tog istraživanja nije bila usmjerena na analizu stvarnog položaja, uloge i djelovanja tih institucija u tadašnjem sustavu vlasti.

Izbore za Sabor i njihovu ulogu u legitimiranju komunističkog sustava vlasti istraživala je Katarina Spehnjak.[13] Zaključila je kako su parlamentarne institucije u Jugoslaviji i republikama u njezinu sastavu, kao i u drugim tadašnjim „narodnim demokracijama" ostale sastavni, iako ne bitni, dio legitimacijskog postupka opravdanja vlasti, te da je njihova uloga bila marginalna, manifestacijsko-politička i instrumentalna.[14] Spoznaje o tome proširujem i ovim radom, posebno u poglavljima u kojima opisujem zakonodavnu djelatnost i druge funkcije Sabora, njegove odnose sa saveznim i republičkim političkim tijelima te KPH/SKH.

U istraživanju djelovanja Sabora nakon 1945., važan aspekt je ukidanje stranačkog pluralizma, odnosno uspostava monopola KPH/SKH. Od radova o toj temi, izdvajam knjigu Zdenka Radelića o Hrvatskoj seljačkoj stranci u razdoblju 1941. – 1950., knjigu Berislava Jandrića o organizaciji, ulozi i djelovanju KPH u razdoblju 1945. – 1952., rad istoga autora o promjenama u stranačkoj pripadnosti saborskih zastupnika, članova Prezidijuma Sabora i Vlade, te doktorski rad Anđelka Vlašića o političkom djelovanju Augusta Košutića tijekom Drugog svjetskog rata i poraća.[15]

U dijelu istraživanja o odnosima Sabora i građana, od metodološke je pomoći doktorski rad Josipa Mihaljevića o odnosu vlasti i građana u Hrvatskoj u razdoblju 1958. – 1972.[16] Kako bi prikazao odnos vlasti i građana u razdoblju „dugih šezdesetih" u teoriji i praksi, Mihaljević je, između ostalog, analizirao komunikaciju tijela savezne i republičke vlasti s građanima. Pokazao je na kakve su se sve načine građani obraćali i Saboru, koliko često i s kojim problemima, te na koji je način Sabor na to reagirao. Prikazao je i to kako su

---

[13] Katarina SPEHNJAK, „Funkcioniranje 'plebiscitarne demokracije' u Hrvatskoj 1945.-1952.: (izborni aspekt organizacije legitimacijskog procesa)", *Časopis za suvremenu povijest*, 23/1991., br. 1-3, 215.-242.; Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda: Narodna fronta u politici i kulturi Hrvatske 1945. – 1952*., Hrvatski institut za povijest – Dom i svijet, Zagreb, 2002.

[14] Usp.: Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 49.-54.

[15] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941. – 1950*., Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 1996.; Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom: Komunistička partija Hrvatske 1945.-1952.: organizacija, uloga, djelovanje*, Srednja Europa, Zagreb, 2005.; Berislav JANDRIĆ, „O jednom aspektu uspostave partijskog monopola u Hrvatskoj 1946-1953 : promjene u stranačkoj pripadnosti narodnih zastupnika članova Prezidijuma i Vlade Sabora Narodne Republike Hrvatske", *Radovi – Zavod za hrvatsku povijest*, 31/1998., 141.-152.; Anđelko VLAŠIĆ, *Političko djelovanje Augusta Košutića tijekom Drugog svjetskog rata i poraća (1941.-1964.): doktorski rad*, Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.

[16] Josip MIHALJEVIĆ, *Odnos vlasti i pojedinca u Hrvatskoj od 1958. do 1972.: doktorski rad*.

građani percipirali vlast, koji su bili uzroci obraćanja tijelima vlasti, koji su bili njihovi svakodnevni problemi, te kakva je bila njihova politička kultura.[17] Rezultati istraživanja koje je prezentirao Mihaljević i rezultati istraživanja u okviru ovoga rada, omogućuju usporedbu odnosa vlasti i građana u ta dva uža razdoblja komunističke Hrvatske.

Spoznaje predstavljene u radovima više autora daju širi kontekst istraživanju utjecaja djelovanja Sabora na pojedine društvene skupine (radništvo, mladi, žene) i njegova odnosa prema društveno-političkim organizacijama u kojima su bile okupljene. Izdvajam knjigu Zdenka Radelića i doktorski rad Tomislava Anića o radništvu i sindikatima, doktorski rad Tatjane Šarić o mladima i organizacijama mladih, te radove Lydije Sklevicky i doktorski rad Dijane Dijanić o društveno-kulturalnim aspektima položaja žena.[18] Utjecaj Sabora na svakodnevni život i političku kulturu građana Hrvatske analizirao sam kroz onodobni tisak. U tom je dijelu za ovo istraživanje koristan doktorski rad Lidije Bencetić, u kojem se na osnovu političke karikature u listovima *Borba* i *Vjesnik* donosi komparativna analiza percepcije političkog i društvenog života u Jugoslaviji u razdoblju 1945. – 1962.[19]

Djelovanje ZAVNOH-a, koje smatram da je u ovom radu potrebno ukratko prikazati, istražena je tema. Radovi više autora objavljeni su u zborniku znanstvenoga skupa održanog u Otočcu 1989.[20] Hodimir Sirotković i Nada Kisić-Kolanović autori su više radova o različitim aspektima njegova djelovanja, objavljenih uglavnom u *Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu*, *Časopisu za suvremenu povijest* ili u obliku samostalnih studija.[21] Istraženosti te

---

[17] Isto, 376.

[18] Zdenko RADELIĆ, *Sindikat i radništvo u Hrvatskoj (1945.-1950.)*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2012.; Tomislav ANIĆ, *Radništvo i propaganda: socijalističko takmičenje u Hrvatskoj 1945. – 1952.: doktorska disertacija*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.; Tatjana ŠARIĆ, *Položaj i uloga omladine i omladinskih organizacija u FH/NRH 1945.-1954.: doktorski rad.*; Lydia SKLEVICKY, „Organizirana djelatnost žena Hrvatske za vrijeme narodnooslobodilačke borbe 1941-1945.“, *Povijesni prilozi*, 3/1985., br. 3, 83.-127.; Lydia SKLEVICKY, „Konji, žene, ratovi, itd.: problem utemeljenja historije žena u Jugoslaviji“, u: *Žena i društvo – kultiviranje dijaloga: zbornik radova* (ur. Rade Kalanj, Željka Šporer), Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb, 1987., 51.-60.; Dijana DIJANIĆ, *Društveno-kulturni aspekti položaja žena: Antifašistička fronta žena (1945.-1953.): doktorski rad*, Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.

[19] Lidija BENCETIĆ, *Politička karikatura u listovima Borba i Vjesnik: komparativna analiza percepcije političkog i društvenog života u komunističkoj Jugoslaviji (1945.-1962.): doktorski rad*, Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.

[20] *ZAVNOH 1943. – 1944.: materijali s naučnog skupa održanog u Otočcu 2. i 3. oktobra 1989*. (gl. i odg. ur. Đuro Zatezalo), Historijski arhiv u Karlovcu/Institut za suvremenu povijest u Zagrebu, Karlovac/Zagreb, 1990.

[21] Npr.: Hodimir SIROTKOVIĆ, „Propisi ZAVNOH-a o organizaciji narodne vlasti u prvoj godini njegova djelovanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 17/1967., br. 3-4, 377.-385.; Hodimir SIROTKOVIĆ, „Konstituiranje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske“, *Časopis za suvremenu povijest*, 5/1973., br. 3, 37.-51.; Hodimir SIROTKOVIĆ, „Dogradnja jugoslavenske federacije nakon Drugog zasjedanja AVNOJ-a“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 30/1980., br. 4, 369.-379.; Hodimir SIROTKOVIĆ, „Ustavno i političko značenje drugog zasjedanja AVNOJ-a (u povodu 40. obljetnice)“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 33/1983., br. 1-2, 31.-43.; Hodimir SIROTKOVIĆ, „Državnopravno značenje odluka ZAVNOH-a za izgradnju državnosti Hrvatske u Drugom svjetskom ratu“, *Časopis za suvremenu povijest* 27/1995., br. 3, 507.-520.; Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH: Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog*

teme doprinose i četiri sveska objavljenih dokumenata ZAVNOH-a. Obuhvaćena su ukupno 732 dokumenta, s bilješkama i kazalima.[22]

S obzirom na komparativni pristup, važni su i rezultati istraživanja djelovanja Narodne skupštine FNRJ i skupština republika jugoslavenske federacije. Kao i u Hrvatskoj, i u drugim bivšim jugoslavenskim republikama djelovanje parlamentarnih institucija u komunističkom razdoblju nisu u potpunosti istražene teme, a novija istraživanja usmjerena su na obilježja suvremenog parlamentarizma nakon raspada Jugoslavije i stvaranja samostalnih država.[23]

Ipak, više je naslova koje se može navesti kao podlogu za usporedbu s organizacijom i djelovanjem Sabora. Organizaciju i djelovanje Privremene narodne skupštine DFJ obradio je Rajko Kuzmanović, a o položaju i djelovanju Narodne skupštine FNRJ u političkom sustavu u Jugoslaviji nakon 1945. pisali su Jovan Đorđević, Pavle Nikolić i Milun Perović.[24] Djelovanje Skupštine NR/SR Srbije u komunističkom razdoblju pregledno je obradio Boro Majdanac, a o crnogorskim ustavima, organizaciji i sastavu tijela vlasti, među njima i Skupštine NR/SR

---

oslobođenja Hrvatske: rasprave i dokumenti, Dom i svijet, Zagreb, 2002.; Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ, „ZAVNOH u našoj povijesnoj literaturi. U povodu 30-godišnjice III zasjedanja ZAVNOH-a“, *Časopis za suvremenu povijest*, 6/1974., br. 2, 115.-124.; Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ, „O dosadašnjim istraživanjima narodne vlasti u Hrvatskoj 1941 – 1945.“, *Časopis za suvremenu povijest*, 7/1975., br. 3, 69.-96.; Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ, „Prilog proučavanju narodne vlasti u Hrvatskoj 1943 – 1945.“, *Časopis za suvremenu povijest*, 11/1979., br. 2-3, 103.-124.; Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ, „Vrijednosni principi novoga pravnog poretka u narodnooslobodilačkoj borbi na području Hrvatske 1941 – 1945. godine“, *Časopis za suvremenu povijest*, 16/1984., br. 1, 1.-26.; Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ, „Neki aspekti razvoja prava na oslobođenom teritoriju Hrvatske 1943 – 1945. godine. U povodu 45. godišnjice ZAVNOH-a“, *Časopis za suvremenu povijest*, 19/1987., br. 3, 1.-24.

[22] *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: Zbornik dokumenata 1943*., Institut za historiju radničkog pokreta, Zagreb, 1964.; *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: Zbornik dokumenata 1944. (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske, Zagreb, 1970.; *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: Zbornik dokumenata 1944. (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske, Zagreb, 1975.; *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske, Zagreb, 1985.

[23] Npr.: Valentina RUČNOV, *Razvoj parlamentarizma u ustavnom i političkom sistemu savremene Srbije: doktorska disertacija*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1999.; Olga POPOVIĆ-OBRADOVIĆ, Mijat ŠUKOVIĆ, Veselin PAVIĆEVIĆ, *Parlamentarizam u Crnoj Gori*, CID – SoCEN, Podgorica, 2002.; Dragan BATAVELJIĆ, *Uporedna analiza zakonodavne vlasti bivših jugoslovenskih zemalja*, Pravni fakultet (Institut za pravne i društvene nauke), Kragujevac, 2002.; Drago ZAJC, *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja: (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*, Fakulteta za družbene vede – Založba FDV, Ljubljana, 2011.; *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini* (prir. Saša Gavrić, Damir Banović), Sarajevski otvoreni centar – Fondacija Friedrich-Ebert Stiftung, Sarajevo, 2012.; Jusuf ZEJNELI, *Parlamentarizmi në Republikën e Maqedonisë*, Universiteti Shtetëror i tetovës, Fakulteti juridik, Tetovë, 2013.

[24] Rajko KUZMANOVIĆ, *Privremena narodna skupština DFJ – Od AVNOJ-a do Konstituante –*, „Savremena administracija“, Beograd, 1981.; Jovan ĐORĐEVIĆ, *Kako radi Savezna narodna skupština*, Omladina, Beograd, 1955.; Pavle NIKOLIĆ, *Savezna skupština u ustavnom i političkom sistemu Jugoslavije: prilog pitanju njenog karaktera i položaja*, Izdanje Saveza udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1969.; Milun PEROVIĆ, *Proces političkog odlučivanja u Skupštini SFRJ: doktorska disertacija*, Fakultet političkih znanosti, Beograd, 1979.

Crne Gore pisao je Slobodan Dragović.[25] Od novijih radova o djelovanju Skupštine NR/SR Bosne i Hercegovine nakon 1945. izdvajam rad Vere Katz o ustavno-pravnom i političkom položaju Bosne i Hercegovine prema saveznom ustavu i ustavu te republike iz 1946.[26] Njezino djelovanje u komunističkom razdoblju pregledno je obrađeno i u studiji Edina Radušića i skupine autora iz 2010.[27] Najsustavnija istraživanja o djelovanju parlamentarnih institucija u komunističkom razdoblju provedena su u Sloveniji. Značajne radove o tome napisali su primjerice Peter Vodopivec i Marjetka Rangus, obrađujući postavljene teme u širem kontekstu komunističke Jugoslavije.[28]

U istraživanju djelovanja Sabora nakon 1945. važni su i teorijski radovi o skupštinskom sistemu u Jugoslaviji. Većina njih je iz 1960-ih i 1970-ih, a u suvremenoj ih bibliografiji, uz izuzetak prethodno naznačene studije Marjetke Rangus, ne nalazim. O toj temi pisali su primjerice Balša Špadijer, Leon Geršković, Života Đorđević, Smiljko Sokol, Miodrag Zečević, Milan Matić, Biljana Kašić i Josip Sruk.[29] Njih nadopunjuju i studije tadašnjih pravnih stručnjaka Ferde Čulinovića, Ive Krbeka i Jovana Stefanovića o razvoju i obilježjima političkog sustava u Jugoslaviji do 1953.[30]

---

[25] Boro MAJDANAC, *Narodna skupština Srbije: od običajne ustanove do savremenog parlamenta: 1804-2004*. Narodna skupština Republike Srbije – Arhiv Srbije, Beograd, 2004.; Slobodan M. DRAGOVIĆ, *Crnogorski ustavi, organizacija i sastav organa vlasti: od 1946. do potpune obnove državne nezavisnosti Crne Gore 2006*., Službeni list Republike Crne Gore, Podgorica, 2007.

[26] Vera KATZ, „Ustavno-pravni i politički položaj Bosne i Hercegovine prema Ustavima FNRJ i NR BiH 1946. godine“, *Historijska traganja*, 7/2011., 159.-200.

[27] Edin RADUŠIĆ, et al., *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2010.

[28] Peter VODOPIVEC, „Slovenski parlamentarizem v okvirih socialistične Jugoslavije“, u: *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma* (ur. Alja BRGLEZ), Inštitut za civilizacijo in kulturo, Ljubljana, 2005., 258.-297.; Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*.

[29] Balša ŠPADIJER, *Skupštinski sistem*, Radnički univerzitet „Đuro Salaj“ u Beogradu/Centar za društveno-političko obrazovanje, Beograd, 1965.; Leon GERŠKOVIĆ, „Problemi i perspektive razvoja skupštinskog sistema Jugoslavije: (teorijska projekcija)“, *Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti*, 347/1967., 1.-66.; Života ĐORĐEVIĆ, *Skupštinski sistem*, Radnički univerzitet “Đuro Salaj“ u Beogradu/Centar za društveno-političko obrazovanje, Beograd, 1969.; Smiljko SOKOL, „Načelo skupštinske vlade prema novom Ustavu SFRJ i SRH“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 24/1974., br. 2-3, 187.-197.; Miodrag ZEČEVIĆ, *Skupštinski sistem u Jugoslaviji*, Institut za političke studije Fakulteta političkih nauka, Beograd, 1975.; Milan MATIĆ, *Skupštinski i delegatski sistem*, NIP “Delta-Pres“, Beograd, 1975.; Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 26/1976., br. 3, 217.-239.; Biljana KAŠIĆ, „Problemi istraživanja skupštinskog sistema u SFRJ“, *Časopis za suvremenu povijest*, 10/1978., br. 3, 59.-106.; Josip SRUK, *Delegatski skupštinski sistem*, Informator, Zagreb, 1982.

[30] Ferdo ČULINOVIĆ, *Razvitak jugoslavenskog federalizma*, Školska knjiga, Zagreb, 1952.; Ferdo ČULINOVIĆ, *Stvaranje nove jugoslavenske države*, Školska knjiga, Zagreb, 1959.; Ferdo ČULINOVIĆ, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1981.; Ivo KRBEK, *Narodna Republika Hrvatska u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1948.; Ivo KRBEK, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1950.; Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb, 1950.

U stranoj bibliografiji o obilježjima političkog sustava i parlamentarnih institucija u komunističkoj Jugoslaviji pisalo je više autora, a ta je tema zahvaćena i u pojedinim komparativnim studijama o parlamentarnim institucijama u komunističkim zemljama. U njima je predmet istraživanja savezna razina, te republičke parlamentarne institucije, pa tako niti Sabor, nisu posebno obrađene. Za obradu teme, korisne su i one strane komparativne studije u kojima komunistička Jugoslavija nije posebno zahvaćena, kao i radovi u kojima se obrađuju pojedinačne parlamentarne institucije u komunističkim državama nakon Drugog svjetskog rata, jer omogućuju da se s njima usporede organizacija i djelovanje Sabora.

Pretpostavljajući njihovu malu ulogu u političkom sustavu i procesu donošenja odluka, parlamentarne institucije u komunističkim državama nakon Drugog svjetskog rata dugo nisu bile predmetom sustavnijih znanstvenih istraživanja, posebno u zapadnim, demokratskim zemljama. O takvim istraživanjima i literaturi može se sustavnije govoriti od sedamdesetih i osamdesetih godina 20. stoljeća, kada u SAD-u i Europi dolazi do osnivanja većeg broja centara za istraživanje parlamentarnih institucija te izdavanja periodičnih publikacija specijaliziranih za te teme.

Detaljan pregled povijesti razvoja, dosadašnjih istraživanja i literature o parlamentarizmu u Europi i SAD-u, posebno u 20. stoljeću, nalazi se primjerice u već spomenutom doktorskom radu M. Rangus iz 2011. i Oxfordskom priručniku o istraživanju parlamentarnih institucija iz 2014.[31] Pregled u nastavku ovog poglavlja ograničio sam na ona istraživanja i literaturu, za koje smatram da daju okvir za daljnje proučavanje teme.

U studiji iz 1967. koju je uredio Harry G. Shaffer, objavljeni su prilozi marksističkih i ne-marksističkih teoretičara o sovjetskom, kineskom i jugoslavenskom modelu komunizma, te utjecaju prva dva na komunističke sustave u pojedinim europskim državama (Albanija, Bugarska, Čehoslovačka, DR Njemačka, Mađarska, Poljska, Rumunjska), DR Koreji, DR Vijetnamu, Kubi i Mongoliji.[32] Sovjetski, kineski i jugoslavenski model komunizma i njihove parlamentarne institucije obrađeni su i u studiji iz 1976. koju su uredili Gary K. Bertsch i Thomas W. Ganschow te knjizi Garyja K. Bertscha iz 1978.[33]

---

[31] Opširnije: Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma,* Poglavlje 3. Parlamentarizem in predstavništvo, 19.-97.; *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (ur. Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm), Oxford University Press, Oxford, 2014.

[32] *The Communist World. Marxist and Non-marxist Views* (ur. Harry Shaffer), Meredith Publishing Company, New York, 1967.

[33] Gary K. BERTSCH, George M. ZANINOVICH, „The Yugoslav Setting“, u: *Comparative Communism. The Soviet, Chinese, and Yugoslav Models* (ur. Gary K. Bertsch, Thomas W. Ganschow), W. H. Freeman and Company, San Francisco, 1976., 65.-73.; Gary K. BERTSCH, *Power and Policy in Communist Systems*, John Wiley and Sons, New York, 1978.

Sveučilište u Iowi je 1976. započelo s izdavanjem periodične publikacije *Legislative Studies Quarterly*, u kojoj su ponajviše zastupljene teme iz parlamentarne prakse SAD-a, Kanade, Zapadne Europe, te manjim dijelom Azije. Parlamentarnim institucijama u komunističkim državama posvećen je broj tog časopisa iz svibnja 1980.[34] Početkom 1990-ih počinje se pisati o parlamentarnoj praksi u europskim postkomunističkim zemljama u kontekstu njihove demokratske tranzicije.[35] U tom su časopisu objavljeni i radovi Jamesa H. Seroke i Lenarda J. Cohena o obilježjima parlamentarnog sustava u komunističkoj Jugoslaviji tijekom 1960-ih i kasnije.[36] Nekoliko radova o komunističkoj Jugoslaviji i njezinoj saveznoj skupštini objavljeno je u časopisu *The Western Political Quarterly* (od 1993. *Political Research Quarterly*). Napisali su ih Richard C. Gripp, Stephen A. Garrett i James H. Seroka.[37]

Parlamentarne institucije u komunističkim sustavima obuhvatio je i Michael L. Mezey u komparativnoj studiji iz 1979., uvrstivši ih u marginalna zakonodavna tijela.[38] Studija iz 1980. koju je uredio William B. Simons sadrži tekstove ustava petnaest komunističkih država (Albanija, Bugarska, Kina, Kuba, Čehoslovačka, DR Njemačka, Mađarska, Kampućija, DNR Koreja, Mongolija, Poljska, Rumunjska, SSSR, Vijetnam i Jugoslavija) s kratkim uvodnim komentarima, te je vrijedan izvor za usporedbu formalnih ustavnih pozicija i nadležnosti parlamentarnih institucija tih država.[39] U studiji Richarda F. Staara (prvo izdanje iz 1967. godine, četvrto iz 1982.) obrađeni su komunistički režimi u devet europskih zemalja (Albanija, Bugarska, Čehoslovačka, DR Njemačka, Jugoslavija, Mađarska, Poljska, Rumunjska, SSSR), uključujući i njihove ustave, te vlade i parlamente kao formalne institucije vlasti.[40] Tih godina objavljena je pod uredništvom Bogdana Szajkowskog studija u

---

[34] *Legislative Studies Quarterly*, 5/1980., br. 2. URL: https://www.jstor.org/stable/i218402.

[35] Npr.: *Legislative Studies Quarterly*, 19/1994., br. 1. URL: http://www.jstor.org/stable/439797.

[36] James H. SEROKA, „Legislative Recruitment and Political Change in Yugoslavia“, *Legislative Studies Quarterly*, 4/1979., br. 1, 105.-119. URL: https://www.jstor.org/stable/i218397.; Lenard J. COHEN, „Politics as an Avocation: Legislative Professionalization and Participation in Yugoslavia“, *Legislative Studies Quarterly*, 5/1980., br. 2, 175.-209. URL: http://www.jstor.org/stable/439540.

[37] Richard C. GRIPP, „Eastern Europe's Ten Years of National Communism: 1948-1958.“, *The Westen Political Quarterly*, 13/1960., br. 4, 934.-949.; Stephen A. GARRETT, „On dealing with National Communism: The Lessons of Yugoslavia“, *The Western Political Quarterly*, 26/1973., br. 3, 529.-549.; James H. SEROKA, „The Policy-making Roles of the Yugoslav Federal Assembly: Changes, Trends and Implications“, *The Western Political Quarterly*, 37/1984., br. 3, 363.-378.

[38] Michael L. MEZEY, *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham, 1979.

[39] *The Constitutions of the Communist World* (ur. William Simons), Sijthoff & Noordhoff International Publishers B. V., Alphen aan den Rijn, 1980.

[40] Richard F. STAAR, *Communist Regimes in Eastern Europe. Fourth Edition*, Stanford University – Hoover Institution Press, Stanford, 1982.

tri sveska o tadašnjim komunističkim državama. Strukturirana je abecedno te je Jugoslavija obrađena u trećem svesku.[41]

Pod uredništvom Daniela N. Nelsona i Stephena Leonarda Whitea izdana je 1982. komparativna studija u kojoj su obrađeni pojedini aspekti djelovanja parlamentarnih institucija u komunističkoj Čehoslovačkoj, Jugoslaviji, Kini, Poljskoj, Rumunjskoj i SSSR-u.[42] Na Jugoslaviju se odnosi rad Lenarda J. Cohena, koji obrađuje pitanje profesionalizacije izabranih poslanika, te njihova političkog utjecaja unutar Savezne skupštine 1960-ih i kasnije, o čemu je pisao i u časopisu *Legislative Studies Quarterly* nekoliko godina ranije.[43]

Iste godine izdana je još jedna komparativna studija Stephena Whitea, Johna Gardnera i Georgea Schöpflina u kojoj se obrađuju politička kultura, struktura institucija vlasti, komunističke partije, proces donošenja politika, te pitanje demokracije i ljudskih prava u šesnaest tadašnjih država u kojima je do 1980. bila uspostavljena komunistička vlast (SSSR 1917., Mongolija 1924., Albanija 1944., Jugoslavija 1945., Vijetnam 1945./1976., Bugarska 1946., Rumunjska 1947., Poljska 1947., DR Koreja 1948., Čehoslovačka 1948., Mađarska 1949., DR Njemačka 1949., Kina 1949., Kuba 1959., Laos 1975., Kampućija 1975.).[44]

U nastavku dajem pregled nekoliko studija u kojima se obrađuju komunistički sustavi vlasti u pojedinim državama i njihove parlamentarne institucije. Studiju o sovjetskom parlamentarnom sustavu napisao je Peter Vanneman, a kineska parlamentarna povijest od kraja 19. do druge polovice 20. stoljeća obrađena je u studiji Kevina J. O'Briena.[45]

U opsežnoj studiji o komunističkoj vlasti u Čehoslovačkoj u razdoblju 1948. – 1960., Edward Taborsky u posebnom je poglavlju pregledno obradio organizaciju i djelovanje

---

[41] Fred B. SINGLETON, „Socialist Federative Republic of Yugoslavia“, u: *Marxist Governments: a World Survey. Volume 3: Mozambique – Yugoslavia* (ur. Bogdan Szajkowski), The Macmillan Press LTD, London, 1981., 784.-821.

[42] *Communist Legislatures in Comparative Perspective* (ur. Daniel N. Nelson, Stephen Leonard White), State University of New York Press, Albany, 1982.

[43] Lenard J. COHEN, „Politics as an Avocation: Legislative Professionalisation and Participation in Yugoslavia“, u: *Communist Legislatures in Comparative Perspective* (ur. Daniel N. Nelson, Stephen Leonard White), State University of New York Press, Albany, 1982., 14.-46.

[44] Stephen WHITE, John GARDNER, George SCHÖPFLIN, *Communist Political Systems: An Introduction*, Macmillan Education, London, 1982.

[45] Peter VANNEMAN, *The Supreme Soviet: Politics and the Legislative process in the Soviet Political System (Publications of the Consortium for Comparative Legislative)*, Duke University Press, Durham, 1977.; Kevin J. O'BRIEN, *Reform without liberalization: China's National People's Congress and the politics of institutional change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Narodne skupštine Čehoslovačke: izbore, donošenje ustava, političku i socijalnu strukturu, prava zastupnika, organizaciju, ustavom određenu nadležnost i njezin rad u praksi.[46]

Uspostavu komunističkog sustava vlasti u Poljskoj tijekom i neposredno nakon Drugoga svjetskog rata, uključujući izbore i konstituiranje Sejma početkom 1947., obradila je Krystyna Kersten, a jednu od novijih studija o komunističkoj Poljskoj napisao je A. Kemp-Welch.[47] O uspostavi komunističke vlasti u Mađarskoj u razdoblju 1944. – 1948. pisao je Peter Kenez.[48] Djelovanje Narodne skupštine Bugarske (Narodno sybranie) pregledno je obrađeno u monografiji objavljenoj u prigodi 125. godišnjice njezina konstituiranja.[49] Povijest komunističke Rumunjske pregledno je obradio Dennis Deletant, a u njegovoj studiji mogu se pronaći i podatci o djelovanju tadašnje Velike narodne skupštine (Marea Adunare Nationala).[50]

Kako sam i uvodno naveo, ovaj pregled pokazuje da organizacija i djelovanje Sabora u zadanom, odnosno komunističkom razdoblju u cjelini, nisu sustavno istražena tema. Pojedini ciljevi istraživanja, u prikazanoj literaturi nisu niti dotaknuti. Stoga sam se u istraživanju usmjerio ponajprije na analizu izvornog, neobjavljenog arhivskog gradiva, a prikazana bibliografija korištena je kao polazište ili kontekst za analizu pojedinih aspekata teme. Pojedine zaključke iz prikazane bibliografije detaljnije sam opisao u idućim poglavljima rada. Koristio sam i zaključke iz drugih, u ovom pregledu nespomenutih radova, posebno onih u kojima se postavlja širi okvir društvenim i političkim procesima u Hrvatskoj i Jugoslaviji u razdoblju 1945. – 1953.

1.6. Klasifikacija parlamentarnih institucija u dosadašnjim istraživanjima

U prethodnom poglavlju dao sam pregled istraživanja parlamentarnih institucija, ograničivši se ponajprije na one u komunističkim sustavima vlasti. U vezi toga, smatram potrebnim ukratko prikazati na koji se način u toj literaturi pristupa njihovoj obradi, te kako ih

[46] Edward TABORSKY, *Communism in Czechoslovakia, 1948-1960*, Princeton University Press, York, 1961. Drugi dio „The Transmission Belts of Formal Government“, 165.-348., a posebno poglavlje „XI. The Legislative Rubber Stamp“, 230.-267.

[47] Krystyna KERSTEN, *The Establishment of Communist Rule in Poland, 1943-1948*, University of California Press, Berkeley – Los Angeles – Oxford, 1991.; A. KEMP-WELCH, *Poland under Communism. A Cold War History*, Cambridge University Press, New York, 2008.

[48] Peter KENEZ, *Hungary from the Nazis to the Soviets. The Establishment of the Communist Regime in Hungary, 1944-1948*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

[49] Ivan ILČEV, Valery KOLEV, Veselin YANCHEV, *Bulgarian Parliament and Bulgarian Statehood: 125 Years National Assembly 1879-2005*, St. Kliment Ohridski University Press, Sofia, 2005.

[50] Dennis, DELETANT, *Romania Under Communist Rule*, Center for Romanian Studies, Iasi, 1999.

se klasificira u odnosu na parlamentarne institucije u drugim, ponajprije demokratskim sustavima vlasti. Kriteriji klasifikacije odnosno grupiranja parlamentarnih institucija mogu biti različiti: njihovi nazivi, struktura (jednodomna, višedomna), veličina, funkcije, procedure rada, tradicija, odnosno kontinuitet djelovanja i drugo. Neovisno o razlikama i mogućim podjelama prema prethodnim kriterijima, u pravilu im je zajednička normativna, zakonodavna funkcija, odnosno barem minimalna formalna nadležnost da oblikuju, sudjeluju u oblikovanju ili daju potvrdu bitnim mjerama javne politike, kako u demokratskim tako i u nedemokratskim poretcima. Zbog toga što primarno asociraju na demokraciju, a imaju svoje mjesto i u nedemokratskim sustavima vlasti, Gerhard Loewenberg naziva ih „paradoksalnim institucijama“.[51]

U dosadašnjim istraživanjima i literaturi, kao ključni kriterij njihove klasifikacije, prihvaćena je ocjena njihova stvarna položaja i uloge u političkom sustavu vlasti, odnosno njihove snage da utječu na oblikovanje javnih politika. S obzirom na postavljene ciljeve i hipoteze, klasifikacije po tom kriteriju posebno su relevantne za ovo istraživanje, te one najznačajnije ukratko prikazujem u nastavku.

Među prvima je ona francuskog politologa Jeana Blondela iz 1970., poznata u literaturi kao „Blondelov koncept viskoziteta, odnosno otpora parlamentarnih institucija“ (*Blondel's concept of legislative viscosity*). Stupanj „viskoziteta“ odnosi se na razinu sposobnosti parlamenta da ograničava vladu u procesu donošenja zakona. Kada je parlament u mogućnosti blokirati ili odgoditi donošenje zakona riječ je o visokoj razini viskoziteta, a u slučajevima kada vlada u potpunosti kontrolira proces usvajanja zakona riječ je o niskoj razini viskoziteta. Iz toga slijedi da što je veći viskozitet parlamenta, to je on sposobniji odgađati ili čak odbijati zakonske prijedloge izvršne vlasti, odnosno vlade.[52]

U pionirske klasifikacije može se uvrstiti i model Nelsona W. Polsbyja iz 1975. (*Polsbyjev model „transformativnih“ nasuprot „arena“ legislatura*). Prema stupnju njihove samostalnosti u odnosu na vanjske utjecaje u obavljanju zakonodavne funkcije, parlamentarne institucije podijelio je u dvije skupine. One kod kojih je ta samostalnost velika svrstao je u

[51] *British&French Parliaments in Comparative Perspective* (ur. Gerhard Loewenberg), Aldine Transaction a Division of Transaction Publishers, New Brunswick – London, 2010. (reprint izdanja iz 1971.), 3.

[52] Jean BLONDEL, „Legislative Behavior: Some Steps Towards a Cross-National Measurement“, *Government and Opposition*, 5/1970., br. 1, 67.-85.; Cristina LESTON-BANDEIRAS, Philip NORTON, *Parliamentary Institutions: Basic Concepts (project VIE/02/007. Strengthening the Capacity of People's Elected Bodies in Viet Nam. Project Technical Series: Parliamentary Affairs)*, Office of The Natzional Assembly of Viet Nam/United Nations Development Programme, Ha Noi/Viet Nam, 2005., 6.-7. URL: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/politics-parliament.pdf); Amie KREPPEL, „Typologies and Classifications“, u: *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, 2014.

skupinu transformativnih, a one kod kojih je mala u skupinu arena parlamentarnih institucija. Drugim riječima, transformativne su one parlamentarne institucije koje u pravilu donose samostalne prosudbe o vladinim zakonskim prijedlozima i često nameću njihove značajnije izmjene, dok su arena parlamentarne institucije samo formalni okvir unutar kojeg se obavljaju ustavne formalnosti nužne za odobravanje prijedloga izvršne vlasti. Prema Polsbyju, za razumijevanje transformativnih parlamentarnih institucija i njihove uloge u procesu donošenja politikâ, predmet analize su njihova unutarnja obilježja, a suprotno tome, kod arena parlamentarnih institucija, izvor moći za donošenje politika treba tražiti izvan njih samih.[53]

U komparativnim studijama ili onim o pojedinim parlamentarnim institucijama, kao teorijski okvir najčešće se uzima klasifikacija politologa Michaela L. Mezeya, postavljena u studiji *Comparative Legislatures* iz 1979.[54] Njegova klasifikacija posebno je relevantna za ovo istraživanje jer, za razliku od prethodne dvije, obuhvaća širi krug parlamentarnih institucija, uključujući i one u nedemokratskim, pa tako i u komunističkim sustavima vlasti. Parlamentarne institucije Mezey je definirao kao skupine ljudi, u pravilu izabrane, koje djeluje kolegijalno i imaju najmanje formalnu, no ne nužno i stvarnu moć donošenja zakona koji se odnose na sve pripadnike određene geopolitičke zajednice. Pritom ih označava pojmom „legislatures“ (zakonodavna tijela) kako bi mogao obuhvatiti institucije u različitim političkim sustavima, neovisno o tome jesu li demokratski ili nedemokratski. Takav pristup u pojmovnom određenju koristi se i u drugim komparativnim studijama, uključujući i one koje se odnose na parlamentarne institucije u komunističkim sustavima vlasti.[55]

Klasifikaciji parlamentarnih institucija Mezey je pristupio razmatrajući ih prema dva kriterija. Prvi je kriterij njihova moć utjecaja, odnosno uloga u procesu oblikovanja i donošenja javnih politika. Drugi je kriterij stupanj potpore parlamentarnoj instituciji, pri čemu se potpora definira kao skup stavova koji je ocjenjuju kao cijenjenu i popularnu političku instituciju. Po ulozi u procesu oblikovanja i donošenja politika razvrstava ih u tri skupine. Prvu čine one koje imaju veliku moć, odnosno stvarnu mogućnost neizglasavanja predloženih akata i stvarnu zakonodavnu inicijativu. Drugu čine one koje imaju umjerenu moć, što znači da ne mogu odbiti prijedlog tijela izvršne vlasti, ali ga mogu mijenjati, odugovlačiti postupak

[53] N. W. POLSBY, „Legislatures“, u: *Handbook of Political Science* (ur. F. I. Greenstein, N. W. Polsby), Addison-Wesley, Reading-Mass, 1975., 257.-319.; Cristina LESTON-BANDEIRAS, Philip NORTON, *Parliamentary Institutions: Basic Concepts (project VIE/02/007. Strengthening the Capacity of People's Elected Bodies in Viet Nam. Project technical Series: Parliamentary Affairs),* 5.; Guy B. PETERS, *Strategies for Comparative Research in Political Science. Theory and Methods*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013., 16.
[54] Michael L. MEZEY, *Comparative Legislatures*.
[55] Npr.: *Communist Legislatures in Comparative Perspective* (ur. Daniel N. Nelson, Stephen Leonard White).

njegova donošenja ili javno artikulirati neslaganje s takvim prijedlogom. Treću skupinu čine one parlamentarne institucije koje imaju slabu moć ili je uopće nemaju, što znači da one niti ne stupaju u proces oblikovanja i donošenja politika te služe kao aparat za legitimiranje odluka donesenih na drugome mjestu. Drugi spomenuti kriterij Mezeyeve klasifikacije uzima u obzir percepcije političkih elita i šire javnosti o položaju parlamentarne institucije u političkom sustavu. Prema tom kriteriju razvrstava ih u dvije skupine: parlamentarne institucije s malom razinom potpore i parlamentarne institucije s velikom razinom potpore.

Na osnovu kombinacije moći odlučivanja (jaka, umjerena, slaba ili nepostojeća) i razine potpore (veća, manja) kao dvaju ključnih kriterija, Mezey je definirao pet tipova parlamentarnih institucija: aktivne (*active*), ranjive (*vulnerable*), reaktivne (*reactive*), minimalne (*minimal*) i marginalne (*marginal*). Aktivne imaju veliku moć odlučivanja i visoku razinu potpore. Ranjive imaju veliku moć odlučivanja, ali imaju nisku razinu potpore javnosti i političkih elita. Reaktivne imaju umjerenu moć odlučivanja i visoku razinu potpore. Marginalne imaju umjerenu moć odlučivanja i nisku razinu podrške. Minimalne imaju slabu ulogu u procesu odlučivanja ili je uopće nemaju, ali imaju visoku razinu podrške.[56]

Ulogu parlamentarnih institucija u procesu donošenja politikâ, a tako i njihovu pripadnost jednom od pet prethodno prikazanih tipova, uvjetuje niz vanjskih i unutarnjih čimbenika, odnosno varijabli. Prema Mezeyu i Davidu M. Olsonu, postoji niz kontekstualnih varijabli koje, kada se kombiniraju, stvaraju jedinstveno okruženje unutar kojeg djeluje svaka od parlamentarnih institucija. To su stupanj ekonomskog razvoja koji je određena država dostigla, njezina dominirajuća politička ideologija, ustavna i politička povijest, te politički izazovi s kojima je suočena. Pritom je po njima, uloga parlamentarne institucije u procesu donošenja politika primarno uvjetovana njezinim odnosima s drugim političkim institucijama i sudionicima, ponajprije izvršnom vlasti, ali i partijskim elitama u onim sustavima koje karakteriziraju jake političke partije. Drugu skupinu varijabli čini unutarnja struktura parlamentarnih institucija.[57]

Na osnovu Mezeyeve tipologije, Philip Norton je nekoliko godina kasnije (1984.) postavio klasifikaciju u kojoj je parlamentarne institucije podijelio u tri skupine: one koje

---

[56] Usp.: *Handbook of Legislative Research* (ur. Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, Malcolm E. Jewell), Harvard University Press, Cambridge/Massachusetts/London, 1985., 762.; Jan-Erik LANE, Svante ERSSON, *The New institutional Politics: Performance and outcomes*. Routledge, New York – London, 2000., 153.; Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 45.-48.

[57] David M. OLSON, Michael L. MEZEY, „Parliaments and public policy“, u: *Legislatures in the Policy Process. The dilemmas of economic policy* (ur. David M. Olson, Michael L. Mezey), Cambridge University Press, Cambridge, 1991., 6.

stvaraju javne politike (*policy-making*), one koje na njih utječu (*policy influencing*) i one s malo ili bez utjecaja na njih (*policy-legitimizing*). Osnovni kriterij ove klasifikacije čini utjecaj parlamentarnih institucija na oblikovanje i donošenje javnih politika, odnosno sudjelovanje u svim ili pojedinoj od četiri faze u procesu njihova donošenja (inicijativa, priprema prijedloga, rasprava, usvajanje i provedba). Prva skupina parlamentarnih institucija uključena je prema toj klasifikaciji u sve četiri faze donošenja, parlamentarne institucije u drugoj skupini uključuju se u fazama rasprave i usvajanja, dok se one iz treće skupine uključuju samo u fazi usvajanja. Kao i Mezey, Norton također definira više unutarnjih i vanjskih čimbenika o kojima će ovisiti kojoj od tri skupine će pojedina parlamentarna institucija pripadati. Kao unutarnje čimbenike, slijedeći teoriju Nelsona Polsbyja, navodi razinu specijalizacije kroz vijeća i radna tijela, kontrolu plana rada i dnevnog reda, unutarnja pravila i organizaciju te raspoložive resurse. Među vanjskim čimbenicima navodi političku kulturu, ustavna ograničenja i položaj u političkom sustavu.[58]

U komparativnoj studiji parlamentarnih institucija s područja Azije (Bangladeš, Indija, Japan, Kina, Koreja, Mongolija, Nepal) koju su zajednički uredili Philip Norton i Nizam Ahmed, obradi se pristupa na dvije razine. Prva je opisna, na kojoj se daje opisni pregled države i njezine parlamentarne institucije. Druga je analitička, gdje se u okvirima postojećih komparativnih studija objašnjava utjecaj vanjskih i unutarnjih varijabli na položaj parlamentarne institucije u političkom sustavu. Pritom Norton i Ahmed postavljaju dvije polazne hipoteze. Prva je da će vanjski utjecaj odrediti ulogu i mjesto parlamentarne institucije u političkom sustavu, u smislu da li je ona prema Mezeyevoj kategorizaciji, aktivna, reaktivna, ranjiva, marginalna ili minimalna parlamentarna institucija. Druga je hipoteza da će unutarnje varijable odrediti mjesto parlamentarne institucije unutar jedne od tih pet kategorija, primjerice, da li je ona osobito slaba marginalna parlamentarna institucija ili takva koja je na liniji između marginalne i ranjive. Definiraju šest vanjskih varijabli: političku kulturu, vanjske utjecaje drugih država, ustav, administrativni ustroj, političke stranke i izborni sustav te interesne grupe. Kao četiri ključne unutarnje varijable definiraju: domove

[58] Opširnije: P. NORTON, „Parliament and Policy in Britain: the House of Commons as a Policy Influencer“, *Teaching Politics*, 13/1984., 198.-221.; Cliff GRANTHAM, Bruce GEORGE, „The Influence of the British Parliament on Foreign Policy“, u: *Foreign Policy and Legislatures: An Analysis of Seven Parliaments* (ur. Manohar L. Sondhi), Abhinav Publications, New Delhi, 1988., 8.; Philip NORTON, „Parliaments: A Framework for Analysis“, *West European Politics*, 13/1990., br. 3, 1.-9.; Cristina LESTON-BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation: The role of the Portuguese Parliament*, Routledge, London/New York, 2004., 14.; José M. MAGONE, *Contemporary European politics: A Comparative Introduction*, Routledge, Abingdon – Oxon, 2011.

odnosno vijeća, klubove zastupnika (partijske odnosno stranačke grupe), radna tijela (odbore), te sastav (brojnost, struktura članova).[59]

Uz određene prilagodbe, Mezeyeva i Nortonova klasifikacija čine teorijski okvir i u suvremenim komparativnim istraživanjima parlamentarnih institucija, pri čemu se javlja i njihova kritika.

U uvodu komparativne studije o parlamentarnim institucijama u „malim državama“ iz 2013., Nicholas D. J. Baldwin kombinira Mezeyevu i Nortonovu klasifikaciju, te parlamentarne institucije razvrstava u četiri tipa, također prema njihovu kapacitetu da utječu na oblikovanje javnih politika. Prvu skupinu čine parlamentarne institucije koje stvaraju javne politike *(policy-making legislatures*, *active legislatures*). Prema Baldwinu, one imaju značajnu autonomiju i ne samo da mogu davati primjedbe ili odbijati mjere koje je predložila izvršna vlast, već ih mogu zamijeniti vlastitim mjerama. Drugu skupinu čine parlamentarne institucije koje utječu na javne politike (*policy-influencing legislatures*, *reactive legislatures*), koje mogu davati primjedbe ili odbijati predložene mjere, ali ih ne mogu zamijeniti vlastitim rješenjima. U trećoj su skupini parlamentarne institucije s minimalnim ili marginalnim političkim utjecajem (*marginal legislatures*), koje kako u teoriji tako i u praksi, imaju vrlo malu mogućnost davati primjedbe i odbijati mjere predložene od izvršne vlasti, ili stvarati i postavljati svoja vlastita rješenja. One su pod dominacijom izvršne vlasti i jednostavno potvrđuju njezine odluke. Četvrtu skupinu u Baldwinovoj klasifikaciji čine parlamentarne institucije bez stvarnog političkog utjecaja (*rubber-stamp legislatures*).[60]

Politolog David Arter ističe kako je potrebno napraviti odmak od tradicionalnog pristupa u klasifikaciji parlamentarnih institucija. Glede Mezeyeve klasifikacije smatra kako nije problem u kriteriju (*Mezey's question*), već u nedostatku preciznih alata na osnovu kojih bi se moglo mjeriti snagu parlamentarnih institucija u oblikovanju i donošenju politika. Zaključuje da se parlamentarne institucije mogu grupirati na različite načine, ali da ipak svaka od njih ima svoju posebnu, specifičnu „zakonodavnu kulturu“. Stoga je stava da se do zaključaka o relativnoj snazi ili slabostima parlamentarnih institucija može doći samo na osnovu analize i usporedbe njihova zakonodavnog procesa. U tom smislu radi odmak od Mezeyeva kriterija i pitanja „koliko moći parlamentarna institucija ima u postupku donošenja politika“ (*how much*), prema pitanju „kako, odnosno na koji način parlamentarna institucija

[59] Philip NORTON, Nizam AHMED, „Legislatures in Asia: Exploring Diversity“, u: *Parliaments in Asia* (ur. Philip Norton, Nizam Ahmed), Routledge, Abingdon – Oxon, 2013., 3.-8.
[60] Nicholas D. J. BALDWIN, „Introduction I: Legislatures“, u: *Legislatures of Small States. A Comparative Study* (ur. Nicholas D. J. Baldwin), Routledge, London – New York, 2013., 1.-11.

sudjeluje u postupku donošenja politika odnosno obavlja svoju zakonodavnu funkciju“ (*how)*. Polazeći prvenstveno od demokratskih parlamentarnih institucija, ukazuje na više problema koji su prisutni u njihovu uspoređivanju, kao što su različite povijesti režima, ustavna pravila, društvena struktura ili standard u državama u kojima djeluju, različiti stupnjevi institucionalnog razvoja, djelovanje prema različitim pravilima te djelovanje u sustavima s različitim stupnjevima stabilnosti izvršne vlasti. S obzirom na takve razlike, smatra da pojedine skupine parlamentarnih institucija niti nije svrsishodno međusobno uspoređivati.[61]

Nedostatke u Mezeyevoj klasifikacije vidi i Marjetka Rangus. Glede njegova prvog kriterija klasifikacije, nedostatak vidi u tome što moć parlamentarnih institucija određuje primarno prema njihovoj ulozi u zakonodavnom procesu, odnosno u procesu donošenja politika, no ne i prema njihovim drugim funkcijama i odnosima, kao što je primjerice odnos prema izvršnoj vlasti. U vezi drugog kriterija, smatra da je nedostatak u tome što po važnosti izjednačuje širu potporu javnosti s potporom političkih elita.[62]

U raspravi o tipologiji i klasifikaciji parlamentarnih institucija općenito, Amie Kreppel ukazuje na neka obilježja koja ograničavaju njihovu korisnost. Kao prvo, ističe kako klasifikacijske sheme omogućuju pregled parlamentarnih institucija razvrstanih u različite skupine prema određenim kriterijima, ali bez opsežnijeg teorijskog obrazloženja zašto te institucije pripadaju jednoj ili drugoj skupini. Drugo, primjećuje da su klasifikacijske sheme statične, u smislu da se jedna institucija razvrsta u određenu skupinu, s malom vjerojatnošću za pomicanje u klasifikaciji, posebno u kraćim vremenskim razdobljima kao što je to primjerice od jednih do drugih parlamentarnih izbora. To ograničava korisnost klasifikacija posebno prilikom istraživanja dinamičkih parlamentarnih institucija ili nestabilnih političkih sustava. Smatra da pristup u dosadašnjim tipologijama i klasifikacijama treba zamijeniti cjelovitim teorijskim okvirom koji se od samog grupiranja različitih parlamentarnih institucija pomiče prema objašnjavaju po čemu se one razlikuju.[63]

Nakon kratkog prikaza najprihvaćenijih pristupa u klasifikaciji parlamentarnih institucija i njihove kritike, potrebno je odgovoriti na pitanje gdje se u takvim klasifikacijskim shemama nalaze parlamentarne institucije u nedemokratskim političkim

---

[61] David ARTER, „Conclusion. Questioning the 'Mezey question': An interrogatory framework for the comparative study of legislatures“, *The Journal of Legislative Studies*, 12/2006., br. 3-4, 462.-482.; David ARTER, „Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures“, u: *Comparing and Classifying Legislatures* (ur. David Arter), Routledge, Abingdon – Oxon, 2013., XVII.-XX.
[62] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 48.
[63] Amie KREPPEL, „Typologies and Classifications“, 82.-83.

sustavima, posebno one ustrojene u europskim komunističkim državama nakon Drugog svjetskog rata, među kojima je bila i Jugoslavija.

U komparativnoj studiji iz 1979., Mezey ih je uvrstio u skupinu minimalnih parlamentarnih institucija. Takve parlamentarne institucije obilježja su komunističkih država i drugih jednostranačkih režima, nemaju nikakvu ulogu u oblikovanju politika jer ni u kojem slučaju ne mogu ograničiti predlagatelja zakona, a izražavanje opozicijskih stavova ograničeno je na strogo zatvorene krugove i nema prostora u javnosti. U klasifikacijskoj shemi, u tu je skupinu Mezey uvrstio tri europske (Jugoslavija, Poljska, SSSR), četiri afričke (Gana, Obala Bjelokosti, Tanzanija, Tunis) i dvije azijske države (Singapur, Tajvan).[64] Parlamentarne institucije u tadašnjim komunističkim i jednopartijskim državama, poput SSSR-a, Kine te zemalja srednje i istočne Europe, Norton je razvrstao u skupinu onih s malo ili bez utjecaja na oblikovanje i donošenje javnih politika (*policy-legitimizing*).[65]

Nelson pak ističe da postoje snažni pokazatelji da parlamentarne institucije u većini komunističkih država nisu zakonodavna tijela u pravom smislu te riječi, te da je takvo nisko mišljenje o njima, iako ne generalno, ipak široko prihvaćeno. Ocjenu njihove sporedne uloge u političkom sustavu vlasti, potvrđuje i činjenica da ih pojedini istraživači komunističkih sustava vlasti u svojim istraživanjima zanemaruju, odnosno niti ih ne spominju kao relevantne čimbenike političkoga sustava. Ostali autori opisuju ih metaforom *„rubber stamp“ legislatures*, u smislu institucija s malom stvarnom snagom u praksi, koje, određenim automatizmom, samo stavljaju pečat na zakonske prijedloge svojih vlada, odnosno komunističkih partija kao dominantnih političkih snaga. Govoreći o funkcijama takvih parlamentarnih institucija, Nelson ukazuje na to da se unatoč njihovoj ograničenoj zakonodavnoj ulozi zbog hegemonije komunističke partije, ne smije zanemariti njihova integrativna funkcija, posebno u višenacionalnim europskim komunističkim državama. Kao ključni čimbenik u istraživanju njihove uloge u procesu donošenja politika u komunističkim državama, Nelson određuje prepoznavanje ideološkog konteksta unutar kojeg djeluju. U tom smislu, niti jednoj takvoj predstavničkoj parlamentarnoj instituciji u komunističkom sustavu ne može se pristupiti samo sa organizacijsko-funkcionalnoga aspekta, s obzirom da održavanje političkog sustava, odnosno jednopartijske vladavine, u pravilu ne ovisi o parlamentarnim aktivnostima, niti one u stvarnosti bitnije utječu na partijsku dominaciju. Unatoč tome, one ipak nalaze svoje mjesto u teorijskoj literaturi i retorici vladajuće partije

[64] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 47.-48.
[65] David ARTER, „Parliaments“, u: *Understanding Democratic Politics: An Introduction* (ur. Roland Axtmann), SAGE Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 2003., 130.-131.

kao jedno od sredstava legitimiranja sustava vlasti i uspostave komunikacije s ciljanim skupinama, npr. radnim narodom.[66]

Kako je sažela M. Rangus, dosadašnjim stranim istraživanjima političkih sustava i parlamentarnih institucija u komunističkim sustavima vlasti zajedničke su dvije ocjene: prvo, da ti sustavi nisu demokratski, a drugo, da su parlamentarne institucije u njima samo fasade pravih parlamenata, bez velike ili bez ikakve uloge uopće u formiranju javnog mnijenja, te procesu oblikovanja i donošenja političkih odluka.[67] Kao iznimka u tom pravilu, u pojedinim stranim istraživanjima navode se jugoslavenska Savezna skupština ili poljski Sejm.[68] U vezi zaključaka o jugoslavenskoj Saveznoj skupštini kao iznimci, treba naglasiti da su oni utemeljeni na analizi njezine organizacije, sastava i djelovanja u okvirima političkog sustava normiranog Ustavom iz 1974., te da ih se, kako ću pokazati u nastavku rada, ne može primijeniti na cijelo razdoblje njezina djelovanja, posebno ne na prvo poslijeratno ustavno razdoblje do 1953.

Takve ocjene o ulozi parlamentarnih institucija u komunističkim sustavima vlasti nalazim i u domaćoj politološkoj i povijesnoj literaturi, gdje ih se označuje kao transmisije politike komunističkih partija, s marginalnom, manifestacijsko-političkom i instrumentalnom ulogom u političkom sustavu vlasti.[69]

---

[66] Daniel NELSON, „Communist Legislatures and Communist Politics“, u: *Communist Legislatures in Comparative Perspective* (ur. Daniel NELSON, Stephen WHITE), The Macmillan Press Ltd, London – Basingstoke, 1982., 1.-13.

[67] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 11.

[68] Daniel NELSON, „Communist Legislatures and Communist Politics“, 5.

[69] Npr.: Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 215.-216., 231., 245.-246.; Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 49.-54.; Tatjana ŠARIĆ, *Položaj i uloga omladine i omladinskih organizacija u FH/NRH 1945.-1954.: doktorski rad*, 18.

2. DEKLARATIVNO, TEORIJSKO I NORMATIVNO ODREĐENJE JUGOSLAVENSKOG/HRVATSKOG KOMUNISTIČKOG SUSTAVA VLASTI I PARLAMENTARNIH INSTITUCIJA (1945. – 1953.)

Kao temeljnu u istraživanju, postavio sam hipotezu da ustavni položaj vrhovnog tijela državne vlasti u Hrvatskoj, Sabor nije ostvarivao u praksi. Kako bih je dokazao, odnosno mogao usporediti formalnu (*de iure*) i stvarnu (*de facto*) ulogu, organizaciju i djelovanje Sabora u političkom sustavu vlasti, potrebno je najprije objasniti kako su država, politički sustav vlasti i parlamentarne institucije bili definirani normativno. Ta određenja nalaze se u Ustavu FNRJ iz 1946., odnosno Ustavu NRH iz 1947. Međutim, ti akti ne mogu se odvojiti i analizirati izvan ideološkog konteksta, odnosno revolucionarne ideološke platforme KPJ/KPH kao vladajuće političke snage, na kojoj je počivao cijeli novi društveno-politički sustav uspostavljen nakon Drugog svjetskog rata.

Kao drugu, postavio sam hipotezu da su jugoslavenski/hrvatski politički sustav, parlamentarne i druge političke institucije vlasti oblikovani po sovjetskom modelu. Stoga su u poglavlju detaljnije opisani sovjetski ustavni tekstovi (ustavi RSFSR iz 1918. i 1937., ustavi SSSR-a iz 1924. i 1936.) i državna ideologija u razdoblju od Oktobarske revolucije i uspostave komunističke vlasti do Drugoga svjetskog rata. Ukratko su opisane i ideje klasičnih marksista (Karl Marx, Friedrich Engels) te način na koji su one implementirane u teoriju jugoslavenskog/hrvatskog političkog sustava u tom razdoblju.

Teorijski i normativni okvir dopunjujem i spoznajama o tome na koji su način najviši jugoslavenski i hrvatski politički dužnosnici, zastupnici u Narodnoj skupštini FNRJ i Saboru, te ustavnopravni teoretičari toga vremena, u svojim teorijskim radovima, izlaganjima na skupštinskim i saborskim zasjedanjima, kroz onodobni tisak ili na drugi način istupanja deklarativno govorili o tadašnjim parlamentarnim institucijama, te kritizirali rad onih iz ranijega razdoblja.

2.1. Marksizam kao politička i državna ideologija

Kako ga je opisao Jon Woronoff, marksizam je inicijalno bio filozofija o kojoj se moglo slobodno raspravljati i redefinirati je, ali je uskoro postao pokret koji je ušao u konflikt s njemu suprotnom filozofijom kapitalizma i na kojem su se temeljile komunističke partije, organizacije i vlade u svijetu, odnosno politički sustavi totalitarne jednostranačke vlasti.[70]

Kao filozofsko i znanstveno naučavanje, marksizam se uglavnom poistovjećuje s historijskim materijalizmom, kritikom političke ekonomije i klasnom analizom društva, pri čemu se svodi na stajalište da duhovni, kulturni i politički život društva ima svoj korijen u materijalnim odnosima proizvodnje (materijalistička interpretacija povijesti). Kao politička ideologija, sadržava shvaćanje o klasnoj borbi kao pokretaču povijesti, te o besklasnom društvu, tj. komunizmu kao njezinu cilju, koji se može ostvariti revolucijom kapitalističkoga društva.[71] Marksizam i marksisti, kao pojmovi kojima se označavalo ideje Karla Marxa (1818. – 1883.) i Friedricha Engelsa (1820. – 1895.) te njihove nastavljače, ustalili su se od 1880-ih, a već početkom 20. stoljeća u širokoj su uporabi. Sam Marx odbijao se nazvati marksistom, upotrebljavajući zajedno s Engelsom za njihov skup ideja pojmove kritički materijalistički socijalizam, kritički i revolucionarni socijalizam ili znanstveni socijalizam.[72]

Vlast utemeljena na marksističkoj ideologiji stvorena je najprije u RSFSR-u, odnosno SSSR-u, a zatim nakon Drugoga svjetskog rata u većini država Istočne i Srednje Europe, Kini i drugim dijelovima Azije, dijelovima Afrike i Latinske Amerike.[73] U tim je državama marksizam, odnosno pojedini njegovi oblici kao rezultat njegova prilagođavanja lokalnim društveno-političkim uvjetima (npr. marksizam-lenjinizam, staljinizam, maoizam, afro-marksizam), bio u ulozi služenja interesima vladajuće partije, odnosno ulozi službene državne ideologije.

Za razliku od njih, postoje marksistički oblici i škole koji nisu bili podređeni takvim zahtjevima (npr. zapadni marksizam, strukturalni marksizam, Frankfurtska škola). Tom krugu pripada niz mislioca i inovatora marksističke tradicije, koji su bili otvoreni i za ne-marksističke utjecaje, te ujedno utjecali i na ne-marksističke intelektualce (npr. Theodor

---

[70] Jon WORONOFF, „Editor's Foreword", u: *The A to Z of Marxism*, The Scarecrow Press, INC., Lanham/Toronto/Plymouth, 2009., XI.
[71] „Marksizam", u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/36478/.
[72] Elliot JOHNSON, David WALKER, Daniel GRAY, *Historical Dictionary of Marxism. Second Edition*. Rowman & Littlefield, Lanham – Boulder – New York – London, 2014., 3.
[73] Jon WORONOFF, „Editor's Foreword", XI.

Adorno, Louis Althusser, Eduard Bernstein, Erich Fromm, Antonio Gramsci, Max Horkheimer, Karl Korsch, Herbert Marcuse, Franz L. Neumann, Jean-Paul Sartre).[74]

I na osnovu analize jugoslavenske državne ideologije, može se složiti s ocjenom E. Johnsona i suradnika, da je povijest marksizma kao pokreta i kao teorije, povijest različitosti i promjena, koja je iznjedrila pluralitet marksizama, svih na neki način povezanih s djelima i idejama K. Marxa i F. Engelsa, ali ipak različitih kako u odnosu na njih tako i međusobno.[75]

Koji su Marxovi i Engelsovi teorijski koncepti o državi, vlasti i političkim institucijama na koje će se pozivati kasniji marksistički ideolozi i teoretičari, a među njima i oni jugoslavenski, posebno nakon sukoba s Informbiroom 1948.? To su teorija prijelazne države i političke vlasti koju određuju pojmom diktatura proletarijata, te teorija „odumiranja" države i uspostave nepolitičke koordinacije, do koje dolazi nakon diktature proletarijata, tj. u drugoj, višoj etapi komunizma. Ova dva teorijska koncepta odražavaju suprotnosti u marksističkim pogledima na državu i političku vlast. S jedne strane oni su protivnici postojanja države te komunizam kao najviši stupanj društvenog razvoja podrazumijeva njezino „odumiranje" i nepostojanje političke vlasti, a s druge strane, država i politička vlast potrebni su kao primarni instrumenti za uspostavu komunističkog društva od strane radničke klase. Takve interpretacije o ulozi države u prvoj fazi (diktaturi proletarijata) i njenu odumiranju u drugoj fazi (komunizmu), nalazim u više Marxovih i Engelsovih teorijskih radova iz duljeg vremenskog razdoblja.

U djelu *Bijeda filozofije* iz 1847., govoreći o revoluciji i „oslobođenju radničke klase", Marx je postavio pitanje hoće li poslije rušenja starog građanskog društva doći novo klasno društvo, koje će biti predstavljeno u novoj političkoj vlasti. Odgovorio je negativno, obrazloživši da je uvjet za oslobođenje radničke klase ukidanje svih klasa. Tijekom daljnjeg razvoja, radnička klasa zamijenit će staro buržoasko društvo organizacijom koja isključuje klase i njihove suprotnosti. U takvoj organizaciji više neće biti prave političke vlasti, jer je, zaključuje Marx, upravo ona izraz suprotnosti u buržoaskom društvu.[76]

U *Manifestu komunističke partije* (*Komunistički manifest*) iz 1848., Marx i Engels odredili su političku vlast kao „organiziranu vlast jedne klase za ugnjetavanje druge klase". Tadašnju, modernu državnu vlast, odredili su odborom koji samo upravlja općim poslovima i

---

[74] Vidjeti opširnije: Elliot JOHNSON, David WALKER, Daniel GRAY, *Historical Dictionary of Marxism. Second Edition*, 1.-14.
[75] Isto, 9.
[76] Karl MARX, Friedrich ENGELS, Vladimir Ijič LENJIN, *Izabrana djela u deset knjiga. Knjiga II*, Naprijed, Zagreb, 1963., 185.

interesima buržoaske klase, odnosno njezinim represivnim instrumentom. U tom kontekstu, nakon što revolucijom stekne političku vlast i postane vladajuća društvena klasa, proletarijat će tu političku vlast iskoristiti za postepeno oduzimanje kapitala i sredstava proizvodnje buržoaziji te njihovo pretvaranje u državno vlasništvo. Kada će u daljnjem razvoju doći do koncentracije cijele proizvodnje u rukama udruženih pojedinaca i ukidanja klasnih razlika, javna vlast izgubit će politički karakter. S ukidanjem starih odnosa proizvodnje, proletarijat će ukinuti uvjete za opstanak klasnih suprotnosti, odnosno klasa uopće, a time i vlastitu političku vlast, odnosno klasnu vladavinu.[77]

U raspravi *O autoritetu* iz siječnja 1873., Engels je dao osvrt i na pitanje političkoga autoriteta, odnosno države. Istaknuo je kako se svi socijalisti slažu u tome da će uslijed socijalne revolucije, politička država i s njome politički autoritet nestati, tj. „da će javne funkcije izgubiti svoj politički karakter i pretvoriti se u jednostavne administrativne funkcije koje bdiju nad pravim društvenim interesima“. Pritom, kao nerealan i neutemeljen, odbacuje zahtjev dijela socijalista („antiautoritaristi“) da politička vlast, odnosno država, bude ukinuta odmah nakon socijalne revolucije. Engels obrazlaže da političku vlast, odnosno državu nije moguće ukinuti prije nego budu dokinuti društveni odnosi u kojima je ona nastala, te da bi u tom slučaju revolucija bila uzaludna. Drugim riječima, nakon provedene revolucije, politička vlast i država potrebni su pobjedničkoj partiji kao instrument za održavanje vlasti i položaja koje je stekla, te uspostavu novih društvenih odnosa koji su preduvjet za prijelaz u drugu, višu fazu komunizma.[78]

U spisu *Kritika Gotskog programa* iz 1875., Marx je iznio primjedbe na program Socijalističke radničke partije Njemačke, nastale spajanjem dviju dotadašnjih njemačkih radničkih organizacija na kongresu u Gothi u svibnju te godine. U osvrtu na odjeljak o demokraciji, najprije je dao određenje pojma „slobodna država“, ističući kako se ona „sastoji u tome da se država iz organa koji je nadređen društvu pretvori u organ koji mu je potpuno podređen“.[79] Dalje je postavio pitanje do kakvih će promjena doći u vezi države u komunističkom društvu, tj. koje će društvene funkcije, analogne funkcijama u modernoj građanskoj državi, ostati u komunističkom društvu. Obrazložio je da između kapitalističkog i komunističkog društva postoji prijelazno razdoblje, odnosno „period revolucionarnog preobražaja prvog u drugo“, kojem odgovara i političko prijelazno razdoblje, odnosno

[77]Isto, 22., 40. i 41.
[78] Karl MARX, Friedrich ENGELS, Vladimir Iljič LENJIN, *Izabrana djela u deset knjiga. Knjiga IV*, Naprijed, Zagreb, 1963., 195.
[79] Isto, 217.

prijelazna država. Ta prijelazna država, prema Marxu, može biti samo revolucionarna diktatura proletarijata.[80] U osvrtima na Gotski program, na toj je idejnoj liniji i Engels, koji je u pismu Augustu Bebelu istaknuo da bi iz programa trebalo maknuti „cijelo to brbljanje o državi, naročito poslije Komune, koja više nije bila država u pravom smislu“. Pozivajući se na Marxov spis protiv Proudhona (*Bijeda filozofije*) iz 1847. i *Komunistički manifest* iz 1848., ponovio je ideju prema kojoj s uvođenjem socijalističkog društvenog poretka država sama od sebe nestaje. Obrazložio je da smatra besmislenim govoriti o „slobodnoj narodnoj državi“, s obzirom da je država samo prolazna institucija kojom se treba služiti u revolucionarnoj borbi. Dok je proletarijatu još potrebna država, nastavio je Engels, ona mu je potrebna ne u interesu slobode nego u interesu ugušivanja njegovih protivnika, a čim bude moguće govoriti o slobodi, država kao takva prestat će postojati. Na osnovu toga, predložio je da se u tom partijskom programu, na svim mjestima, pojam država zamijeni pojmom *Gemeinwesen* (općina), koji je smatrao dobrim ekvivalentom francuskom pojmu komuna.[81]

Takve interpetacije o državi nalazim i u kasnijim Engelsovim djelima. U spisu *Razvitak socijalizma od utopije do nauke* (francusko izdanje 1880., prvo njemačko izdanje 1882., englesko izdanje 1892.), pisao je da je dotadašnjem društvu država bila potrebna zbog njegovih klasnih suprotnosti, kao organizacija vladajuće klase za održavanje njenih uvjeta proizvodnje. S druge strane, proletarijat kroz revoluciju osvaja državnu vlast i koristi je kao instrument za pretvaranje sredstava proizvodnje najprije u državno vlasništvo. No, u tom procesu, ističe Engels, on ukida samog sebe kao proletarijat, odnosno sve klasne razlike, a time i državu kao takvu. U takvim okolnostima, kada više nema niti jedne društvene klase koju treba držati u podređenosti, nema potrebe za postojanje države kao sile za podređivanje, te dolazi do procesa njezina „odumiranja“. Miješanje državne vlasti u društvene odnose postaje u jednom području za drugim suvišno i onda samo od sebe zamire. U istoj mjeri u kojoj nestaje „anarhija društvene proizvodnje“, zamire i politički autoritet države. Pretpostavka ovakvog procesa je takav stupanj razvoja proizvodnje, na kojem bi prisvajanje sredstava za proizvodnju i proizvoda, a time i političke vlasti, monopola obrazovanja i dr. od strane neke društvene klase postalo ne samo suvišno, već preprekom daljnjeg razvoja. Prema tome, zaključuje Engels, država se ne „ukida“, već „odumire“, na način da se upravljanje, vladavina nad ljudima, zamjenjuje upravljanjem stvarima i procesima u proizvodnji.[82]

[80] Isto, 218.
[81] Isto, 227.
[82] Isto, 330.-336.

U uvodu Marxovoj raspravi *Građanski rat u Francuskoj*, koji je napisao 1891. povodom 20. godišnjice Pariške komune, Engels je istaknuo kako je „praznovjerje u državu prešlo iz filozofije u opću svijest buržoazije, pa čak i mnogih radnika“, a da država, kako u monarhiji tako i u demokratskoj građanskoj republici, nije ništa drugo nego „mašina za ugnjetavanje jedne klase od strane druge“. Dalje je državu odredio kao „zlo koje proletarijatu, kad on pobijedi u borbi za svoju klasnu vladavinu, ostaje u naslijeđe“. Tu je potvrdio ideju o nužnosti postojanja države u početnoj fazi komunizma, sve dok se u idućoj, višoj fazi komunizma, ne steknu uvjeti za odbacivanje te „starudije državnosti“.[83]

Iako su u svojim radovima učestalo ponavljali tu ideju, Marx i Engels ipak nisu detaljno obrazložili što će se dogoditi s državom tijekom prijelaza na potpuni komunizam, odnosno na koji će način biti organizirano upravljanje procesima u proizvodnji, za koje navode da po karakteru neće biti političko.[84] Ideja o odumiranju države javlja se kod njih na apstraktnom nivou, te se uzima kao gotova činjenica, bez daljnje konkretizacije i pojašnjenja.[85]

Za razliku od toga, iz njihovih spisa može se definirati „idealni tip“ države (primjer modela države), odnosno političkog sustava vlasti prijelaznog razdoblja u komunizam, tj. diktature proletarijata. Riječ je o tipu političkoga sustava zasnovanog na iskustvima Pariške komune (franc. *Commune de Paris*), revolucionarne uprave uspostavljene u Parizu u kratku razdoblju od 18. ožujka do 28. svibnja 1871.[86]

Već 30. svibnja 1871., u *Adresi Generalnog vijeća Međunarodnog radničkog udruženja o građanskom ratu u Francuskoj 1871.*, Marx je isticao prednosti Pariške komune u odnosu na dotadašnje oblike vlasti, te ju odredio kao prototip, uzor budućoj revolucionarnoj vlasti. Kao njezina bitna obilježja istaknuo je posjedovanje političke moći od strane radničke klase, načelo jedinstva političke vlasti i delegatski sustav. Nazvavši je „sfingom koja muči buržoaske mozgove“, označio je Parišku komunu kao „krajnje elastičan politički oblik“, koji je po suštini bio „vlada radničke klase“ i „pronađeni politički oblik pod kojim se moglo izvršiti ekonomsko oslobođenje rada“, za razliku od svih ranijih oblika vlasti koji su „bili

---

[83] Isto, 121.
[84] Alfred B. Jr. EVANS, *Soviet Marxism-Leninism: The Decline of an Ideology*, Praeger Publishers, Westport – Connecticut – London, 1993., 14.
[85] Laslo SEKELJ, „Komunizam i država u delu Karla Marksa“, *Revija za sociologiju*, 11/1981., br. 1-2, 21.
[86] O uspostavi Pariške komune i njenim obilježjima vidjeti opširnije: Robert TOMBS, *The Paris Commune 1871*, Routledge Taylor & Francis Group, London – New York, 2013.; „Pariška komuna“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=46707.; „Pariška komuna“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/55411/.; Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade“, 229.-234.

izrazito ugnjetavački“. Komuna je trebala biti „ne parlamentarno, nego radno tijelo, izvršno i zakonodavno u isto vrijeme“, sastavljena od delegata izabranih na osnovi općeg prava glasa, odgovornih i opozivih od njihovih birača (imperativni mandat). Prema Marxu, takvo komunalno uređenje (samouprava proizvođača) koje bi zamijenilo centraliziranu vlast, trebalo se provesti na svim razinama, od okruga do seoskih komuna. Seoske komune svakog okruga zajedničke poslove rješavale bi na okružnim skupštinama delegata, a te okružne skupštine slale bi svoje delegate u nacionalnu delegaciju u Parizu.[87]

Na sličan način, Engels je tvrdio kako je Pariška komuna iz 1871. bila iznimka od, u svim dotadašnjim državama neizbježnog pretvaranja države i državnih tijela „od slugu društva u gospodare društva“. Prema njemu, to je postigla primjenjujući dva načela: postavljajući na sve javne funkcije osobe izabrane općim pravom glasa i opozive od njihovih birača, te im odredivši plaću u iznosu prosječne radničke plaće, kao sredstvo prevencije karijerizma i zlouporabe položaja. Parišku je komunu Engels označio prvim primjerom diktature proletarijata.[88]

Unatoč revolucionarnoj ideologiji, treba naglasiti da u svojim kasnim radovima Engels nije odbacivao kao potpuno neprihvatljivo djelovanje radničke klase i socijalističkih partija putem političkog natjecanja, tj. sudjelovanja na izborima i u radu parlamenata. U predgovoru posebnog izdanja Marxova rada *Klasne borbe u Francuskoj od 1848. do 1950.*, izdanog u Berlinu 1895., Engels je pisao o „polaganom propagandnom radu i parlamentarnoj djelatnosti“ kao prvim zadacima partije. Govoreći ponajprije o njemačkim socijalistima, ukazivao je na pozitivnu ulogu izbornih kampanja i sudjelovanja u radu parlamenta u širenju socijalističkih ideja. Tako je istaknuo kako su njemački socijalisti opće pravo glasa „pretvorili iz sredstva prijevare, što je ono bilo dosad, u oruđe oslobođenja“. Izbornu kampanju vidio je kao sredstvo za uspostavu kontakta sa širokim masama, te polemiku s drugim političkim strankama. Sudjelovanjem u radu parlamenta, navodi dalje Engels, bio im je omogućen „pristup na govornicu s koje su mogli, sa sasvim drugim autoritetom i slobodom nego u štampi i na zborovima, da govore kako svojim protivnicima u parlamentu tako i masama napolju“. Polazeći od njemačkih iskustava, dalje je obrazlagao kako se i u drugim zemljama „sve više i više uviđa da se stara taktika mora revidirati“, te da je „metoda nepripremljenog napada potisnuta u pozadinu“. Kao pozitivne primjere naveo je Francusku gdje „u parlamentu sjedi pedeset socijalista“, Belgiju gdje su radnici „pobijedili u četvrtini izbornih okruga“, te

[87] Karl MARX, Friedrich ENGELS, Vladimir Iljič LENJIN, *Izabrana djela u deset knjiga. Knjiga IV*, 157.-161.
[88] Isto, 115.-121.

zastupljenost socijalista u parlamentima u Bugarskoj, Danskoj, Italiji, Rumunjskoj i Švicarskoj. Zaključio je da navedeno ipak ne znači odricanje od „prava na revoluciju“, označivši ga kao „jedino stvarno 'historijsko pravo', jedino pravo na kojem su zasnovane sve moderne države bez izuzetka“.[89]

Kako zaključuju E. Johnson i suradnici, klasična marksistička misao Marxa i Engelsa je najveći utjecaj imala u Europi, dominirajući socijalističkim pokretom s kraja 19. i početka 20. stoljeća. Najveća i politički najuspješnija socijalistička partija tada je bila Socijaldemokratska partija Njemačke (SPD), koja se od svoje revolucionarne platforme s kraja 19. stoljeća, do Drugoga svjetskog rata razvila u reformističku stranku, zamijenivši u potpunosti revolucionarni socijalizam platformom reformske demokracije, te zastupajući svoje ideje kroz sudjelovanje na izborima i političku participaciju u parlamentu.[90] Za razliku od SPD-a i drugih zapadnoeuropskih komunističkih partija koje su se opredijelile za socijaldemokratski smjer i djelovanje kroz parlamente, boljševici u Rusiji opredijelili su se za revolucionarnu ideologiju, te su na taj način stekli političku moć. Marksizam se u Rusiji pojavio 1880-ih, a 1898. osnovana je Ruska socijal-demokratska radnička partija (RSDRP), koja se kasnije razdvojila na menjševike pod vodstvom Juliusa Martova i boljševike pod Lenjinovim vodstvom.[91]

Od samih početaka, marksizam je u Rusiji morao biti prilagođen tamošnjim specifičnim uvjetima. Ruski marksisti modificirali su Marxove i Engelsove ideje, pri čemu je ključne novosti unio Lenjin (1870. – 1924.), tvrdeći istovremeno da je u potpunosti odan njihovoj teorijskoj misli. Nametnuvši se u glavnog tadašnjeg ruskog marksističkog teoretičara, Lenjin je u nizu radova oblikovao „lenjinizam“, skup ideja o ciljevima i sredstvima klasne borbe radništva u uvjetima nerazvijenog kapitalizma i društvenog zaostajanja, te pojave imperijalizma. Za razliku od zapadnog marksizma smatrao je da će do socijalističke revolucije prije doći u zaostalim zemljama nego u najrazvijenijima, da političku borbu unutar klasične građanske demokracije treba nadomjestiti diktaturom radničke klase, a parlament zamijeniti sovjetima i sovjetskom vlašću.[92] Tako je Lenjin revolucionarni potencijal pridao seljaštvu, koje su za razliku od njega, Marx i drugi europski marksisti smatrali nazadnjačkim. Dok je Marx promjenu ekonomskih odnosa smatrao preduvjetom političke revolucije, Lenjin je suprotno, političku revoluciju smatrao preduvjetom za

[89] Karl MARX, Friedrich ENGELS, Vladimir Iljič LENJIN, *Izabrana djela u deset knjiga*. *Knjiga II*, 84.-90.
[90] Elliot JOHNSON, David WALKER, Daniel GRAY, *Historical Dictionary of Marxism*. *Second Edition*, 4.
[91] Isto, 5.-6.
[92] „Lenjinizam“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/34316/.

promjenu ekonomskih odnosa. Za razliku od velike, masovne partije radničke klase kakvu su promovirali njemački marksisti, Lenjin je zagovarao i oblikovao malu, profesionalnu revolucionarnu partiju, organiziranu po principu demokratskoga centralizma. Njegov je naglasak bio i na potrebi uvođenja diktature proletarijata kao prijelazne faze u komunizam, s time da su doktrine vodeće partije i demokratskog centralizma doprinijele zaokretu iz diktature proletarijata u diktaturu partije.[93] Diktaturu proletarijata Lenjin je opisivao kao jednopartijsku državu, odnosno, dominaciju jedne partije određivao je integralnim dijelom diktature proletarijata. Tako je već 1920. obrazlagao da u Rusiji nema značajnijih organizacijskih ili političkih pitanja o kojima bi se moglo odlučiti bez uputa partijskog centralnog komiteta.[94]

Lenjinove radove u kojima je oblikovao vlastitu interpretaciju marksizma moguće je podijeliti u dvije skupine. Prvu čine radovi napisani prije boljševičke revolucije u listopadu 1917., a drugu radovi napisani nakon nje.

U radovima prije revolucije, iznosio je teorijska predviđanja obilježja budućeg socijalističkog društva. Od više eseja iz 1917., najznačajniji je onaj *Država i revolucija*, napisan u ljeto te godine, za koji je Lenjin smatrao da nije primjenjiv samo na Rusiju, već da daje generalne smjernice primjenjive na proleterske revolucije i drugdje u Europi. U tom eseju naveo je niz citata o državi iz Marxovih i Engelsovih djela, te ih potom komentirao, kako bi dokazao tezu o iskrivljavanju marksizma i to na dvije linije: od strane građanskih teoretičara s jedne te socijalističkih teoretičara s druge strane. Optužujući ih za iskrivljavanje Marxove i Engelsove teorije o socijalnoj revoluciji i državi, nastojao je prisvojiti pravo ispravnog tumačenja i definiranja marksističke doktrine države i društva. Građanske ideologe kritizirao je da „dotjeruju Marxa“, interpretirajući da je osnovna funkcija države izmirenje klasa. U vezi toga kritiku je usmjerio i prema ruskim eserima i menjševicima, tvrdeći da nisu socijalisti, već „sitnoburžoaski demokrati s gotovo socijalističkom frazeologijom“. Ipak, može se reći da se esej ponajprije odnosi na Lenjinovu kritiku „ortodoksne“ marksističke struje Karla Kautskyja unutar Socijaldemokratske partije Njemačke.[95] Te njemačke socijaliste, za

[93] Elliot JOHNSON, David WALKER, Daniel GRAY, *Historical Dictionary of Marxism. Second Edition*, 5.-6.
[94] Alfred B. Jr. EVANS, *Soviet Marxism-Leninism: The Decline of an Ideology*, 24.; Usp. i: Vladimir Iljič LENJIN, *O ulozi komunističke partije. Govor na II kongresu Komunističke Internacionale 23. jula 1920.*, URL: https://www.marxists.org/srpshrva/biblioteka/lenjin/1920/07/23.htm.
[95] Uz ortodoksnu struju Karla Kautskyja koji je zastupao i branio ono što je smatrao „čistim“ marksizmom, unutar Socijaldemokratske partije Njemačke bile su još dvije glavne struje, odnosno interpretacije marksizma: radikalna Rose Luxemburg i revizionistička Eduarda Bernsteina, koja je nadvladala te se, kao što je već spomenuto, SPD profilirao u reformističku stranku. Usp.: Elliot JOHNSON, David WALKER, Daniel, GRAY, *Historical Dictionary of Marxism. Second Edition*, 4.

čiju je ideologiju u eseju koristio pojam „kauckovstvo“, prozivao je zbog iskrivljenog pogleda na socijalnu revoluciju, s obzirom da su, prema njemu, očekivali da socijalizam pobijedi parlamentarnim sredstvima, dakle mirnim putem. Takve ideje o mogućnosti mirnog preuzimanja vlasti u okvirima parlamentarnog sustava, vidio je kao rezultat iskrivljavanja Marxova koncepta države. Iskrivljavanjem marksizma smatrao je i Kautskyjeve ideje o preuzimanju kontrole od strane proletarijata nad postojećim državnim aparatom, dok su, tvrdi dalje, Marx i Engels ukazivali na nužnost destrukcije buržoaske države.

Na osnovu toga, osnovna je teza i Lenjinov zahtjev izražen u eseju, razbijanje ili potpuno uništenje postojeće države od strane proletarijata. Usvojivši je kao jedinu metodu kojom se proletarijat može osloboditi klasne podređenosti i preuzeti političku vlast, detaljnije je obrazložio svoje viđenje proleterske revolucije. Definirao ju je kao otvoreni, oružani, klasni sukob. Odredivši kao osnovnu funkciju dotadašnje države provođenje prisile vladajuće klase nad podređenima, ključnim pitanjem revolucije postavio je postojanje organizirane, revolucionarne vojne snage. Zaključio je da će revolucija uspjeti ako pobjedu ostvare snage opozicijskih, podređenih klasa. Prema njemu, ona će se odvijati u dvije faze. Prva je anarhistička i destruktivna, koja ruši postojeći buržoaski državni aparat. Druga je konstruktivna i autoritarna, donoseći stvaranje nove, proleterske države. Prvu etapu nakon proleterske revolucije Lenjin je pojmovno odredio kao socijalizam, izjednačivši je s Marxovom prvom fazom komunističkog društva. Njegovo razgraničenje između socijalizma i komunizma također odgovara Marxovu razgraničenju prve i druge faze komunizma, uz određene razlike u interpretaciji.

Prema Lenjinu, boljševička revolucija nije stvorila socijalističko društvo i nije ušla u fazu socijalizma, već je stvorila državu radnika i siromašnih seljaka, te je započela prijelaz s kapitalizma na socijalizam. Prema A. B. Evansu Jr., ta ideja o posebnoj povijesnoj etapi prijelaza između kapitalizma u socijalizam bila je jedan od njegovih originalnih teorijskih doprinosa. Za razliku od Marxa koji je diktaturu proletarijata odredio kao prijelaznu fazu, Lenjin je zauzeo stav da će zbog dugog prijelaza na socijalizam, država nastaviti postojati još dugo vremena. Samo razdoblje u kojem će država nestati i nastupiti komunizam, ostavio je nedefiniranim.

Prema tome je Lenjin dalje oblikovao i vlastito tumačenje Engelsove ideje o ukidanju i odumiranju države. Prema njemu, Engels je govorio o ukidanju buržoaske države od strane proleterske revolucije, dok se ideja o odumiranju odnosi na ostatke proleterske države poslije socijalističke revolucije. Na osnovu toga, tvrdio je da buržoaska država ne može biti

smijenjena proleterskom državom (diktaturom proletarijata) putem odumiranja, već samo nasilnom revolucijom, dakle ukidanjem. Odumire pak, poslije te revolucije, proleterska država ili „poludržava“.

Jasno odredivši ukidanje starog državnog aparata kao nužnu posljedicu revolucije, postavio je i pitanje u vezi institucija kroz koje se diktatura proletarijata može ostvariti. U vezi toga, govorio je o potrebi „gigantske zamjene izvjesnih institucija institucijama fundamentalno različitog tipa“. U tom kontekstu osvrnuo se na „podmitljiv i truo parlamentarizam buržoaskog društva“, pri čemu izlaz iz parlamentarizma nije u ukidanju predstavničkih institucija sastavljenih na osnovu izbora, već u njihovu pretvaranju „od brbljaonica u radnička tijela“. Kao institucije koje odgovaraju tom principu, isticao je sovjete ili vijeća izabranih predstavnika (deputata) radnika i seljaka, navodeći ih kao model organizacije diktature proletarijata.[96]

Prema tome, Lenjin je realizaciju svoje koncepcije socijalističke države vidio u pobjedi sovjeta koji su po svome karakteru bili „novi tip države“, države koja je na osnovi sovjeta oblikovala tip države započet u Pariškoj komuni. Za Lenjina, „povijesni novuum“ Pariške komune bio je upravo u pomicanju izvora vlasti od zakona usvojenih u parlamentu na izravnu inicijativu masa, te u promjenama karaktera tijela državne vlasti.[97] Tome u prilog govori sljedeći citat iz tog njegovog djela:

> Rješavati jednom u nekoliko godina koji će član vladajuće klase tlačiti, gaziti narod u parlamentu – eto u čemu je prava suština buržoaskog parlamentarizma, ne samo u parlamentarno-ustavnim monarhijama nego i u najdemokratskijim republikama. (…) Korumpirani i truli parlamentarizam buržoaskog društva Komuna zamjenjuje ustanovama u kojima se sloboda mišljenja i raspravljanja ne izrođava u obmanu, jer parlamentarci moraju sami raditi, sami izvršavati svoje zakone, sami kontrolirati ono što ispada u životu, sami odgovarati neposredno svojim biračima. Predstavničke ustanove ostaju, ali ovdje ne postoji parlamentarizam kao poseban sistem, kao podjela zakonodavnog i izvršnog rada, kao povlašten položaj za poslanike. Bez predstavničkih ustanova mi ne možemo zamisliti demokraciju čak ni proletersku demokraciju; bez parlamentarizma možemo i moramo, ako kritika buržoaskog društva nije za nas prazna riječ, ako je težnja za obaranjem buržoaske vladavine naša ozbiljna i iskrena težnja, a ne 'izborna' fraza za lovljenje radničkih glasova.[98]

---

[96] Vladimir Iljič LENJIN, *Država i revolucija*, URL: https://www.marxists.org/srpshrva/biblioteka/lenjin/1917/09/drzava-revolucija/ch01.htm. Opširnije: Ralph MILIBAND, „Lenjinova država i revolucija“, *Politička misao: časopis za politologiju*, 7/1970., br. 2, 275.-283.; Alfred B. Jr. EVANS, *Soviet Marxism-Leninism: The Decline of an Ideology*, 17.-27. O stvaranju sovjeta i njihovim obilježjima vidjeti opširnije: Branko CARATAN, „Klasne, demokratske i delegatske determinante revolucionarnih sovjeta“, *Politička misao: časopis za politologiju*, 11/1974., br. 1-2, 76.-87.

[97] Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, Književni krug, Split, 1990., 87.

[98] Preuzeto iz: Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade“, 234.

U radovima koje je Lenjin napisao nakon revolucije, u okolnostima koje su ugrožavale ostvarenu revolucionarnu pobjedu boljševika (mir u Brest-Litovsku i izlazak iz Prvoga svjetskog rata, višegodišnji građanski rat, formiranje lijeve opozicije unutar boljševičke partije, problemi upravljanja ekonomijom), u prvom planu nisu bila teorijska pitanja, već praktični problemi vođenja države i opstanka sovjetske vlasti. Takve okolnosti dovele su do povećanja realizma u njegovu pogledu na marksizam i diktaturu proletarijata. Njegovo djelovanje početkom 1918. bilo je obilježeno jasnim izražavanjem revolucionarne politike. Odgovarajući između ostaloga i na kritike njemačkih socijalista (ponajprije Karla Kautskyja i Rose Luxemburg) zbog preferiranja sovjeta, isticao je da su boljševici principijelno za sovjete, a ne za parlamentarne institucije građansko-demokratskog tipa, zaključivši da pretvaranje sovjeta u državna tijela znači realizaciju iskustava Pariške komune.[99]

U eseju *O državi* (*Predavanje na Sverdlovljevu univerzitetu*) iz srpnja 1919., pitanje države Lenjin je označio kao „jedno od najsloženijih, najtežih pitanja, jedno od pitanja koje su buržoaski učenjaci, pisci i filozofi svakako najviše zapetljali". Polazeći od opće prihvaćene ideje o državi kao sili za prisilnu dominaciju jedne klase nad drugom, istaknuo je da su parlamentarne institucije, opće pravo glasa i drugi instrumenti građanske države te kapitalizam, omogućili osvješćivanje proletera kao podređene klase, stvaranje radničkog pokreta i socijalističkih partija. Zaključio je da bi bez parlamentarizma i bez izbora taj napredak radničke klase bio nemoguć, te da su zbog toga država i njezine institucije dobile tako veliko značenje u očima najširih masa, što otežava ranije spomenuti proces ukidanja postojećeg državnog aparata. Izlažući dalje da „snaga kapitala je sve, burza je sve, a parlament, izbori – to su marionete, lutke", obrazlagao je da demokratičnost države i njezina političkog sustava nemaju veze s njihovim institucijama, već s time da li je ono kapitalističko ili socijalističko, odnosno prevladava li privatno ili državno vlasništvo. Na kraju je naveo da su boljševici „taj stroj" (misleći na državu) oduzeli kapitalistima, te da će njime uništiti svaku eksploataciju. Kada nestane mogućnosti za eksploataciju, nestat će i država te će se taj „stroj baciti u staro željezo".[100] Takva Lenjinova teorijska misao ugrađena je u prve socijalističke ustave: Ustav RSFSR-a iz 1918. i Ustav SSSR-a iz 1924.

---

[99] Alfred B. Jr. EVANS, *Soviet Marxism-Leninism: The Decline of an Ideology*, 17.; Branko CARATAN, „Geneza Lenjinove revolucionarne realne politike", *Politička misao: časopis za politologiju*, 12/1975., br. 4, 97.-100.

[100] Vladimir Iljič LENJIN, *O državi. Predavanje na Sverdlovljevu univerzitetu*, URL: https://www.marxists.org/srpshrva/biblioteka/lenjin/1919/07/11.htm.

Nakon Lenjinove smrti u sovjetskoj su komunističkoj partiji (boljševika) uslijedile višegodišnje političke i ideološke borbe, iz kojih je kao pobjednik izašao Staljin, komesar za neruske narodnosti u Lenjinovoj vladi (SOVNARKOM-u), te od 1922. generalni sekretar komunističke partije (boljševika). Kroz više političkih saveza, do 1929. u potpunosti je učvrstio svoju poziciju Lenjinova nasljednika. Pritom je napravio zaokret na ideološkom području, oblikujući teoriju socijalizma u jednoj državi, koja je prevladala nad teorijom trajne permanentne revolucije Lava Davidoviča Trockija.[101]

Tu teoriju, koja je kroz nekoliko idućih godina postala dijelom sovjetske državne doktrine, Staljin je počeo oblikovati 1924. U djelu *O osnovama lenjinizma* iz travnja te godine, još je uvijek slijedio Lenjinove teorijske ideje o tome da revolucija u jednoj zemlji nije dovoljna. Obrazlagao je da je povijest boljševičke revolucije pokazala kako su za obaranje buržoazije dostatni napori jedne zemlje, ali da za potpunu pobjedu socijalizma i organizaciju socijalističke proizvodnje nisu dovoljni napori jedne zemlje, već da je potrebno ujediniti napore proletarijata više razvijenih zemalja.[102] Međutim, već krajem te godine, počeo je zauzimati drugačiji stav, prema kojemu proletarijat može i mora graditi socijalističko društvo u jednoj zemlji. Taj stav ugrađen je u drugo, izmijenjeno izdanje spomenutog djela *O osnovama lenjinizma*. Kasnije ga je dodatno obrazlagao i u drugim djelima, primjerice u pamfletu *Oktobarska revolucija i taktike ruskih komunista* iz prosinca 1924., te djelu *O pitanjima lenjinizma* iz siječnja 1926.[103]

Tu doktrinu Staljin je predstavio kao daljnji razvoj lenjinizma, odredivši ga kao marksizam razdoblja imperijalizma i proleterske revolucije, kao teoriju i metode proleterske revolucije općenito, a osobito diktature proletarijata.[104] Osim na Lenjinove, u svojim se djelima pozivao i na Marxove te Engelsove ideje, citirao ih i reinterpretirao. Na pojednostavljenim tumačenjima djela tih triju marksističkih teoretičara, tako je oblikovana nova doktrina. Od 1920-ih do ranih 1990-ih i dezintegracije SSSR-a, sovjetski su je izvori označavali pojmom marksizam-lenjinizam kako bi naglasili izravni kontinuitet između Marxove i Lenjinove misli, prelazeći pritom preko njihovih razlika. U službenoj sovjetskoj ideologiji, taj je pojam označavao teorijsko naslijeđe sovjetske komunističke partije i drugih

---

[101] Opširnije: Doug LORIMER, *Trotsky's theory of permanent revolution. A Leninist critique*, Resistance Books, Chippendale NSW, 1998.
[102] *The Foundations of Leninism*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1924/foundations-leninism/index.htm.
[103] *The October Revolution and the Tactics of the Russian Communists*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1924/12.htm.; *Concerning Questions of Leninism*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1926/01/25.htm.
[104] Isto.

komunističkih partija usko povezanih sa sovjetskim režimom, te je smatran jedinim „pravim“ marksizmom.[105] Takva doktrina bila je integralni dio staljinizma – političkog, društvenog i ekonomskog poretka, te Staljinove totalitarne vladavine u SSSR-u, obilježene kultom ličnosti, partijskom (birokratskom) diktaturom, djelovanjem tajne policije i njezinim terorom, te uspostavljanjem radnih logora.[106]

Putem Kominterne (Komunističke internacionale) i kasnije Informbiroa kao „produžene ruke“ vanjske politike SSSR-a, takav je sustav proširen u druge zemlje. Tome su pridonosile obuke i edukacije kadrova, na način da su kadrovi iz drugih zemalja dolazili u SSSR ili su sovjetski stručnjaci odlazili u te zemlje.[107] Na veliko je bio proširen na istočnu Europu, te s određenim modifikacijama, u Kinu i druge azijske zemlje koje su prihvatile komunizam u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata.[108]

2.2. Revolucionarna ideologija KPJ/KPH

Nakon Drugoga svjetskoga rata, u Jugoslaviji i republikama u njezinu sastavu, državnom ideologijom postao je marksizam-lenjinizam, prema teoriji i modelu kakvi su oblikovani i uspostavljeni u SSSR-u. Državnu ideologiju u Jugoslaviji može se odrediti i pojmom sovjetski marksizam-lenjinizam ili pojmom staljinizam, koji se koristi kako bi se označilo skup službenih ideja, politika i praksi u SSSR-u u razdoblju Staljinove totalitarne vladavine (1929. – 1953.), oblikovanih na temelju dogmatske interpretacije marksizma i lenjinizma.[109] Pojedini autori za isto koriste i pojam jugo-staljinizam.[110]

Nakon sukoba s Informbiroom 1948. i tada započetog traženja vlastitog puta u socijalizam, na ideološkom planu dolazi do postepenog odvajanja od tog modela, povratka „klasičnoj marksističkoj misli“ (Marx, Engels) i njezinu slobodnijem tumačenju. Potvrdu

---

[105] Alfred B. Jr. EVANS, *Soviet Marxism-Leninism: The Decline of an Ideology*, 10.
[106] „Staljinizam“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=57725. Opširnije: Mark SANDLE, *A short history of Soviet Socialism*, UCL Press Limited Taylor & Francis Group, London, 1999.; Robert SERVICE, „Stalinism and the Soviet State Order“, u: *Redefining Stalinism* (ur. Harold Shukman), Routledge, London, 2004., 6.-21.
[107] Elliot JOHNSON, David WALKER, Daniel GRAY, *Historical Dictionary of Marxism. Second Edition*, 6.
[108] Sheila FITZPATRICK, „Introduction“, u: *Stalinism: New Directions* (ur. Sheila Fitzpatrick), Routledge – Taylor&Francis Group, London – New York, 2000., 2.
[109] Usp.: Stephen F. COHEN, „Bolshevism and Stalinism“, u: *Stalinism. Essays in Historical Interpretation* (ur. Robert C. Tucker), Transaction Publishers, New Brunswick – London, 1999., 24.; Robert SERVICE, „Stalinism and the Soviet State Order“, 6.-21.; Sheila FITZPATRICK, „Introduction“, 2.
[110] Usp.: Svetozar STOJANOVIC, „Varieties of Stalinism in Light of the Yugoslav Case“, u: *Stalinism Revisited. The Establishment of Communist Regimes in East-Central Europe* (ur. Vladimir Tismaneanu), Central European University Press, Budapest – New York, 2009., 387.-400.

vlastitom putu u socijalizam i oblikovanju samoupravljanja kao specifičnog jugoslavenskog modela ekonomskog i političkog sustava, temeljenog na idejama klasičnih marksista, jugoslavenska komunistička vlast dala je ustavnom reformom iz 1953., a taj je proces postupno nastavljen i kasnijim ustavnim promjenama (1963., 1974.). Revolucionarnu ideološku misao KPJ/KPH, detaljnije obrazlažem u nastavku, u tri kronološka razdoblja: od osnivanja do dolaska na vlast (1919. – 1945.), od dolaska na vlast do sukoba s Informbiroom (1945. – 1948.), te od sukoba s Informbiroom do prve ustavne reforme (1948. – 1953.).

2.2.1. Od osnivanja do dolaska na vlast (1919. – 1945.)

Socijalistička radnička partija Jugoslavije (komunista) – SRPJ(k), stvorena na kongresu ujedinjenja dotad samostalnih socijal-demokratskih stranaka održanom u Beogradu u travnju 1919., usvojila je program Treće internacionale, a time i lenjinizam kao ideološku platformu i svoj akcijski politički program.[111] Takvo opredjeljenje potvrđeno je na njezinu Drugom kongresu, održanom u Vukovaru u lipnju 1920. U unutarpartijskim razilaženjima, na tom su kongresu ljevičari nadvladali centriste, te je partija promijenila naziv u Komunističku partiju Jugoslavije – KPJ, donijela svoj teorijski i akcijski program, te prvi statut. Osnovna načela proklamirana u teorijskom i akcijskom programu bila su revolucionarno djelovanje i uspostava diktature proletarijata, kao oblika državne vlasti zasnovanog na sovjetima (vijećima), a sve prema iskustvima ruske boljševičke revolucije. Isticano je da se socijalizam ne može ostvariti pomoću građanske demokracije, odnosno pomoću parlamentarnih institucija, već samo pomoću radničkih sovjeta koji objedinjuju svu zakonodavnu i izvršnu vlast. Na osnovu prihvaćanja ideje o uspostavi svjetskoga komunizma, sastavni dio tog cilja bilo je povezivanje buduće „Sovjetske Republike Jugoslavije“ kao diktature proletarijata sa susjednim narodima u „sovjetsku federaciju balkansko-podunavskih zemalja“ kao sastavnog dijela „međunarodne sovjetske federacije“. Akcijski program, kongres je prihvatio u obliku rezolucije o političkoj situaciji i zadatcima KPJ, a predstavljao je razradu budućeg partijskog djelovanja prema načelima teorijskog programa. Doneseni Statut također je bio stavljen u funkciju revolucionarnih ciljeva proklamiranih teorijskim programom. Tako je u njegovu prvom članku naznačeno da je cilj KPJ kao članice Treće internacionale, putem klasne borbe, kroz diktaturu proletarijata, osloboditi radničku klasu i druge podređene društvene slojeve

[111] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 15.

uvođenjem komunističkog umjesto kapitalističkog društva. Opredjeljujući se u teoriji primarno za revolucionarno djelovanje, jugoslavenski komunisti nisu u potpunosti odbacili političko djelovanje mirnim putem, odnosno putem participacije u političkim institucijama tadašnje države. To je naznačeno i u spomenutom akcijskom programu, gdje je između ostaloga rečeno da će za ostvarivanje svojih ciljeva proletarijat iskoristiti „i izbornu borbu i parlament“.[112]

U skladu s tim, KPJ sudjelovala je na izborima za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS 28. studenoga 1920., na kojima su kandidacijske liste postavile 22 političke stranke. Osvojivši 59 poslaničkih mjesta, postala je prema njihovu broju treća stranka u Skupštini, iza Demokratske stranke (92 mjesta) i Narodne radikalne stranke (91 mjesto). Iza nje su slijedile Hrvatska pučka seljačka stranka s 50, Zemljoradnička stranka s 30, Slovenska narodna (ljudska) stranka s 27 i Jugoslavenska muslimanska organizacija s 24 poslanička mjesta.[113] Takav izborni rezultat KPJ, njezina revolucionarna ideologija, te štrajkovi i druge aktivnosti koje su ugrožavale postojeći poredak, potaknuli su donošenje Obznane (30. prosinca 1920.) i Zakona o zaštiti države (2. kolovoza 1921.) kojima su komunistička djelatnost i rad KPJ bili zabranjeni. Naime, kako je zaključio D. Bilandžić, KPJ je „otvoreno deklarirala da nikada neće prihvatiti ni monarhiju ni vlast buržoazije već da će revolucijom srušiti kapitalistički društveni poredak i uspostaviti sovjetski sustav po uzoru na ruske boljševike“.[114]

S obzirom da su uživali poslanički imunitet, poslanici KPJ izabrani u Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS, unatoč zabrani njezina rada, u idućih su nekoliko mjeseci nastavili s javnim djelovanjem, ponajprije kroz istupe na sjednicama Ustavotvorne skupštine i njezinih radnih tijela te prilikom obilazaka terena. Aktivno su sudjelovali i u raspravi o nacrtu ustava gdje su se zalagali za ustavna rješenja utemeljena na programskim smjernicama Vukovarskog kongresa. Tako je već kod donošenja Ustava Kraljevine SHS iz 1921. bila prisutna ideja da se afirmira sovjetska organizacija vlasti. Komunistički poslanici u toj su prigodi osuđivali parlamentarni sustav i Montesquieuovu trodiobu vlasti, te otvoreno zagovarali sovjetske principe vladavine, među kojima i princip jedinstva vlasti.[115] Na sjednici Ustavotvorne skupštine 12. svibnja 1921., glasali su protiv nacrta ustava izrađenog prema prijedlogu Pašićeve vlade. Sjednicu održanu 28. lipnja 1921. na kojoj je ustav usvojen bojkotirali su, odnosno nisu joj prisustvovali. Pokušaj atentata na prijestolonasljednika Aleksandra 29. lipnja

[112] Stanislava KOPRIVICA-OŠTRIĆ, „Vukovarski kongres KPJ“, *Povijesni prilozi*, 3/1985., br. 3, 160.-163.
[113] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije (1918 – 1991): hrvatski pogled*, 90.
[114] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 75.
[115] Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 158.-159.

1921., Ustavotvorna skupština iskoristila je i idućeg dana ukinula imunitet pojedinim komunističkim poslanicima (Vladimir Ćopić, Filip Filipović, Nikola Kovačević), nakon čega su uslijedila njihova uhićenja.[116]

Nakon prijelaza u ilegalu, KPJ puna dva desetljeća nije sudjelovala u javnom političkom životu. Prvo desetljeće ilegalnog djelovanja bilo je obilježeno unutar-partijskim krizama te sukobima lijeve i desne frakcije oko različitih pitanja iz partijskog programa. Na Trećoj zemaljskoj konferenciji, održanoj u siječnju 1924. u Beogradu, oko nacionalnog je pitanja prevladala lijeva frakcija, KPJ je napustila svoje dotadašnje unitarističko stajalište o nacionalnom pitanju te priznala postojanje više nacija u Jugoslaviji.[117] Do konačnog obračuna s frakcionaštvom, posebno zalaganjem Josipa Broza i uz podršku Komunističke internacionale, došlo je u veljači 1928. na ilegalnoj konferenciji zagrebačkih komunista, te Četvrtom kongresu KPJ u Drezdenu u studenome te godine. Desna frakcija dugogodišnjeg sekretara partije Sime Markovića je isključena, a na čelo vodstva partije za kratko je došao Đuro Đaković koji se također zalagao za uklanjanje unutar-partijskih sukoba i njezino jedinstvo.[118]

Po uvođenju kraljeve šesto-siječanjske diktature (6. siječnja 1929.), KPJ je pozvala mase na ustanak s parolom „razbijanja Jugoslavije i stvaranja samostalnih država Hrvatske, Slovenije, Makedonije i Crne Gore“.[119] Mase se nisu odazvale, ustanak nije uspio, a posljedice za KPJ bile su pogubne. Znatan dio partijskih članova bio je ubijen ili zatvoren, te je početkom 1930-ih u cijeloj Jugoslaviji partija imala svega 1800 članova.[120] Konsolidacija stanja uslijedila je nakon dolaska Josipa Broza 1937. na položaj organizacijskog, a zatim i generalnog sekretara (glavnog tajnika). Zadržavajući i dalje klasnu borbu kao osnovnu odrednicu svoga programa, KPJ je nastojala iskoristiti i u vlastiti politički program ugraditi nacionalno pitanje. Kako objašnjava H. Matković, počela je istupati kao glavni nositelj borbe protiv velikosrpske hegemonije, te nastojala privući dio pristaša građanskih stranaka koje su se borile za nacionalnu ravnopravnost. U okviru KPJ, s tim su ciljem iste godine osnovane Komunistička partija Hrvatske i Komunistička partija

[116] Mihael SOBOLEVSKI, „Djelatnost komunističkog poslanika Vladimira Ćopića u Ustavotvornoj skupštini od godine 1920. do 1921.“, *Senjski zbornik: prilozi za geografiju, etnologiju, gospodarstvo, povijest i kulturu*, 8/1981., br. 1, 45.-56.
[117] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 15.
[118] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije (1918 – 1991): hrvatski pogled*, 113.-114.; Jože PIRJEVEC, *Jugoslavija 1918–1992*, 63.
[119] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 89.
[120] Jože PIRJEVEC, *Jugoslavija 1918–1992*, 64.

Slovenije.[121] Tako je sredinom 1930-ih, ideju razbijanja Jugoslavije, KPJ zamijenila idejom jugoslavenske federacije.[122] Prema H. Sirotkoviću, ta je klasno-nacionalna platforma KPJ (povezivanje borbe za socijalni preobražaj s borbom za nacionalno oslobođenje i samoopredjeljenje svakog naroda), bila osnova cijelog kasnijeg narodnooslobodilačkog rata.[123]

Pod vodstvom Josipa Broza i najbližih mu partijskih suradnika (Milovan Đilas, Edvard Kardelj, Aleksandar Ranković), KPJ je u kratku razdoblju (1937. – 1941.) „dosljedno izvela svoju boljševizaciju u organizacijskom smislu“, tj. izrasla u disciplinirani i organiziranu ilegalnu političku formaciju partijskih ćelija i komiteta na cijelom teritoriju Kraljevine Jugoslavije.[124] Tako organizirana, spremna je dočekala njezin slom kao priliku za ostvarenje osnovnih partijskih ciljeva: revolucionarno preuzimanje vlasti i uspostavu novih, socijalističkih društveno-ekonomskih i političkih odnosa.[125]

Teorijska strategija i taktika djelovanja jugoslavenskih komunista, najvećim su dijelom bile oblikovane do Pete zemaljske konferencije KPJ, održane u Zagrebu u listopadu 1940.[126] Josip Broz tu je izložio strategiju djelovanja temeljenu na oružanu sukobu kao načinu osvajanja vlasti i sovjetskom tipu federacije kao modelu organizacije države. Kako je objasnio B. Jandrić, tadašnja je KPJ smatrala da postoje tri bitna „elementa epohe“, a temeljila ih je na postavkama „znanstvenog“ dijalektičkog materijalizma i učenju „klasika marksizma“ – Marxa, Engelsa, Lenjina i Staljina. Ta su tri elementa bila: produbljivanje procesa opće krize kapitalističkog sustava; pojava i ekspanzija fašizma kao produkt krize kapitalističkog sustava; postojanje SSSR-a kao oslonca za uspješno izvođenje socijalističke revolucije.[127]

Bez sumnje u sovjetski sustav kao model po kojemu će se graditi i socijalističko društvo u Jugoslaviji, KPJ je „stajala na programu potpune likvidacije ne samo kapitalističkog već i svakog drugog oblika privatnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju, kao i na programu likvidacije višepartijskog sustava i zavođenja revolucionarne jednopartijske

---

[121] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije (1918 – 1991): hrvatski pogled*, 251.-253. Usp.: *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)* (prir. Branko Petranović), Arhiv Jugoslavije - Službeni list SRJ, Beograd, 1995., 383.-384.
[122] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 113.
[123] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 79.
[124] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 115.
[125] Jože PIRJEVEC, *Jugoslavija 1918–1992*, 117.-119.; Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije (1918 – 1991): hrvatski pogled*, 253.; Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 115.
[126] Vidjeti opširnije: *Peta zemaljska konferencija Komunističke partije Jugoslavije: zbornik radova* (ur. Zlatko Čepo, Ivan Jelić), Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske – Školska knjiga, Zagreb, 1972.
[127] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 16.

diktature pod imenom diktature proletarijata".[128] U okolnostima opasnosti od unutrašnjeg rascjepa u partiji, proizašloj iz Krležine kritike staljinizma i boljševičkog dogmatizma („sukob na književnoj ljevici") te tadašnje vanjske politike SSSR-a, KPJ je razvila snažnu ideološku kampanju u korist SSSR-a, u kojoj je glavno sredstvo indoktrinacije bila netom objavljena povijest Svesavezne komunističke partije (boljševika).[129]

U ratu (1941. – 1945.), revolucionarna se je strategija partije zasnivala na tri međusobno povezane odluke. Prva se odnosila na to da „narodnooslobodilačku borbu" treba pokrenuti partija radničke klase, bez kompromisa s građanskim političkim snagama u njezinu vođenju. Druga se odnosila na to da se tijekom, odnosno paralelno sa stvaranjem i razvijanjem narodnooslobodilačkog pokreta trebaju oblikovati političke i ideološke pretpostavke za socijalistički društveni razvoj, odnosno za prerastanje u socijalističku revoluciju. Uz nju je usko bila vezana treća odluka o uspostavljanju revolucionarne vlasti u toku borbe.[130]

2.2.2. Od dolaska na vlast do sukoba s Informbiroom: prve godine „izgradnje narodne vlasti" (1945. – 1948.)

Po preuzimanju vlasti, u prvim godinama njezine poslijeratne „izgradnje" (1945. – 1948.), KPJ formalno nije imala svoj pisani teorijski ili akcijski program u kojem bi na jednom mjestu bile objedinjene smjernice njezina djelovanja. Prvi program nakon Vukovarskog kongresa (1920.) usvojen je tek na Petom kongresu KPJ (1948.), s time da je i on imao privremeni karakter.[131]

Između zadnjeg prijeratnog (Četvrti kongres, 1928.) i tog prvog poslijeratnog kongresa (Peti kongres, 1948.), prošla su puna dva desetljeća, tijekom kojih se pozicija partije bitno promijenila. Od ilegalne političke organizacije oslabljene unutrašnjim sukobima i frakcionaštvom, postala je glavnim nositeljem političke moći. U takvim okolnostima, a prije političkog očitovanja o programu socijalističke transformacije društva, kao ključno sredstvo legitimiranja poratnog poretka u Hrvatskoj i Jugoslaviji koristila je revolucionarnu ideologiju, na način da je traženje podrške temeljila na pozivanju na ulogu partije u uspješnoj organizaciji

[128] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 114.
[129] Isto, 116.
[130] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 17.
[131] *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)*, 251. i 663.

i vođenju antifašističkog pokreta.[132] Pritom je, objašnjava dalje K. Spehnjak, upotrebljavala sve tri metode djelovanja korisnika moći: uvjeravanje, prisila i materijalne koristi.[133]

U nedostatku vlastitoga iskustva, rukovodeće su partijske snage nužno polazile od sovjetskoga društvenog sustava, kao modela za izgradnju novog društvenog uređenja u Jugoslaviji.[134] „Autentična revolucija“ iz razdoblja rata 1941. – 1945., nije imala autentični model poretka i razvoja u razdoblju 1945. – 1948. Nije se koristila socijalistička terminologija kao i u ratu, ali je opći uzor bio sovjetski, s propagiranjem i glorificiranjem sovjetskoga iskustva.[135] Povjerenje u sovjetski sustav u tim je godinama bilo neupitno, te nije niti bilo potrebe za „idejnom kreativnošću“. U partiji se bespogovorno vjerovalo da postoji „samo sovjetski put u socijalizam“, te je stoga ona i suzbijala mogući kritički odnos prema SSSR-u.[136] KPJ je pri CK SKP(b) imala opunomoćenike za partijske poslove (Ilija Došen, Puniša Perović, Boris Ziherl), a međupartijska pitanja rješavala su se u razgovorima specijalnih delegacija ili na najvišem partijskom nivou.[137] U Jugoslaviju je došao veliki broj vojnih i civilnih stručnjaka koji su bili raspoređeni na mjesta u policiji, vojsci i ekonomskom državnom aparatu, a pojedini partijski funkcioneri iz Hrvatske i Jugoslavije također su odlazili u SSSR radi upoznavanja s njihovom praksom na raznim područjima.[138] Ideološka odanost sovjetskom modelu bila je prisutna na svim područjima djelovanja, pa je tako pokazana i u primanju pomoći preko UNRRA-e (u razdoblju 1945. – 1948. iznosila je 415 milijuna američkih dolara) gdje je jugoslavenski partijski vrh tražio i dobio suglasnost da šef UNRRA-e za Jugoslaviju bude ruski pukovnik Mihail Sergejčuk.[139]

O ideološkom opredjeljenju govore i podatci o objavi marksističke, ponajprije sovjetske literature. U izvještaju CK KPH o radu između Prvog i Drugog kongresa, naveden je podatak da su od 1945. do 22. listopada 1948. izdana ukupno 2 168 163 primjerka marksističke literature.[140] Proučavanje povijesti Svesavezne komunističke partije (boljševika), činilo je osnovu teorijskog rada partije s kadrovima najviše uprave, saveznih i republičkih ministarstava i komiteta, gdje se sustavno i plansko izučavanje osnovnih pojmova marksizma-

---

[132] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 273.
[133] Isto, 35.
[134] Isto, 222.
[135] *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)*, 59.
[136] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 33.
[137] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 183.
[138] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 213.
[139] Isto, 237.
[140] HR-HDA-1220. CK SKH. Drugi kongres KPH 1948., Izvještaj CK o radu između Prvog i Drugog kongresa KPH (dijelovi organizacionog izvještaja Antuna Bibera za Drugi kongres KPH), kut. 2.

lenjinizma smatralo pretpostavkom „pravilnog sprovođenja politike Partije po sektorima ekonomskog, društvenog i državnog života“. Tako je partijski komitet pri saveznoj vladi 1947. rukovodio s 24 tečaja, od kojih je 19 bilo za proučavanje povijesti SKP(b) po etapama, tri za proučavanje povijesti SKP(b) po problemima, a samo jedan tečaj za proučavanje povijesti NOB-a.[141] U vezi toga, B. Petranović je istaknuo kako je Jugoslavija bila „preplavljena sovjetskom društvenom i političkom literaturom, koja je bila opterećena citatologijom klasika marksizma i lenjinizma – u koje se računao i Staljin, kao jedan od protagonista marksističke misli – deskripcijom institucija i prakse, apsolutizacijom sovjetskog iskustva, vulgarnim zaključcima“.[142]

S druge strane, svojevrsno zamiranje idejne misli u tom razdoblju, zasigurno je bilo posljedica i nedostatka „intelektualnog potencijala“ u partijskim redovima. Veliki dio „lijeve inteligencije“ stradao je početkom i kasnije tijekom rata (npr. u Kerestincu 1941.).[143] U poslijeratnoj strukturi partijskoga članstva dominantno su prevladavali seljaci i radnici.[144] Mali udio intelektualaca u strukturi partijske organizacije, dijelom je bio i posljedica „sektaštva“ prilikom njihova prijema u partiju. Smatralo se da su oni nosioci građanske i tradicionalne svijesti te kulta umnoga rada, odnosno idejno nepodobni.[145]

Ipak, platformu djelovanja KPJ/KPH u tim godinama može se opisati na osnovu ideja zabilježenih u materijalima partijskih konferencija, plenuma i kongresa, sastanaka središnjih partijskih tijela, te odjeljenja i komisija partijskoga aparata. Njih dopunjuju i dokumenti masovnih organizacija i državnih tijela vlasti (ponajprije vladinog aparata i Sabora) kao partijskih transmisija, te prilozi objavljivani u onodobnom tisku.

Nakon preuzimanja vlasti, način djelovanja i upravljanja komunističke partije bio je i dalje konspirativan kao i tijekom rata, te je svoju političku volju realizirala upravo preko masovnih političkih organizacija i tijela državne vlasti. Tadašnje jasno opredjeljenje za konspirativni rad, ilustriraju zaključci sa sjednice CK KPH od 5. listopada 1945., da se konspiracija sve više rasplinjava, da joj treba dati više značaja, te ako je potrebno i kazniti

---

[141] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 41.
[142] Isto, 42.
[143] Opširnije: Zdravko DIZDAR, „Logor Kerestinec“, *Povijesni prilozi*, 8/1989., br. 8, 143.-192.
[144] Opširnije: Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 70. i 74.-75.; *Zapisnici Politbiroa Centralnog komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1* (prir. Branislava Vojnović), Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2005., 128.; HR-HDA-1220. CK SKH. Drugi kongres KPH 1948., Izvještaj CK o radu između Prvog i Drugog kongresa KPH (dijelovi organizacionog izvještaja Antuna Bibera za Drugi kongres KPH), kut. 2. i Izvještaj Verifikacione komisije (44a), kut. 1.
[145] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 71.-72.

radi neodržavanja konspiracije.[146] U dokumentaciji iz toga vremena, zabilježene su brojne direktive o potrebi „budnosti zbog rovarenja unutrašnjih kontrarevolucionarnih snaga i međunarodnih 'agentura'“.[147]

Da je oblikovanje „narodne vlasti“ na novim ideološkim osnovama bilo jedno od ključnih pitanja kojima se partija bavila u poslijeratnom razdoblju, potvrđuje formiranje partijskih komisija za izgradnju narodne vlasti već u ljeto 1945. Treba napomenuti da su takve partijske komisije postojale paralelno s istovrsnim tijelima unutar masovnih organizacija i državnog aparata, pri čemu su na čelu svih njih bili rukovodeći komunisti. Na taj način uspostavljen je paralelizam unutarpartijskih i državnih tijela na saveznoj i republičkim, odnosno pokrajinskim razinama. Na saveznoj razini, formiranje takve komisije predviđeno je *Odlukom CK KPJ po organizacionim pitanjima i o partijskim dokumentima*, koju je Politbiro CK KPJ donio 3. srpnja 1945.[148] Konstituirana je pri CK KPJ 9. kolovoza te godine.[149] U Odluci od 3. srpnja, njezin je djelokrug definiran na sljedeći način:

> Komisija za izgradnju vlasti proučava funkcionisanje organa narodne vlasti, interesuje se kako se sprovode zakoni i mere koje preduzima Savezna vlada, izučava slabosti u radu organa narodne vlasti i predlaže mere za njihovo otklanjanaje. Izučava probleme u vezi sa izradom projekata zakona i uredaba za dalje izgrađivanje narodne vlasti.[150]

Radom te Komisije rukovodio je Edvard Kardelj, koji je pri Politbirou CK KPJ bio zadužen za izgradnju novog jugoslavenskog društveno-političkog sustava, a ujedno bio i potpredsjednik savezne vlade te ministar za konstituantu.[151] Još na sjednici Politbiroa CK KPJ, održanoj 30. lipnja 1945., na kojoj je usvojen *Prijedlog projekta odluke o organizaciji aparata CK i izdavanju partijskih dokumenata*, osim Kardelja kao rukovoditelja, za rad u Komisiji za izgradnju vlasti predviđeni su Leon Geršković kao tajnik, te Dragutin Đurđev, Ljubodrag Đurić, Josip Hrnčević, Janez Stanovnik, Jože Vilfan i Vlada Zečević kao članovi.[152] Na sjednici održanoj 18. listopada 1945., Komisija za izgradnju narodne vlasti pri CK KPJ utvrdila je da veliki broj ljudi koji rade u saveznim ministarstvima ne pozna osnovna načela izgradnje narodne demokracije, te je zato ministarstva i druga savezna tijela razdijelila

---

[146] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 130.
[147] *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)*, XV.
[148] *Zapisnici Politbiroa Centralnog komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 10.
[149] *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)*, 10.
[150] Isto, 274.-275., 396.-397.
[151] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 72.
[152] *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)*, 73.-74.

među sedam svojih članova koji su bili zaduženi za njihovu izobrazbu na tom području.[153] Komisija se povezivala s komunistima najvažnijih tijela državne vlasti, uprave i pravosuđa (Predsjedništvo Vlade DFJ, Ministarstvo za konstituantu, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Vrhovni sud, Javno tužilaštvo, Ozna), dobivajući na taj način sadržaj za svoj rad. Upute za rješavanje uočenih problema izdavane su preko partijskih organizacija državnih ustanova.[154]

O važnosti formiranja takve komisije pri republičkom partijskom centralnom komitetu te izgradnji narodne vlasti kao jednom od najvažnijih zadataka partije, CK KPJ pisao je CK KPH u dopisu od 27. kolovoza 1945. Kao opći zadatak komisije postavljeno je razmatranje pitanja narodne vlasti i priprema prijedloga o tome za centralni komitet. Konkretnije, komisija je trebala sudjelovati u „rješavanju svih problema u izgradnji narodne vlasti“, pod čime se je podrazumijevalo: stvaranje jedinstvenog sustava državne vlasti, odnosno povezivanje i usklađivanje rada cjelokupnog državnog upravnog aparata; utvrđivanje modela organizacije pojedinih ustanova; rad na stvaranju novog pravnog poretka, izrada prijedloga i sudjelovanje u donošenju zakona, praćenje provođenja zakona; sudjelovanje u razgraničenju između grana državne uprave; sudjelovanje u razmještanju činovničkog aparata; sudjelovanje u dovršetku administrativne podjele države; rad na „produbljivanju demokratizacije narodne vlasti“. U obavljanju svojih zadaća, Komisija se trebala povezati sa istovrsnom komisijom na saveznoj razini, drugim partijskim organizacijama i državnim tijelima na republičkoj razini, te na taj način razmjenjivati materijale i osigurati provođenje partijskih direktiva. Tako je u dopisu CK KPJ jasno naznačeno da komisija svoje zadatke treba izvršavati „preko partijaca koji rade u vladi, narodnim odborima i drugim ustanovama, održavajući s njima konferencije i dajući im – po odobrenju CK – potrebne direktive.“[155]

O radu te komisije svjedoči zapisnik sa sastanka „grupe za narodnu vlast“ održanog 20. studenoga 1950., zapisnici sastanaka komisije održanih 13. studenoga i 25. prosinca 1951., te zapisnici sastanaka komisije s pomoćnicima pojedinih ministara održanih 23. siječnja, 14. ožujka i 7. svibnja 1952. Sačuvan je stenografski zapisnik konferencije Komisije održane 14. lipnja 1952. na kojoj su podnošeni izvještaji o reorganizaciji kotarskih i gradskih narodnih odbora, te rezultatima stvaranja općinskih narodnih odbora; plan rada komisije u toj

[153] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 138.
[154] *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)*, 11.
[155] HR-HDA-1220. CK SKH. Komisija za izgradnju narodne vlasti. Dopis CK KPJ, 27. kolovoza 1945., kut. 1.

godini, te izvještaj Komisije o problemima zakonitosti i pravosuđa u vezi sa provođenjem odluka Četvrtog plenuma CK KPJ datiran sa 20. travnja 1952.[156]

No, iz drugih se partijskih dokumenata može zaključiti da je komisija djelovala i u ranijim godinama. Na sjednici CK KPH 3. kolovoza 1945., dakle prije zaprimanja spomenutog dopisa CK KPJ, članovima Komisije za izgradnju vlasti imenovani su Zvonko Brkić, Ivan Leko i Tone Stajcer.[157] Do promjene u sastavu i broju članova te komisije došlo je nakon nešto više od mjesec dana, kada je na sjednici CK KPH 6. rujna 1945., utvrđeno da ju čini pet članova: Marijan Cvetković, Ivica Kukoč – Jordan (tajnik), Ivan Leko, Nikola Miljanić – Ratar i Miloš Žanko.[158] Takav sastav komisije potvrđen je i na sjednici CK KPH 13. siječnja 1946.[159] Na sjednici CK KPH 27. prosinca 1946. dogovorena je raspodjela zaduženja u njegovu Politbirou, na način da su Vladimir Bakarić i Pavle Gregorić bili zaduženi za odnose s Hrvatskom republikanskom seljačkom strankom (HRSS), Zvonko Brkić za Narodnu frontu, Duško Brkić za privredu, Antun Biber i Nikola Sekulić za agit-prop, Karlo Mrazović za partijsku školu i socijalu, Marko Belinić za Antifašističku frontu žena (AFŽ) i omladinu, a Pavle Gregorić, osim za spomenuti HRSS i za izgradnju vlasti.[160]

Na sjednici Politbiroa CK KPH 31. listopada 1951., Zvonko Brkić izvijestio je o odluci sa sastanka CK KPJ sa republičkim organizacijskim sekretarima da se pri republičkim centralnim komitetima formira više komisija, među kojima i ona za vlast. Na istoj sjednici Politbiroa na čelo takve komisije postavljen je Bude Grahovac.[161] Prema zapisniku „prvog sastanka Komisije za izgradnju narodne vlasti“, održanog 13. studenoga 1951., uz B. Grahovca, članovi komisije bili su Mile Babić, Neđa Drakulić, Dušan Diminić, Joso Gržetić i Milivoj Rukavina.[162]

O dotadašnjem partijskom radu na području organizacije novog političkog sustava vlasti u Hrvatskoj, opširno se govorilo na Drugom kongresu KPH, održanom od 21. do 26. studenoga 1948. u Zagrebu. U izvještaju CK o radu između Prvog i Drugog kongresa (sastavni dio izvještaja o organizacijsko-partijskom radu KPH), naglašena je uloga partije kao „rukovodeće snage u državi“, te važnost organizacije nove narodne vlasti i njezina aparata,

---

[156] Opširnije: HR-HDA-1220. CK SKH. Komisija za izgradnju narodne vlasti, kut. 1.
[157] *Zapisnici Politbiroa Centralnog komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 87.
[158] Isto, 106.
[159] Isto, 178.
[160] Isto, 284.
[161] *Zapisnici Politbiroa Centralnog komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2* (prir. Branislava Vojnović), Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2006., 865.-867.
[162] HR-HDA-1220. CK SKH. Komisija za izgradnju narodne vlasti, Zapisnik 1. sastanka Komisije, 13. studenoga 1951., kut. 1.

kao preduvjeta za ostvarenje drugih partijskih zadataka (obnova zemlje, privredni razvoj, organizacija cjelokupnog političkog, privrednog i društvenog života). Kao ključni čimbenici uspješne organizacije vlasti na svim razinama navedeni su dominantna zastupljenost revolucionarnih partijskih kadrova, koji su „još za vrijeme rata stekli ogromna iskustva u rješavanju najsloženijih problema“, te provođenje partijske politike putem masovnih organizacija kao njezinih transmisija. Kao osnovni zadatak partijske organizacije istaknuta je potreba osposobljavanja tijela narodne vlasti da dodijeljene im funkcije obavljaju „što samostalnije pod rukovodstvom partije“. Kao ideološka osnova takve „pravilne partijske linije“, prilagođene konkretnim okolnostima u zemlji, naglašeni su marksizam-lenjinizam, odnosno nauka Marxa, Engelsa, Lenjina i Staljina.[163]

Poseban, opširan referat (32 stranice) o narodnoj vlasti u Hrvatskoj na Drugom je kongresu podnio D. Brkić. Kao teorijska literatura pri sastavljanju referata korišteni su tekst Milovana Đilasa *Izopačivanje karaktera narodne vlasti*, objavljen u prvom broju *Komunista* u listopadu 1946., te izlaganje Edvarda Kardelja u Narodnoj skupštini FNRJ o proračunu za 1948. Svoje izlaganje D. Brkić započeo je kritikom državne vlasti predratne Jugoslavije, polazeći sa uobičajenih marksističkih ideoloških pozicija o njoj kao „oružju u rukama buržoazije za držanje u potčinjenosti narodnih masa“, te „uporištu okupatora“. Vrlo jasno ukazao je na rukovodeću ulogu komunističke partije i revolucionarnu ideologiju kao temelj u procesu ustrojavanja nove vlasti. Istaknuo je da je pitanje ustrojavanja NOO-a na čelu sa ZAVNOH-om, kao tijela nove vlasti, partija smatrala sastavnim dijelom NOB-a, njenim revolucionarnim sadržajem, te postavila kao jedan od svojih najznačajnijih zadataka. Kroz NOB se riješilo pitanje vlasti, kao „osnovno pitanje svake revolucije“, na način da je stara buržoaska vlast zamijenjena novom, revolucionarnom i demokratskom narodnom vlašću, „u kojoj neosporno rukovodeću ulogu ima radnička klasa na čelu sa Komunističkom partijom“. Naglasio je i rukovodeću ulogu partije u radu i organizaciji državnoga aparata na novim socijalističkim osnovama. Donošenje Ustava NRH označio je kao „ozakonjenje tekovina oslobodilačke borbe“.[164]

Na osnovu tog referata i u njemu predloženih smjernica, u *Rezoluciji Drugog kongresa o osnovnim budućim zadacima KPH*, zadatci na području organizacije vlasti definirani su u osam točaka, usmjerenih na poboljšanje sastava, organizacije i metoda rada državnog upravnog aparata i narodnih odbora. Glede sastava, trebalo je postići da u narodne odbore

[163] Isto. Izvještaj CK o radu između Prvog i Drugog kongresa KPH (dijelovi organizacionog izvještaja Antuna Bibera za Drugi kongres KPH), kut. 2.
[164] Isto. Referat D. Brkića o izgradnji narodne vlasti, Inv. br. 808-11; Teze za referat o narodnoj vlasti, kut. 1.

budu birani predstavnici radništva, siromašnih i srednjih seljaka, a posebno oni iz seljačkih radnih zadruga (svi označeni kao „dosljedni borci za izgradnju socijalizma“). Na području organizacije i metoda rada, s ciljem „dosljedne izgradnje socijalističkog upravnog aparata“, aktivnosti su trebale biti usmjerene na uključivanje u rad narodnih odbora šire baze narodnih masa (preko Skupština i zborova birača), jačanje centralističkog upravljanja i veza između ministarstava i povjereništava NO-a, suzbijanje birokratizma i partikularizma, štednju i smanjenje državnog i privrednog aparata, zakonitost u radu, te povećanje kompetencija kadra, ponajprije u narodnim odborima.[165]

Kao što sam napomenuo, idejnu platformu KPJ/KPH u tom razdoblju, osim na osnovu partijskih, može se pratiti i na osnovu dokumenata masovnih organizacija i državnih tijela vlasti kao partijskih transmisija, od kojih ću se ovdje ograničiti na Narodnu skupštinu FNRJ i Sabor. Analiza zapisnika njihovih sjednica, pokazuje da je pozivanje na revolucionarnu ideologiju bilo korišteno u zastupničkim izlaganjima, posebno pri konstituiranju tih tijela i prilikom rasprave o prijedlozima prvog jugoslavenskog i hrvatskog komunističkog ustava, ali i u njihovu kasnijem zakonodavnom radu.

Kao formalno isključiva zakonodavna tijela, Narodna skupština FNRJ i Sabor imali su ulogu kreatora „nove zakonitosti“, kao jedne od bitnih sastavnica revolucionarne smjene vlasti. O nužnosti prekida s dotadašnjim pravnim kontinuitetom, pisao je primjerice i pravni stručnjak Ivo Krbek.[166] U jednom članku iz siječnja 1946., istaknuo je kako „rušeći staru zakonitost, svaka velika revolucija mora to odlučnije izgrađivati novu zakonitost. Ustajati općenito protivu zakonitosti, prelaziti preko novih propisa, znači provoditi ili anarhiju ili grubu sabotažu novog poretka“.[167] Idejama koje su iznošene u zastupničkim izlaganjima bilo je zajedničko da su izrasle na kritici građanske (buržoaske) demokracije i njene organizacije vlasti.[168] Većina kritika konkretno je bila usmjerena na predratnu, „staru Jugoslaviju“. Kritizirani su višestranački građanski parlamenti, a isticane prednosti novoustrojenih parlamentarnih institucija kao stvarnih predstavnika naroda na čelu s radničkom klasom, te

[165] Isto. Rezolucija, kut. 1.
[166] Ivo Krbek (1890. – 1966.), hrvatski pravnik, radio je u državnoj upravi (1914. – 1928.), bio je načelnik grada Zagreba (1932. – 1934.) i podban Banovine Hrvatske (1939. – 1940.) sudjelujući u njezinu pravnom oblikovanju. Godine 1944. priključio se partizanskom pokretu, te je bio član Zakonodavne komisije ZAVNOH-a. Na Pravnom fakultetu u Zagrebu predavao je upravnu znanost i upravno pravo u razdoblju 1928. – 1941. te 1945. – 1961. Objavio je veliki broj radova iz područja upravnoga prava te teorije države i prava. Opširnije: „Krbek, Ivo“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL.: http://proleksis.lzmk.hr/32630/.
[167] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak Ive Krbeka „Zakonitost prema nacrtu Ustava“, *Vjesnik*, 9. siječnja 1946., kut. 1816.
[168] Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 85.

kao radnih tijela čija je uloga normirati vrijednosti proizašle iz revolucije. Nekoliko primjera takvih izlaganja navodim u nastavku.

Ideju o parlamentu kao radnom tijelu, naglasio je Edvard Kardelj na zaključenju zasjedanja Privremene narodne skupštine FNRJ:

> Nijedna Skupština u Jugoslaviji nije nikada ni približno s takovim tempom radila kao što je to radila ova naša Skupština. Ja mislim da bi za čitav niz tih vanredno važnih zakona koje smo mi sada primili, u staroj Jugoslaviji, onoj predšestojanuarskoj i onoj ispred 'Obznane' bili potrebni mjeseci i godine skupštinskog rada – da i ne govorim – razumije se – o suštini tih zakona.[169]

Slično je govorio i Vladimir Nazor, predsjednik Narodnog sabora Hrvatske, na posljednjoj sjednici njegova Petog redovnog zasjedanja 30. kolovoza 1946. Dajući osvrt na njegov dotadašnji rad kao i raniji rad ZAVNOH-a, govorio je kako je „sa ZAVNOH-om počeo parlamentarizam naše federalne republike“, te da će njegova iduća faza započeti s Ustavotvornim saborom, u koji će biti izabrani narodni zastupnici prema novom izbornom zakonodavstvu.[170] Na isti način govorio je u Ustavotvornom saboru, nakon što je izabran za predsjednika Prezidijuma. Govorio je kako i dalje ostaje u službi Sabora, „koji je ne samo administrativna nego i politička vrhovna vlast“ u Hrvatskoj. Kritiku građanskog parlamenta i potrebu njegove transformacije u radno tijelo u skladu s prihvaćenom marksističko-lenjinističkom ideologijom, izrazio je na sljedeći način:

> Koješta smo mi već preudesili i postavili na nove temelje, pa ćemo urediti i sa našim parlamentarizmom. Nekadašnje sabore nadmudrivanja i stranačke svađe pretvorit ćemo u sabor složnoga rada. Mi ne oponašamo tuđinske parlamente, mi se ne držimo loših tradicija naših krivo ustrojenih nekadašnjih sabora. Mi razvijamo svoj vlastiti parlamenat prema našim potrebama, prema našim idealima, pa ako hoćete i prema našem temperamentu, čak bih rekao – katkada i prema našim nedostacima, koji se ipak dadu popraviti i svesti u red.[171]

O Saboru kao narodnom predstavništvu i nositelju narodnog suvereniteta govorio je Zlatan Sremec, neposredno nakon izbora za predsjednika Ustavotvornog sabora. Govorio je kako je to „sabor naroda“, odnosno „prvi uistinu narodni sabor, sabor bez vlastele i plemića“.

---

[169] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Zaključeno je III. zasjedanje Privremene Narodne skupštine“, *Naprijed*, 1. rujna 1945., kut. 1820.
[170] Isto. Članak „Izglasan je Zakon o Ustavotvornom saboru NRH“, *Vjesnik*, 31. kolovoza 1946., kut. 1827.
[171] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1949., 46.

Govorio je i kako se „ni u jednoj ustanovi u državi ne ogleda tako suverenitet naroda kao u ustanovi sabora ili parlamenta“.[172] O narodnoj vlasti, izborenoj revolucionarnim putem, govorio je i Vladimir Bakarić, podnoseći obrazloženje nacrta Ustava u funkciji predsjednika Vlade (između ostaloga, istovremeno je bio i politički sekretar CK KPH, zastupnik u Ustavotvornom saboru te član njegova Prezidijuma):

> Narod je pobijedio. (...) Volja i snaga narodnih masa srušila je istovremeno za uvijek s vlasti sve unutrašnje izdajničke snage fašizma i reakcije, te uspostavila puni demokratski poredak, u kom svu vlast, od osnove do vrha državne organizacije, vrši sam narod.[173]

Na tom su tragu bila i izlaganja nekoliko drugih saborskih zastupnika u okviru načelne rasprave o prijedlogu Ustava NRH. Ivo Sarajčić govorio je kako će donošenjem ustava, „Sabor samo još više podcrtati svoje značenje, značenje prvog i pravog uistinu narodnog sabora, svoju razliku od svih sabora dosada“.[174] Ivan Šibl istaknuo je kako je tadašnji Sabor „prvi istinski narodni Sabor Hrvatske i da Hrvatska dosada nikada u svojoj povijesti nije imala pravog narodnog sabora“. Takvog Sabora u kojem su „pravi narodni predstavnici“, nastavio je Šibl, ne bi moglo biti bez narodno-oslobodilačke borbe i narodno-demokratske revolucije, bez radikalnih promjena kod nositelja vlasti, odnosno bez vlasti u rukama širokih slojeva radnog naroda.[175] Mika Špiljak dao je osvrt na nacrt ustavnih odredbi o narodnoj vlasti, te u središte izlaganja stavio ulogu komunističke partije u borbi za stvaranje države.[176] Jakov Blažević naglasio je kako državno uređenje Hrvatske i njezin odnos prema FNRJ „odgovara rezultatima sprovedene narodno-demokratske revolucije kroz oslobodilački rat“. Organizaciju vlasti i države na novim socijalističkim osnovama označio je kao „organizaciju novog i višeg tipa“.[177] Stipe Splivalo govorio je o tijelima državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica i o narodnoj vlasti „kao osnovnoj tekovini narodne revolucije“, te o demokratskom centralizmu kao njezinu osnovnom načelu.[178]

Uz „narodni karakter“ Sabora, nekoliko je zastupnika naglasilo i dominantnu ulogu radništva u sustavu vlasti, zajedno sa seljaštvom i „narodnom inteligencijom“. Stanko Škare govorio je, primjerice, o ulozi radničke klase u međuratnom razdoblju, te suradnji radnika i

[172] Isto, 18.
[173] Isto, 257.
[174] Isto, 78.
[175] Isto, 131.
[176] Isto, 97.
[177] Isto, 104.
[178] Isto, 141.

seljaka u NOB-u. Dominantnu ulogu radnika i seljaka u novom sustavu vlasti, argumentirao je i tadašnjom socijalnom strukturom Ustavotvornog sabora („65 seljaka, 52 radnika, 39 radnih intelektualaca, 12 namještenika i 8 obrtnika"). Usporedio ju je sa strukturom Hrvatskoga sabora iz 1910. („37 advokata, 30 velikaša i 14 protunarodnih svećenika, dakle ukupno 81 od 84 zastupnika, koliko je tada brojio Hrvatski sabor"), ocjenjujući da su to sve „bili mahom protunarodni ljudi, tlačitelji naroda, izrabljivači i golikože njegove". Zaključio je kako je tadašnji Ustavotvorni sabor najbolja „slika kako treba čuvati i učvršćivati savez seljaka i radnika".[179] „Savez radništva, seljaštva i narodne inteligencije" kao temelj novog poretka obrazlagao je i Drago Gizdić.[180] Marko Belinić govorio je o radničkoj klasi kao tada „najnaprednijoj društvenoj snazi" koja je politički nositelj borbe narodnih masa i u čijim su interesima u potpunosti izraženi i interesi cjelokupnog radnog naroda, seljaštva i narodne inteligencije.[181] Tomo Čiković osvrnuo se na vrijednosti izvojevane u NOB-u, a posebno na „široko demokratsko i sveopće izborno pravo ljudi, žena i omladine". U svojem se izlaganju pozivao i na Stjepana Radića.[182]

Zanimljivo je i izlaganje Ivana Ribara koji se osvrnuo na vlastiti zastupnički rad u Hrvatskome saboru u vrijeme Austro-Ugarske (prvi put izabran za zastupnika 1913.). Istaknuo je pozitivnu ulogu tadašnjega Hrvatskoga sabora u borbi za hrvatske nacionalne interese, naglasivši „da je bilo u prošlosti u tom Hrvatskom saboru vrlo značajnih riječi i govora, da je bilo vrlo značajne borbe, kada je bila u pitanju čast i sloboda hrvatskog naroda".[183] Na svoje ranije djelovanje u Hrvatskome saboru osvrnuo se i Svetozar Ritig, koji je bio zastupnik kotara Đakovo u razdoblju 1908. – 1918.[184] Kritizirao je pluralizam mišljenja, te ga naveo kao glavni uzrok neučinkovitosti u njegovu radu:

> Koliko sam bio ovdje u Saboru i u gradskom zastupstvu, uvijek su trajale nemile trzavice i borbe, sada protiv Mađara, drugiput protiv hegemonije i centralizma Beograda, a najgore je to bilo što je vazda trajala borba između samih nas zastupnika, između raznih stranaka, raznih klasa i raznih naših narodnih imena. A danas? Kako vlada u nama neki osjećaj zadovoljstva (...) što ovdje nema u našim vijećanjima nikakvoga međusobnog trvenja nego vlada divna suradnja za opće dobro.[185]

---

[179] Isto, 109.
[180] Isto, 110.
[181] Isto, 122.
[182] Isto, 127.
[183] Isto, 83.
[184] U literaturi se pojavljuju dva oblika njegova prezimena: Ritig i Rittig. Na dokumentima u zastupničkim dosjeima dvaju saziva Sabora potpisivao se kao Ritig, te taj oblik prezimena koristim u cijelome radu.
[185] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 164.

No, kao i Ribar, Ritig je dijelom pozitivno govorio o radu Hrvatskoga sabora i njegovim odlukama u prošlosti (1848., 1861., 1918.), obrazlažući kako je u njemu bilo i „ljudi, koji su se u hrvatskim saborima živo zauzimali za našu narodnu slobodu i zalagali neustrašivo za prava hrvatske države“.[186]

Revolucionarna ideologija bila je ugrađena i u savezni te republičke ustave, koje su formalno predlagala i usvajala državna tijela vlasti, a stvarno ih izrađivala partijska tijela po sovjetskom modelu. U oblikovanju partijske teorije o državi i vlasti, utemeljene na revolucionarnoj ideologiji, te njezinu normiranju u obliku ustava i zakona kroz rad formalnih tijela državne vlasti, sudjelovali su i ustavno-pravni stručnjaci, sveučilišni profesori prava, od kojih su najznačajniji bili Ferdo Čulinović, Jovan Đorđević, Leon Geršković, Mihailo Konstantinović, Ivo Krbek, Jovan Stefanović i Makso Šnuderl.

U onodobnom tisku često su objavljivani njihovi tekstovi u kojima su komentirali rad Narodne skupštine FNRJ i Sabora, značenje pojedinih saveznih i republičkih propisa, kao i tumačenja njihovih odredbi. Bitnu ulogu tiska u ideološkom radu potvrđuju i zaključci sa sjednice CK KPH 9. prosinca 1945., gdje je V. Bakarić iznio ocjenu da je u tisku „nužno raščišćavati mnoga teoretska i politička pitanja“.[187] Tako su kroz dnevni tisak, ali i stručne časopise (npr. časopis *Naša zakonitost* koji je od 1947. izdavalo Udruženje pravnika Hrvatske) te pravne studije, ustavno-pravni stručnjaci davali „znanstvenu potvrdu“ tadašnjoj partijskoj ideologiji. Odnos prava i revolucionarnih ciljeva bio je utvrđen konceptom „revolucionarne zakonitosti“ koja je zahtijevala da se poštuje slovo, ali i duh zakona. Pravo je bilo definirano kao instrument političke volje, odnosno kao „oružje naroda u borbi“, kojim su se promovirali nova organizacija države i društveno-ekonomski odnosi.[188]

Slijedi nekoliko takvih primjera. U *Vjesnik*u od 12. prosinca 1945., povodom donošenja saveznog Ustava, I. Krbek govorio je o ustavu kao aktu kojim se potvrđuje tadašnja politička stvarnost, odnosno promjene društveno-političkog sustava ostvarene u revolucionarnoj borbi. Citirajući Staljinov referat povodom donošenja Ustava SSSR-a iz 1936., ukazivao je na potrebu razlikovanja između ustava i programa, obrazlažući da ustav govori o tome što je već postignuto i trenutno postoji, dok program govori o tome čega još nema i što se tek mora postići u budućnosti. Zaključio je kako tadašnje novo ustavno pravo,

[186] Isto, 166.
[187] *Zapisnici Politbiroa Centralnog komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 145.
[188] Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ, „Neki aspekti razvoja prava na oslobođenom teritoriju Hrvatske 1943-1945. godine. U povodu 45. godišnjice ZAVNOH-a“, 24.

sadržajem i formom oblikovano u posve novom ustavu, pokazuje kako je FNRJ, što se njenog unutarnjeg uređenja tiče, posve nova država".[189]

Uoči pak početka zasjedanja Narodnog sabora Hrvatske u kolovozu 1946., F. Čulinović ocijenio je kako se on, kao rezultat narodnooslobodilačke borbe, „bitno razlikuje od svih svojih prethodnika po svom sastavu, po ciljevima i njegovu radu", te kako je „zaista prvi put u našoj historiji zaista narodni sabor, jer kroz njega se ostvaruje suverena vlast naroda, koji je vjekovima bio obespravljen, izrabljivan i gonjen". Zaključio je kako se iz NOB „rodio Narodni sabor Hrvatske kao branič slobode i prava naroda Hrvatske".[190] S uobičajenih marksističkih pozicija o klasnoj borbi, pisao je i uoči izbora za Ustavotvorni sabor u studenome 1946., uspoređujući te izbore sa onima za Hrvatski sabor u ranijem razdoblju.[191] U jednom drugom tekstu, objavljenom u *Naprijedu* povodom sazivanja Ustavotvornog sabora, isticao je kako je velika izborna izlaznost „rječit dokaz demokratičnosti narodne vlasti u Titovoj Jugoslaviji", te „odraz historijske revolucionarne promjene koju su izvršili naši narodi".[192] Davanje pak nacrta Ustava NRH na javnu raspravu, J. Stefanović označavao je pokazateljem da je stvorena „nova napredna demokracija".[193]

2.2.3. Od sukoba s Informbiroom do prve ustavne reforme (1948. – 1953.)

Jugoslavensko – sovjetski sukob započet 1948., rezultirao je zaokretom u razvoju tadašnje jugoslavenske idejno-teorijske misli. Na podlozi više pisama razmijenjenih na najvišem nivou dviju partija, te rezolucije Informbiroa o stanju u KPJ, usvojenoj na sastanku u Bukureštu 28. lipnja 1948., dolazi do sazivanja Petog kongresa KPJ, te drugih partijskih foruma na saveznoj i republičkim razinama. Na njima su pobijane optužbe s kojima se Jugoslavija i KPJ suočila, te se dokazivalo da je KPJ „najrevolucionarnija partija u Europi te najdosljednija u primjeni marksizma-lenjinizma".[194] To je potaknulo sustavniji pristup razmatranju temeljnih postavki socijalizma, te preispitivanje naslijeđene teorije i prakse. Na liniji vjernosti ideji komunizma, došlo je do postepene promjene revolucionarne strategije, te

[189] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak Ive Krbeka „Formiranje našeg Ustava", *Vjesnik*, 12. prosinca 1945., kut. 1816.
[190] Isto. 18.3. Državni ustroj. Članak Ferde Čulinovića „Narodni sabor Hrvatske", *Narodni list*, 24. kolovoza 1946., kut. 1827.
[191] Isto. Članak Ferde Čulinovića „Izbori za Sabor nekada i danas", *Narodni list*, 24. listopada 1946., kut. 1827.
[192] Isto. Članak „Veliki dani Hrvatske", *Naprijed*, 29. studenoga 1946., kut. 1827.
[193] Isto. 18.2. Zakonodavstvo. Članak Jovana Stefanovića „Općenarodna diskusija o nacrtu Ustava", *Narodni list*, 28. prosinca 1946., kut. 1816.
[194] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 299.

tranzicije iz državnog u samoupravni socijalizam. Došlo je do odmaka od staljinizma, pa i lenjinizma iz kojeg se razvio, te usmjerenja na djela Marxa i Engelsa, koja su prihvaćena kao jedini kriterij koji može verificirati sovjetsku i jugoslavensku praksu u izgradnji novoga društva.[195] Takav zaokret doveo je do promjene u teorijskom poimanju države i vlasti, te praktičnih promjena u njihovoj organizaciji.

Od početka sukoba u ožujku 1948. do kraja 1949. (nova rezolucija Informbiroa iz studenoga te godine pod nazivom Jugoslavenska kompartija u rukama ubojica i špijuna) i dalje se je dosljedno kopiralo sovjetsko iskustvo, te nije bilo vidljivog javnog odmaka od Staljina i staljinizma. U izlaganjima delegata na Petom kongresu KPJ, održanom od 21. do 28. srpnja 1948., prevladavala je misao o autentičnosti jugoslavenskog puta u socijalizam, ali i o tome da je on dio svjetskog komunističkog pokreta na čelu s Komunističkom partijom SSSR-a. Rezolucija Informbiroa odbijena je kao „netočna, nepravilna i nepravedna“, ali je u gotovo svim raspravama deklarirana vjernost SSSR-u i Staljinu. Zaključujući svoj govor, Josip Broz Tito istaknuo je uvjerenje da će KPJ „svojom nepokolebljivošću i jedinstvom, svojom nepokolebljivom vjernošću nauci Marxa-Engelsa-Lenjina-Staljina na djelu dokazati da ona nije skrenula s puta te nauke“.[196] I u referatima najbližih Titovih suradnika (npr. Milovana Đilasa o agit-propu i Borisa Kidriča o privredi), naglašavana je vjernost komunizmu i opredjeljenje za daljnju staljinizaciju društvenog života, te se tražila još oštrija klasna borba i iskorjenjivanje „ostatka kapitalizma“. Isto je kao ciljeve definirao i program KPJ usvojen na tom kongresu.[197] Đilas je primjerice, čak pozivao i na obranu sovjetske teorijske misli. Govorio je kako njezino podcjenjivanje treba osuditi kao nepravilno, ne samo zbog „našeg općeg odnosa prema SSSR-u nego i zbog toga što se time koči ideološki razvitak i napredak u našoj zemlji“.[198]

Takav je pristup vidljiv i na izlaganjima na Drugom kongresu KPH, održanom u studenome 1948. U zaključku Izvještaja CK o radu između Prvog i Drugog kongresa KPH, istaknuto je da je partija pobijedila zato što je pod vodstvom CK i Josipa Broza Tita bila rukovođena marksizmom-lenjinizmom, te je pravilno primjenjivala nauku Marksa, Engelsa,

[195] Isto, 315.
[196] Isto, 299.
[197] Isto, 300.
[198] Isto, 303.

Lenjina i Staljina.[199] U svojem govoru na tom kongresu, Josip Broz Tito pozvao je partijske organizacije na daljnje „uzdizanje“ kadrova i usvajanje teorije marksizma-lenjinizma:

> Nemojte žaliti truda i po danu i po noći, gdje god vam se pruži prilika da izučavate marksizam-lenjinizam. Ako budete točno ovladali teorijom marksizma-lenjinizma, ako sve budete točno shvatili i razumjeli, i dijalektički društveni razvitak, jasno je da nama onda nikakvi prigovori ne mogu naškoditi, niti nas mogu pokolebati. Pravi komunisti moraju se naoružavati najjačim oružjem, teorijom marksizma-lenjinizma, a vi budite ustrajni u tom naoružavanju.[200]

U okviru partijske propagande i historiografije, kasnije se promovirala teza da je staljinizam osuđen već na Petom kongresu KPJ, ali da su Staljin i SSSR još uvijek glorificirani zbog javnosti i partijskog članstva. U stvarnosti, u tom se razdoblju ni u kojem obliku još nije pojavljivala ideja o staljinizmu kao svojevrsnom odstupanju od komunizma, a cijeli je kongres stajao na pozicijama komunizma sovjetskoga tipa.[201] Na tom je tragu, primjerice, bio i govor Edvarda Kardelja pred aktivom Radničke partije Norveške u Oslu, 8. listopada 1954. Isticao je kako sukob s Informbiroom „nije bio uzrok, nego posljedica različitih tendencija u razvitku jugoslovenskog i sovjetskog unutarnjeg sistema. Upravo postojeće različite tendencije u razvitku sistema kao takvog i sa tim povezane razlike u spoljnopolitičkim tendencijama odrazile su se na odnose između obe zemlje, a ne obrnuto“.[202]

Ideju samoupravljanja, kao novu idejno-političku koncepciju u teorijskom smislu riječi, na određeni je način najavio Josip Broz Tito u govoru na Drugom kongresu KPH 26. studenoga 1948. Tada je naglasio misao „da je lokalna samouprava naroda pokretačka snaga za razvijanje svih stvaralačkih snaga u našem narodu“.[203] No, njezinu je prvu značajniju teorijsku razradu dao Edvard Kardelj u referatu podnesenom u Narodnoj skupštini FNRJ 28. svibnja 1949., povodom donošenja Zakona o narodnim odborima.

U uvodu referata Kardelj je objašnjavao razliku između narodne i buržoaske parlamentarne demokracije, ističući da je riječ o dva različita sustava „kako po sadržini tako i po formi“, odnosno da je narodna demokracija oblik socijalističke demokracije oblikovan po

---

[199] HR-HDA-1220. CK SKH. Drugi kongres KPH 1948. Izvještaj CK o radu između Prvog i drugog kongresa KPH (dijelovi organizacionog izvještaja Antuna Bibera za Drugi kongres KPH), kut. 2.
[200] Isto. Govor Josipa Broza Tita (iz novina), Inv. br. 808-10, kut. 1.
[201] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 304.
[202] Edvard, KARDELJ, *Socijalistička demokracija u jugoslovenskoj praksi (Predavanje održano u Oslu 8. oktobra 1954 pred aktivom Radničke partije Norveške, prilikom posete Norveškoj)*, Kultura, 1957., 5.
[203] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 317.

modelu Pariške komune ili sovjetske vlasti.[204] Govoreći o etapama socijalističkog razvoja, objašnjavao je da narodna demokracija nije faza ("most") između diktature buržoazije i diktature proletarijata, već označava „čitav niz specifičnih formi u prelaznom periodu ka socijalizmu, u prelaznom periodu čija je sadržina upravo diktatura proletarijata, a ne nešto 'treće'". Taj prijelazni period karakterizira klasna borba između sve brojnijih socijalističkih, te iščezavajućih kapitalističkih elemenata, sve dok ovi drugi u potpunosti ne nestanu.[205] Na tragu tih obrazloženja, diktaturu proletarijata definirao je kao „određenu društveno-istorijsku kategoriju koja označava državu perioda prelaza od kapitalizma ka socijalizmu".[206]

Kardelj je iznio i ideju o „raznim putevima u socijalizam", ističući da se „prilično daleko u izgradnji socijalizma" može stići čak i bez sovjetskog modela, ali da razvoja socijalističke demokracije („rascvjeta socijalizma") nema bez razvoja principa postavljenih u Pariškoj komuni, sovjetskoj vlasti nakon Oktobarske revolucije te jugoslavenskoj revoluciji u obliku narodnih odbora.[207] Obrazlagao je da je razvoj zemalja narodne demokracije pokazao da se osim sovjetske vlasti, kao oblici diktature proletarijata mogu pojavljivati i drugi oblici vlasti, te da i sama sovjetska vlast ne mora imati isti oblik (formu) u svim zemljama.[208]

U tom je kontekstu Kardelj naveo i obrazložio trinaest osnovnih principa, po njemu karakterističnih za jugoslavensku narodnu demokraciju i državnu izgradnju: 1. narodna vlast kao demokracija za sve one koji ne žele povratak starog kapitalističkog sustava; 2. jedinstvo vlasti (jedinstvo zakonodavne i izvršne, te državne i lokalne vlasti); 3. izbornost i smjenjivost rukovodećih osoba u izvršnom aparatu središnjih i lokalnih tijela vlasti; 4. demokratski centralizam; 5. samoupravljanje naroda, bez kojeg demokratski centralizam postaje birokratski, štetni centralizam; 6. šira zastupljenost naroda u upravljanju državom na svim razinama upravnog aparata; 7. promjenjivost nadležnosti pojedinih tijela vlasti (određivanje nadležnosti ovisi o objektivnoj prirodi posla, te o subjektivnoj sposobnosti narodnih odbora da li mogu obavljati jedan ili drugi posao); 8. državno planiranje kao „izvanredna ujedinjavajuća snaga cjelokupnog mehanizma državne vlasti"; 9. središnja evidencija i kontrola u državnim i gospodarskim tijelima te organizacijsko-instruktorski aparat; 10. primjenjivost načela koja vrijede za pojedina tijela vlasti i na način upravljanja u privredi i upravi; 11. osobna odgovornost; 12. zakonitost i disciplina unutar državnog upravnog aparata

[204] Edvard KARDELJ, *O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji*, Politička biblioteka Narodnog fronta Jugoslavije, Beograd, 1949., 6.
[205] Isto, 8.
[206] Isto, 23.
[207] Isto, 30.
[208] Isto, 44.

kao dva snažna sredstva učvršćivanja cjelokupnog državnog sustava; 13. pravo žalbe građana, državnih i društvenih organizacija višim tijelima u svim slučajevima.[209]

Kao što je to sažeo D. Bilandžić, Kardeljev referat bio je teorijska polemika sa staljinističkim shvaćanjima o karakteru vlasti u zemljama narodne demokracije, te o diktaturi proletarijata. Središnja mu je bila misao da će daljnji razvoj socijalizma u svakoj zemlji i u svijetu, ovisiti o proširenju socijalističkog demokratizma. Tu su po prvi puta iznijeti stavovi klasika marksizma o opasnosti od birokratske degeneracije socijalizma, te je skicirana ideja o društvenom samoupravljanju.[210]

Na takvoj teorijskoj podlozi došlo je do promjene generalnog partijskog pristupa u socijalističkoj izgradnji s puta koji je vodio u birokratski državni centralizam, na put borbe za samoupravni socijalizam.[211] U tome se je KPJ idejno i teorijski vratila izvornom marksizmu-lenjinizmu. Najveći doprinos u oblikovanju i realizaciji antistaljinističkog razvoja na osnovama koncepcije samoupravljanja dali su partijski prvaci Edvard Kardelj, Milovan Đilas i Boris Kidrič.[212] Prema idejno-teorijskim stavovima Marxa, Engelsa i Lenjina, došlo je do zaključka da se mora mijenjati koncepcija društvenog razvoja, zaustaviti etatizacija, te započeti proces „odumiranja“ države u prijelaznom razdoblju.[213] O toj novoj partijskoj idejno-političkoj orijentaciji, koja je bila negacija etatističke koncepcije, govorio je Josip Broz Tito u Narodnoj supštini FNRJ prilikom donošenja zakona o radničkom samoupravljanju. Tada je obrazložio da će se KPJ u izgradnji socijalističkog društva u Jugoslaviji strogo pridržavati principa marksizma-lenjinizma, te da je na osnovi učenja klasika marksizma utvrdila stavove o tri najbitnija tadašnja problema jugoslavenskog socijalističkog društva: 1. proces „odumiranja države“ mora započeti odmah; 2. partija se mora distancirati od aparata vlasti; 3. državni oblik vlasništva samo je privremen, početni i najniži oblik socijalističkog vlasništva. Državno vlasništvo mora se transformirati u društveno pod upravom neposrednih proizvođača.[214]

Osim distanciranja, u to vrijeme dolazi do otvorene kritike Staljina i staljinističkog sovjetskog modela na saveznim i republičkim partijskim forumima. Primjerice, u Zagrebu je

---

[209] Isto, 44-59.; Usp.: Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 335.-336.
[210] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 316.-317.
[211] Isto, 317. O toj temi, s gledišta uvođenja radničkih savjeta, vidjeti opširnije: Zdenko RADELIĆ, *Sindikat i radništvo u Hrvatskoj (1945.-1950.)*, poglavlje „Jesu li radnički savjeti uvedeni 1949. ili 1950.?“, 191.-212.; Zdenko RADELIĆ, „Pitanje uvođenja radničkih savjeta s gledišta kontinuiteta i diskontinuiteta (radnički savjeti u 1949. i 1950. godini)“, *Časopis za suvremenu povijest*, 22/1990., br. 3, 67.-88.
[212] Zdenko RADELIĆ, *Sindikat i radništvo u Hrvatskoj (1945.-1950.)*, 211.; Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 321.
[213] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 334.
[214] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 322.-323.

25. i 26. prosinca 1950. održana Druga zemaljska partijska konferencija KPH. Osnovni referat o neposrednim političko-organizacijskim zadatcima partijskih organizacija iznio je Zvonko Brkić. Kritizirajući sovjetski sustav obrazlagao je kako je „Sovjetski Savez najbolji primjer kuda se može zastraniti ako se socijalizam poistovjeti samo sa izgradnjom industrije, a potpuno zabaci rad na izgradnji socijalističkih društvenih odnosa“. Pozivajući se na Marxa i Lenjina upozoravao je na dvostruku opasnost za proletarijat na putu od kapitalizma ka komunizmu: od svrgnute buržoazije i vlastite birokracije. Isticao je da se SSSR razvio u „despotsku vladavinu birokracije, u državni kapitalizam“, te slikovito nastavio da „ideje Oktobarske revolucije, ideje Lenjina sahranio je Staljin, grobar prvobitnog socijalističkog razvoja SSSR-a“. Dalje je zaključio da će primjer SSSR-a poslužiti jugoslavenskim i drugim komunistima u svijetu „da svoj put u komunizam stalno osvjetljavaju naukom marksizma-lenjinizma“.[215] U Rezoluciji te konferencije, deklarirani su veliki uspjesi partije „u okupljanju najširih redova radnika, seljaka i inteligencije na zadacima izgradnje socijalizma i očuvanju 'naše nezavisnosti'“. Postignuti uspjesi, objašnjavao je dalje, „najrječitije govore da se linija naše partije i Vlade zasnovana na nauci Marksa, Engelsa – Lenjina, linija izgradnje socijalizma, (…) poklapa sa životnim interesima naših naroda“.[216]

Na Sedmom proširenom plenumu CK KPH održanom 21. i 22. svibnja 1951., na dnevnom je redu bilo pitanje organizacije vlasti i razvoja socijalističke demokracije, o čemu je referirao Nikola Sekulić. Na početku referata (35 stranica), pitanje države odnosno vlasti označio je kao tada posebno aktualno ideološko i političko pitanje, „s obzirom na revizionizam marksističke teorije i na izrodjavanje sovjetske države u diktaturu kapitalističko monopolističke države“. Nastavio je s obrazlaganjem o razvoju SSSR-a u birokratsku državnu diktaturu, na koju opasnost za diktaturu proletarijata su upozorili Marx, Engels i Lenjin. To je jugoslavenskim komunistima trebao biti poticaj „da marksistički osvjetljava put svog razvitka“, te na „oživotvorenje marksističko-lenjinističkih principa o socijalističkoj demokraciji na putu izgradnji socijalističkog društva“, u praksi i u načelnim raspravama. Dalje je govorio o narodnim odborima i radničkim savjetima kao organizacijskim oblicima na osnovu kojih će doći do „odumiranja države“. Istaknuo je da su narodni odbori forme vlasti organizacije države u prijelaznom razdoblju, te da upravljanje privredom preko radničkih savjeta nije samo početak odumiranja države na području upravljanja privredom, već da

[215] HR-HDA-1220. CK SKH. Druga konferencija KPH 1952. godine. Referat Zvonka Brkića, kut. 1.
[216] Isto. Rezolucija Druge zemaljske konferencije KPH, kut. 1.

razvoj radničkih savjeta predstavlja bitan element razvoja društvenog samoupravljanja i demokratskog preobražaja tijela vlasti.[217]

Distanciranje od sovjetskog sustava i njegova kritika, ali i kritika drugih zemalja članica Informbiroa, bili su prisutni i u tisku. U *Borbi* je, primjerice, 1950. objavljen članak o lokalnim tijelima vlasti u zemljama istočne Europe. Pozivajući se na ranije opisane Kardeljeve ideje o socijalističkom razvoju, iznijeta je kritika da „nije riječ o uvođenju stvarne narodne demokracije, već samo o nadogradnji zatečenih sustava stare, buržoaske vlasti".[218] U drugom članku objavljenom u *Borbi* te godine, kritiziran je Staljinov teorijski rad povodom njegova eseja *O marksizmu u lingvistici*. Taj esej iskorišten je kao podloga za kritiziranje njegove usmjerenosti na manje važna ili nevažna pitanja, uz istovremeno zanemarivanje ključnih pitanja međunarodnog radničkog pokreta, među kojima su u članku navedeni „pitanje uloge države u prijelaznom periodu i njenog odumiranja, uloga partije i njenog odnosa prema državi, odnos između socijalističkih zemalja i komunističkih partija". Na kraju rasprave, zaključeno je kako sve to „sve oštrije otkriva samog Staljina kao teoretičara koji je odstupio s pozicija marksizma-lenjinizma".[219]

Do vrhunca kritike staljinizma došlo je na Šestom kongresu KPJ održanom u Zagrebu od 2. do 7. studenoga 1952. Kongres je radikalizirao kritiku sovjetskog režima izjednačivši ga s nacifašizmom. Istovremeno, sumirao je četverogodišnju borbu protiv staljinizma i postavio programske zadatke bržeg razvoja novih društvenih odnosa na koncepciji samoupravljanja.[220] Društvene promjene koje je diktirala partija u okviru koncepta samoupravljanja i „odumiranja države", zahvatile su sva područja društvenog života, a skup tih mjera tada je označivan kao „tri D": decentralizacija, debirokratizacija i demokratizacija.[221] J. Pirjevec im dodaje i destaljinizaciju, na osnovu čega govori o „četiri D".[222] Prema konceptu „odumiranja države", te korjenito izmijenjenim shvaćanjem o državi koja se sada tretira samo kao sredstvo, pa i nužno zlo, te u čijem se monopolističkom položaju vidi glavna opasnost za radničku klasu i društvo, poduzet je niz mjera da se izmijeni položaj tijela državne vlasti.[223]

---

[217] Isto. Plenumi. Sedmi prošireni plenum KPH 21. i 22. svibnja 1951., zapisnik, rezolucija, referat Nikole Sekulića, kut. 2.
[218] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Članak „Uloga i zadaci mjesnih organa vlasti u Informbiroovskim zemljama", *Borba*, br. 204/1950., mapa 46.
[219] Isto. Članak Dušana Blagojevića „Jedan teoretski pokušaj obrane monopolističkog privilegija sovjetske birokracije, *Borba*, 13. kolovoza 1950., br. 192, mapa 46.
[220] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 342.
[221] Isto, 334.
[222] Jože PIRJEVEC, *Jugoslavija 1918–1992*, 208.
[223] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 336.

Ključno pitanje promjena u političkom sustavu bila je promjena društvene uloge KPJ.[224] Statutom usvojenim na Šestom kongresu KPJ, koji je obvezivao i republička partijska vodstva, deklarirani su promjena uloge, sadržaja i metode rada, promjena naziva Partije i naziva njezina izvršno-političkoga tijela Politbiroa u Izvršni komitet.[225] KPJ je preimenovana u Savez komunista Jugoslavije (SKJ), a KPH u Savez komunista Hrvatske (SKH).[226] I time se je manifestirala privrženost ne Lenjinu nego Marxu, čija je organizacija imala isti naziv. Ta je promjena naziva trebala označiti napuštanje dotadašnje vodeće uloge partije i njezino pretvaranje u ulogu „idejnog usmjeritelja", „osnovnu usmjeravajuću snagu društva i osnovni politički i ideološki faktor".[227] Došlo je do promjene u koncepciji i drugih društveno-političkih organizacija, pri čemu je vrlo značajna uloga dana Narodnoj fronti.[228]

Te su promjene težile razgraničenju Partije i državne vlasti, odnosno partijskih od funkcija vlasti. Taj je proces započeo 22. lipnja 1950., kada je direktivnim pismom CK KPJ upućenim republičkim partijskim vodstvima zatraženo da se politički sekretari kotarskih komiteta oslobode dužnosti predsjednika kotarskih narodnih odbora.[229] O tome je govorio Nikola Sekulić u već spomenutom referatu *Izgradnja narodne vlasti i razvitak socijalističke demokracije*, na Sedmom proširenom plenumu KPH 21. i 22. svibnja 1951. Govoreći o odnosu Partije prema vlasti, isticao je da o tom odnosu ovisi hoće li Partija imati „ulogu usmjeravajuće snage i političkog mobilizatora masa ili će ona postati vlast mimo masa a to znači i nasuprot masa". Kao jedno od najtežih zastranjivanja većine partijskih organizacija, a koje se sada ispravlja, naveo je preuzimanje izvršnih funkcija državnog aparata i neposredni angažman partijskoga aparata u izvršenju državnih i privrednih zadataka. Na taj je način Partija „u svom prakticizmu izgubila iz vida svoju političku rukovodeću ulogu".[230]

Istovremeno, partija je napustila konspirativni rad i okrenula se javnom djelovanju. Zvonko Brkić je još na sjednici Politbiroa CK KPH 31. listopada 1951., podnoseći izvještaj sa sastanka republičkih organizacijskih sekretara u CK KPJ, prenosio zaključke o potrebi šireg rada partijske organizacije kroz otvorene partijske sastanke. Prenio je dalje da se novi članovi

---

[224] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 339.
[225] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 17.
[226] Opširnije: Domagoj ŠTEFANČIĆ, „Promjena naziva Komunističke partije Jugoslavije u Savez komunista Jugoslavije", *RADOVI – Zavod za hrvatsku povijest*, 39/2007., 259.-274.
[227] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 342.-343.; *Zapisnici Izvršnoga komiteta Centralnoga komiteta Saveza komunista Hrvatske: 1952-1954. Svezak 3* (prir. Branislava Vojnović), Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2008., 11.
[228] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 339.
[229] *Zapisnici Izvršnoga komiteta Centralnoga komiteta Saveza komunista Hrvatske: 1952-1954. Svezak 3*, 11.
[230] HR-HDA-1220. CK KPH. Plenumi, Sedmi prošireni plenum KPH 21. i 22. svibnja 1951., zapisnik, rezolucija, referat Nikole Sekulića, kut. 2.

trebaju primati na otvorenim partijskim sastancima, te „uopće ići više na javni rad Partije“.[231] O provođenju u praksi odluka i Statuta SKJ donesenih na Šestom kongresu, raspravljalo se, između ostalog, na sjednici Izvršnoga komiteta CK SKH 20. studenoga 1952., Desetom plenumu CK KPH 23. siječnja 1954., te Trećem kongresu SKH održanom od 26. do 28. svibnja 1954. u Zagrebu.[232]

Promjene do kojih je došlo u tom razdoblju (1949. – 1952.), programski uobličene na najvišim partijskim forumima i tijelima, dobile su pravnu sankciju kroz više zakona, te savezni i republičke ustavne zakone o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim tijelima vlasti. I u njihovu je oblikovanju ključnu ulogu imala komunistička partija. Govoreći o radu na pripremi nacrta saveznog ustavnog zakona, Moša Pijade osvrnuo se na njegovu raspravu na plenumu CK KPJ, istaknuvši to logičnim i opravdanim mjestom za raspravu, „jer partija mora imati jasan i određen stav i u tako važnom pitanju kao što je izgradnja naše socijalističke demokracije u kojoj ona ima političku inicijativu i vodstvo“. Dalje je M. Pijade obrazložio da „diskusija nije ulazila u detalje prednacrta već se zadržala na osnovnim načelnim pitanjima, pa su zabilježene mnoge značajne primjedbe i sugestije za nalaženje pravilnijih rješenja svih pitanja koja su prednacrtom otvorena“.[233] Nacrt saveznog Ustavnog zakona bio je i na dnevnom redu sjednice Izvršnog komiteta CK SKH 20. studenoga 1952. Nakon izvještaja koji je podnio Nikola Sekulić i rasprave u kojoj su sudjelovali Vladimir Bakarić, Anka Berus, Jakov Blažević i Božidar Maslarić, zaključeno je da „Izvršni komitet CK SK Hrvatske nema primjedaba na osnovne političke konstitucije u projektu Ustavnog zakona“, te da će o pojedinim primjedbama na formulacije Nikola Sekulić izvjestiti Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ.[234]

Na taj se je način, kroz isprepletenost u radu partijskih i državnih tijela, zaokruživao društveno-ekonomski i politički sustav koji je odgovarao do tada nastalim promjenama, a ujedno se stvarala podloga za daljnje promjene u duhu nove koncepcije KPJ o izgradnji socijalističkog društva. Kroz pripremu tih akata u vladinim tijelima, te njihovu formalnu raspravu i usvajanje u Narodnoj skupštini FNRJ i Saboru, može se vidjeti otvorena kritika staljinizma i sovjetskog sustava vlasti, kao što je to bilo i na partijskim forumima i tijelima.

---

[231] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 867.

[232] Opširnije: *Zapisnici Izvršnoga komiteta Centralnoga komiteta Saveza komunista Hrvatske: 1952-1954. Svezak 3*, 19.-23.; HR-HDA-1220. CK SKH. Plenumi. Deseti plenum 23. siječnja 1954., Zapisnik plenuma i Referat Zvonka Brkića „Neki aktuelni politički problemi“, kut. 3.; Kongresi. Treći kongres SKH, kut. 3.-5.

[233] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Izjava druga Moše Pijade o radu na nacrtu ustavnog zakona o najvišim saveznim, republičkim i autonomnim organima vlasti“, *Riječki list*, 13. lipnja 1952., kut. 1816.

[234] *Zapisnici Izvršnoga komiteta Centralnoga komiteta Saveza komunista Hrvatske: 1952-1954. Svezak 3*, 19.

Radničko samoupravljanje formalno je uvedeno Osnovnim zakonom o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva („Zakon o predaji tvornica na upravljanje radnicima“, „Zakon o radničkom samoupravljanju“), koji je Narodna skupština FNRJ donijela 27. lipnja 1950.[235] Uputstvom savezne vlade od 22. srpnja te godine regulirani su prvi opći izbori za radničke savjete i njihove upravne odbore (od kolovoza do listopada osnovano je 7136 radničkih savjeta u koje je izabrano 155 166 radnika i službenika).[236] Stvaranjem radničkih savjeta kao načina rukovođenja privredom kao i davanjem ovlasti nižim tijelima uprave, započeo je proces decentralizacije, iako je stvarno samoupravljanje u tom razdoblju bilo tek simbolično.[237] Jovan Đorđević koji je sudjelovao u oblikovanju zakona o radničkim savjetima, pozivajući se na Titovu ocjenu tog akta, istaknuo je kako je njegovo donošenje bila politička odluka, s ciljem distanciranja od sovjetskog modela.[238] Krajem te godine donijeti su i republički propisi kojima se kroz ustanove savjeta građana i zborova birača utvrđivalo sudjelovanje građana u društvenom životu, posebno u radu lokalnih tijela vlasti.[239] Na osnovu toga, došlo je do procesa reorganizacije državne uprave (1950., 1951.) i lokalne samouprave kojoj su novim Zakonom o narodnim odborima iz 1952., proširene njihove ovlasti i materijalna osnova.[240] Te su godine (1952.) provedeni izbori za vijeća proizvođača kotarskih i gradskih narodnih odbora, a na osnovu posebne upute određene su privredne ustanove koje su imale pravo sudjelovanja u njihovu izboru.[241]

Takve promjene dobile su ustavnu potvrdu u Ustavnom zakonu o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti (dalje: Ustavni zakon FNRJ), koji je Narodna skupština FNRJ usvojila 13. siječnja 1953. U njegovu oblikovanju ponovno je ključnu ulogu imao Edvard Kardelj, koji ga je i obrazložio na šestom redovnom zasjedanju. Uspoređujući ga s Ustavom iz 1946., istaknuo je kako je „stari ustavni sistem počivao na više ili manje centraliziranom sistemu upravnog aparata“, što je bilo nužno „jer je samo tim putem bilo moguće da se koncentriraju materijalna sredstva na najosnovnije

[235] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 322.
[236] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 292.-293.; Usp. i: Rješenje o određivanju roka za raspisivanje izbora za radničke savjete, NN 40/1950.; Rješenje o određivanju roka za prvi sastanak radničkog savjeta u poduzećima sa manje od 30 radnika i službenika, NN 43/1950.
[237] *Zapisnici Izvršnoga komiteta Centralnoga komiteta Saveza komunista Hrvatske: 1952-1954. Svezak 3*, 10.
[238] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 290.
[239] Usp.: Zakon o savjetima građana i Zakon o zborovima birača, NN 64/1950. i 65/1950.
[240] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 19.
[241] Opće uputstvo o određivanju privrednih ustanova sa pravom učešća u izborima odbornika Vijeća proizvođača narodnih odbora kotara i Vijeća proizvođača narodnih odbora gradova, NN 49/1952.

zadatke, kako bi se stvorili materijalni uslovi za daljnju socijalističku izgradnju, za dalje kretanje“. Njegovo donošenje označeno je kao „korak dalje u razvitku socijalističkih odnosa“.

Kao osnovu nove organizacije vlasti istaknuo je princip demokratskog jedinstva vlasti, u kojem „najvažniji i centralni položaj u organizaciji vlasti federacije zauzima Savezna narodna skupština“. Ukidanje Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, Vlade FNRJ i ministarstava kojima je dotadašnji ustav, polazeći od načela jedinstva vlasti, „ipak omogućavao veliko ovlaštenje i veliku samostalnost upravnih organa“, obrazložio je kao dokaz dosljednosti revolucionarnoj demokratskoj tradiciji, te kao posljedicu zahtjeva novih društveno-političkih odnosa, za „čvršće i dosljednije povezivanje i 'zakonodavne i izvršne funkcije' i svođenje funkcije uprave u načelu na položaj administracije u pravom smislu te riječi“.[242]

O važnosti dosljedne primjene načela jedinstva vlasti, u okvirima kritike sovjetskog sustava i odmaka od Ustava SSSR-a iz 1936., govorio je nešto ranije i Moša Pijade. Govoreći o nedosljednosti u dotadašnjoj primjeni tog principa, istaknuo je kako je

> svoju važnu ulogu u tom imala i opsena takozvanog 'staljinskog' ustava, pod kojom smo tada stajali. Tek poslije raskida s Moskvom, s naporima da shvatimo suštinu sadašnjih društvenih odnosa i poretka u Sovjetskom Savezu, postalo nam je jasno, da je 'staljinski' ustav značio baš napuštanje osnovnih Marksovih i Lenjinovih postavki, a naročito najvažnija načela: jedinstva vlasti, da je to bio jedan od najvažnijih instrumenata utemeljenja vlasti birokracije nad radničkom klasom, izraz Staljinove pobjede u borbi da se radnička klasa liši osnovnih tekovina Oktobarske revolucije. Onako kako nam je postala jasna materijalna osnovica današnjeg birokratskog sistema u Sovjetskom Savezu, postala nam je jasna i organizacija pravnog poretka, ustavna nadogradnja.[243]

Dalje je obrazlagao kako princip jedinstva vlasti nije „samo neko principijelno teoretsko suprotstavljanje klasičnom buržoaskom shvaćanju o podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast“, već da je „njegova duboka društvena sadržina u tome, da je vlast jedna, a to znači, da je i jedan suveren koji tu vlast drži i vrši“. To je vlast „radnog naroda“, koji ju obavlja putem Narodne skupštine.[244]

---

[242] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 8.3. Državni ustroj. Članak „Obrazloženje prijedloga Ustavnog zakona o društvenim i političkim osnovama FNRJ i saveznim organima vlasti – podnio je potpredsjednik Savezne vlade drug Edvard Kardelj“, *Slobodna Dalmacija*, 13. siječnja 1953., kut. 1820.

[243] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Novi Ustavni zakon bit će moćna poluga za daljnji napredak naše zajednice na putu socijalizma“, *Glas rada*, 27. studenoga 1952., kut. 1816.

[244] Isto.

Na osnovu saveznog, doneseni su i republički ustavni zakoni. Ustavni zakon NRH usvojen je na sjednici Sabora održanoj 5. veljače 1953. Proglašen je i stupio je na snagu dan kasnije. Prema pisanju *Vjesnika*, u postupku njegove pripreme, bilo je izrađeno ukupno dvanaest verzija ustavnog teksta. Prvi nacrt bio je dovršen 3. lipnja 1952., a izradio ga je pomoćnik predsjednika Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH Jerko Radmilović. Do njegova prihvaćanja na sjednici Vlade i upućivanja u saborsku proceduru, u Savjetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH dorađivali su ga predsjednik Savjeta Nikola Sekulić, njegov pomoćnik, već spomenuti Jerko Radmilović, te drugi članovi i službenici Savjeta (Božidar Firšt, Veljko Mratović). U pripremi konačnog nacrta sudjelovali su Edvard Kardelj i Moša Pijade, te sveučilišni profesori, Ivo Krbek i Jovan Stefanović. O tome se komuniciralo i razmjenjivalo materijale sa saveznim, te savjetima za zakonodavstvo drugih jugoslavenskih republika.[245]

Povodom javne rasprave o nacrtu Ustavnog zakona NRH, u *Vjesniku* je objavljen intervju s Jerkom Radmilovićem, sveučilišnim profesorom Olegom Mandićem i sucem Vrhovnog suda NRH Tomislavom Hanom. Na pitanje o dotadašnjoj „opterećenosti shvaćanjima, koja su dominirala u Sovjetskom Savezu“, J. Radmilović je odgovorio:

> Točno. Bilo je potrebno da uđemo u analizu stvarnosti Sovjetskog Saveza i njihove prakse; bilo je potrebno naše iskustvo, bio je potreban, ako hoćete i sukob, koji je bio prirodan, sa Sovjetskim Savezom, zemljom koja nije bila socijalistička nego državno-kapitalistička, pa da u tome sukobu, u skladu s našom praksom, sagledavajući našu stvarnost i stvarnost Sovjetskog Saveza, pronađemo prave mjere, koje omogućavaju jedan uspješniji razvoj, dosljedno socijalistički (...) ako pogledamo literaturu, stručnu literaturu u oblasti marksizma i lenjinizma i društvenih nauka – vidjet ćemo, da je najvećim dijelom ta literatura patila od shvaćanja, koja su bila vladajuća u jednoj zemlji, za koju se pretpostavljalo, da je socijalistička (a nije se moglo drugačije ni pretpostavljati), dok se na vlastitim iskustvima nismo uvjerili da je to bila samo iluzija (o tom da je Sovjetski Savez socijalistički) koja je trebala biti razbijena.[246]

Treba napomenuti da na početku pripreme prijedloga saveznog i republičkih ustavnih zakona, nisu u potpunosti bili definirani stavovi o svim pitanjima novog društveno-političkoga sustava. U dopisu od 16. svibnja 1952., kojim je Savjetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH dostavljeno petnaest primjeraka prednacrta saveznog ustavnog zakona, Leon Geršković, pomoćnik predsjednika saveznog Savjeta za

[245] Isto. 18.3. Državni ustroj. Članak Nikole Sekulića „Ustavni zakon naše Republike“, *Vjesnik*, 1. siječnja 1953., kut. 1823.; Članak „Kako se rađao Ustavni zakon“, *Vjesnik*, 1. veljače 1953., kut. 1827.

[246] Isto. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Diskusija o nacrtu novog Ustavnog zakona. Ustavni zakon osigurava daljnji razvoj socijalističkog poretka“, *Vjesnik*, 5. prosinca 1952., kut. 1816.

zakonodavstvo, istaknuo je da taj „prednacrt pretstavlja tekst izrađen u sadašnjoj fazi pripreme nacrta, tako da se rješenja koja on sadrži ne mogu još smatrati konačnim“. Na kraju dopisa uputio je molbu u vezi s prednacrtom „da njegov tekst kao takav za sada ostane interna stvar“. Obrazložio je da, iako je pitanje reorganizacije najviših tijela vlasti već dano na javnu raspravu, „ne bi bilo poželjno da se tekst prednacrta dade u javnost baš zbog toga da bi se omogućila što slobodnija diskusija“.[247]

Dopisom od 18. srpnja 1952., savezni Savjet za zakonodavstvo dostavio je predsjedniku republičkog Savjeta za zakonodavstvo Nikoli Sekuliću „najnoviji tekst prednacrta Ustavnog zakona“, kao „podlogu za izradu republičkog Ustavnog zakona o najvišim republičkim organima vlasti“.[248] To potvrđuje i izjava Nikole Sekulića, da je već nakon prvih redakcija saveznog ustavnog zakona u tom Savjetu „započelo redigiranje Ustavnog zakona Hrvatske, no da je taj rad došao u ozbiljnu fazu tek nakon što su raščišćeni stavovi u raznim pitanjima u saveznom zakonu i kad je savezna vlada usvojila prijedlog kojim je odlučila da ide pred Narodnu skupštinu“. Sekulić je ukazao i na rad međurepubličke komisije stručnjaka koja se „sastala, diskutirala i raščišćavala neka pitanja koja treba riješiti u republičkim ustavima“.[249]

Kao primjer, navest ću i prijedloge o budućem ustroju i odnosima između državnih tijela vlasti, za što su u kasnije usvojenim ustavnim zakonima utvrđena bitno drugačija rješenja. Tjednik *Naprijed*, glasilo CK KPH, izvijestio je u izdanju od 9. svibnja 1952., da se u zakonodavnim odborima Narodne skupštine FNRJ „koji pripremaju projekt novog zakona“, raspravljalo o ukidanju vlade kao samostalnog izvršnog i upravnog tijela, te prenošenju njezinih funkcija, prema načelu jedinstva vlasti, na Narodnu skupštinu. Ona bi te izvršne poslove obavljala preko Prezidijuma, odnosno njegovih odbora, koje bi činili članovi Prezidijuma. Predsjednik Prezidijuma ujedno bi bio i predsjednik republike, te vrhovni zapovjednik oružanih snaga FNRJ. Razmatran je i prijedlog o posrednim izborima, na način da bi poslanici i za republičke i za saveznu skupštinu, bili birani iz redova delegata kotarskih ili gradskih narodnih odbora. Obrazloženo je da bi se na takav način „postigla stvarna odgovornost poslanika svojim odborima, a preko njih i svojim biračima“.[250]

---

[247] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis 1087/1952., mapa 25.
[248] Isto. Spis 1656/1952., mapa 26.
[249] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak Nikole Sekulića „Ustavni zakon naše Republike“, *Vjesnik*, 1. siječnja 1953., kut. 1823.
[250] Isto. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „O reorganizaciji saveznih i republičkih organa državne vlasti“, *Naprijed*, 9. svibnja 1952., kut. 1816.

Prema tome kako je N. Sekulić izvijestio na sjednici Politbiroa CK KPH 11. lipnja 1952., u Savjetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti u Beogradu u sklopu rasprave o radu na pripremi ustavnog zakona, raspravljalo se i o položaju Prezidijuma, koji je potrebno „još raščistiti i pravilnije postaviti“ i koji „ne smije biti previše isturen kao izvršni organ i kao neka proširena vlada“.[251] Konačno usvojenim ustavnim zakonima, kao tijela vlasti na saveznoj i republičkim razinama, prezidijumi su ukinuti.

2.3. Jugoslavenski/hrvatski ustavni poredak 1946. – 1953.

Nakon što sam u prethodnom poglavlju opisao osnovna obilježja revolucionarne ideologije KPJ/KPH, u nastavku pokazujem kako je ona bila ugrađena u savezni i republičke ustave, te koja su bila osnovna ustavna načela društveno-političkoga uređenja nove države. Ustavi su uspoređeni na više razina. Prva se odnosi na usporedbu saveznog Ustava FNRJ iz 1946. sa republičkim ustavima, ponajprije Ustavom NRH iz 1947. Druga se odnosi na usporedbu Ustava NRH iz 1947. s ustavima ostalih jugoslavenskih republika. Treća se odnosi na usporedbu saveznog Ustava FNRJ iz 1946. i Ustava NRH iz 1947. sa Ustavom SSSR-a iz 1936. Na više mjesta u poglavlju, ustavne odredbe, ponajprije one o organizaciji vlasti, uspoređujem s odredbama ustavnih zakona iz 1953.

2.3.1. Ustav FNRJ iz 1946.

Ustav FNRJ donijet je 31. siječnja 1946. na zajedničkoj sjednici oba doma Ustavotvorne skupštine FNRJ. Rad na njegovoj pripremi u partijskim i državnim tijelima trajao je više mjeseci. Sa zadaćom da pripremi akte potrebne za izbor i konstituiranje Ustavotvorne skupštine DFJ te izradi nacrt prvoga ustava nove države, 7. ožujka 1945. ustrojeno je u sastavu Ministarskog savjeta DFJ (vlade), Ministarstvo za konstituantu na čelu s Edvardom Kardeljem, koji je i pri Politbirou CK KPJ bio zadužen za oblikovanje novog društveno-političkog sustava.[252] Osim toga, to je Ministarstvo djelovalo na svakodnevnoj organizaciji nove vlasti i pravnoga sustava, te je u praksi provjeravalo rješenja na kojima je

[251] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 1016.-1018.
[252] Ukaz kraljevskih namjesnika o imenovanju Ministarskog savjeta DFJ, SL 11/1945.

pripreman nacrt ustava.[253] Sazivalo je savjetovanja s predstavnicima svih republika (ministri, pomoćnici ministara, stručnjaci iz ministarstva, predstavnici odjela za izgradnju narodne vlasti) na kojima se raspravljalo o organizaciji vlasti po pojedinim upravnim područjima.[254]

U skladu s takvim djelokrugom, bio je utvrđen i unutarnji ustroj tog Ministarstva. Prema planu organizacije od 11. lipnja 1945., činili su ga ministar, pomoćnik ministra, Odjeljenje za ustavna pitanja, Odjeljenje za izgradnju narodne vlasti i Opći odsjek. Unutar Odjeljenja za ustavna pitanja bila su četiri odsjeka (zakonodavni, za izborna pitanja, za ustavna pitanja savezne države i za ustavna pitanja federalnih jedinica), a unutar Odjeljenja za izgradnju narodne vlasti njih pet (za koordinaciju između zemaljskih i savezne vlade, za izgradnju lokalnih organa narodne vlasti, za teritorijalno razgraničenje, za kadrove i instruktorski).[255]

Edvard Kardelj donio je 7. rujna 1945. Pravilnik kojim je u okviru tog Ministarstva, kao njegovo posebno, stručno i savjetodavno tijelo, ustrojena Komisija za ustav. Imala je zadatak analizirati ustavna i druga pitanja u vezi s organizacijom države, te izraditi nacrt na osnovu kojeg će to Ministarstvo izraditi prijedlog ustava i podnijeti ga Vladi DFJ i Ustavotvornoj skupštini DFJ.[256] Idućeg dana Edvard Kardelj imenovao je njezine članove. Predsjednik komisije bio je profesor prava Mihail Konstantinović, ranije ministar u Kraljevini Jugoslaviji (ministar bez portfelja i ministar pravosuđa u vladi D. Cvetkovića), te jedan od idejnih tvoraca sporazuma Cvetković-Maček. Tajnik Komisije bio je Leon Geršković, koji je kao i Jovan Đorđević, u ustavotvornim odborima i na sjednicama Ustavotvorne skupštine zagovarao nacrt ustava kao vladin povjerenik. Pored njih, preostalih sedam članova bili su: sveučilišni profesori prava Stanko Franko, Ivo Krbek i Nikola Stjepanović; već spomenuti Jovan Đorđević kao pomoćnik ministra; Aleš Bebler kao načelnik u Ministarstvu za unutarnje poslove; publicist i povjesničar Dušan Kermauner, te viši pomoćnik javnog tužioca

[253] Slobodanka DOJČINOVIĆ, *Ministarstvo za konstituantu 1945-1946.: sumarno-analitički inventar*, Arhiv Jugoslavije, Beograd, b.g., VII., URL: http://www.arhivyu.gov.rs.
[254] Vidjeti npr.: HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, Spis 6821/1945, kut. 416. Riječ je o dopisu Odjela za izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Narodne vlade Hrvatske od 18. listopada 1945., kojim ministarstva trgovine i opskrbe, financija, poljoprivrede i šumarstva te industrije i rudarstva, obavještava o pozivu na savjetovanje u Ministarstvu za konstituantu.
[255] Slobodanka DOJČINOVIĆ, *Ministarstvo za konstituantu 1945-1946.: sumarno-analitički inventar*, VIII.-IX.
[256] Pravilnik o ustanovljenju i radu Komisije za ustav pri Ministarstvu za konstituantu, SL 69/1945.

Jugoslavije Blagoje Hadžipanzov (Haxipanzov).[257] Komisija je počela zasjedati već 15. rujna, a do 27. listopada te godine održala je 22 sjednice.[258]

Priprema nacrta u Komisiji bila je prva faza u donošenju ustava. Nacrt koji je izradila Komisija, dalje je dorađivalo Ministarstvo za konstituantu, uz suradnju s partijskim tijelima.[259] Nacrt koji je izradilo Ministarstvo, kao prijedlog savezne vlade upućen je početkom prosinca istovremeno u javnu raspravu i Ustavotvornoj skupštini DFJ.[260]

Prijedloge u sklopu javne rasprave zaprimalo je Ministarstvo za konstituantu, te ih prosljeđivalo ustavotvornim odborima Savezne skupštine i Skupštine naroda Ustavotvorne skupštine DFJ.[261] Javna rasprava provedena je i u Hrvatskoj. Tom prigodom održavana su predavanja, ponajprije u okviru masovnih organizacija.[262] U tisku su objavljivani komentari pravnih stručnjaka te partijskih i republičkih dužnosnika, poput Ive Krbeka, potpredsjednika Narodne vlade Hrvatske Rade Pribićevića, te javnog tužitelja Hrvatske Jakova Blaževića.[263] Odvijanje javne rasprave komentirano je i na republičkim partijskim tijelima. To potvrđuje kratki izvještaj Ive Sarajčića na sjednici CK KPH 11. prosinca 1945.:

> Diskusija po Ustavu pokrenuta je samo u Primorju i Osijeku i sada drugdje nema ništa. U subotu će biti predavanje za aktiviste Fronte u Zagrebu. Predlažem da se u vezi sa diskusijom o Ustavu pošalje pismo i telegram. Štampati ćemo Ustav još u 120 hiljada primjeraka.[264]

---

[257] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 145.

[258] Zapisnici sjednica Komisije za ustav, te drugi materijali nastali u postupku pripreme nacrta ustava, čuvaju se u Arhivu Jugoslavije, u arhivskom fondu AJ-3. Ministarstvo za konstituantu 1945-1946. Usp.: Slobodanka DOJČINOVIĆ, *Ministarstvo za konstituantu 1945-1946.: sumarno-analitički inventar*, 8.-9.

[259] Prijedlog ustava razmatran je i uz određene izmjene prihvaćen na sjednici Politbiroa CK KPJ 23. studenoga 1945. Umjesto „Savez narodnih republika“ usvojen je naziv FNRJ. Unijet je i ispravak u pogledu karaktera vlasti, na način da je formulacija „nosilac vlasti u FNRJ jeste radni narod grada i sela“, zamijenjena formulacijom „narod ostvaruje svoju vlast preko slobodno izabranih predstavničkih organa državne vlasti“. Usp.: *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)*, 87.

[260] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Nacrt ustava FNRJ, Beograd 1945., kut. 425.; Usp. i: *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)*, 410.

[261] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Svaki gradjanin Republike Jugoslavije ima pravo i dužnost reći svoje mišljenje o nacrtu Ustava. Smisao i značenje nacrta Ustava i razlozi iznošenja na svenarodnu javnu raspravu“, *Vjesnik*, 5. prosinca 1945., kut. 1816.

[262] Isto. Članak „Diskusija o Ustavu FNRJ. Po našem Ustavu onemogućeno je svako klasno izrabljivanje i nacionalno ugnjetavanje. Referat narodnog poslanika Marka Belinića pred delegatima podružnica Mjesnog sindikalnog vijeća“, *Vjesnik*, 16. prosinca 1945., kut. 1816.

[263] Isto. Članci Ive Krbeka „Formiranje našeg Ustava“, *Vjesnik*, 12. prosinca 1945.; „Prava i dužnosti gradjana prema nacrtu Ustava“, *Vjesnik*, 28. i 29. prosinca 1945.; „Zakonitost prema nacrtu Ustava“, *Vjesnik*, 9. siječnja 1946.; Članak Rade Pribićevića „Nacrt Ustava utvrdjuje narodnu republiku, narodnu vlast i narodnu privredu“, *Vjesnik*, 16. prosinca 1945.; Članak Jakova Blaževića „Stvarnost našeg nacrta Ustava“, *Vjesnik*, 4. siječnja 1946., kut. 1816.

[264] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 150.

Paralelno s javnom raspravom, nacrt ustava na sjednicama su razmatrali Ustavotvorni odbor Savezne skupštine (predsjednik odbora bio je Moša Pijade, a tajnik Maks Šnuderl) i Ustavotvorni odbor Skupštine naroda (predsjednik odbora bio je Božidar Maslarić, a tajnik Mitar Bakić).[265] U radu koji je trajao od 10. prosinca 1945. do 4. siječnja 1946., unatoč raspravama i suprotstavljenim mišljenjima pojedinih članova, njihove su mogućnosti bile ograničene s obzirom da su raspravljali o samo jednome prijedlogu, koji je istovremeno već bio obznanjen u javnosti. To je rezultiralo stilskim, no ne i suštinskim promjenama u prijedlogu ustava.[266] S obzirom na javnu raspravu, izmjene koje su ustavotvorni odbori usvojili, nakon završetka njihova rada objavljivane su u tisku.[267] Nakon toga uslijedila je rasprava o prijedlogu ustava na odvojenim sjednicama domova, te četvrtoj zajedničkoj sjednici oba doma 31. siječnja 1946. na kojoj je i usvojen.[268]

Kakva je struktura Ustava FNRJ, te kakva su ustavna određenja FNRJ kao države, njezina političkoga sustava i institucija vlasti?

Ustav FNRJ iz 1946. ima 139 članaka podijeljenih u tri dijela: 1. osnovna načela, 2. državno uređenje i 3. prijelazne i završne odredbe. Unutar njih, članci su grupirani u 16 poglavlja: 1. FNRJ, 2. narodna vlast, 3. osnovna prava naroda i narodnih republika, 4. društveno-ekonomsko uređenje, 5. prava i dužnosti građana, 6. FNRJ i narodne republike, 7. najviša savezna tijela državne vlasti, 8. savezna tijela državne uprave, 9. najviša tijela državne vlasti narodnih republika, 10. tijela državne uprave narodnih republika, 11. tijela državne vlasti autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti, 12. tijela državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica; 13. narodni sudovi; 14. Javno tužioštvo; 15. odnosi između tijela državne vlasti i tijela državne uprave; 16. Jugoslavenska armija.

FNRJ je definirana kao „savezna narodna država republikanskog oblika, zajednica ravnopravnih naroda, koji su na temelju prava na samoopredjeljenje, uključujući pravo na odcjepljenje, izrazili svoju volju da žive zajedno u federativnoj državi“.[269] Dakle, po obliku vladavine bila je republika, a po političkom uređenju federacija, složena država sastavljena od šest „narodnih republika“ (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija,

---

[265] Stenografski zapisnici sjednica tih dvaju odbora su objavljeni: *Ustavotvorni odbori Savezne skupštine i Skupštine naroda: stenografske beleške 10. decembar 1945 – 4. januar 1946.*, Izdanje Narodne skupštine FNRJ, Beograd, b.g. Opseg izdanja je 893 stranice, uključujući sadržaj i kazalo govornika.

[266] Opširnije: Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 157.-172.

[267] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Izmjene i dopune u nacrtu Ustava“, *Vjesnik*, 7. siječnja 1946.; Članak „Završena je diskusija o nacrtu Ustava. Izmjene i dopune u nacrtu Ustava“, *Saraj. dnevnik*, 7. siječnja 1946., kut. 1816.

[268] Opširnije: Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 173.-179.; Ferdo ČULINOVIĆ, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, 270.-271.

[269] Čl. 1 Ustava FNRJ, SL 10/1946.

Slovenija, Srbija) te Autonomne pokrajine Vojvodine (dalje: AP Vojvodina) i Autonomne Kosovsko-Metohijske oblasti (dalje: Kosovsko-Metohijska AO) u sastavu NR Srbije.

Tih šest republika bile su definirane kao „suverene narodne republike“, ali je taj suverenitet ustav ipak ograničio pravima koja su pripadala isključivo FNRJ (čl. 9), te zahtjevom da republički ustavi, koji „odrazuju osebujnosti republike“, moraju biti u suglasnosti sa saveznim ustavom (čl. 11). Ustanovljeno je jedinstveno savezno državljanstvo, na način da je svaki državljanin neke od republika članica istodobno bio i državljanin FNRJ, te u svakoj od ostalih republika članica imao ista prava kao i državljani tih republika (čl. 48).

Prava koja su dana u nadležnost FNRJ, a koje ona obavlja putem najviših saveznih tijela državne vlasti i tijela državne uprave definirana su čl. 44 Ustava. Ta prava odnosila su se na: 1. izmjene i dopune Ustava FNRJ, poduzimanje mjera za njegovo provođenje i za postizanje suglasnosti republičkih sa saveznim ustavom; 2. primanje u federaciju novih republika te davanje odobrenja za osnivanje novih autonomnih pokrajina i oblasti; 3. razgraničenje između republika članica; 4. predstavljanje FNRJ u međunarodnim odnosima i sklapanje međunarodnih ugovora; 5. proglašenje rata i mira; 6. vanjsku trgovinu; 7. obranu i državnu sigurnost; 8. željeznički, zračni, pomorski i riječni promet te pomorstvo općedržavnog značaja; 9. poštu, telegraf, telefon i radio; 10. savezno državljanstvo; 11. iseljeničke i useljeničke poslove te pravni položaj stranaca; 12. općedržavni privredni plan i statistiku; 13. savezni proračun, odobrenje općedržavnog proračuna i završnog računa te vrhovnu kontrolu izvršenja općedržavnog proračuna; 12. novčani i kreditni sustav, savezne zajmove, devizni i valutni promet, osiguranje, carine, državne monopole; 15. patente, žigove, modele, uzorke, mjere, utege, dragocjene metale; 16. zaštitu ratnih invalida; 17. amnestiju i pomilovanja po djelima povrede saveznih zakona; 18. financijska, industrijska, rudarska, građevinska, trgovačka, šumarska i poljoprivredna poduzeća općedržavnog značaja; 19. puteve, rijeke, kanale i luke općedržavnoga značaja; 20. kontrolu provedbe saveznih zakona; 21. zakonodavstvo o raspodjeli prihoda na savezni proračun, proračune republika, autonomnih i administrativno-teritorijalnih jedinica, te o javnim zajmovina i davanjima; 22. zakonodavstvo o uređenju sudova, o javnom tužiteljstvu i odvjetništvu; kazneni zakon; trgovačko, mjenično i čekovno pravo; pomorsko pravo; zakonodavstvo o građanskom parničnom i vanparničnom, izvršnom, stečajnom, kaznenom i općem upravnom postupku, te o osobnim stanjima građana; 23. osnovno zakonodavstvo o radu, radnjama i socijalnom osiguranju, zadrugama i o privatnom pravu; 24. donošenje općih načela za zakonodavstvo i rukovodstvo republika u području poljoprivrede, rudarstva, šumarstva, lova i vodnog

gospodarstva, građevinarstva, privrednog poslovanja, politike cijena, zdravlja i fizičke kulture, prosvjete, socijalne skrbi i organizacije državne vlasti. Zadnjim stavkom tog ustavnog članka, bilo je definirano da „izvan ovih poslova narodne republike vrše svoju vlast samostalno“.[270]

Osnovama društveno-ekonomskog uređenja utvrđeni su državno vlasništvo i planska privreda, uz rukovodeću i kontrolnu ulogu države, koja se odnosila i na privatni privredni sektor i imovinu, koji su u određenom opsegu i dalje postojali.[271] Oblikovana je ideja trovrsnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju: državno, zadružno i privatno.

Kao i u samom nazivu države, ustavnim odredbama deklarirano je načelo narodne vlasti, koju na svim razinama, od lokalne do državne, obavljaju izabrana predstavnička tijela, narodni odbori. To je izraženo čl. 6 Ustava.[272]

Odredbe o najvišim saveznim tijelima državne vlasti sadrži sedmo poglavlje (čl. 49 – 76). To su bili Narodna skupština FNRJ i Prezidijum Narodne skupštine FNRJ. U nastavku slijedi detaljniji opis njihove formalne nadležnosti i ustroja.

Narodna skupština FNRJ definirana je kao predstavnik narodnog suvereniteta, isključivi nositelj zakonodavne vlasti u poslovima iz nadležnosti FNRJ, te vrhovno tijelo državne vlasti koje obavlja sve one poslove koji pripadaju FNRJ, a koji nisu ustavom preneseni u nadležnost drugim saveznim tijelima državne vlasti i državne uprave. U njezinoj isključivoj nadležnosti bilo je i donošenje novog, ili izmjene postojećeg ustava. Čine ju dva ravnopravna doma koja u pravilu zasjedaju odvojeno: Savezno vijeće (biraju svi građani i to po jednog zastupnika na svakih 50 000 stanovnika) i Vijeće naroda (svaka republika bira po 30, autonomna pokrajina po 20 i autonomna oblast po 15 zastupnika). Mandat Narodne skupštine FNRJ u pravilu je trajao četiri godine, uz mogućnost njegova produženja u slučaju rata i sličnih izvanrednih stanja, odnosno raspuštanja prije isteka mandata. Ustavom je bila predviđena mogućnost prijevremenog raspuštanja Narodne skupštine FNRJ u slučaju nesuglasja domova oko određenog zakonskog prijedloga. Izbori za novu Narodnu skupštinu FNRJ morali bi biti raspisani prije isteka posljednjeg dana roka na koji je izabrana, a od dana raspuštanja do izbora nije smjelo proteći više od tri, niti manje od dva mjeseca. Sazivala se ukazom Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ u redovna (dva puta godišnje: 15. travnja i 15. listopada) i izvanredna zasjedanja (prema inicijativi Prezidijuma, na zahtjev vrhovnog tijela

[270] Čl. 44 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[271] Opširnije: čl. 14 – 20 Ustava FNRJ, SL 10/1946.; Usp.: *Ekspozeji sa Drugog izvanrednog zasjedanja Narodne skupštine FNRJ od 20. ožujka do 1. travnja 1946. g.*, Izdanje Naprijed, Zagreb, 1946., 56.-58.
[272] Čl. 6 Ustava FNRJ, SL 10/1946.

vlasti jedne od republika ili jedne trećine zastupnika jednog od domova). Svaki od domova birao je predsjednika, dva potpredsjednika i tri tajnika, te stalne i anketne odbore. Zajedničkim sjednicama Narodne skupštine FNRJ naizmjence su predsjedavali predsjednici domova. Svaki od domova donosio je svoj poslovnik, a Narodna skupština FNRJ poslovnik za zajedničke sjednice.[273]

Prezidijum Narodne skupštine FNRJ birala je Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sjednici oba doma, a činili su ga predsjednik, šest potpredsjednika (prema broju republika članica), tajnik i najviše trideset članova. U njegovoj nadležnosti bili su sljedeći poslovi: sazivanje zasjedanja Narodne skupštine FNRJ, njezino raspuštanje u slučaju nesuglasja domova oko zakonskog prijedloga te raspisivanje novih izbora; ocjenjivanje suglasnosti republičkih zakona s Ustavom FNRJ i saveznim zakonima, uz naknadnu potvrdu Narodne skupštine FNRJ, a na zahtjev Vlade FNRJ, prezidijuma republičkih narodnih skupština, Vrhovnog suda FNRJ, Javnog tužioca FNRJ i po vlastitoj inicijativi. Nadalje, davao je obvezna tumačenja saveznih zakona, te izdavao ukaze i proglašavao zakone. Obavljao je pravo pomilovanja prema propisima zakona, te dodjeljivao odlikovanja i počasna zvanja FNRJ prema odredbama saveznih zakona. Na području međunarodnih odnosa, ratificirao je međunarodne ugovore, postavljao i opozivao na prijedlog Vlade FNRJ ambasadore, izvanredne poslanike i opunomoćene ministre u stranim državama, te primao akreditivna i opozivna pisma kod njega akreditiranih diplomatskih predstavnika stranih država. Proglašavao je opću mobilizaciju i ratno stanje u slučaju oružanog napada na FNRJ ili u slučaju potrebe neposrednog izvršenja međunarodnih obveza FNRJ prema međunarodnoj organizaciji mira ili nekoj savezničkoj zemlji. U vezi kadrovskih pitanja, između dvaju zasjedanja Narodne skupštine FNRJ, a uz njezinu naknadnu potvrdu, mogao je na prijedlog predsjednika Vlade FNRJ imenovati i razrješavati pojedine članove Vlade i njihove zamjenike, te mijenjati, spajati i ukidati postojeća ministarstva i komisije. Na prijedlog Vlade FNRJ određivao je poduzeća i ustanove općedržavnog značaja i pod neposrednom upravom savezne vlade. Na temelju odluke Narodne skupštine FNRJ ili na prijedlog Vlade FNRJ, raspisivao je narodni referendum u pitanjima iz nadležnosti FNRJ. Prezidijum je bio odgovoran Narodnoj skupštini FNRJ, koja ga je mogla opozvati i izabrati novi, ili razriješiti i izabrati pojedine nove članove i prije isteka mandata na koji su izabrani. Prezidijum je bio

[273] Čl. 49 – 72 Ustava FNRJ, SL 10/1946.

biran na isto razdoblje kao i Narodna skupština FNRJ, s time da je u slučaju njezina raspuštanja, obavljao dužnosti sve do izbora novog Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ.[274]

U osmom poglavlju tog Ustava (čl. 77 – 89) definirane su odredbe o saveznim tijelima državne uprave i njihovu djelokrugu. Najviše izvršno i upravno tijelo državne vlasti bila je Vlada FNRJ, koju je imenovala i razrješavala Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sjednici oba doma. Za svoj rad odgovarala je Narodnoj skupštini FNRJ, a između njezinih zasjedanja Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ. Prije stupanja na dužnost, članovi Vlade polagali su prisegu pred Prezidijumom Narodne skupštine FNRJ. Činili su je predsjednik, potpredsjednici, ministri, predsjednik Savezne planske komisije i predsjednik Savezne kontrolne komisije, s time da je mogla imati i ministre bez resora. Vlada je donosila uredbe, uputstva i naredbe za primjenu saveznih zakona, te uredbe na temelju zakonskog ovlaštenja. Njezini akti bili su obvezni na cijelom teritoriju FNRJ. Usklađivala je rad ministarstava, komisija i komiteta. U njezinoj je nadležnosti bila priprema i ostvarenje općedržavnog privrednog plana i proračuna, utvrđivanje i ostvarenje godišnjih privrednih planova, upravljanje kreditnim i novčanim sustavom, poduzimanje mjera za osiguranje i zaštitu ustavnog poretka i građanskih prava, rukovođenje općom organizacijom Jugoslavenske armije, održavanjem odnosa sa stranim državama, briga o ispunjavanju međunarodnih ugovora i obveza, rješavanje o zakonskim prijedlozima pojedinih članova Vlade FNRJ koji se podnose Narodnoj skupštini FNRJ, propisivanje unutrašnjeg uređenja ministarstava i podređenih ustanova, osnivanje komiteta, komisija i ustanova u cilju provođenja privrednih, obrambenih i kulturnih mjera.[275]

Za upravljanje granama državne uprave iz nadležnosti FNRJ osnovana su općesavezna i savezno-republikanska ministarstva. Općesavezna ministarstva rukovodila su granama državne uprave neposredno na čitavom teritoriju FNRJ u pravilu preko vlastitih tijela. Mogla su postaviti svoje opunomoćenike pri vladama republika, te osnivati odjele i odsjeke pri narodnim odborima. Bilo je šest takvih ministarstava: 1. vanjski poslovi, 2. obrana, 3. promet, 4. pomorstvo, 5. pošta, 6. vanjska trgovina. Savezno-republikanska ministarstva rukovodila su granama državne uprave preko odgovarajućih ministarstava u republikama. Neposredno su mogla upravljati samo određenim poslovima, poduzećima i ustanovama općedržavnog značaja. Ustrojeno je devet takvih ministarstava: 1. financije, 2. unutarnji poslovi, 3. pravosuđe, 4. industrija, 5. rudarstvo, 6. trgovina i opskrba, 7. poljoprivreda i šumarstvo, 8.

[274] Čl. 73 – 76 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[275] Čl. 77 – 84 Ustava FNRJ, SL 10/1946.

rad, 9. građevina. Pored njih, pri Vladi FNRJ su radi općeg rukovođenja u tim granama državne uprave postojali komiteti za područja prosvjete i kulture, zdravlja i socijalne skrbi, a mogli su se osnivati i za druge poslove državne uprave.[276]

Po istom modelu, Ustavom FNRJ bila je definirana osnovna struktura najviših tijela državne vlasti (deveto poglavlje, čl. 90 – 95) i tijela državne uprave (deseto poglavlje, čl. 96 – 102) u republikama. Kao vrhovna tijela državne vlasti utvrđene su narodne skupštine republika, koje biraju njihovi građani na vrijeme od četiri godine prema republičkom ustavu i zakonima. Određeno je da ona obavlja u ime naroda suverena prava republike, na temelju republičkog ustava, u sukladnosti s Ustavom FNRJ. Obavlja sve poslove iz nadležnosti republike, ukoliko republičkim ustavom nisu preneseni u nadležnost republičkog prezidijuma ili vlade. Republičkoj narodnoj skupštini isključivo pripada zakonodavna vlast. Ona bira prezidijum narodne skupštine republike (predsjednik, jedan ili više potpredsjednika, tajnik i članovi čiji broj određuje republički ustav), te imenuje i razrješava republičku vladu, kao najviše izvršno i upravno tijelo republičke državne vlasti.

Ustavom je predviđeno osnivanje savezno-republikanskih ili republikanskih ministarstava. Savezno-republikanska ministarstva u republikama rukovodila su granama državne uprave i osim poslova iz vlastite nadležnosti, obavljala i poslove savezno-republikanskih ministarstava savezne vlade na temelju njihovih pravilnika, uputstava, naredbi i rješenja. Republikanska ministarstva samostalno su rukovodila granama državne uprave iz republičke nadležnosti. Konkretna ministarstva utvrđuju se republičkim ustavima u suglasnosti sa Ustavom FNRJ, s time da je već savezni ustav definirao pravo republičkog prezidijuma da mijenja, spaja i ukida postojeća ministarstva u suglasnosti sa Ustavom FNRJ, republičkim ustavom, saveznim zakonima i odlukama Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ.[277]

Daljnjim odredbama ustava, utvrđena su osnovna načela organizacije vlasti u autonomnim pokrajinama i oblastima (jedanaesto poglavlje, čl. 103 – 106) te administrativno-teritorijalnim jedinicama (dvanaesto poglavlje, čl. 107 – 114). Prava i djelokrug autonomije autonomnih pokrajina i oblasti određivao se republičkim ustavom, a svaka autonomna pokrajina odnosno oblast, donosila je svoj statut, u suglasnosti sa saveznim i republičkim ustavom, uz potvrdu republičke narodne skupštine. Najviše tijelo državne vlasti autonomne pokrajine je njezina narodna skupština, koju biraju građani te pokrajine na mandat od tri

[276] Čl. 85 – 89 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[277] Čl. 90 – 102 Ustava FNRJ, SL 10/1946.

godine, a sastaje se prema odredbama republičkog ustava. Kao svoje izvršno i upravno tijelo, bira Glavni izvršni odbor autonomne pokrajine. Najviše tijelo državne vlasti autonomne oblasti bio je Oblasni narodni odbor, kojeg su birali građani oblasti na tri godine. Održavao je svoje skupštine prema odredbama republičkog ustava, te birao Oblasni izvršni odbor kao svoje izvršno i upravno tijelo.[278]

Tijela državne vlasti mjesta (sela, manjih gradova), kotareva, gradskih rajona, gradova, okruga i oblasti bili su narodni odbori. Mjesne narodne odbore birali su građani na dvije godine, a ostale na tri godine. Narodni odbori su upravljali radom podređenih im upravnih tijela, privredom i kulturom u svojem djelokrugu, osiguravali zaštitu javnog poretka, provodili zakone i čuvali prava građana, utvrđivali svoj proračun. Donosili su opće propise (odluke) na temelju saveznog i republičkog ustava, saveznih i republičkih zakona te općih propisa viših tijela državne vlasti. Njihova izvršna i upravna tijela bili su izvršni odbori, odgovorni za svoj rad neposrednom narodnom odboru, ali i izvršnim i upravnim tijelima viših tijela državne vlasti. Za vođenje grana uprave, narodni odbori su osnivali odjele odnosno odsjeke, koji su za svoj rad bili odgovorni izvršnom odboru, ali istodobno i odgovarajućem odjelu višeg narodnog odbora i nadležnom republičkom ministarstvu.[279]

Iako je u radu naglasak na institucijama političke vlasti (zakonodavne, izvršne), s obzirom na deklarirano načelo o njezinu jedinstvu, ukratko ću opisati i osnovne odredbe o organizaciji sudske vlasti (trinaesto poglavlje, čl. 115 – 123). Kao pravosudna tijela u FNRJ utvrđeni su Vrhovni sud FNRJ, vrhovni sudovi republika i autonomnih pokrajina, okružni i kotarski sudovi. Saveznim zakonom određivalo se ustrojstvo i nadležnost vojnih sudova, a zakonom su se mogli osnivati i posebni sudovi za određene vrste sporova. Ustavom su utvrđena načela nezavisnosti i zakonitosti sudova u izricanju presuda (izriču pravdu u ime naroda), odvojenost od uprave na svim stupnjevima, te pravo nadzora viših nad nižim sudovima. Vrhovni sud FNRJ bio je najviše pravosudno tijelo FNRJ, a saveznim se je zakonom trebalo odrediti u kojim će slučajevima suditi u prvom, a u kojim u drugom stupnju. Njegove suce birala je i razrješavala Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sjednici oba doma. U njegovoj je nadležnosti bilo ocjenjivanje zakonitosti pravomoćnih odluka svih sudova u FNRJ u pogledu primjene saveznih zakona, dok su vrhovni sudovi republika i

[278] Čl. 103 – 106 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[279] Čl. 107 – 114 Ustava FNRJ, SL 10/1946.; Vidjeti opširnije npr.: Ana TUK, „Stvarna nadležnost kotarskih narodnih odbora“, *Arhivski vjesnik*, 59/2016., 275.-322.

autonomnih pokrajina ocjenjivali zakonitost pravomoćnih odluka svih sudova republike odnosno sudova autonomne pokrajine.[280]

U ustavnom sustavu, posebno mjesto dano je instituciji Javnog tužioštva (četrnaesto poglavlje, čl. 124 – 128). Ono je bilo utvrđeno kao tijelo Narodne skupštine FNRJ za provođenje nadzora radi pravilnog ispunjavanja zakona od strane svih ministarstava i ostalih njima podređenih upravnih tijela i ustanova FNRJ te republika, službenih osoba i svih građana. Javnog tužioca FNRJ i njegove zamjenike birala je i razrješavala Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sjednici oba doma, a republičke javne tužioce i njihove zamjenike imenovao je i razrješavao Javni tužilac FNRJ. Javne tužioce autonomnih pokrajina, autonomnih oblasti, oblasti, okruga i kotareva imenovao je i razrješavao javni tužilac republike uz potvrdu Javnog tužioca FNRJ. Javni tužioci deklarirani su kao nezavisni u radu i podređeni samo Javnom tužiocu FNRJ. Imali su pravo podizanja tužbe i žalbe, pravo zakonske intervencije u tijeku sudskog i upravnog postupka, pravo kaznenog progona kao i pravo podizanja zahtjeva za zaštitu zakonitosti protiv pravomoćnih odluka sudova i upravnih tijela. Ustavom je predviđeno i osnivanje vojnog tužioca Jugoslavenske armije i ostalih vojnih tužioca koje postavlja Vrhovni komandant Jugoslavenske armije, a njihov ustroj i nadležnost utvrđivali su se saveznim zakonom.[281] Ustavom je bio definiran i položaj Jugoslavenske armije, kao oružane sile FNRJ. U kontekstu teme, treba naglasiti da je i vrhovnog komandanta Jugoslavenske armije imenovala Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sjednici obaju domova.[282]

U posebnom poglavlju (petnaesto poglavlje, čl. 129 – 133) određeni su odnosi između tijela državne vlasti i tijela državne uprave. Te odredbe najvećim su se dijelom odnosile na određenje nadležnosti jednog tijela da ukida akte drugoga tijela i to na saveznoj, republičkoj te savezno-republičkoj razini.

Na saveznoj razini, Prezidijum Narodne skupštine FNRJ imao je pravo poništiti ili ukinuti akte savezne vlade, ako nisu bili u suglasnosti sa ustavom i saveznim zakonima, a savezna je vlada imala pravo poništiti ili ukinuti akte njezinih članova, ako nisu bili u suglasnosti sa ustavom, saveznim zakonima i njezinim aktima.

Na republičkoj razini, isto je tako prezidijum narodne skupštine republike imao pravo poništiti ili ukinuti akte republičke vlade, ako nisu bili u suglasnosti sa saveznim i republičkim ustavima i zakonima. Republička vlada imala je pravo poništiti ili ukinuti akte

[280] Čl. 115 – 123 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[281] Čl. 124 – 128 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[282] Čl. 134 – 135 Ustava FNRJ, SL 10/1946.

republičkih ministara, ako nisu u suglasnosti sa saveznim i republičkim ustavima i zakonima, te njezinim aktima.

U poslovima iz savezne nadležnosti, savezna je vlada imala pravo obustaviti akte republičke vlade i ukinuti akte republičkih ministara, ako nisu bili u suglasnosti sa saveznim i republičkim ustavima i zakonima, njezinim aktima, odnosno aktima njezini članova. Pod istim uvjetima, članovi savezne vlade imali su pravo obustaviti akte republičkih ministara.

Bio je definiran i odnos prema nižim tijelima vlasti unutar republike. Prezidijum narodne skupštine republike odnosno narodna skupština autonomne pokrajine i viši narodni odbori, imali su pravo poništiti ili ukinuti nezakonite i nepravilne akte nižih narodnih odbora. Republička vlada, njezini ministri i glavni izvršni odbor autonomne pokrajine imali su pravo poništiti ili ukinuti nezakonite i nepravilne akte izvršnih odbora. Izvršni odbori viših narodnih odbora imali su isto pravo prema nižim izvršnim odborima. Narodni odbor imao je pravo poništiti ili ukinuti nezakonite i nepravilne akte svojeg izvršnog odbora, a izvršni odbor višeg narodnog odbora odnosno glavni izvršni odbor autonomne pokrajine i vlada republike, imali su pravo obustaviti od izvršenja nezakonite i nepravilne akte nižeg narodnog odbora i predložiti svojem narodnom odboru, odnosno narodnoj skupštini autonomne pokrajine ili prezidijumu narodne skupštine republike da ih poništi ili ukine. Viši narodni odbori, narodne skupštine autonomne pokrajine odnosno prezidijum narodne skupštine republike imali su pravo raspustiti svaki niži narodni odbor i raspisati izbore za novi, te pravo razriješiti izvršni odbor svakog nižeg narodnog odbora i odrediti izbor novog.[283]

2.3.2. Ustav NRH iz 1947.

Ustavni ustroj FNRJ dovršen je donošenjem republičkih ustava i to Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Makedonije 31. prosinca 1946., Slovenije 16. siječnja 1947., Srbije 17. siječnja 1947. te Hrvatske 18. siječnja 1947. Donošenje hrvatskog ustava bila je osnovna zadaća Ustavotvornog sabora.[284] Tu je ulogu, u okvirima tada uobičajenog izričaja u javnim nastupima, naglasio Stanko Škare zaključujući svoj govor na trećoj sjednici:

> Ovaj će Ustavotvorni sabor za vječna vremena donijeti Ustav, temeljni zakon Narodne Republike Hrvatske, i on će biti čuvar njezine izvojevane državnosti, političke,

[283] Čl. 129 – 133 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[284] Čl. 2 Zakona o Ustavotvornom saboru NRH, NN 116/1946.

narodne i gospodarske nezavisnosti. Na taj način osigurat ćemo ljepšu i bolju budućnost naših naroda (...) za pravu i slobodnu Republiku Hrvatsku u okviru slobodne i sretne zajednice svih naroda Jugoslavije.[285]

Postupak donošenja tog ustava, opširnije ću opisati u poglavlju o radu Ustavotvornog sabora. Ovdje ću objasniti kakva je bila njegova struktura, te kakva su ustavna određenja Hrvatske kao države, političkog sustava i republičkih institucija vlasti.

Ustav ima 132 članka, podijeljena u tri dijela, a unutar njih u dvanaest poglavlja. Njegova struktura u potpunosti je preslikavala strukturu Ustava FNRJ. Pritom treba napomenuti da je Ustav FNRJ opširniji te sadržava dodatna četiri poglavlja u kojima se, s pozicija savezne vlasti, utvrđuju osnovna načela organizacije vlasti u federalnim jedinicama te autonomnim pokrajinama i oblastima (deveto, deseto i jedanaesto poglavlje). Posebno poglavlje, koje nije sadržavao Ustav NRH, čine i odredbe o Jugoslavenskoj armiji (šesnaesto poglavlje).

Tabela 1: Usporedni prikaz strukture Ustava FNRJ iz 1946. i Ustava NRH iz 1947.[286]

Ustav FNRJ (1946.)	Ustav NRH (1947.)
Prvi dio. Osnovna načela	**Prvi dio. Osnovna načela**
I. FNRJ (čl. 1 – 5)	I. NRH (čl. 1 – 6)
II. Narodna vlast (čl. 6 – 8)	II. Narodna vlast (čl. 7 – 9)
III. Osnovna prava naroda i narodnih republika (čl. 9 – 13)	III. Temeljna prava naroda i NRH (čl. 10 – 14)
IV. Društveno-ekonomsko uređenje (čl. 14 – 20)	IV. Društveno-ekonomsko uređenje (čl. 15 – 21)
V. Prava i dužnosti građana (čl. 21 – 43)	V. Prava i dužnosti građana (čl. 22 – 44)
Drugi dio. Državno uređenje	**Drugi dio. Državno uređenje**
VI. FNRJ i narodne republike (čl. 44 – 48)	VI. NRH i FNRJ (čl. 45 – 52)
VII. Najviša savezna tijela državne vlasti (čl. 49 – 76)	VII. Najviša tijela državne vlasti NRH (čl. 53 – 76)
VIII. Savezna tijela državne uprave (čl. 77 – 89)	VIII. Tijela državne uprave NRH (čl. 77 – 89)
IX. Najviša tijela državne vlasti narodnih republika (čl. 90 – 95)	/
X. Tijela državne uprave narodnih republika (čl. 96 – 102)	/
XI. Tijela državne vlasti autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti (čl. 103 – 106)	/
XII. Tijela državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica (čl. 107 – 114)	IX. Tijela državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica (čl. 90 – 106)
XIII. Narodni sudovi (čl. 115 – 123)	X. Narodni sudovi (čl. 107 – 115)
XIV. Javno tužioštvo (čl. 124 – 128)	XI. Javno tužioštvo (čl. 116 – 119)
XV. Odnosi između tijela državne vlasti i tijela državne uprave (čl. 129 – 133)	XII. Odnosi između tijela državne vlasti i tijela državne uprave (čl. 120 – 130)
XVI. Jugoslovenska armija (čl. 134 – 135)	/
Treći dio. Prelazne i završne odredbe	**Treći dio. Prelazne i završne odredbe**
(čl. 136 – 139)	(čl. 131 – 132)

[285] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 40.
[286] Ustav FNRJ, SL 10/1946.; Ustav NRH, NN 7/1947.

Hrvatska je bila određena kao „narodna država republikanskog oblika“, ujedinjena „na temelju prava na samoopredjeljenje, uključujući pravo na odcjepljenje“, te na osnovu načela ravnopravnosti s republikama Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, Makedonijom, Slovenijom i Srbijom u saveznu državu FNRJ.[287] Obuhvaćala je područje (čl. 3 Ustava) tadašnje oblasti Dalmacije, okruga Bjelovar, Daruvar, Gospić, Karlovac, Osijek, Sisak, Slavonski Brod, Sušak, Varaždin i Zagreb, te područje grada Zagreba. Njezina suverenost izražena je u čl. 10 Ustava, koji utvrđuje da državnu vlast obavlja suvereno, prenoseći na FNRJ samo ona prava koja su utvrđena Ustavom FNRJ. Istim člankom utvrđeno je da su njezina suverena prava, sigurnost te društveno i političko uređenje pod zaštitom i obranom FNRJ.[288]

Kao obilježja državnosti, u ustavu su definirani i opisani državni grb i zastava NRH, dok se himna ne spominje. Iako je u određenim svečanim prilikama izvođena nakon himne FNRJ/SFRJ (*Hej Slaveni*), tek je ustavnim amandmanima od 29. veljače 1972. *Lijepa naša domovino* službeno utvrđena kao himna SRH, a tu formulaciju nalazimo i u Ustavu SRH iz 1974. Kao primjer, zanimljivo je navesti opširni izvještaj u *Vjesniku* od 18. siječnja 1947. o svečanoj sjednici Ustavotvornog sabora na kojoj je proglašen Ustav NRH. Navedeno je kako je „spontano zaorila dvoranom Sabora himna Lijepa naša domovino, koju su s oduševljenjem i ozarenih lica pjevali narodni zastupnici, visoki vojni rukovodioci, građani i omladina“.[289]

Izraz suvereniteta bila je i ustavna odredba prema kojoj se republičke granice nisu mogle mijenjati bez pristanka Sabora.[290] Postojalo je hrvatsko državljanstvo, s time da je svaki hrvatski državljanin istodobno bio i državljanin FNRJ.[291] Prenošenje na FNRJ poslova iz čl. 44 saveznog ustava, potvrđeno je čl. 45 Ustava NRH, a njegovim idućim člankom nabrojani su poslovi iz republičke nadležnosti. Ti poslovi bili su: 1. donošenje, izmjene i dopune republičkog ustava i skrb o njegovu izvršenju; 2. republičko zakonodavstvo; 3. odlučivanje o pristanku za izmjene republičkih granica; 4. administrativno-teritorijalna podjela Hrvatske; 5. čuvanje državnog uređenja i prava građana, javni red i sigurnost; 6. donošenje republičkog privrednog plana, 7. upravljanje privredom republičkog značaja i rukovodstvo privredom lokalnog značaja; 8. donošenje državnog proračuna, ostvarenje i kontrola njegova izvršenja, rukovođenje u ostvarenju proračuna narodnih odbora, odobrenje

[287] Čl. 1 i 2 Ustava NRH, NN 7/1947.
[288] Čl. 10 Ustava NRH, NN 7/1947.
[289] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Historijski dan hrvatskog naroda: svečano je proglašen prvi Ustav Narodne Republike Hrvatske“, *Vjesnik*, 18. siječnja 1947., kut. 1827.
[290] Čl. 13 Ustava NRH, NN 7/1947.
[291] Čl. 52 Ustava NRH, NN 7/1947.

republičkog završnog računa; 9. hrvatsko državljanstvo; 10. rukovođenje republičkim sudovima, amnestija i pomilovanja prema zakonima; 11. financijska, industrijska, rudarska, građevinska, trgovačka, šumska i poljoprivredna poduzeća republičkog značaja; 12. putovi, rijeke, kanali i luke republičkog značaja; 13. transporti i promet republičkog značaja; 14. zaključivanje republičkih zajmova i odobrenje zaključenih zajmova narodnih odbora u okvirima zakona; 15. utvrđivanje i odobrenje, u suglasnosti sa saveznim zakonima, republičkih i lokalnih davanja (nameta), utvrđivanje i odobrenje taksi narodnih odbora; 16. kontrola nad stanjem poduzeća i ustanova općedržavnog značaja na području republike; 17. utvrđivanje republikanskog i lokalnog značaja privrednih poduzeća i ustanova iz nadležnosti republike; 18. rukovodstvo stambenim i komunalnim poslovima, stambena izgradnja, izgradnja i uređenje gradova i mjesta; 19. zakonodavstvo i rukovodstvo na osnovu općih i načelnih propisa FNRJ na području: industrije, rudarstva, trgovine, poljoprivrede, šumarstva, lova i vodnog gospodarstva; građevinarstva, privrednog poslovanja i politike cijena; zaštite zdravlja, socijalne skrbi i fizičke kulture; osnovnog, srednjeg i višeg obrazovanja, prosvjetnih, kulturnih i znanstvenih ustanova i organizacija republičkog značaja; organizacije državne vlasti; 20. dopunsko zakonodavstvo u okviru osnovnih zakona FNRJ.[292]

Jednako Ustavu FNRJ, u samom nazivu države i ustavnim odredbama deklarirano je načelo narodne vlasti, koju na svim razinama, od lokalne do državne, obavljaju izabrana predstavnička tijela, narodni odbori. To je izraženo čl. 7 Ustava.[293]

Najvišim tijelima državne vlasti utvrđeni su Sabor i Prezidijum Sabora (sedmo poglavlje, čl. 53 – 76). Sabor je utvrđen kao predstavnik narodnog suvereniteta, vrhovno tijelo državne vlasti i isključivo tijelo zakonodavne vlasti. U njegovoj isključivoj nadležnosti bile su izmjene republičkoga ustava. Kao vrhovno tijelo vlasti, obavljao je na osnovu ustava sva prava koja pripadaju Hrvatskoj, ukoliko ustavom nisu prenijeta u nadležnost Prezidijuma Sabora ili Vlade. Mandat Sabora trajao je četiri godine. Trajanje mandata mogao je produžiti samo u slučaju rata i sličnih izvanrednih prilika i to dok takvo stanje traje, a mogao je odlučiti da se raspusti i prije isteka redovnog mandata. Od dana raspuštanja do dana izbora novog Sabora nije smjelo proteći više od tri mjeseca, niti manje od šest tjedana. Održavao je redovna (dva puta godišnje u proljeće i jesen, nisu navedeni točni datumi sazivanja kao u saveznom ustavu) i izvanredna zasjedanja, koja je sazivao Prezidijuma Sabora ukazom. Izvanredna zasjedanja sazivala su se prema procjeni Prezidijuma Sabora ili na zahtjev jedne trećine

[292] Čl. 46 Ustava NRH, NN 7/1947.
[293] Čl. 7 Ustava NRH, NN 7/1947.

zastupnika. Sabor je bio jednodomno tijelo. Birao je predsjednika, jednog ili više potpredsjednika i tri tajnika, te radne i anketne odbore.[294]

Iz redova svojih zastupnika, Sabor je birao Prezidijum Sabora, koji se sastojao od predsjednika, dva potpredsjednika, tajnika i najviše 23 člana. Za svoj rad, Prezidijum Sabora odgovarao je Saboru, koji ga je mogao opozvati i izabrati novi (u cijelosti ili pojedine članove) i prije isteka mandata. Mandat Prezidijuma Sabora bio je isti mandatu Sabora, s time da je u slučaju raspuštanja Sabora, Prezidijum Sabora obavljao dužnosti sve do izbora novog Prezidijuma Sabora. Prema čl. 74 Ustava, u nadležnosti Prezidijuma Sabora bili su sljedeći poslovi: 1. predstavljanje u zemlji narodnog i državnog suvereniteta NRH; 2. sazivanje i zaključivanje zasjedanja Sabora; 3. donošenje ukaza o raspuštanju Sabora kad mu istekne mandat, a prije tog vremena, samo kad je Sabor to sam odlučio; 4. raspisivanje izbora za Sabor; 5. davanje obveznih tumačenja republičkih zakona; 6. proglašavanje izglasanih zakona, 7. davanje prijedloga Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ za ocjenu suglasnosti republičkih zakona sa saveznim ustavom i zakonima; 8. pomilovanja na osnovu zakona; 9. dodjela republičkih priznanja i počasnih zvanja prema odredbama zakona; 10. imenovanje i razrješenje, na prijedlog njezina predsjednika, pojedinih članova Vlade u vremenu između dva zasjedanja Sabora, uz njegovu naknadnu potvrdu; 11. određivanje zamjenika članovima Vlade na prijedlog njezina predsjednika; 12. mijenjanje, spajanje i ukidanje postojećih ministarstava i komisija na prijedlog predsjednika Vlade, između dva zasjedanja Sabora, a uz njegovu naknadnu potvrdu; 13. određivanje na prijedlog Vlade poduzeća i ustanova republičkoga značaja; 14. raspisivanje narodnog referenduma u pitanjima iz nadležnosti republike, na temelju odluke Sabora ili na prijedlog Vlade; 15. rješavanje o pitanjima i mjerama za koje ga ovlasti Sabor; 16. obavljanje svih poslova, koji su mu zakonima stavljeni u nadležnost.[295]

Daljnjim ustavnim odredbama (osmo poglavlje, čl. 77 – 89) utvrđena su tijela državne uprave i njihov djelokrug. Najviše izvršno i upravno tijelo državne vlasti bila je Vlada. Imenovao ju je i razrješavao Sabor, kojemu je bila odgovorna za rad. Između dvaju zasjedanja Sabora, odgovarala je Prezidijumu Sabora. Pred Prezidijumom Sabora članovi Vlade polagali su prisegu prije stupanja na dužnost. Treba naglasiti da joj je ustavom dana mogućnost da na osnovu zakonskog ovlaštenja donosi uredbe sa zakonskom snagom (čl. 79), što je u suprotnosti sa drugom ustavnom odredbom o Saboru kao isključivom tijelu zakonodavne vlasti u Hrvatskoj (čl. 57).

[294] Čl. 53 – 72 Ustava NRH, NN 7/1947.
[295] Čl. 73 – 76 Ustava NRH, NN 7/1947.

Vladu su činili predsjednik, jedan ili više potpredsjednika, ministri (mogla je imati i ministre bez resora), predsjednik republičke planske te republičke kontrolne komisije. Ministarstva su bila savezno-republikanska i republikanska. Savezno-republikanska su rukovodila granama državne uprave i obavljala, osim poslova iz vlastite nadležnosti, i poslove savezno-republikanskih ministarstava Vlade FNRJ na temelju njihovih akata. Ustavom je bilo ustrojeno devet takvih ministarstava: 1. financije, 2. unutrašnji poslovi, 3. pravosuđe, 4. industrija i rudarstvo, 5. trgovina i opskrba, 6. poljoprivreda, 7. šumarstvo, 8. rad i 9. građevina. Općesavezna ministarstva za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti mogla su pri Vladi NRH postaviti svoje opunomoćenike (imenovala ih je Vlada FNRJ u suglasnosti s Vladom NRH). Ti opunomoćenici mogli su prisustvovati sjednicama Vlade NRH sa savjetodavnim glasom, kad su se raspravljali poslovi za koje su bili opunomoćeni. Republikanska ministarstva samostalno su rukovodila granama državne uprave iz nadležnosti republike. Ustavom su ustrojena četiri takva ministarstva: 1. prosvjeta, 2. narodno zdravlje, 3. socijalno staranje i 4. komunalni poslovi.[296]

Tijela vlasti u lokalnim administrativno-teritorijalnim jedinicama (mjesta – sela i mali gradovi, gradovi, gradski rajoni, kotari, okruzi i oblasti) bili su narodni odbori, određeni kao predstavnička tijela izabrana na temelju „općeg, jednakog i neposrednog izbornog prava tajnim glasanjem“. U njihovu nadležnost, kao „najviših tijela državne vlasti u odnosima lokalnog značaja na svojem teritoriju“, stavljeni su poslovi rukovođenja podređenih mu upravnih tijela, poslovi privrednog i kulturnog razvoja, zaštite javnog poretka, provedbe zakona i zaštite prava građana, utvrđivanje njihova proračuna i privrednoga plana, upravljanje općenarodnom imovinom, poduzećima i ustanovama lokalnog značaja. Ustroj i poslovanje narodni su odbori utvrđivali svojim statutom, koji je potvrđivao viši narodni odbor odnosno Prezidijum Sabora. O poslovima iz nadležnosti odlučivali su neposredno na skupštini svojih odbornika ili preko svojih izvršnih i upravnih tijela, s time da na njih nisu mogli prenositi poslove koje su zakonom stavljeni u izričitu nadležnost odbora kao cjeline. Zasjedanja narodnih odbora bila su redovna i izvanredna. Oblasni i okružni narodni odbori sazivali su se u redovna zasjedanja četiri puta godišnje, kotarski jednom u dva mjeseca, a gradski, rajonski i mjesni najmanje jednom mjesečno. Izvanredna zasjedanja sazivao je izvršni odbor na vlastitu inicijativu, na zahtjev višeg tijela državne vlasti ili na zahtjev jedne trećine odbornika. Mjesni narodni odbori bili su obvezni sazivati redovite mjesne zborove birača, kojima su odgovarali za svoj rad. Izvršna i upravna tijela narodnih odbora, osim u manjim selima (u njima su tu

[296] Čl. 77 – 89 Ustava NRH, NN 7/1947.

funkciju imali predsjednik i tajnik), bili su izvršni odbori. Birali su ih narodni odbori iz reda svojih članova. Za svoj rad odgovarali su narodnom odboru koji ih je izabrao, ali i izvršnim te upravnim tijelima viših tijela državne vlasti. Izvršna i upravna tijela narodnih odbora rukovodila su granama državne uprave na području svoje nadležnosti, izuzev poduzeća i ustanova republičkoga značaja kojima su neposredno upravljali Vlada i resorno ministarstvo. Ustav je omogućavao Vladi da pri izvršnim odborima osniva odjele, odnosno odsjeke, koji su neposredno odgovorni republičkim ministarstvima.[297]

Republički pravosudni sustav bio je organiziran na sljedeći način. Ustavom NRH naglašeno je načelo odvojenosti svih sudova od uprave. Najviše pravosudno tijelo bio je Vrhovni sud NRH, koji je sudio u prvom i u drugom stupnju. U njegovoj je nadležnosti bilo ocjenjivanje zakonitosti pravomoćnih odluka svih nižih republičkih sudova, osim onih za koje je prema saveznim zakonima za to bio nadležan Vrhovni sud FNRJ. Predsjednika i suce Vrhovnog suda NRH birao je i razrješavao Sabor. Niži su bili okružni i kotarski sudovi, a ustav je ostavljao mogućnost da se za određene vrste sporova zakonom osnivaju posebni sudovi. Predsjednika, suce i suce-porotnike okružnih sudova u okruzima i gradu Zagreba birali su i razrješavali okružni narodni odbori odnosno narodni odbor grada Zagreba, a one okružnih sudova oblasti birali su oblasni narodni odbori. Predsjednika, suce i suce-porotnike kotarskih sudova birali su i razrješavali kotarski odnosno gradski narodni odbori.[298]

Zakonitost u radu svih ministarstava i njima podređenih upravnih tijela i ustanova, službenih osoba i svih građana na području Hrvatske, pratilo je Javno tužioštvo FNRJ neposredno ili preko Javnog tužioštva NRH. Javnog tužioca NRH i njegova zamjenika imenovao je i razrješavao Javni tužilac FNRJ, dok je javne tužioce oblasti, okruga, kotara i gradova (gradskih rajona) imenovao i razrješavao republički javni tužilac uz potvrdu Javnog tužioca FNRJ. Ustavom je utvrđena nezavisnost javnih tužilaca u njihovu radu, uz podređenost samo Javnom tužiocu FNRJ odnosno višim javnim tužiocima. Imali su pravo podizati tužbe i žalbe, pravo zakonske intervencije u tijeku sudskog i upravnog postupka, pravo kaznenog progona, kao i pravo podizanja zahtjeva za zaštitu zakonitosti protiv pravomoćnih odluka sudova i upravnih tijela.[299]

Ovaj prikaz ustavnih odredbi, završit ću osvrtom na one koje su definirale odnose između tijela državne vlasti i tijela državne uprave. Sabor, Prezidijum Sabora i viši narodni

[297] Čl. 90 – 106 Ustava NRH, NN 7/1947.
[298] Čl. 107 – 115 Ustava NRH, NN 7/1947.
[299] Čl. 116 – 119 Ustava NRH, NN 7/1947.

odbori davali su opće smjernice i nadzirali rad svih nižih narodnih odbora na njihovu području, dok su Vlada i viši izvršni odbori nadzirali rad nižih izvršnih odbora. Prezidijum Sabora imao je pravo poništiti ili ukinuti akte Vlade, ako nisu bili u suglasju sa saveznim odnosno republičkim ustavima i zakonima. Prezidijum Sabora i viši narodni odbori imali su pravo poništiti ili ukinuti nezakonite ili nepravilne akte nižih narodnih odbora.

Vlada i viši izvršni odbori imali su pravo obustaviti od izvršenja nezakonite ili nepravilne akte nižih narodnih odbora i predložiti Prezidijumu Sabora odnosno svom narodnom odboru, da ih poništi ili ukine. Isto tako, Vlada je imala pravo poništiti ili ukinuti akte njezinih članova, koji ne bi bili u suglasju sa saveznim i republičkim ustavima i zakonima, njezinim aktima i aktima savezne vlade.

Nadalje, Vlada, njezini članovi i viši izvršni odbori, imali su pravo poništiti ili ukinuti nezakonite ili nepravilne akte nižih izvršnih odbora. Narodni odbori imali su pravo poništiti ili ukinuti nezakonite ili nepravilne akte svojih izvršnih odbora ili njihovih pojedinih članova. Povjerenici viših izvršnih odbora imali su pravo obustaviti izvršenje nezakonitih ili nepravilnih akata nižih izvršnih odbora i predložiti svojem izvršnom odboru da ih poništi ili ukine. Narodni odbor odnosno izvršni odbor čiji bi akt bio poništen ili ukinut, mogao se žaliti višem tijelu državne vlasti odnosno državne uprave. Izvršni odbori imali su pravo poništiti ili ukinuti nezakonite ili nepravilne akte svojih povjerenika, a povjerenici viših izvršnih odbora, odnosno pojedini članovi Vlade imali su pravo poništiti ili ukinuti nezakonite ili nepravilne akte odgovarajućeg odjela, odnosno odsjeka nižeg narodnog odbora.

Prezidijum Sabora, oblasni i okružni narodni odbori, imali su pravo raspustiti svaki niži narodni odbor, ako bi njihov rad bio u suprotnosti sa saveznim te republičkim ustavima i zakonima, te raspisati izbore za novi narodni odbor. Prezidijum Sabora i viši narodni odbori imali su pravo razriješiti izvršni odbor svakog nižeg narodnog odbora i sazvati narodni odbor u izvanredno zasjedanje radi izbora novog izvršnog odbora. Sukobe nadležnosti između dva narodna odbora iste razine rješavao je neposredno viši narodni odbor odnosno Prezidijum Sabora, a sukobe nadležnosti između izvršnih odbora iste razine rješavao je njihov neposredno viši izvršni odbor odnosno Vlada.[300]

[300] Čl. 120 – 130 Ustava NRH, NN 7/1947.

2.3.3. Ustavi drugih jugoslavenskih republika

Prema načelima saveznoga ustava, te sadržajno i stilski najvećim dijelom isto kao i Ustav NRH, oblikovani su i ustavi drugih jugoslavenskih republika.[301] Svi su napisani po istome obrascu te su uspostavili potpuno simetričnu organizaciju vlasti i poretka u svim federalnim jedinicama.[302]

Određene razlike između njih postojale su, no nisu bile suštinske. Njihove odredbe uspoređivane su u okviru djelokruga tadašnjih tijela vlasti te pravnim studijama. U Predsjedništvu Vlade je u rujnu 1947. izrađen elaborat *Komparacija ustavnih odredaba naših narodnih republika*.[303] Usporedio ih je i profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu Jovan Stefanović, u studiji *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno* iz 1950.[304] Na osnovu tih izvora te uvida u same ustave, u nastavku poglavlja dajem njihovu kratku usporedbu.

Ustav NRH ima 132 članka. Sličan broj članaka imaju i drugi ustavi: Slovenije 128, Makedonije 129, Crne Gore 131, te BiH 133. Znatnije odstupa Ustav NR Srbije koji ima 160 članaka, sadržavajući posebne odredbe o položaju i tijelima vlasti autonomnih jedinica (pokrajina i oblasti), koje su postojale samo u toj republici. Svih šest ustava sadrži tri dijela: 1. osnovna načela, 2. državno uređenje, 3. prelazne i završne odredbe. Unutar tih dijelova, daljnja podjela je sljedeća. Prvi dio u svim ustavima sadrži pet poglavlja: položaj narodne republike (pogl. I), narodna vlast (pogl. II), temeljna prava naroda i narodne republike (pogl. III), društveno-ekonomsko uređenje (pogl. IV), prava i dužnosti građana (pogl. V). Drugi dio svih ustava sadrži sljedećih sedam poglavlja: odnos narodne republike prema FNRJ (pogl. VI), najviše tijelo državne vlasti narodne republike (pogl. VII), tijela državne uprave narodne republike (pogl. VIII), tijela državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica (pogl. IX, osim u Ustavu NR Srbije gdje je to pogl. XI), narodni sudovi (pogl. X, osim u Ustavu NR Srbije gdje je to pogl. XI), Javno tužioštvo (pogl. XI, osim u Ustavu NR Srbije gdje je to pogl. XIII), odnos između tijela državne vlasti i tijela državne uprave (pogl. XII, osim u Ustavu NR Srbije gdje je to pogl. XIV). Drugi dio Ustava NR Srbije sadrži dvije dodatne glave: najviši

[301] Cjeloviti tekstovi ustava objavljeni su u službenim republičkim listovima: *Službenom listu NR Crne Gore* 2/1947.; *Službenom vesniku NR Makedonije*, 1/1947.; *Službenom listu NR Bosne i Hercegovine*, 1/1947.; *Uradnom listu LR Slovenije*, 4-a/1947.; *Službenom glasniku NR Srbije*, 3/1947.; *Narodnim novinama*, 7/1947. Objavljeni su i u sklopu edicije *Zbirka zakona FNRJ: Ustav FNRJ i ustavi narodnih republika*, Službeni list FNRJ, Beograd, 1948.

[302] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, 281.

[303] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Elaborat „Komparacija ustavnih odredaba naših narodnih republika“, kut. 433.

[304] Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*.

organi državne vlasti i organi državne uprave AP Vojvodine (pogl. IX) i organi državne vlasti Autonomne Kosovsko-Metohijske oblasti (pogl. X). Treći dio, sadrži prelazne i završne odredbe, definirane u dva članka.

U republičkim ustavima postojale su određene sadržajne razlike. Dio njih bile su stilske, odnosno razlike u formulacijama identičnih odredbi koje su sadržavali svi ustavi. No, bilo je i onih koje su se odnosile na različita ustavna rješenja ili dodatne formulacije koje pojedini republički ustavi nisu sadržavali. U nastavku ću prikazati one koje se odnose na određenja države, vlasti i političkih institucija (parlamentarne institucije, vlade).

U određenju države i vlasti vidljive su sljedeće razlike. U svim ustavnim tekstovima, republike su definirane kao „narodne države republikanskog oblika“ ujedinjene u FNRJ kao zajedničku, saveznu državu. Pored čimbenika koji su doveli do stvaranja republike te njezina ujedinjenja u zajedničku saveznu državu, koje sadrže svi ustavni tekstovi (oslobodilačka borba naroda, ravnopravnost svih naroda Jugoslavije, slobodna volja naroda izražena na temelju prava na samoodređenje – uključujući pravo na odcjepljenje i priključenje drugim narodima), u Ustavu NRH dodatno je naglašeno „bratsko jedinstvo sa Srbima u Hrvatskoj“, a u Ustavu BiH „slobodna volja svoga naroda bez razlike narodnosti i vjeroispovijesti“ (čl. 2).

Osim ustavnih tekstova Makedonije i Slovenije, svi ostali određuju koje teritorijalno područje ulazi u sastav te republike (čl. 3). Svi ustavni tekstovi ističu pravo suverenog obavljanja državne vlasti, s time da Ustav NR Crne Gore ne sadrži odredbu o zaštiti i obrani suverenih prava narodne republike od strane FNRJ. S tim u vezi, Ustav NR Srbije zajamčuje AP Vojvodini i Kosovsko-Metohijskoj AO autonomna prava, na način da svoje statute u kojima su ta prava sadržana i potvrđena, donose same i podnose ih na potvrdu Narodnoj skupštini NR Srbije (čl. 13). U nabrajanju poslova koji spadaju u nadležnost republike preko njezinih najviših tijela državne vlasti i državne uprave, samo Ustav NRH ima odredbu da u nadležnost republike spada republičko zakonodavstvo. U Ustavu NR Srbije navedene su dodatne nadležnosti republike u odnosu na AP i AO. Ustav NRH jedini određuje da u Hrvatskoj postoji hrvatsko državljanstvo, dok svi ostali sadrže samo odredbu da je svaki državljanin republike u isto vrijeme i državljanin FNRJ. Ustavi NRH i NR BiH posebno naglašavaju nacionalnu ravnopravnost (čl. 11 ustava), dok takvih odredbi u ustavima ostalih republika nema. Ustav NRH u tom članku govori o ravnopravnosti Srba s Hrvatima, a Ustav NR BiH o ravnopravnosti svih njenih narodnosti u svemu. No, u svim se republičkim ustavima daju prava nacionalnim manjinama, te se jamči zaštita njihova kulturnog razvoja i slobodne uporabe jezika.

U vezi s radom parlamentarnih institucija, ustavni tekstovi sadrže sljedeće razlike. U vezi s rokovima njihovih redovnih zasjedanja, u Ustavu NRH općenito je navedeno da se Sabor saziva u redovna zasjedanja dva puta godišnje, u proljeće i jesen. U ostalim republičkim ustavima navedeni su, kao i u saveznom ustavu, točni datumi početka zasjedanja. Ustav NR Srbije određuje kao rokove 15. svibnja i 15. studenoga, ustavi BiH, Crne Gore i Makedonije 1. lipnja i 1. prosinca, a Ustav LR Slovenije 15. lipnja i 15. prosinca. U vezi s brojem rukovodećih dužnosnika (predsjednik, potpredsjednici, tajnici), ustavi BiH, Crne Gore, Hrvatske i Makedonije govore o jednom ili više potpredsjednika, a oni Slovenije i Srbije o jednom potpredsjedniku. Ustavi Hrvatske i Slovenije govore o tri tajnika, dok se u ostalim ustavima nalazi odredba o izboru do tri tajnika, što je značilo da ih može biti i manje. U vezi objave usvojenih propisa, jedino je Ustav BiH (čl. 63) sadržavao odredbu da se zakoni i opći propisi NR BiH objavljuju na srpskom ili hrvatskom jeziku. Ostali ustavni tekstovi ne sadrže odredbe o tome na kojem se jeziku propisi objavljuju. Razlike postoje i kod određivanja najkraćeg vremenskog roka u kojem se mogu održati novi izbori nakon isteka mandata. Po Ustavu NRH to je moglo biti najranije šest tjedana od dana raspuštanja Sabora, dok je u svim drugim republičkim ustavima taj rok bio dva mjeseca.

Različite ustavne odredbe postojale su i vezano uz ustroj, sastav i nadležnost republičkih prezidijuma. Ustavi Crne Gore i Hrvatske govore o dva potpredsjednika, Slovenije o dva do tri, a BiH, Makedonije te Srbije, o tri potpredsjednika. Samo je makedonski ustav izričito odredio da može imati jednog tajnika. Ostali ustavi određivali su da ima tajnika, no ne i točan broj (jedan ili više njih). U vezi broja članova, Ustav NRH određivao je najviše 23 člana, Srbije 30, Slovenije i BiH 20, Makedonije 15 te Crne Gore 11 članova. U definiranju nadležnosti Prezidijuma Sabora (čl. 74 Ustava NRH) i nadležnosti drugih republičkih prezidijuma, postoji nekoliko razlika. Prva je ta da osim Ustava NRH, niti jedan drugi republički ustav ne sadrži odredbe o prezidijumu kao predstavniku narodnog i državnog suvereniteta u zemlji. Niti jedan od njih također ne sadrži odredbu o njegovoj nadležnosti da zaključuje zasjedanje najvišeg predstavničkog tijela, kao niti o tome da donosi ukaz o njegovu raspuštanju kad mu je istekao mandat ili kad je on to sam odlučio. Također ne predviđaju mogućnost republičkih prezidijuma da Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ podnose prijedloge za ocjenu suglasnosti republičkih zakona sa saveznim ustavom i zakonima.

Dalje treba spomenuti razlike u vezi s organizacijom ministarskih resora. U skupini savezno-republikanskih ministarstava Ustav NR Srbije odvaja resore industrije i rudarstva, a

Ustav NR Crne Gore spaja resore poljoprivrede i šumarstva u jedinstveno ministarstvo. Takvo rješenje u vezi poljoprivrede i šumarstva bilo je i u vladinu prijedlogu Ustava NRH.[305] Kod republikanskih ministarstava, Ustav BiH spojio je resore zdravstva i socijalne skrbi.

2.3.4. Osnovna načela jugoslavenskog/hrvatskog ustavnog poretka (1946. – 1953.)

Ustavom FNRJ iz 1946., te ustavima republika članica donesenim u prosincu 1946. i siječnju 1947., završeno je oblikovanje novog društveno-političkog sustava i središnjih institucija vlasti, započeto tijekom rata s osnivanjem AVNOJ-a i republičkih antifašističkih vijeća kao najviših političkih tijela koja su objedinjavala sve tri funkcije vlasti (zakonodavnu, izvršno-upravnu i sudsku). Takvom formalizacijom vlasti (uz ranije provedene izbore i konstituiranje najviših predstavničkih tijela sa ustavotvornom funkcijom) „kompletirala“ se legitimnost novog poretka.[306] Mehanizmi legitimacije vlasti počivali su na istodobnom kombiniranju karizmatske (autoritet vođa revolucije) i tradicionalne legitimacije, koja je uključivala ustavnu, ali i represivnu zaštitu revolucionarnih tekovina (federativnog uređenja, nacionalnog oslobođenja, socijalne revolucije, od 1948. i očuvanje nezavisnosti).[307] Tu karizmatsku komponentu legitimacije, ilustrira citat iz *Vjesnika* koji u jednom od članaka prenosi atmosferu sa drugog izvanrednog zasjedanja Narodne skupštine FNRJ iz 1951.:

> Narodni poslanici pozdravili su dugotrajnim burnim aplauzom, na zajedničkoj sjednici obih vijeća Narodne skupštine, ulazak – nešto poslije 9 sati – članova Savezne vlade, s maršalom Titom na čelu. Čitava dvorana i galerija bile su na nogama, svi pogledi usmjereni u pravcu vladine lože. Maršal Tito je nekoliko puta, sjedajući, pokušavao da prekine tu veliku manifestaciju, ali se u atmosferi općeg oduševljenja ponovo dizao i zajedno sa svima aplaudirao.[308]

Doneseni ustavi su činili okvir unutar kojeg se nastavio proces oblikovanja pravnog poretka i donošenja novih propisa na svim područjima djelatnosti, na mjesto onih koji su bili

[305] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 247.-248.
[306] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 22.
[307] Nenad ZAKOŠEK, „Legitimacija političke vlasti u socijalizmu. Napomene uz problem legitimacije u jugoslavenskom političkom sistemu“, *Naše teme*, 33/1989., br. 1-2, 85. Usp. i: Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 50.
[308] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Rad drugog izvanrednog zasjedanja Narodne skupštine FNR Jugoslavije“, *Vjesnik*, 29. prosinca 1951., kut. 1820.

u suprotnosti s pravnim i drugim načelima koje je revolucionarna vlast izražavala.[309] Na tom su tragu bile i završne odredbe saveznog i republičkih ustava, na osnovu kojih su danom njihova stupanja na snagu ukinuti svi zakoni i drugi pravni propisi koji su „protivni ustavu“. Akti (zakoni, uredbe, odluke), koji su bili potvrđeni ranijim odlukama ustavotvornih skupština, ostajali su i dalje na snazi „dok se o njima ne donese konačna odluka“. Saveznim ustavom, zakonodavni odbori oba doma Narodne skupštine FNRJ, dobili su rok od šest mjeseci da na osnovu prijedloga savezne vlade, te uz kasniju potvrdu Narodne skupštine FNRJ, ispitaju sve takve savezne akte i provedu njihovo usklađivanje s ustavom.[310] Ustavom NRH, određeno je da zakoni i odluke potvrđeni odlukom Ustavotvornog sabora od 30. studenoga 1946., ostaju na snazi najdulje godinu dana od dana stupanja na snagu ustava. U tom roku, Sabor ih je, na osnovu prijedloga Predsjedništva Vlade, imao obvezu ispitati te po potrebi uskladiti s Ustavom FNRJ, Ustavom NRH, te saveznim zakonima.[311]

Na osnovu opisanih ustavnih odredbi, može se utvrditi nekoliko glavnih načela o državnom ustroju i organizaciji političkog sustava vlasti koja su njima deklarirana. Pet tih načela detaljnije ću obrazložiti u nastavku poglavlja: 1. narodna suverenost, 2. federativno državno uređenje, 3. demokratski centralizam, 4. jedinstvo vlasti i 5. zakonitost.

U opisanim ustavima, nigdje se kao osnova društvenog uređenja izravno ne spominje socijalizam, već se kao osnovno provlači načelo „narodne suverenosti“. U prvim člancima tih ustava, FNRJ i republike u njezinu sastavu određene su kao „narodne države republikanskog oblika“, čemu je odgovarao i njihov naziv (narodne, a ne socijalističke republike). Vlast je bila deklarirana kao revolucionarna, demokratska i narodna, u smislu da „proizlazi iz naroda i pripada narodu“.[312] U kontekstu marksističke ideologije, u kojoj se socijalizam određuje kao prijelazna etapa u komunizam kao višu etapu društvenog razvoja, može se zaključiti da je tako normiran politički sustav smatran trajnim i „konačnim modelom“ u kojemu neće biti promjena.[313] Ustavni tekstovi nisu otkrivali niti dominantnu društveno-političku ulogu komunističke partije.[314] To je bila jedna od razlika u odnosu na Ustav SSSR-a iz 1936. (čl. 126) i Ustav RSFSR-a iz 1937. (čl. 130), koji su utvrđivali da SKP(b) „čini avangardu radnog

[309] Hodimir SIROTKOVIĆ, „Propisi ZAVNOH-a o organizaciji narodne vlasti u prvoj godini njegova djelovanja“, 380.
[310] Čl. 136 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[311] Čl. 131 Ustava NRH, NN 7/1947.
[312] Čl. 6 Ustava FNRJ, SL 10/1946.; Čl. 7. Ustava NRH, NN 7/1947.
[313] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 31.
[314] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 165.

naroda u njegovoj borbi za učvršćenje i razvitak socijalističkog poretka“, te „predstavlja rukovodeću jezgru svih organizacija radnoga naroda, kako društvenih tako i državnih“.[315]

Do promjene načela dolazi ustavnim zakonima iz 1953., gdje se pojam narodne suverenosti zamjenjuje pojmom suverenosti radničke klase. Nazivi država i dalje nisu mijenjani, odnosno i dalje su bile narodne republike. U osnovnim načelima Ustavnoga zakona NRH utvrđeno je da je ona „socijalistička demokratska država radnog naroda Hrvatske, dobrovoljno ujedinjena s radnim narodom ostalih narodnih republika u FNRJ kao saveznoj državi suverenih i ravnopravnih naroda“, te da „sva vlast u Narodnoj Republici Hrvatskoj pripada radnom narodu“. Osnovama društvenog i političkog uređenja proglašena su načela radničkoga samoupravljanja i društvenog vlasništva.[316] Kako zaključuje B. Petranović, time je ustavno-pravno izražen sustav socijalističke demokracije u nastajanju, kao oblik političke organizacije države prijelaznog razdoblja. Došlo je do bitnih promjena u strukturi tijela državne vlasti. Na saveznoj je razini uvedena funkcija predsjednika republike. Promijenjena je struktura najvišeg saveznog i republičkih predstavničkih tijela, na način da su kao njihov drugi dom ustanovljena vijeća proizvođača. Ukinuti su savezni i republički prezidijumi koji su izravno podsjećali na sovjetsku strukuru vlasti. Ukinute su i savezna te republičke vlade, a umjesto njih su uvedena izvršna vijeća, kao političko-izvršna tijela savezne i republičkih skupština. Time se nastojalo jače naglasiti radni karakter skupština i princip skupštinske vladavine.[317]

Daljnji zaokret pokazuje ustavna reforma iz 1963., kojom su, između ostalog, nazivi savezne države i republika promijenjeni iz narodnih u socijalističke, a u ustavne je tekstove uvrštena SKJ/SKH kao društveno-politička organizacija kojoj se pripisuje vodeća uloga u društvu i monopol nauštrb društvenih foruma i gospodarskih tijela.[318] Na osnovu takvih određenja, J. Mihaljević zaključuje da se tek od ustavnih promjena iz 1953. može govoriti o „socijalističkoj Jugoslaviji“ u ustavnopravnom smislu, te da je karakterizacija jugoslavenske države koja je postojala od 1945. do 1990./1991. kao socijalističke, u nominalno pravnom smislu pogrešna.[319]

---

[315] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Ustav (osnovni zakon) Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike s izmjenama i dopunama koje je doneo Vrhovni Sovjet RSFSR 16. jula 1938., Izdanje pravničke literature narodnog komesarijata pravde SSSR, Moskva, 1938., kut. 425.
[316] Čl. 1 i 2 Ustavnog zakona NRH, NN 9/1953.
[317] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 300.-301.; Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 344.
[318] Josip MIHALJEVIĆ, *Odnos vlasti i pojedinca u Hrvatskoj od 1958. do 1972.: doktorski rad*, 51.
[319] Isto, 48.

Drugo deklarirano načelo bilo je federativno državno uređenje. Smatrano je rješenjem nacionalnog pitanja, odnosno odgovorom na nacionalne težnje svih naroda Jugoslavije.[320] Oblikovano je još na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, u Odluci o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu od 29. studenoga 1943.[321] Stavljano je na prvo mjesto gotovo u svim raspravama o nacrtu ustava na sjednicama savezne Ustavotvorne skupštine, zajedno s izlaganjima o uređenju odnosa između crkve i države, te slabostima stare i velikim prednostima nove Jugoslavije.[322] Bilo je zastupljeno i u raspravama na sjednicama Ustavotvornoga sabora. Primjerice, u raspravi o izvještaju o dotadašnjem radu Sabora, Božidar Maslarić govorio je 30. studenoga 1946. o tome na sljedeći način:

> Drugo pitanje na kome je inzistirao drug Tito bilo je to, da nova Jugoslavija mora da bude federacija ravnopravnih naroda. Na tim parolama drug Tito uspio je da organizira borbu, koja je krunisana uspjesima i mi smo živi svjedoci slavljenja naše Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Riješeno je u toj Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji ne samo hrvatsko pitanje, slovenačko pitanje, makedonsko, crnogorsko pa i srpsko pitanje, nego su riješena nacionalna pitanja u cijelom svom opsegu, t. j. riješeno je i pitanje nacionalnih manjina u našoj Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji.[323]

Na isti način, Maslarić je govorio u Ustavotvornom saboru i nešto kasnije, 16. siječnja 1947., prilikom načelne rasprave o nacrtu republičkoga ustava. Istaknuo je kako su Hrvatska i FNRJ „izgrađene na principu ravnopravnosti nacija“, te da „sretno rješenje nacionalnog pitanja u Jugoslaviji daje našem narodu uvjerenost i jasnu perspektivu za budućnost, da on uređuje svoj dom kako to njemu najbolje odgovara“.[324] Slično je u Ustavotvornom saboru govorio i Nikola Brozina, ističući da „ne smije više nikada biti nacionalni osjećaj jači od patriotizma prema FNRJ, jer se u jugoslavenskom patriotizmu najjače izražava nacionalni osjećaj hrvatskog i srpskog naroda“.[325] Načelo federativnog državnog uređenja izraženo je i kroz ustrojavanje Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, te kroz formalno ustavno razgraničenje poslova između savezne države i republika, odnosno između saveznih i

---

[320] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 225.
[321] Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, SL 1/1945. Usp.: Hodimir SIROTKOVIĆ, „Dogradnja jugoslavenske federacije nakon Drugog zasjedanja AVNOJ-a“, 369.-379.; Janko PLETERSKI, „Perspektiva federativnog ujedinjenja u novoj Jugoslaviji kao faktor narodnooslobodilačke borbe“, *Časopis za suvremenu povijest*, 5/1973., br. 3, 9.-24.
[322] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 173.
[323] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 42.
[324] Isto, 120.
[325] Isto, 147.

republičkih državnih i upravnih tijela vlasti. O tome je govorio i Edvard Kardelj u Narodnoj skupštini FNRJ 1946., u izlaganju o privrednim rezultatima i zadatcima:

> Ustav je ne samo dao nadležnost, organizaciono ustrojstvo i osnovne zadatke svim organima državne vlasti, državne uprave, sudstva i javnog tužioštva, nego je dao i precizan sistem povezivanja i učvršćivanja takova državnog aparata na osnovnim principima federacije i demokratskog centralizma. Na taj način Ustav principijelno jasno razgraničava prava i kompetencije između FNRJ i narodnih republika.[326]

U stvarnosti, Tito i ostali članovi „velike četvorke" (M. Đilas, E. Kardelj, A. Ranković), bili su svjesni da bi potpuna realizacija prava republika koje bi slobodno utvrđivale nacionalno-republičke programe na svim područjima društvenoga razvoja, brzo dovela do sporova s obzirom na njihove različite ekonomske interese i stupnjeve razvoja. To je rezultiralo drastičnim ograničavanjem prava federalnih jedinica, usmjeravajući državnu organizaciju Jugoslavije prema izrazito jakom državnom centralizmu, na način da je partijsko-državni vrh Jugoslavije iz centra određivao politiku svakoj federalnoj jedinici.[327] Sva zakonodavna, izvršna i sudska vlast bila je koncentrirana u državnom vrhu, odnosno u komunističkom rukovodstvu.[328] Odnosi između republičkih i saveznih državnih tijela bili su zasnovani na načelu stroge hijerarhije.[329] Uspostavljen je „dosljedni tip boljševičkog federalizma", na način da je državni federalizam „vegetirao u sjeni partijskog demokratskog centralizma".[330]

Treće je bilo načelo demokratskog centralizma. U literaturi, tim se pojmom najčešće označava organizacija i odnosi unutar komunističkih partija ustrojenih po modelu SKP(b), pa tako i KPJ/KPH.[331] Riječ je o organizacijsko-političkom načelu po kojem se na odgovornosti viših stranačkih tijela prema nižima temelji obvezna odgovornost i disciplinirano nižih stranačkih tijela i dužnosnika prema odlukama viših foruma. No, taj pojam označava i oblik međusobnih odnosa hijerarhijski viših i nižih tijela, nadređenih i podređenih tijela u nekom političkom sustavu.[332] Nalazim ga i u izvorima iz analiziranog razdoblja, gdje se koristio kao pojam kojim se, osim partijske, označavalo i način organizacije državne vlasti. U

---

[326] *Ekspozeji sa drugog izvanrednog zasjedanja Narodne skupštine FNRJ od 20. ožujka do 1. travnja 1946. g.*, 55.
[327] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 229.
[328] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, 287.
[329] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 249.
[330] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 178.
[331] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 39.; Vidjeti i: Michael WALLER, *Democratic centralism. An historical commentary*, Manchester University Press, Manchester, 1981.
[332] „Demokratski centralizam", u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/17333/.

obrazloženju nacrta Ustava FNRJ od 9. prosinca 1945., koje je pripremilo Ministarstvo za konstituantu na čelu s E. Kardeljem, kao dva osnovna načela državne organizacije navedeni su jedinstvo vlasti i demokratski centralizam, pri čemu je ovo drugo objašnjeno kao pravo viših tijela državne vlasti i državne uprave da rukovode i kontroliraju nižim tijelima, u skladu sa ustavom i zakonima.[333]

To načelo podrazumijeva uspostavljanje hijerarhijskih, vertikalnih i horizontalnih odnosa rukovođenja i kontrole (provođenje direktiva, odgovornost za rad, imenovanje i razrješenje članova, ukidanje ili poništenje akata i dr.) između tijela vlasti na svim razinama: od središnjih saveznih državnih i upravnih tijela do najnižih lokalnih tijela u republikama, odnosno autonomnim pokrajinama i oblastima. O tome su postojale posebne odredbe u saveznom i republičkim ustavima (npr. petnaesto poglavlje, čl. 129 – 133 Ustava FNRJ; dvanaesto poglavlje, čl. 120 – 130 Ustava NRH), ali ga potvrđuju i druge ustavne odredbe o nadležnosti središnjih državnih i upravnih tijela. Jedno od obilježja demokratskog centralizma je i dvostruko podređivanje pojedinih tijela, odnosno njihov horizontalno-vertikalni odnos, prema kojem je jedno tijelo odgovorno drugom tijelu svoje razine, ali ujedno i istovrsnom tijelu više razine (npr. izvršni odbor narodnoga odbora istovremeno je podređen tom svojem narodnom odboru, ali i izvršnom odboru višeg narodnog odbora). Načelo demokratskog centralizma uključivalo je i pravo izbora te opoziva tijela vlasti od strane birača.[334]

Slijedi nekoliko primjera koji pokazuju kako se je to načelo tada definiralo. U Ustavotvornom saboru, u raspravi o republičkom ustavu, o demokratskom centralizmu kao osnovnom mehanizmu za usklađivanje općih i lokalnih interesa, govorio je Stipe Splivalo:

> Ono što čuva lokalnu samoupravu od izvjesnih granica i što ne dozvoljava da ona bude na štetu cjeline, jest demokratski centralizam naše vlasti. Taj sistem pruža najveću garanciju u usklađenju općih narodnih interesa, gledajući čitavu zajednicu kao cjelinu, a ne zanemarujući ni lokalne interese. (...) Ta odlika naše vlasti izraz je istinske samouprave naroda kroz sve organe državne vlasti, a s druge strane, čvrsto povezanog organizma u svim stepenima, od mjesnih narodnih odbora do Narodne skupštine FNRJ.[335]

---

[333] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Obrazloženje nacrta Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije“, *Borba*, 10. prosinca 1945., kut. 1816.; Usp. i: Ferdo ČULINOVIĆ, *Stvaranje nove jugoslavenske države*, 280.

[334] Ferdo ČULINOVIĆ, *Stvaranje nove jugoslavenske države*, 111.; Ferdo ČULINOVIĆ, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, 218.

[335] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 141.

U već opisanom referatu održanom u Narodnoj skupštini FNRJ 28. svibnja 1949., tijekom rasprave o Zakonu o narodnim odborima, Edvard Kardelj je demokratski centralizam kao jedan od principa narodne demokracije, obrazložio na sljedeći način:

> Taj princip, koji se bazira na izbornosti i smenljivosti svih organa narodne vlasti i gotovo svih rukovodećih službenika u upravi, obuhvata istovremeno odgovornost prema onima koji su ih izabrali, odnosno koje pretstavljaju, kao i principijelnu podređenost višim organima državne vlasti, koji su takođe birani od naroda, koji su takođe izraz njegove samouprave i prema tome – takođe podložni kontroli naroda. Na taj način se jača jedinstvo vlasti i povećava snaga ujedinjenog naroda u borbi za izgradnju socijalizma, ali se istovremeno obezbeđuje samouprava, kontrola odozdo i kontrola odozgo, svestrana inicijativa i jedinstvena linija u sprovođenju državne politike.[336]

Tumačenje načela nalazim i u tadašnjoj ustavno-pravnoj literaturi. Ferdo Čulinović pisao je kako je „princip demokratskog centralizma bio ona osnovna linija po kojoj se izgrađivala i djelovala nova vlast“. Ta je linija pokazivala “da je međusobno uređenje NOO-a bilo centralističko, ali i obilježeno određenom demokratičnošću“.[337] Akademik Ivo Krbek to je načelo objasnio na sljedeći način:

> Demokratski centralizam znači centralizaciju državne vlasti na načelima pune demokracije. Osnovno je njegovoj koncepciji, da spaja sve dobre strane državnog centralizma s dobrim stranama široke samouprave. (...) Taj centralizam znači, da su pojedini dijelovi podređeni cjelini, a napose niži državni organi višima. (...) Niži državni organi su podređeni odlučivanju i direktivama viših organa, koji vrše i postojani nadzor nad djelovanjem nižih organa. (...) Demokratski centralizam je dijalektički povezan sa samoupravnošću, njegov intenzitet nije stalan, već slabi jačanjem samoupravnosti. I jedan od načina postepenog odumiranja države i leži u tome, da postepeno centralizam slabi, a samoupravnost jača. (...) Demokratski centralizam, spojen s naprijed naglašenim načelima narodne vlasti, jedinstva vlasti i samoupravnosti, daje onu monolitnu, snažnu strukturu naše nove državne organizacije, a specijalno naše nove državne uprave.[338]

Uz prethodno obrazloženo, usko je vezano i načelo jedinstva vlasti, kao antiteza načelu trodiobe vlasti koje se ostvaruje u parlamentarnome, polupredsjedničkom i predsjedničkom političkom sustavu. Osnovno obilježje načela jedinstva vlasti je ujedinjenost, tj. jedinstvo zakonodavne, izvršne i sudbene funkcije, na način da ih obavlja jedno, ustavno tijelo, ili hijerarhijski uređen niz državnih tijela. U praksi, sustav jedinstva vlasti djeluje

[336] Edvard KARDELJ, *O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji*, 48.
[337] Ferdo ČULINOVIĆ, *Stvaranje nove jugoslavenske države*, 111.
[338] Ivo KRBEK, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, 44.

uglavnom tako da svaku od tri funkcije obavlja posebno tijelo, pri čemu je jedno od njih, u pravilu zakonodavno, po položaju iznad drugih te tako neizravno obavlja i ostale dvije funkcije. Teorijski začetnik načela jedinstva vlasti bio je francuski pravni i politički teoretičar Jean-Jacques Rousseau, postavivši ga u sklopu cjelovite zamisli o neotuđivoj, nedjeljivoj i nepredstavljivoj narodnoj suverenosti.[339] Prema A. Bačiću, „kao 'rodno mjesto' principa demokratskog jedinstva vlasti u njegovom modernom, demokratskom postrusovskom i 'lijevom' značenju“ uzima se Marxova kritika Hegela.[340]

Jugoslavenski/hrvatski politički sustav bio je oblikovan na način da je svaku od tri funkcije državne vlasti obavljalo posebno tijelo: zakonodavnu funkciju obavljala je Narodna skupština FNRJ/Sabor, izvršnu Vlada FNRJ/Vlada NRH, a sudsku Vrhovni sud FNRJ/Vrhovni sud NRH. Između njih, položaj vrhovnog tijela državne vlasti prema ustavu, imali su Narodna skupština FNRJ/Sabor. Izvršni dio državnog aparata formalno je predstavljao slabiji, izvedeni dio s primarnom funkcijom izvršenja zakona. U odnosu prema zakonodavnoj i izvršnoj, sudska je vlast formalno predstavljala „najslabiju granu vlasti“ u okviru državnoga aparata.

Vrhovni položaj Narodne skupštine FNRJ/Sabora proizlazio je iz više ustavnih odredbi, koje sam već opisao. Narodna skupština FNRJ/Sabor predstavljali su „najvišu personifikaciju“ narodnog suvereniteta. Hijerarhijski su bili nadređeni svim ostalim tijelima vlasti, koja su „proizlazila iz njih“ te im bila odgovorna za svoj rad. Bili su deklarirani kao isključivi nositelji zakonodavne vlasti. Među njihova najznačajnija prava spadalo je i donošenje državnih proračuna i odobrenje završnih računa o njihovu izvršenju, koji su nakon usvajanja imali snagu zakonskih akata. Organizacijski, bili su deklarirani kao radna, a ne klasična (debatna) parlamentarna tijela.

Uz njih, kao najviša tijela vlasti, ali ipak njima podređena (birani su iz redova njihovih poslanika/zastupnika i odgovarali im za svoj rad), uvode se i prezidijumi. Kao svojevrsna „izvršna tijela skupštine“, odnosno „kolektivni šefovi države“, znatno manjeg opsega i u stalnom radu, prezidijumi su vodili državne poslove i zamjenjivali Narodnu skupštinu FNRJ/Sabor dok oni nisu bili u zasjedanju. Poslanici/zastupnici bili su odgovorni svojem izbornom tijelu (biračima) koje je imalo pravo njihova opoziva i prije isteka roka na koji su izabrani (te ustavne odredbe detaljnije su razrađene Zakonom o opozivu narodnih predstavnika iz 1948.). Poslanici/zastupnici uživali su imunitet, te u pravilu nisu mogli biti

[339] „Jedinstvo vlasti“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=28893.
[340] Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 79.

kažnjeno procesuirani bez odobrenja Narodne skupštine FNRJ/Sabora ili njihova prezidijuma. Iznimka je bio slučaj da budu uhvaćeni u počinjenju kaznenog djela.[341]

Osim u ustavima, ta su obilježja načela jedinstva vlasti elaborirana i u drugim dokumentima toga vremena. U obrazloženju nacrta Ustava FNRJ od 9. prosinca 1945., narodne skupštine i narodni odbori utvrđeni su kao predstavnička, od naroda izabrana tijela jedinstvene državne vlasti. Oni iz svoje sredine biraju narodne vlade i izvršne odbore kao izvršna i naredbodavna tijela, koja „u njihovo ime i na osnovi njihovih zakona i propisa, i pod njihovom kontrolom, vrše poslove državne uprave“.[342] U raspravi o nacrtu saveznog ustava u Ustavotvornoj skupštini, Moša Pijade to je načelo obrazložio na sljedeći način:

> Ta je vlast jedinstveno izgrađena na principu jedinstva zakonodavne i izvršne vlasti. Nema odvojenosti izvršne vlasti, nema njenog suprotstavljanja zakonodavnoj vlasti, nema mogućnosti da ona podivlja, da se odmetne od zakonodavne vlasti i da se suprotstavi narodu. Vlast je jedna, jedinstvena, nedeljiva, u rukama naroda. Kroz sve organe vlasti, od najviših do najnižih, mi vidimo izražen princip samoupravljanja, ali, tom principu samoupravljanja od najnižih do najviših tela, mi vidimo da odgovara i princip demokratskog centralizma, koji povezuje sve organe vlasti u jednu celinu.[343]

U obrazloženju Ustava NRH, predsjednik Vlade Vladimir Bakarić, istaknuo je da „nacrt ustava u cijelosti osigurava načelo jedinstva vlasti, organizacione povezanosti između svih organa državne vlasti i državne uprave, te načelo zakonitosti i zakonitog postupanja organa državne uprave i pravosuđa“.[344] U već citiranom referatu iz 1949., E. Kardelj obrazložio ga je na sljedeći način:

> Pod pojmom jedinstva vlasti mi, pre svega razumemo jedinstvo zakonodavne i izvršne vlasti, a takođe i jedinstvo takozvane centralne i lokalne vlasti. Kod nas je sproveden duboko demokratski princip – o kome je govorio Engels – 'koncentracija čitave političke vlasti u rukama radnog pretstavništva.' (...) Narod sam, odnosno njegovi pretstavnici koji donose zakone, određuje pomoću plana pravac razvitka zemlje, a istovremeno i sam obezbeđuje izvršenje zadataka, izabira i smenjuje rukovodioce izvršnih organa, zadržavajući nad njima kontrolu. Takav je sistem, kao što je već Marks istakao, najsigurnije oruđe protiv birokratizma, a istovremeno okvir koji omogućava najšire privlačenje masa upravljanju državom.“[345]

---

[341] Opširnije: Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 115.-117.
[342] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 8.2. Zakonodavstvo. Članak „Obrazloženje nacrta Ustava FNRJ“, *Borba*, 10. prosinca 1945., kut. 1816.; Usp. i: Ferdo ČULINOVIĆ, *Stvaranje nove jugoslavenske države*, 280.
[343] Isto. 8.3. Državni ustroj. Članak „Rad Ustavotvorne skupštine“, *Borba*, 19. siječnja 1946., kut. 1820.
[344] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Obrazloženje nacrta Ustava NRH, kut. 425.; *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 257.
[345] Edvard KARDELJ, *O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji*, 46.-47.

Na tom su tragu bila i obrazloženja tadašnjih ustavno-pravnih stručnjaka i teoretičara jugoslavenskoga skupštinskog sustava. Prema Jovanu Stefanoviću, načelo jedinstva vlasti izraženo je u povjeravanju cjelokupne vlasti izabranom predstavničkom tijelu. Navodeći kao primjere ustavno uređenje SSSR-a i FNRJ, istaknuo je da podjelu funkcija između tri vrste tijela „bar u načelu, ne treba brkati s podjelom vlasti", jer podjele funkcija između raznih tijela može biti, a da ne postoji podjela vlasti. Da bi podjela vlasti postojala, potrebno je da između tijela vlasti postoji određena nezavisnost u organizacijskom i u funkcionalnom pogledu.[346] Miodrag Zečević obrazlagao je da je državna vlast „jedinstvena i nedjeljiva u klasnom, političkom i sociološkom, a ne i u organizacionom i funkcionalnom smislu". Ukupna vlast raspoređena je i podijeljena između više istovrsnih ili raznovrsnih tijela koja su „organizaciono delovi te ukupne jedinstvene državne vlasti". Jedinstvo vlasti ne izražava se kroz jedinstveno obavljanje svih državnih funkcija od strane jednog univerzalnog tijela, već u postojanju različitih tijela za obavljanje pojedinih funkcija kao i u sustavima organiziranim po načelu diobe vlasti, ali sa bitno različitim odnosima koji se uspostavljaju između pojedinih vrsta tijela u obavljanju državnih funkcija. Ti odnosi izražavaju se prije svega u prevlasti zakonodavne nad izvršnom i sudskom funkcijom, na način da je zakonodavna „osnova iz koje izviru ove dvije druge državno-pravne funkcije".[347] Josip Sruk zaključio je da je to načelo, kao posebni oblik organizacije vlasti, nastalo „na osnovi kritike podjele vlasti i negiranja njene demokratske i progresivne vrijednosti".[348] U svojoj kritici načela diobe vlasti oslanjao se na citate iz djela marksističkih teoretičara, ponajprije Marxa i Lenjina. Prema njemu, bit ostvarivanja načela jedinstva vlasti „i nije u promjeni institucija kroz koje se izražava politička vlast, već osnove na kojoj one počivaju".[349]

Još jedno od bitnih deklariranih načela bilo je načelo zakonitosti. U suvremenim demokratskim državama ono čini jedan od glavnih atributa šireg koncepta vladavine prava koji opisuje kvalitetu pravnog poretka. Ostali su atributi odsustvo anarhije i arbitrarnog postupanja javne vlasti, jednakost pred zakonom i pravna sigurnost, tj. neovisno sudstvo koje osigurava zaštitu od povrede ljudskih prava.[350] U opisanim ustavima ono je bilo deklarativno, u funkciji normiranja novog poretka zasnovanog na vrijednostima revolucionarne ideologije i prevlasti komunističke partije. To je potvrdio i referat Aleksandra Rankovića *Za dalje jačanje*

---

[346] Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, 450.
[347] Miodrag ZEČEVIĆ, *Skupštinski sistem u Jugoslaviji*, 8.-14.
[348] Josip SRUK, *Delegatski skupštinski sistem*, 7.
[349] Isto, 2.-3.
[350] Sanja BARIĆ, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, 227.-231.

pravosuđa i zakonitosti podnijet na Četvrtom plenumu CK KPJ 3. lipnja 1951. Govoreći o primjeni načela zakonitosti, kritizirao je dotadašnji rad pravosudnih tijela i Udbe, te njihovu „samovolju“ u prvim poslijeratnim godinama.[351] Razvoj zakonitosti neposredno nakon rata opisao je na sljedeći način:

> Centralni komitet naše Partije isticao je važnost revolucionarne zakonitosti kako u toku Narodnooslobodilačke borbe tako i u posleratnom periodu kad sudovi i zakonitost još nisu mogli imati potpun oslonac u pisanom zakonu. Tako je naša zemlja još u vreme svršetka rata i donošenja Ustava imala u osnovi izgrađen nov sistem sudstva zasnovan na tekovinama narodne revolucije i prožet istim načelima kao i cela državna organizacija.[352]

U Ustavu FNRJ načelo zakonitosti izraženo je u čl. 8 koji je propisivao da tijela državne vlasti obavljaju vlast na osnovu Ustava i zakona FNRJ, ustava i zakona narodnih republika, te općih propisa viših tijela državne vlasti, a da se svi akti tijela državne uprave i tijela pravosuđa moraju temeljiti na zakonu.[353] Identično je izraženo i u čl. 9 Ustava NRH koji je obvezivao tijela državne vlasti da povjerene im funkcije vlasti obavljaju na temelju saveznog i republičkog ustava, saveznih i republičkih zakona, te općih propisa viših tijela državne vlasti. Kao i savezni ustav, sadržavao je odredbu da se svi akti tijela državne uprave i pravosuđa moraju temeljiti na zakonu.[354] Funkcija nadzora nad poštivanjem zakonitosti od strane državnih tijela i ustanova, te službenih osoba i građana bila je dodijeljena instituciji Javnog tužioštva (čl. 124 Ustava FNRJ, čl. 116 Ustava NRH). Rade Pribićević, tada potpredsjednik Narodne vlade Hrvatske, tu je instituciju odredio kao „jednu od najmarkantnijih ustanova za odbranu prava i zakonitosti“.[355] Mehanizam praćenja zakonitosti u radu bili su i ustavom definirani odnosi između tijela državne vlasti i tijela državne uprave, koji su uključivali i pravo viših tijela da poništavaju ili ukidaju nezakonite ili nepravilne akte nižih tijela.[356]

U *Vjesniku* od 9. siječnja 1946., na osnovu tada još nacrta saveznoga Ustava, Ivo Krbek pisao je o zakonitosti kao ustavom zajamčenom načelu. Obrazložio je da ono traži da „s jedne strane bude zakon u suglasnosti s ustavom, a s druge strane da postoji mogućnost

---

[351] Jože PIRJEVEC, *Jugoslavija 1918-1992*., 209.; Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 336.
[352] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Četvrti plenum Centralnog komiteta Komunističke partije Jugoslavije. Za dalje jačanje pravosuđa i zakonitosti“, *Borba*, 4. lipnja 1951., kut. 1817.
[353] Čl. 8 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[354] Čl. 9 Ustava NRH, NN 7/1947.
[355] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak Rade Pribićevića „Nacrt Ustava utvrdjuje narodnu republiku, narodnu vlast i narodnu privredu“, *Vjesnik*, 16. prosinca 1945., kut. 1816.
[356] Čl. 129 – 133 Ustava FNRJ, SL 10/1946.; Čl. 120 – 130 Ustava NRH, NN 7/1947.

njegova obavezna tumačenja (autentična interpretacija) – tumačenja koje je poput samog zakona obavezno za sve koji ga primjenjuju (za razliku od tumačenja zakona povodom njegove primjene na pojedini konkretni slučaj, što vrše od reda svi organi državne vlasti)“.[357] U Narodnoj skupštini FNRJ (1949.), E. Kardelj o tom je načelu između ostaloga rekao:

> Naša je zakonitost narodna, ona je revolucionarna zakonitost, zakonitost koja brani interese trudbenika naše zemlje. I ma ko kršio tu zakonitost i ma prema kome – on nanosi štetu narodnoj vlasti i trudbenicima naše zemlje. Pridržavanje zakonitosti nije samo pitanje formalnosti, nego pitanje čvrstine državnog pravnog poretka, poverenja masa u državne organe, u državne pravne propise, stvaranja čvrstih društvenih navika koje prelaze ljudima u svest i u krv, čime se smanjuje potreba državne intervencije, smanjuje se potreba za povećanjem prinudnog državnog aparata itd. Prema tome, bezuslovno pridržavanje zakonitosti treba da bude pravilo ne samo za svakog građanina ove zemlje, nego i za sve organe državne vlasti – od najviših do najnižih. (…) Pravna nauka kod nas nije više samo za advokate, sudije i tužioce. Graditelji socijalizma, a pogotovu narodni odbornici, moraju poznavati pravne propise svoje socijalističke zemlje, propise u čijem okviru rade.[358]

Revolucionarnu ideološku komponentu načela zakonitosti izrazio je i Frane Frol, ministar pravosuđa Vlade FNRJ, prilikom rasprave o prijedlogu Zakona o upravnim sporovima na petom redovnom zasjedanju Narodne skupštine FNRJ u prosincu 1951. Načelo zakonitosti odredio je kao „načelo pravilne primjene zakona i načelo poštovanja i pokoravanja zakonu“, te kao „misao vodilju, temelj svekolikog državnog i društvenog života i osnovu sudske i upravne djelatnosti“. U opširnom izlaganju, o tome je rekao i sljedeće:

> Zašto se kod nas posvećuje tolika pažnja zakonitosti? (…) Prije svega zato što su to naši, socijalistički zakoni (…) dalje, zato jer je ostvarivanje principa zakonitosti nužnost naše države; zakonitost uslovljava između ostalog, razvitak i prerastanje države prelaznog tipa u socijalističku državu; zato, jer su naši zakoni izraz potreba i interesa najširih narodnih slojeva; jer se u državi u kojoj se sva vlast nalazi u rukama radnog naroda, provođenje i poštovanje zakona u svemu potpuno poklapa s interesima i potrebama trudbenika. (…) Naši narodi pomoću zakona vrše likvidaciju dosadašnje zaostalosti u društvenoj i državnoj djelatnosti. (…) Naši zakoni su izraz težnji naših naroda za ekonomskom i političkom nezavisnošću i izgradnjom socijalizma.[359]

---

[357] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak Ive Krbeka „Zakonitost prema nacrtu Ustava“, *Vjesnik*, 9. siječnja 1946., kut. 1816.
[358] Edvard KARDELJ, *O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji*, 78.-79.
[359] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Peto redovno zasjedanje Narodne skupštine FNRJ. Narodni poslanici su nastavili diskusiju o društvenom planu i prijedlogu zakona o upravnim sporovima“, *Borba*, 1. travnja 1952., kut. 1820.

2.3.5. Preuzimanje sovjetskih ustavnih normi i načela

Na osnovu usporedbe sovjetskih i jugoslavenskih ustava, posebno Ustava SSSR-a iz 1936. i Ustava FNRJ iz 1946., te osnovnih načela državnog ustroja i organizacije političkog sustava koji su njima normirani, može se zaključiti da je jugoslavenski poredak oblikovan po uzoru na sovjetski. U Ustavu FNRJ, a preko njega i ustavima jugoslavenskih republika članica, vidljivo je preuzimanje sovjetskih ustavnih rješenja. To potvrđuju dokumenti u kojima se opisuje postupak donošenja saveznog te ustava jugoslavenskih republika članica. Sadržajne razlike postoje, ali ih je znatno manje u odnosu na preuzete ustavne odredbe.

Do donošenja prvog jugoslavenskog komunističkog ustava 1946., u sovjetskoj ustavno-pravnoj komunističkoj praksi zabilježeno je više ustava. Prvi od njih, ujedno prvi komunistički ustav uopće, bio je Ustav RSFSR-a usvojen na Petom Sveruskom kongresu sovjeta 10. srpnja 1918., pod nazivom Osnovni zakon Ruske Socijalističke Federativne Sovjetske Republike. Sadrži 90 članaka, podijeljenih u šest cjelina: 1. Deklaracija o pravima radnog i eksploatiranog naroda, 2. osnovna načela, 3. organizacija vlasti, 4. biračko pravo, 5. proračun, 6. grb i zastava RSFSR-a. Deklaraciju o pravima radnog i eksploatiranog naroda, koja je ugrađena u osnove tog Ustava, predložio je Lenjin na zasjedanju Sveruskog centralnog izvršnog komiteta u siječnju 1918., a s određenim izmjenama u odnosu na njegov prvobitni tekst, odobrio ju je Treći sveruski kongres sovjeta također održan u siječnju te godine.

Društveno-politički sustav normiran tim Ustavom RSFSR-a, može se smatrati Lenjinovim modelom diktature proletarijata. U njegovim je temeljnim odredbama naznačeno da je svrha Ustava uspostava diktature proletarijata prijelaznog razdoblja, s ciljem ukidanja klasne eksploatacije i autokratske države, odnosno uspostave socijalizma. Osnova tog sustava bili su sovjeti koji su kao cjelina trebali predstavljati „radničku klasu organiziranu kao država“.[360]

U prosincu 1922. došlo je do stvaranja SSSR-a, stupanjem u savez Ruske SFSR, Ukrajinske SSR, Bjeloruske SSR i Zakavkaske SFSR (Gruzija, Armenija i Azerbajdžan). Te četiri tadašnje republike potpisale su Deklaraciju i Sporazum o uspostavi SSSR-a, koje je odobrio Prvi Svesavezni kongres sovjeta SSSR-a. U proširenom obliku, ta su dva dokumenta činila prvi Ustav SSSR-a, koji je donio Drugi Svesavezni kongres sovjeta 31. siječnja 1924.

[360] O sadržaju tog Ustava, vidjeti opširnije: *1918 Constitution of the Russian Soviet Federated Socialist Republic*, URL: https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1918/article3.htm. Usp. i: *Počeci parlamentarizma i ustavnosti u Rusiji nakon 1905*, URL: http://documents.tips/documents/rusija-eseji-sredeno.html.

Sve republike članice, koje su imale svoje republičke ustave, bile su ih obvezne uskladiti s tim saveznim ustavom. Njegova temeljna načela mogao je mijenjati isključivo Svesavezni kongres sovjeta.

Za razliku od Ustava RSFSR-a iz 1918., taj savezni ustav nije sadržavao Deklaraciju o pravima radnog i eksploatiranog naroda, kao niti odredbe o biračkom pravu i organizaciji lokalne vlasti. Unatoč tome, zadržao je temeljne principe Ustava iz 1918., kao što su određenje saveza kao diktature proletarijata i sovjeti kao osnova cjelokupnog sustava savezne vlasti i vlasti republika članica. Načelo diktature proletarijata i kontinuitet s principima Oktobarske revolucije, naglašeni su u Deklaraciji o uspostavi SSSR-a koja čini njegov prvi dio. Sporazum koji čini njegov drugi dio, sadrži 72 članka (originalni Sporazum iz 1922. sadrži 26 članaka) podijeljena u 11 poglavlja, koji se najvećim dijelom odnose na odredbe o organizaciji savezne vlasti i vlasti republika članica, te o odnosima među njima: 1. ovlasti vrhovnih tijela vlasti, 2. suverena prava republika članica, 3. Svesavezni kongres sovjeta, 4. Svesavezno centralno izvršno vijeće, 5. Prezidijum Svesaveznog centralnog izvršnog vijeća, 6. Svesavezni sovjet narodnih komesara, 7. Svesavezni vrhovni sud, 8. svesavezni narodni komesari, 9. Zajednička državna politička uprava, 10. republike članice, 11. grb, zastava i glavni grad Saveza.[361]

Potaknut unutarnjim i vanjskim prilikama (uspjesi kolektivizacije i industrijalizacije u razdoblju 1928. – 1932., opasnost od fašizma) Staljin je pokrenuo izmjenu Ustava SSSR-a iz 1924., što je trebalo potvrditi „izgradnju socijalističkog sistema gospodarstva i socijalističkog vlasništva“. Prijedlog izmjene ustava prihvaćen je na Sedmom Svesaveznom kongresu sovjeta početkom 1935., a nakon desetodnevnog rada na Osmom izvanrednom Svesaveznom kongresu sovjeta, novi je Ustav SSSR-a jednoglasno prihvaćen 5. prosinca 1936.[362] Ustav sadrži ukupno 146 članaka, podijeljenih u trinaest poglavlja: 1. društveno uređenje; 2. državno uređenje; 3. najviša tijela državne vlasti SSSR-a; 4. najviša tijela vlasti sovjetskih republika; 5. izvršna i upravna tijela vlasti SSSR-a; 6. izvršna i upravna tijela vlasti sovjetskih republika; 7. najviša tijela vlasti autonomnih sovjetskih socijalističkih republika; 8. lokalna tijela vlasti; 9. sudovi i tužiteljstvo; 10. temeljna prava i obveze građana; 11. izborni sustav; 12. grb, zastava, glavni grad; 13. postupak izmjene Ustava. Mogao ga je mijenjati samo Vrhovni sovjet SSSR-a, dvotrećinskom većinom glasova svakog od dvaju domova.

---

[361] O sadržaju tog Ustava, vidjeti opširnije: *The text of the Constitution of the USSR 1924*, URL: http://constitution.sokolniki.com/eng/History/RussianConstitutions/10266.aspx. Usp. i: *Počeci parlamentarizma i ustavnosti u Rusiji nakon 1905*.

[362] *Počeci parlamentarizma i ustavnosti u Rusiji nakon 1905*.

Tim Ustavom, SSSR je bio određen kao socijalistička država radnika i seljaka, u kojoj sva vlast pripada radnome narodu putem sovjeta radničkih deputata. Ti su sovjeti utvrđeni kao osnova političkoga sustava, dok su ekonomskom osnovom utvrđeni socijalistički sustav gospodarstva i socijalističko vlasništvo. SSSR je bio federalna država, stvorena na osnovu dobrovoljnog udruživanja ravnopravnih sovjetskih socijalističkih republika (njih 16).[363]

Svaka od republika članica SSSR-a kao i svaka od autonomnih republika unutar republike članice, imale su svoj ustav, koji je vodio računa o specifičnim pitanjima, ali je morao biti sastavljen u skladu s načelima saveznoga Ustava. Tako je na izvanrednom Sedamnaestom Sveruskom kongresu sovjeta održanom 21. siječnja 1937. donesen novi Ustav RSFSR-a. Sastoji se od 151 članka, podijeljenih u 14 poglavlja: 1. društveno uređenje; 2. državno uređenje; 3. najviša tijela državne vlasti RSFSR-a; 4. tijela državne uprave RSFSR-a; 5. najviša tijela državne vlasti autonomnih sovjetskih socijalističkih republika; 6. tijela državne uprave autonomnih sovjetskih socijalističkih republika; 7. tijela državne vlasti autonomnih oblasti; 8. lokalna tijela državne vlasti; 9. proračun RSFSR-a; 10. sud i državno tužioštvo; 11. osnovna prava i dužnosti građana; 12. izborni sustav; 13. grb, zastava, glavni grad; 14. postupak kod izmjene Ustava. Kao i SSSR, RSFSR je utvrđena kao država radnika i seljaka, u kojoj sva vlast pripada radnom narodu grada i sela kojeg predstavljaju sovjeti radničkih deputata (poslanika radnog naroda).[364]

U prethodno opisanim ustavima, kao i u samom nazivu države, jasno je naznačena njezina socijalistička osnova i federativno uređenje. Dva osnovna načela na kojima je počivala organizacija državne vlasti na svim razinama, od savezne do lokalne, bila su jedinstvo vlasti i demokratski centralizam. Normirano prvim Ustavom RSFSR-a iz 1918. te Ustavom SSSR-a iz 1924., načelo revolucionarnog jedinstva vlasti odgovaralo je tadašnjim revolucionarnim odnosima. Kao antiteza načelu njezine diobe, operativno je provedeno na način da je obavljanje pojedinih funkcija jedinstvene vlasti povjereno različitim državnim tijelima, uz njihovu hijerarhijsku podređenost najvišem predstavničkom tijelu, odnosno najvišem kongresu sovjeta. S obzirom na federativno uređenje, u podjeli funkcija vlasti utvrđena je isključiva nadležnost saveznih tijela, paralelna nadležnost saveznih tijela i tijela saveznih republika, te isključiva nadležnost tijela saveznih republika. Za njihovo obavljanje,

[363] O sadržaju tog Ustava, vidjeti opširnije: *Constitution (Fundamental law) of the Union of Soviet Socialist Republics*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1936/12/05.htm.

[364] Opširnije: HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Ustav (Osnovni zakon) RSFSR s izmjenama i dopunama koje je doneo Vrhovni sovjet RSFSR 16. jula 1938., Izdanje pravničke literature Narodnog komesarijata pravde SSSR-a, 1938., Moskva, kut. 425.

posebno u segmentu izvršnih funkcija, ustrojen je složen sustav saveznih i republičkih tijela, s brojnim varijantama međusobnog horizontalnog i vertikalnog povezivanja, te mogućnostima supstituiranja, delegiranja i subdelegiranja nadležnosti.[365]

Na baziranje ustavnog poretka na vrhovnoj vlasti predstavničkih tijela sovjetskog tipa, ukazivala je i ustavna formulacija o tome da „sva vlast pripada sovjetima".[366] Na istom načelu temeljila se i organizacija vlasti prema Ustavu SSSR-a iz 1936., donekle pojednostavljena u smislu hijerarhijske strukture. Umjesto ranija tri (Svesavezni kongres sovjeta, Svesavezni Centralni izvršni komitet, Prezidijum Svesaveznog Centralnog izvršnog komiteta), sada su u organizaciji najviše vlasti federacije i sovjetskih republika u njezinu sastavu postojala samo dva stupnja (Vrhovni sovjet, Prezidijum Vrhovnog sovjeta). Ustav je i dalje snažno podcrtavao princip supremacije predstavničkih tijela u sustavu jedinstvene vlasti koja se realizira kroz podjelu rada i funkcija.[367] Vrhovni sovjeti (parlamenti), formalno su bili najviša, vrhovna tijela vlasti, a ujedno i isključivi nositelji zakonodavne funkcije vlasti. Predstavljali su najviše sovjete radničkih deputata (poslanika radnog naroda) putem kojih je sva vlast pripadala radnome narodu, te samim time bila jedinstvena, odnosno nedjeljiva. Sve ostale institucije državne vlasti, u teoriji i dalje s velikim ustavnim ovlastima u političkom sustavu, formalno su proizlazile iz njih i bile im odgovorne. No, ustav je istovremeno omogućavao i pojavu stvarne neravnoteže u obavljanju funkcija vlasti u korist izvršnih, a nauštrb predstavničkih tijela (npr. obavljanje funkcija Vrhovnog sovjeta od strane njegova Prezidijuma; izostanak ustavnih odredbi o tome koja se pitanja mogu regulirati isključivo zakonom, a ne i propisima drugih tijela koji nisu imali težinu zakonskih odredbi).

U toj, drugoj fazi razvoja sovjetske ustavnosti, koju obilježava stabilizacija društvenog i pravnog stanja, do izražaja dolazi i princip demokratskog centralizma. Riječ je o organizacijskom principu, koji je primarno bio primijenjen na organizaciju i odnose unutar SKP(b). Na području ustavne organizacije tijela državne vlasti, uključivao je: izbornost svih tijela državne vlasti, većine izvršnih i upravnih tijela te svih sudova; odgovornost nižih tijela prema višim; obaveznost direktiva viših tijela prema nižim; kontrolu „radnog naroda" nad aktivnostima državnih tijela, službenika i posebno poslanika; pravo birača da opozovu bilo kojeg izabranog predstavnika koji nije opravdao povjerenje naroda; punu suglasnost akata nižih državnih tijela aktima viših tijela; ekstenzivni razvoj lokalne inicijative svakog od tijela

[365] Dragan MEDVEDOVIĆ, „Podjela zakonodavne i izvršne funkcije između organa Saveza i saveznih republika po Ustavu SSSR iz 1924. godine", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 35/1985., br. 4, 437.-438.
[366] Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 107.
[367] Isto, 108.

unutar granica njihovih ovlaštenja kako bi se što bolje iskoristili lokalni izvori i mogućnosti; primjenu sustava dualne subordinacije, posebno u radu izvršnih i upravnih tijela, što je, kako zaključuje A. Bačić, bilo od presudne važnosti za osiguravanje harmonične kombinacije lokalnih interesa s interesima države kao cjeline.[368]

Iako su kongresi sovjeta i njihovi centralni izvršni komiteti, odnosno kasnije vrhovni sovjeti i njihovi prezidijumi formalno bili najviša, vrhovna tijela vlasti, u stvarnosti je ona bila u rukama komunističke partije (boljševika), odnosno njezina centralnoga komiteta.[369] Slabost tih i drugih političkih institucija vlasti u korist dominantne uloge komunističke partije bila je najvažnije obilježje toga sustava.[370] To su potvrđivali i sami ustavni tekstovi (čl. 126 Ustava SSSR-a iz 1936.; čl. 130 Ustava RSFSR-a iz 1937.) koji su SKP(b) pozicionirali kao avangardu radnog naroda u razvoju socijalističkog poretka, te rukovodeću jezgru svih društveno-političkih organizacija.[371] Uvrštavanje takvih ideoloških i političkih sadržaja u ustavni tekst bilo je izrazito suprotno tradiciji zapadne ustavnosti.[372] No, treba reći da je i samo poimanje prava i ustava bilo prilagođeno potrebama proleterske države. Ustavu se nije pridavalo značenje akta najviše pravne snage kao temelja pravne države i načela zakonitosti (legaliteta), već se smatralo da ima primarno deklarativno-instruktivni karakter, te da se njime tek naznačuju osnovni okviri organizacije i funkcioniranja proleterske države. Tako je primjerice, G. Gurvič, jedan od suautora i službeni komentator ustava iz 1924. (Osnovy Sovetskoj Konstitucii, Moskva, 1924.), pisao da „proletarijat pri stvaranju Ustava želi samo da u njemu ima dobar i praktičan radni plan".[373]

Na preuzimanje sovjetskih ustavnih odredbi u Ustav FNRJ iz 1946., upućuje sudjelovanje sovjetskih stručnjaka te korištenje sovjetskoga ustava kao radnog materijala u njegovoj pripremi. U izvorima je dokumentirano da je u pripremi nacrta tog ustava vrlo aktivno sudjelovao sovjetski ambasador Ivan V. Sadčikov.[374] Zabilježeno je i da su pojedini članovi ustavotvornih odbora Ustavotvorne skupštine kopiju sovjetskog ustava iz 1936.

---

[368] Isto, 110.
[369] Opširnije npr.: Paul LE BLANC, *Lenin and the Revolutionary Party*, Haymarket Books, Chicago, 2015.
[370] Graeme GILL, *The origins of the Stalinist political system*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990., 24.
[371] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Ustav (osnovni zakon) RSFSR s izmjenama i dopunama koje je doneo Vrhovni Sovjet RSFSR 16. jula 1938., Izdanje pravničke literature narodnog komesarijata pravde SSSR, Moskva, 1938., kut. 425.
[372] Josip MIHALJEVIĆ, *Odnos vlasti i pojedinca u Hrvatskoj od 1958. do 1972.: doktorski rad*, 50.
[373] Dragan MEDVEDOVIĆ, „Podjela zakonodavne i izvršne funkcije između organa Saveza i saveznih republika po Ustavu SSSR iz 1924. godine", 432.
[374] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 68.; Jože PIRJEVEC, *Jugoslavija 1918-1992.*, 164.

donosili sa sobom na odborske sjednice i više puta uspoređivali odredbe u jednom i u drugom ustavnom tekstu.[375] Sovjetski/ruski ustavni tekst korišteni su kao materijali i pri pripremi Ustava NRH iz 1947. Među materijalima o pripremi nacrta ustava, koji uključuju i nekoliko njegovih redakcija s upisanim bilješkama, nalazi se i cjeloviti tekst Ustava RSFSR-a iz 1937. Dajući prijedloge o definiranju nadležnosti Sabora, te uvođenju interpelacije zastupnika, Rade Pribićević pozivao se upravo na taj Ustav RSFSR-a.[376]

Na odredbe Ustava SSSR-a iz 1936. i Ustava RSFSR-a iz 1937., pozivali su se i profesori Pravnoga fakulteta u Zagrebu (Juraj Andrassy, Ferdo Čulinović, Bertold Eisner) predlažući u sklopu javne rasprave određene stilizacije ustavnih odredbi, uključujući i one o definiranju nadležnosti Sabora.[377] Na sovjetski ustav kao uzor ukazivalo se i u načelnoj raspravi o republičkom ustavu na sjednicama Ustavotvornog sabora. Zastupnik Josip Černi, govorio je kako se republički ustav „u svemu oslanja na Ustav FNRJ, Ustav koji je najdemokratičniji i najnapredniji poslije velikog Staljinskog ustava Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika“.[378] Kao posljednji govornik u načelnoj raspravi o nacrtu ustava, to je najslikovitije izrazio Vladimir Nazor, tada predsjednik Prezidijuma Sabora:

> Mračni ustavi i zakonici zavladaše onda kroz vjekove dok se nije razbuktala Francuska revolucija, ta preteća Velike ruske revolucije, koja dade ne samo Sovjetskom Savezu nego i čitavom čovječanstvu plod i uzor: Staljinov ustav. Njegovim tragom ide, prvi u Evropi, ustav federativne naše države i ustavi njezinih republika, među kojima smo i mi. Jest, njegovim tragom, ali nikako kao malena kopija velikog uzora. U našem je ustavu sačuvana naša individualnost; zrcale se u njemu naše materijalne i duhovne potrebe; plod je našeg stradanja.[379]

To je bio izvadak iz njegova ranijeg govora u Skupštini naroda Ustavotvorne skupštine FNRJ, gdje je u raspravi o nacrtu saveznoga ustava govorio na isti način.[380]

Nekoliko godina kasnije, na iskustvima sukoba s Informbiroom, sovjetski utjecaj u pripremi prvoga jugoslavenskoga ustava nastojalo se umanjiti. Sam jugoslavenski ustav istican je kao predložak čije su pojedine odredbe bile prihvaćene i ugrađene u ustavne

---

[375] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 165.
[376] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, kut. 425.
[377] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.4.2.3. Materijali za raspravu nacrta Ustava NRH. Dopis Saveza prosvjetnih radnika Jugoslavije, 28. Sindikalne podružnice, Pravnog fakulteta u Zagrebu, broj 3/1947. od 4. siječnja 1946., kut. 2.
[378] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 149.
[379] Isto, 180.
[380] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Rad Ustavotvorne skupštine“, *Borba*, 19. siječnja 1946., kut. 1820.

tekstove pojedinih azijskih zemalja (npr. Burma, Indija, Indonezija).[381] Povodom desete godišnjice donošenja saveznog ustava, u tekstu u *Vjesniku* (31. siječnja 1956.), Jovan Đorđević je sovjetski utjecaj umanjivao sljedećim obrazloženjima:

> Ustav je utvrdio principe i osnovne odnose u mehanizmu vlasti koji je stvoren u toku socijalističke revolucije. (...) ovaj Ustav je inspiriran tada opšteprihvaćenom teorijom o socijalističkoj državi i njenoj organizaciji, teoriji koja je bila naročito razrađena u sovjetskim ustavima. Ali, naš Ustav nije kopija sovjetske ustavnosti. On je samostalan rad i zakon koji je proizašao iz samostalnosti i originalnosti puta i oblika stvaranja prve socijalističke državnosti u jugoslavenskim uslovima. (...) Koncepcija o federaciji i ceo mehanizam federalnih odnosa u prvom jugoslavenskom Ustavu sadrže niz novih elemenata koji se po doslednosti, realnosti i iskrenosti znatno razlikuju od sličnih odredaba u drugim ustavima saveznih država. (...) Deset godina od donošenja prvog saveznog Ustava ne pretstavlja samo desetgodišnjicu jednog ustavnog zakona već desetgodišnjicu razvitka jedne jedinstvene socijalističke demokratske ustavnosti i zakonitosti.[382]

Osnovu za zaključak o preuzimanju sovjetskih ustavnih rješenja daje i usporedba strukture ustavnih tekstova i njihova sadržaja. Iz usporednog prikaza strukture zaključuje se da su oba ustava obuhvaćala ista osnovna područja normiranja, ali uz znatnije razlike u njihovu redoslijedu, kao i razvrstavanju ustavnih odredbi (cijelih članaka ili pojedinih njihovih stavaka) u različita ustavna poglavlja.

Pojedina poglavlja oblikovana u Ustavu SSSR-a iz 1936., nisu postojala kao zasebna u Ustavu FNRJ iz 1946., već su istovrsne odredbe kao jedan ili više članaka bile uklopljene u neko drugo ustavno poglavlje (cjelinu). Isto je vrijedilo i obratno.

Tako odredbama prvog poglavlja sovjetskoga ustava, odgovaraju odredbe iz drugog i četvrtog poglavlja jugoslavenskog ustava. Drugom poglavlju sovjetskoga ustava odgovaraju odredbe prvog, trećeg i šestog poglavlja jugoslavenskog ustava. Devetom poglavlju sovjetskog ustava odgovaraju trinaesto i četrnaesto poglavlje jugoslavenskog ustava. Odredbe o biračkom pravu, izdvojene u sovjetskom ustavu zasebno (jedanaesto poglavlje), u jugoslavenskom su ustavu obuhvaćene odredbama u cjelinama o narodnoj vlasti (drugo poglavlje, čl. 7) te pravima i dužnostima građana (peto poglavlje, čl. 23). Jednako tako, odredbe sovjetskog ustava o grbu, zastavi i glavnom gradu (dvanaesto poglavlje), u jugoslavenskom su ustavu navedene na samome početku (prvo poglavlje, čl. 3 – 5). Posebno naglašenoj, posljednjoj odredbi sovjetskoga ustava o postupku njegove izmjene (trinaesto

[381] Isto. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Šest godina Ustava FNRJ“, *Borba*, 2. veljače 1952., kut. 1816.
[382] Isto. Članak Jovana Đorđevića „Deset godina saveznog Ustava“, *Vjesnik*, 31. siječnja 1956., kut. 1816.

poglavlje, čl. 146), odgovaraju odredbe iz čl. 72. Ustava FNRJ (sedmo poglavlje o najvišim saveznim tijelima državne vlasti).

Odredbe o odnosima između tijela državne vlasti i tijela državne uprave grupirane u jugoslavenskom ustavu zasebno (petnaesto poglavlje), u sovjetskom ustavu nalaze se kao pojedinačni članci razvrstani u više poglavlja o organizaciji i nadležnosti tih tijela (npr. treće poglavlje, čl. 49 stavak e); peto poglavlje, čl. 69; šesto poglavlje, čl. 82). Odredbama dviju posljednjih cjelina jugoslavenskog ustava (šesnaesto poglavlje o Jugoslavenskoj armiji; treći dio: prelazne i završne odredbe) ne nalazim odgovarajućih odredbi u sovjetskom ustavu.

Sedam područja normiranja, uz određena odstupanja u pojedinačnim odredbama unutar njih, nalazim u oba ustavna teksta (u zagradi uz svako područje normiranja navedeno je prvo odgovarajuće poglavlje u sovjetskom, a zatim u jugoslavenskom ustavnom tekstu): najviša savezna tijela državne vlasti (treće, sedmo); savezna tijela državne uprave (peto, osmo); najviša tijela državne vlasti republika članica (četvrto, deveto); tijela državne uprave republika članica (šesto, deseto); tijela državne vlasti autonomnih republika/pokrajina i oblasti (sedmo, jedanaesto); tijela državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica (osmo, dvanaesto), te prava i dužnosti građana (deseto, peto). Usporedni prikaz strukture tih dvaju ustava sadrži tabela u nastavku.

Tabela 2: Usporedni prikaz strukture Ustava SSSR-a iz 1936. i Ustava FNRJ iz 1946.[383]

Ustav SSSR-a iz 1936.	Ustav FNRJ iz 1946.
	Prvi dio. Osnovna načela
I. Društveno uređenje (čl. 1 – 12)	I. FNRJ (čl. 1 – 5)
II. Državno uređenje (čl. 13 – 29)	II. Narodna vlast (čl. 6 – 8)
III. Najviša tijela državne vlasti SSSR-a (čl. 30 – 56)	III. Osnovna prava naroda i narodnih republika (čl. 9 – 13)
IV. Najviša tijela državne vlasti sovjetskih republika (čl. 57 – 63)	IV. Društveno- ekonomsko uređenje (čl. 14 – 20)
V. Izvršna i upravna tijela vlasti SSSR-a (čl. 64 – 78)	V. Prava i dužnosti građana (čl. 21 – 43)
	Drugi dio. Državno uređenje
VI. Izvršna i upravna tijela vlasti sovjetskih republika (čl. 79 – 88)	VI. FNRJ i narodne republike (čl. 44 – 48)
VII. Najviša tijela vlasti autonomnih sovjetskih socijalističkih republika (čl. 89 – 93)	VII. Najviša savezna tijela državne vlasti (čl. 49 – 76)
VIII. Lokalna tijela državne vlasti (čl. 94 – 101)	VIII. Savezna tijela državne uprave (čl. 77 – 89)
IX. Sudovi i tužiteljstvo (čl. 102 – 117)	IX. Najviša tijela državne vlasti narodnih republika (čl. 90 – 95)
X. Temeljna prava i obveze građana (čl. 118 – 133)	X. Tijela državne uprave narodnih republika (čl. 96 – 102)
XI. Izborni sustav (čl. 134 – 142)	XI. Tijela državne vlasti autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti (čl. 103 – 106)

[383] *Constitution (Fundamental law) of the Union of Soviet Socialist Republics*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1936/12/05.htm.; Ustav FNRJ, SL 10/1946.

Ustav SSSR-a iz 1936.	Ustav FNRJ iz 1946.
XII. Grb, zastava, glavni grad (čl. 143 – 145)	XII. Tijela državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica (čl. 107 – 114)
XIII. Postupak izmjene ustava (čl. 146)	XIII. Narodni sudovi (čl. 115 – 123)
	XIV. Javno tužioštvo (čl. 124 – 128)
	XV. Odnosi između tijela državne vlasti i tijela državne uprave (čl. 129 – 133)
	XVI. Jugoslavenska armija (čl. 134 – 135)
	Treći dio. Prelazne i završne odredbe
	(čl. 136 – 139)

U kontekstu teme rada, posebno me zanimalo na koji su način i u kojoj mjeri preuzeta sovjetska ustavna rješenja o organizaciji države i institucija vlasti. Usporedba koju donosim u tabeli u nastavku pokazuje da su ona bila simetrično preslikana na svim razinama, od savezne do lokalne vlasti. Ustrojen je složen sustav vertikalno i horizontano povezanih tijela kojima je formalno delegirano obavljanje zakonodavnih, izvršnih i upravnih, te sudskih funkcija vlasti. Pritom je po načelu jedinstva vlasti, izrazito naglašena supremacija predstavničkih, parlamentarnih institucija, kao vrhovnih državnih tijela.

Tabela 3: Usporedni prikaz organizacije institucija vlasti prema Ustavu SSSR-a iz 1936., Ustavu FNRJ iz 1946. i Ustavu NRH iz 1947.[384]

Ustavno određenje/ funkcija vlasti	Ustav SSSR-a iz 1936.	Ustav FNRJ iz 1946.	Ustav NRH iz 1947.
Najviša savezna tijela državne vlasti			
Vrhovno tijelo državne vlasti, isključivo zakonodavno tijelo (parlament)	Vrhovni sovjet SSSR-a: 1. Savezni sovjet 2. Sovjet narodnosti	Narodna skupština FNRJ: 1. Savezno vijeće 2. Vijeće naroda	/
„Kolektivni šef države“	Prezidijum Vrhovnog sovjeta SSSR-a	Prezidijum Narodne skupštine FNRJ	/
Savezna tijela državne uprave			
Najviše izvršno i upravno tijelo državne vlasti (vlada)	Sovjet narodnih komesara SSSR-a (SOVNARKOM): - predsjednik - potpredsjednik - svesavezni komesari - savezno-republički komesari - predsjednik Planske komisije SSSR-a - predsjednik Kontrolne komisije SSSR-a - predsjednik Komiteta za poljoprivredne zalihe	Vlada FNRJ: - predsjednik - potpredsjednici - općesavezni ministri - savezno-republikanski ministri - ministri bez resora - predsjednik Savezne planske komisije - predsjednik Savezne kontrolne komisije	/

[384] *Constitution (Fundamental law) of the Union of Soviet Socialist Republics*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1936/12/05.htm.; Ustav FNRJ, SL 10/1946.; Ustav NRH, NN 7/1947.

Ustavno određenje/ funkcija vlasti	Ustav SSSR-a iz 1936.	Ustav FNRJ iz 1946.	Ustav NRH iz 1947.
	- predsjednik Komiteta za umjetnost - predsjednik Komiteta za više obrazovanje		
Najviša tijela državne vlasti republika članica			
Vrhovno tijelo državne vlasti, isključivo zakonodavno tijelo (parlament)	Vrhovni sovjet republike	Narodna skupština republike	Sabor NRH
„Kolektivni šef države“ (nadležnost prema ustavu republike)	Prezidijum vrhovnog sovjeta republike	Prezidijum narodne skupštine republike	Prezidijum Sabora NRH
Tijela državne uprave republika članica			
Najviše izvršno i upravno tijelo državne vlasti u republici (vlada)	Sovjet narodnih komesara republike: - predsjednik - potpredsjednik - predsjednik Državne planske komisije - savezno-republički narodni komesari - republički narodni komesari - predstavnik Komiteta za poljoprivredne zalihe - predsjednik Odbora za umjetnost - opunomoćenici svesaveznih narodnih komesarijata	Vlada republike	Vlada NRH: - predsjednik - jedan ili više potpredsjednika - savezno-republikanski ministri - republikanski ministri - ministri bez resora - predsjednik Planske komisije NRH - predsjednik Kontrolne komisije NRH - opunomoćenici općesaveznih ministarstava
Tijela državne vlasti autonomnih republika / pokrajina i oblasti			
Najviše tijelo državne vlasti autonomne republike/ pokrajine i oblasti	Vrhovni sovjet autonomne republike Prezidijum Vrhovnog sovjeta autonomne republike	Narodna skupština autonomne pokrajine / Oblasni narodni odbor	/
Najviše izvršno i upravno tijelo autonomne republike/ pokrajine i oblasti	Sovjet narodnih komesara autonomne republike	Glavni izvršni odbor autonomne pokrajine / Oblasni izvršni odbor	/
Tijela državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica u republikama			
Predstavnička, najviša tijela državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica	Sovjeti radničkih deputata (poslanika radnog naroda): - naselja (stanice, sela, hutori, auli) - gradova - kotara - okruga - autonomnih oblasti - oblasti - pokrajina	Narodni odbori: - mjesta (sela, manjih gradova) - gradskih rajona - gradova - kotara - okruga - oblasti	Narodni odbori: - mjesta (sela i malih gradova) - gradova - gradskih rajona - kotara - okruga - oblasti
Najviša izvršna i upravna tijela	Izvršni komiteti sovjeta radničkih deputata (poslanika radnog naroda)	Izvršni odbori (osim u manjim selima gdje tu funkciju obavljaju predsjednik i tajnik)	Izvršni odbori (osim u manjim selima gdje tu funkciju obavljaju predsjednik i tajnik)

Ustavno određenje/ funkcija vlasti	Ustav SSSR-a iz 1936.	Ustav FNRJ iz 1946.	Ustav NRH iz 1947.
Sudovi i javno tužioštvo			
Najviše pravosudno tijelo	Vrhovni sud SSSR-a	Vrhovni sud FNRJ	Vrhovni sud NRH
Sudovi	- vrhovni sudovi republika članica - pokrajinski sudovi - oblasni sudovi - sudovi autonomnih republika - sudovi autonomnih oblasti - okružni sudovi - posebni sudovi SSSR-a (prema odluci Vrhovnog sovjeta SSSR-a) - narodni sudovi	- vrhovni sudovi republika - vrhovni sudovi autonomnih pokrajina - okružni sudovi - kotarski sudovi - posebni sudovi za određene vrste sporova (osnivaju se posebnim zakonom) - vojni sudovi	- okružni sudovi - kotarski sudovi - posebni sudovi za određene vrste sporova (osnivaju se posebnim zakonom)
Najviše tijelo nadležno za nadzor nad zakonitošću rada	Svesavezni tužitelj	Javni tužioc FNRJ	Javni tužioc FNRJ neposredno ili preko Javnog tužioca NRH
Tužioštva	- tužioci republika - tužioci pokrajina - tužioci oblasti - tužioci autonomnih republika - tužioci autonomnih oblasti - okružni tužioci - kotarski tužioci - gradski tužioci	- javni tužioci narodnih republika - javni tužioci autonomnih pokrajina - javni tužioci autonomnih oblasti - javni tužioci oblasti - javi tužioci okruga - javni tužioci kotara - vojni tužioc Jugoslovenske armije - ostali vojni tužioci	- javni tužioc oblasti - javni tužioc okruga - javni tužioc kotara - javni tužioc grada (gradskog rajona)

Uvodno sam naznačio da između sovjetskog i jugoslavenskog ustavnog teksta postoje određene sadržajne razlike. Opseg rada ne dozvoljava da opisujem sve pojedinačne odredbe oba ustavna teksta, unutar svih područja normiranja. Ograničio sam se na one koje smatram bitnim za razumijevanje postavljene teme, a dijelom sam ih već naznačio i ranije u poglavlju.

Za razliku od jugoslavenskog, u sovjetskom ustavu jasno je deklarirana socijalistička osnovna društveno-političkog uređenja. To je između ostaloga, bilo naznačeno u imenu države, te prvom članku ustava koji je SSSR utvrđivao kao „socijalističku državu radnika i seljaka“. Za razliku od SSSR-a koji je predstavljao socijalističku državu „u pravom smislu riječi“, „narodne demokracije“, među kojima je bila i Jugoslavija/Hrvatska, prema tada opće usvojenoj koncepciji, predstavljale su etatističke organizacije prijelaznoga karaktera.[385]

Time se mogu objasniti i razlike u ustavnim odredbama o osnovama društveno-ekonomskog sustava. U sovjetskom ustavu ta je osnova bilo socijalističko vlasništvo. U

[385] Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 194.

ustavnom tekstu (čl. 4) se navodi da su socijalističko gospodarstvo i socijalističko vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju, kao ekonomska osnova, rezultat likvidacije kapitalističkoga sustava, ukidanja privatnoga vlasništva, te ukidanja eksploatacije čovjeka nad čovjekom.

U jugoslavenskom ustavu, prisutna je dvojnost te osnove, na način da je uz državno vlasništvo nad svim važnijim resursima (revolucionarni etatizam), zadržano i privatno vlasništvo. Tim su ustavom (čl. 14) sredstava za proizvodnju utvrđena kao „općenarodna imovina, to jest imovina u rukama države, ili imovina narodnih zadružnih organizacija, ili imovina privatnih fizičkih i pravnih lica". Pritom je (čl. 16) državna imovina određena kao „glavni oslonac države u razvitku narodne privrede", te je stavljena pod posebnu zaštitu države. Daljnjim ustavnim odredbama (čl. 18), zajamčeni su „privatno vlasništvo i privatna poduzimljivost u privredi", te pravo nasljeđivanja privatnoga vlasništva, ali sa bitnim ograničenjima. Deklarirano je da „nitko ne smije upotrebljavati pravo privatnog vlasništva na štetu narodne zajednice", te je zabranjeno postojanje privatnih „monopolističkih organizacija". Veliki zemljišni posjedi uopće nisu mogli biti u privatnom vlasništvu, a zakonom se određivao maksimum onih koji su to mogli biti. Ustavom je bilo normirano i pravo države, koja je ona široko primjenjivala, da na temelju zakona ograniči ili eksproprira privatno vlasništvo, odnosno nacionalizira pojedine privredne grane ili poduzeća, „ako to traži opći interes". Opisane ustavne razlike, Jovan Stefanović obrazlagao je time što u vrijeme donošenja Ustava FNRJ 1946., socijalističko društveno-ekonomsko uređenje u Jugoslaviji još nije bilo potpuno ostvareno, a „Ustav nije i ne može biti formulacija programa, koji treba tek ostvariti".[386]

Unatoč ustavnim jamstvima o privatnome vlasništvu, prema tempu u procesu razvlašćivanja (trajao je od sredine 1945. do početka 1949.) i iskorjenjivanja privatnoga vlasništva, Jugoslavija je, kako primjećuje H. Matković, prednjačila u usporedbi s drugim tadašnjim istočnoeuropskim državama u kojima je po sovjetskom uzoru bila uspostavljena komunistička vlast.[387] Tu je bio prisutan snažan ideološki motiv. Prema do tada prihvaćenim postavkama u komunističkom pokretu, osnovno je bilo ukinuti privatno vlasništvo kao temelj kapitalizma, a njegovim pretvaranjem u državno smatralo se da započinje socijalistička transformacija društva.[388] Za KPJ/KPH, sitno privatno vlasništvo činilo je široku osnovu za pojavu kapitalizma, a samim time i za kontrarevoluciju.[389]

---

[386] Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, 431.
[387] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, 287.
[388] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 328.
[389] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 224.

Kao što sam već opisao, za razliku od SKP(b) u sovjetskom ustavu, KPJ/KPH jugoslavenskim/hrvatskim ustavom nije potvrđena kao vodeća snaga društva, iako je to u stvarnosti bila.[390] Na kraju ovog pregleda treba ponovno naglasiti da opisane sadržajne razlike u ustavima, nisu rezultirale suštinskim razlikama u državnoj praksi. Javno deklarirane, formalno demokratske odredbe ustavnih tekstova, bile su zavjese iza kojih su se prikrivale snažno centralizirane države, jednopartijske diktature na čelu sa Staljinom, odnosno Titom.

2.4. Obilježja jugoslavenskog/hrvatskog političkog sustava

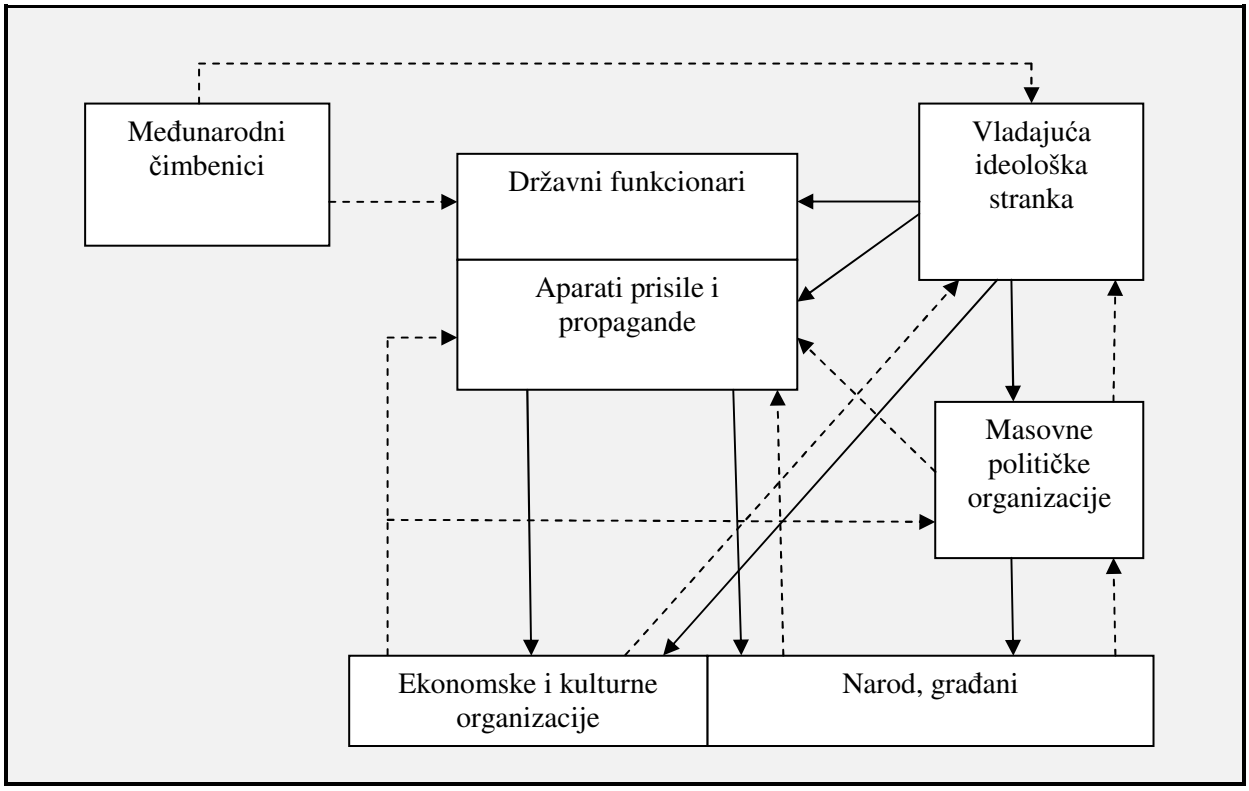
U ovom poglavlju, primjenom Biličićeva modela političkog sustava, analiziram obilježja jugoslavenskog/hrvatskog sustava vlasti u prvim poslijeratnim godinama. Na postavkama Charlesa de Montesquiea, Talcotta Parsonsa, Davida Eastona, Gabriela Almonda i drugih teoretičara, Mijo Biličić konstruirao je model političkog sustava, u nekoliko oblika koji su razvrstani na sustave s nekontroliranom i jedinstvenom, te sustave s kontroliranom i podijeljenom moći. Dva oblika s nekontroliranom i jedinstvenom moći čine autokratski i totalitarni sustavi, a četiri oblika s kontroliranom i podijeljenom moći čine razni aspekti demokratskog sustava.[391]

Model autokratskog političkog sustava Biličić je odredio kao onaj „analitičkog karaktera s realnim subjektima moći“. Karakterizira ga državna struktura na čelu s autokratom, koja ima nadmoć u mnogim područjima života, ali dosta toga ostaje izvan državnog dohvata zbog niske razine komunikacije i slabe djelotvornosti aparata. Birači, ako postoje, imaju mali utjecaj na državnu politiku, te su najčešće podanički usmjereni, slabo informirani i manipulirani. Veći utjecaj na autokrata i državni aparat imaju velike novčarske, trgovačke, vjerske i informativne organizacije.[392]

Model totalitarnog političkog sustava, u usporedbi s autokratskim, karakteriziraju razvijenija sredstva vladanja te veće korištenje ideološke propagande i manipulacije. Njegovo je osnovno obilježje da nadmoćna politička organizacija (stranka) vlada društvom preko postavljenih državnih funkcionara i izvršnog aparata, ali i preko masovnih političkih organizacija te preko nadzora i utjecaja koji obavlja u privrednim organizacijama i

[390] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 68.
[391] Mijo BILIČIĆ, „Model političkog sustava“, *Informatologia*, 40/2007., br. 2., 78.
[392] Isto, 84.

teritorijalnim zajednicama, kao i među biračima. Na taj način, vladajuća stranka zajedno s državom prodire u sve segmente društva i postavlja vodeće ljude i ciljeve (slika 1).[393]



Slika 1: Model totalitarnoga političkog sustava (izvor: M. Biličić)[394]

Model demokratskog političkog sustava sastoji se od državne strukture na koju utječu čimbenici iz okruženja (političke stranke, udruge, interesne skupine i javno mišljenje), a država djeluje na društveno okruženje preko *policy-funkcija* svojih tijela i agencija, te na druge načine. Odgovara mu model državne strukture, koncipirane prema strukturi i funkcioniranju parlamentarnog sustava, u kojem državna tijela imaju podijeljena područja djelovanja i ovlasti, te raspolažu mehanizmima međusobne kontrole.[395]

Takva određenja daje i Linda Cernak, također naglašavajući bitnu razliku između autoritarnih i totalitarnih političkih sustava. U autoritarnom političkom sustavu, država ne diktira i ne kontrolira sve aspekte života, niti postoji isključiva državna ideologija. Može koristiti represivne mjere kontrole nad građanima, ali ne kontrolira sve aspekte njihova života,

[393] Isto.
[394] Preuzeto iz: Mijo BILIČIĆ, „Model političkog sustava“, 84.
[395] Isto, 85.-88.

kao što je to u totalitarnim političkim sustavima.[396] Drugim riječima, nepolitički odnosi (obitelj, kultura, religija, znanost, umjetnost, mediji, šport i dr.) u načelu ostaju autonomni, dok se u totalitarizmu ukida svaka autonomna aktivnost, politički pluralizam, slobode, pravni poredak i društveni odnosi.[397] Obilježja totalitarizma su „državna kontrola gospodarskih aktivnosti, represija tajne policije, uporaba političke propagande radi manipulacije javnosti, podržavljenje institucija civilnog društva i potpuna kontrola nad njima i posebna 'revolucionarna' ideologija koja prožima cjelokupni javni život i legitimizira takvu vlast“.[398]

Prema opisanim obilježjima, jugoslavenski/hrvatski komunistički sustav vlasti u prvim poslijeratnim godinama, svrstavam u Biličićev model totalitarnog političkog sustava. U okvirima teme, obrazloženje temeljim na formalnim i stvarnim mehanizmima vladavine i institucijama državne vlasti jugoslavenskog/hrvatskog političkog sustava, te strukturama i procesima kroz koje oni uzajamno djeluju sa širim društvom. Uspoređujem ga i sa drugim oblicima političkog sustava, posebno onim utemeljenim na demokratskim i liberalnim vrijednostima (jednakost, političko predstavništvo, vlast većine na osnovi kompromisa i konsenzusa, pristanak onih kojima se vlada, narodni suverenitet; sloboda, vladavina zakona, poštovanje slobode i prava pojedinca).[399] Određenje tog političkog sustava kao totalitarnog, otvara dodatno istraživačko pitanje totalitarnog potencijala državnih, među njima i parlamentarnih institucija vlasti. O tome će više riječi biti u nastavu rada, posebno u poglavljima o zakonodavnoj djelatnosti Sabora, te odnosu vlasti i građana.

Slijedi opis jugoslavenskog/hrvatskog političkog sustava prema prikazanom modelu. Dominantna i u stvarnosti jedina vladajuća snaga bila je KPJ/KPH. Njezina je ideologija, na kojoj je počivao cijeli ustavno-pravni poredak, u prvim poslijeratnim godinama bila primarno oblikovana prema sovjetskom ideološkom modelu, uz preuzimanje ideja općeg ideološkog sustava komunističkog pokreta. Od sukoba s Informbiroom 1948., postepeno se potiskuje, odnosno negira sovjetski ideološki utjecaj, veći se naglasak stavlja na opće ideje komunističkog pokreta uz „povratak klasicima marksizma“, te se kroz zaokret prema traženju „vlastitog puta u socijalizam“ javljaju određene jugoslavenske ideološke posebnosti. Prema tome, SSSR i druge europske „narodne demokracije“ uspostavljene u poratnom razdoblju,

---

[396] Linda CERNAK, *Totalitarianism*, ABDO Publishing Company, North Mankato, Minnesota, 2011., 12.
[397] „Totalitarizam“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=61903.
[398] „Totalitarizam“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/49008/.
[399] Pero MALDINI, „Postkomunizam i postdemokracija: kriza demokracije i mjerila demokratičnosti“, u: *Demokracija i potdemokracija* (ur. Anđelko Milardović, Nikolina Jožanc), Pan liber – Institut za europske i globalizacijske studije, Zagreb, 2013., 229.

možemo odrediti kao ključne međunarodne čimbenike koji su utjecali na oblikovanje jugoslavenskog/hrvatskog ideološkog i ustavnopravnog modela u tom razdoblju.

U tim je godinama, sve do Šestog kongresa KPJ u studenome 1952., partija zadržala konspirativni način djelovanja. Direktive i politike usvajane na njezinim tijelima, u javnosti su deklarirane i provođene putem masovnih organizacija (narodna fronta, sindikati, omladina) i tijela državne vlasti svih razina (parlamentarne institucije, vlade, narodni odbori), kao partijskih transmisija. Najviši partijski, istovremeno su bili i najviši funkcionari u masovnim organizacijama i tijelima državne vlasti, što je također doprinosilo potpunoj isprepletenosti partijske i državne strukture. U Izvještaju CK o radu između Prvog i Drugog kongresa KPH, podnesenom na Drugom kongresu KPH 1948., u vezi toga je istaknuto:

> Činjenica da se tako veliki broj članova Partije i njezinih kandidata nalazi na raznim odgovornim dužnostima kako u narodnoj vlasti tako i u privredi, najbolja je garancija za pravilno funkcionisanje organa narodne vlasti, naše privrede i za brzo otklanjanje svih slabosti koje se još uvijek pojavljuju u radu tih organa. (...) danas Narodna fronta broji 1,822.753 člana, a sindikat 406.025 što predstavlja ogromnu organizovanu snagu čiji rad usmjeruje naša Partija. Bez tako snažnih transmisija kao što je Fronta, Sindikat, i ostale masovne organizacije, naša Partija ne bi mogla sa uspjehom provoditi svoju liniju u širokim redovima radnih masa. (...) Obezbjediti aktivnost masovnih organizacija na rješavanju najvažnijih problema koji stoje danas pred narodnim vlastima, osposobiti organe narodne vlasti da što samostalnije pod rukovodstvom Partije vrše svoje funkcije to je danas osnovni zadatak koji stoji pred partijskom organizacijom. (...) Kod raspodjele kadrova nastojalo se da raspored odgovara osnovnim zadacima koji su stajali pred Partijom. Ti zadaci sastojali su se u prvom redu u tome, da se osiguraju kadrovi za organizaciju državnog aparata i za potrebe naše privrede. (...) Takav raspored kadra omogućuje našoj partiji da u danom času čvrsto drži glavne pozicije u svojim rukama.[400]

Glavna masovna organizacija bila je Narodna fronta te je formalno ona, a ne partija organizirala izbore, predlagala kandidate za izborna predstavnička tijela, kontrolirala vlasti i slično.[401] Istovremeno je organizirala i društveni život, od masovnog opismenjavanja i večernjih škola do formiranja radnih brigada i dobrovoljnog rada na obnovi zemlje.[402] Ulogu sindikata u Hrvatskoj u prvim poratnim godinama istražio je Z. Radelić, objasnivši da je „KPJ reducirala ulogu sindikata i pretvorila ga u paradržavnu organizaciju nametnuvši mu

[400] HR-HDA-1220. CK SKH. Drugi kongres KPH 1948. Izvještaj CK o radu između Prvog i Drugog kongresa KPH (dijelovi organizacionog izvještaja Antuna Bibera za Drugi kongres KPH), kut. 2.
[401] Katarina SPEHNJAK, „Narodni front Jugoslavije (SSRNJ – razvoj, programsko-teorijske osnove i procesi u društvenoj praksi 1945-1983)“, *Povijesni prilozi*, 3/1984., 9.-82.; Katarina SPEHNJAK, „Organiziranost i oblici djelovanja Narodnog fronta Hrvatske 1945-1953. godine“, *Povijesni prilozi*, 6/1987., 1.-57.; Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda: Narodna fronta u politici i kulturi Hrvatske 1945. – 1952*.
[402] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 215.-216.

produktivističku ulogu u obnovi i proizvodnji".[403] Iako su komunisti naglašavali da će ciljevi sindikalnog rada biti pomoć u izgradnji novog društva i zaštiti zaposlenika, opći interesi potpuno su zasjenili zastupanje posebnih interesa članstva, te je djelatnost karakteristična za predratne revolucionarne sindikate odbačena ili reducirana. Ipak, svojom ulogom u opskrbi članova hranom, odjećom i obućom, sindikat je pomogao u bržoj normalizaciji stanja, a od njega je KPJ očekivala i velik doprinos u masovnom prosvjećivanju zaposlenih.[404] Omladinske su organizacije u poslijeratnim godinama odigrale veliku ulogu u odgoju i usmjeravanju mladih prema zadanoj partijskoj političkoj liniji. Djelovale su na svim razinama društva gdje je bilo mladih (škole, Sveučilište, tvornice i druge proizvodne organizacije, selo) s ciljem njihovog što većeg uključivanja u procese koje je provodila Vlada te odgoja u duhu socijalizma.[405]

U održavanju poretka, posebno je značajnu ulogu imao propagandni, kontrolni i represivni aparat. Pri CK KPJ već je u srpnju 1945. osnovano Odjeljenje za agitaciju i propagandu (Agitprop) u svrhu kontrole i usmjeravanja cjelokupnog intelektualnog stvaralaštva, od književnosti i umjetnosti do školstva i novinstva.[406] Istovrsna tijela formirana su i u partijskim komitetima republika, kotareva i gradskih rajona.[407] Na taj je način, u poratnoj Jugoslaviji i Hrvatskoj Agitprop stajao u središtu oblikovanja „javnosti", iako, kako zaključuje K. Spehnjak, javnost i javno mnijenje u tradicionalnom smislu ne postoje.[408] Partijski je Agitprop bio posebno aktivan i uoči održavanja izbora za predstavnička tijela, koristeći razne metode s ciljem mobilizacije širokih masa za izlazak na izbore i glasanje za kandidate Narodne fronte (sastanci i konferencije, svečanosti i manifestacije, propagandni letci, izborne parole, karikature „političkih neprijatelja").[409] O razgranatosti tog aparata, govori podatak da je već 1947. u Hrvatskoj u Agitpropu djelovalo stotinjak ljudi, a 1950. njih čak šesto.[410]

---

[403] Zdenko RADELIĆ, *Sindikat i radništvo u Hrvatskoj (1945.-1950.)*, 214.
[404] Isto, 213.-214.
[405] Tatjana ŠARIĆ, *Položaj i uloga omladine i omladinskih organizacija u FH/NRH 1945.-1954.*, 345.
[406] Usp. npr.: Zlata KNEZOVIĆ, „Boljševizacija i ideologizacija hrvatske kulture i umjetnosti (1948.)", *Časopis za suvremenu povijest*, 26/1994., br. 1, 47.-63.; Suzana LEČEK, „Likovna umjetnost u društvenom životu Hrvatske 1945 – 1947.", *Časopis za suvremenu povijest*, 22/1990., br. 1-2, 131.-156.; Tatjana ŠARIĆ, „Djelovanje Agitpropa prema književnom radu i izdavaštvu u NRH, 1945-1952.", *RADOVI – Zavod za hrvatsku povijest*, 42/2010., 387.-424.
[407] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 240.
[408] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 98.
[409] Opširnije u: HR-HDA-1220. CK SKH. Izborna komisija. 2. Izbori za Ustavotvorni sabor NRH (1946-1947). Okružnica Agitpropa CK KPH od 20. rujna 1946., kut. 1.
[410] Tatjana ŠARIĆ, „Djelovanje Agitropa prema književnom radu i izdavaštvu u NRH, 1945-1952.", 390.

U sustavu upravljanja privredom i privrednim organizacijama, značajnu je ulogu imalo osnivanje savezne, te republičkih planskih i kontrolnih komisija. Kontrolne su komisije trebale brinuti o poboljšanju rada svih tijela državne uprave, njihovih ustanova i poduzeća, te pravilnom izvršavanju državnih propisa. Imale su pravo pregledavati njihovo cjelokupno poslovanje.[411]

Bitno obilježje tog razdoblja su i represivne administrativne mjere u svim segmentima života. Znatno su pooštrene nakon sukoba s Informbiroom, što se prvenstveno odrazilo na uspostavljanje logora za uhapšene pristaše Rezolucije Informbiroa.[412] Okosnicu represivnog aparata činile su sigurnosno-obavještajne službe. Naredbom od 13. svibnja 1944. osnovano je Odjeljenje zaštite naroda – Ozna.[413] Nakon donošenja Ustava FNRJ 31. siječnja 1946., započeo je proces razdvajanja na civilne i vojne službe, završen reorganizacijom od 13. ožujka te godine i ustrojavanjem novih službi: Kontraobavještajna služba JA (Kos), Vojnoobavještajna služba (Vos), Služba za istraživanje i dokumentaciju Saveznog ministarstva vanjskih poslova (Sid), a preostali dijelovi Ozne objedinjeni su u novoosnovanu Upravu državne bezbednosti (Udba). Udbe su bile organizirane i u pojedinim republikama i autonomnim pokrajina, ali bez ovlasti za izravni izvještajni rad u inozemstvu. Kako zaključuje G. Akrap, jugoslavenski izvještajno-sigurnosni sustav u potpunosti je bio u funkciji ostvarenja od političko-vojnog vrha postavljenih ciljeva i zadaća koji su bili 'na liniji Partije'. Bio je snažno centralizirani sustav čije se ishodište nalazilo u samom vrhu Partije. Posjedovao je izvršno-represivne ovlasti (protjerivanje, iseljavanje, preseljavanje, podnošenje prijava, uhićivanje, zatvaranje, mučenje, likvidiranje), te ustrojavao i razvijao ustrojbene jedinice zadužene za organizirano eliminiranje (likvidiranje) svih protivnika sustava („Partije, Revolucije i tekovina NOB“). U skladu s tim vođena je i kadrovska politika, prema kojoj se Ozna/Udba popunjavala Partiji najodanijim kadrom.[414]

---

[411] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 233.; Opširnije: Rješenje o osnivanju Kontrolne komisije pri Predsjedništvu Vlade, NN 9/1946.; Odluka o osnivanju Kontrolne komisije, NN 20/1946.; Ukaz o osnivanju Kontrolne komisije Narodne Republike Hrvatske, NN 59/1946.

[412] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 250.

[413] O ulozi Ozne i tamo navedenoj literaturi, vidjeti opširnije: Zdenko RADELIĆ, „Uloga Ozne u preuzimanju vlasti u Hrvatskoj 1945.“, u: *1945. – Razdjelnica hrvatske povijesti: zbornik radova sa znanstvenog skupa održanog u Hrvatskom institutu za povijest od 5. do 6. svibnja 2005.* (ur. Nada Kisić Kolanović, Mario Jareb, Katarina Spehnjak), Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2006., 97.-122.; Zdenko RADELIĆ, „Ozna u Hrvatskoj 1944.-1946.: skica temeljnih značajki“, u: *Iz hrvatske povijesti 20. stoljeća – Iz hrvaške zgodovine 20. stoletja* (ur. Iskra Iveljić, Stjepan Matković, Žarko Lazarević), Inštitut za novejšo zgodovino, Ljubljana, 2012., 59.-77.; Zdenko RADELIĆ, „KPJ i sigurnosno-obavještajni sustav u Hrvatskoj (1941.-1951.)“, *Historijski zbornik*, 68/2015., br. 1, 73.-105.

[414] Gordan AKRAP, *Kardinal Stepinac u dokumentima Gestapa i OZN-e*, Udruga sv. Jurja – Glas Koncila – Laser plus, Zagreb, 2016., 59.-63.; O tome vidjeti opširnije: Zdenko RADELIĆ, „KPJ i sigurnosno-obavještajni sustav u Hrvatskoj (1941.-1951.)“, *Historijski zbornik*, 68/2015., br. 1, 73.-105.

U tadašnjim partijskim dokumentima, o tim se je tijelima govorilo kao o tijelima za zaštitu zakonitosti, negirajući nehumana obilježja njihova djelovanja. U referatu *Za dalje jačanje pravosuđa i zakonitosti*, održanom na četvrtom plenumu CK KPJ u lipnju 1951., A. Ranković govorio je o zatvorima kao „radilištima socijalističke izgradnje, gdje je zatvorenicima, pored korisnog fizičkog rada, omogućen i kulturno-prosvjetni život". Humanost u postupanju vidio je „u tome što je svakom onom koji uvidi svoju zabludu omogućeno da i pre isteka kazne bude pušten".[415] U tom referatu, koji se u literaturi smatra režimskom (partijskom) kritikom dotadašnjeg rada službi unutrašnjih poslova i pravosudnog aparata, govorio je o prekomjernim neopravdanim uhićenjima, neopravdanima u smislu da su po završetku istrage osobe bile puštane iz istražnog zatvora, odnosno nisu bile dalje sudski procesuirane i osuđivane. Pozivajući se na podatke saveznog Javnog tužioštva i Ministarstva unutrašnjih poslova FNRJ, iznio je podatke da je tijekom 1949., od ukupnog broja uhićenja koje je provela Udba, njih 47% bilo neopravdanih. Prema izvještajima republičkih tužilaštava, takvih neopravdanih postupaka bilo je u Bosni i Hercegovini 51%, Crnoj Gori 47%, Makedoniji 36%, Sloveniji 39% i Srbiji 40%. Postotak za Hrvatsku u izvještaju nije naveden, te za usporedbu navodim podatak za 1950., iz Izvještaja Org. instruktorske uprave CK KPH o radu upravnih tijela vlasti na provođenju zakonitosti. Prema tom izvještaju, Udba je u Hrvatskoj u 1950. uhitila 1144 osobe, od kojih je njih 513 bilo optuženo i pokrenut je sudski postupak, što je činilo 40% od ukupnog broja optuženih za politički kriminal.[416] Ranković je zaključio da ti podatci pokazuju „da mnogi organi UDB-e hapšenje ljudi smatraju kao vrlo jednostavnu stvar, a ne polaze od toga da ono može ostaviti izvesnu ljagu na dotičnom čoveku kao građaninu nove Jugoslavije, a s druge strane kompromitovati socijalističku zakonitost".[417] Iako izneseno u formi kritike, navedeno ilustrira kolika je s jedne strane bila tadašnja moć KPJ i Udbe, a s druge strane kolika je bila osobna nesigurnost i realna opasnost od kaznenog progona s ciljem zaštite „socijalističke zakonitosti" u bilo kojem trenutku. Pritom se ne smije zanemariti činjenicu da su ustavno-pravni okvir na osnovu kojeg su ta tijela djelovala, a pojedinci bili procesuirani i „dokazivana im krivnja", u konačnici, makar i samo formalno, usvajala i proglašavala državna tijela vlasti (parlamentarne institucije, vlade).

---

[415] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Četvrti plenum Centralnog komiteta Komunističke partije Jugoslavije. Za dalje jačanje pravosuđa i zakonitosti", *Borba*, 4. lipnja 1951., kut. 1817.

[416] HR-HDA-1220. CK SKH. Komisija za izgradnju narodne vlasti. 3. Provođenje zakonitosti i pravosuđe, Izvještaj Org. instruktorske uprave CK KPH od 28. veljače 1951., kut. 1.

[417] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Četvrti plenum Centralnog komiteta Komunističke partije Jugoslavije. Za dalje jačanje pravosuđa i zakonitosti", *Borba*, 4. lipnja 1951., kut. 1817.

Prethodnu analizu dopunjujem usporedbom obilježja jugoslavenskog/hrvatskog političkog sustava s pojedinim obilježjima parlamentarizma odnosno parlamentarne demokracije. U suvremenoj političkoj i ustavnopravnoj teoriji, pod tim se pojmom podrazumijeva „sustav vlasti u kojem je, temeljeći se na načelu narodnog suvereniteta, predstavničke vladavine i diobe vlasti, parlament nositelj zakonodavne vlasti u državi i predstavničko tijelo građana koje je izabrano općim i jednakim biračkim pravom na naposrednim slobodnim višestranačkim izborima“.[418] A. Milardović određuje ga kao „predstavnički sustav vladanja u čijem je središtu parlament kao predstavničko tijelo naroda i izraz narodnoga suvereniteta, posredno izraženoga preko narodnih zastupnika“.[419] B. Smerdel pojmom parlamentarizam u širem smislu označava „sustav razvijene parlamentarne prakse, odnosno sustav predstavničke vladavine u kojem se na općim, slobodnim i višestranačkim izborima izražava narodni suverenitet“.[420] Prema modelu M. Rangus, parlamentarizmom se može smatrati onaj predstavnički politički sustav razvijen nakon Drugog svjetskog rata, koji s pozicije predstavničkog, parlamentarnog tijela, uključuje sljedećih pet sastavnica: oblikovanje i donošenje politika, izvor za nadzor nad izvršnom vlasti, stranački pluralizam, demokratsko predstavništvo i širi demokratski društveni okvir.[421] Pasi Ihalainen, Cornelia Ilie i Kari Palonen kao osnovna obilježja parlamentarizma i „idealnog tipa parlamenta“ koja ga razlikuju od drugih tipova parlamentarnih institucija, određuju sljedeće četiri sastavnice: rasprava i odlučivanje o suprotstavljenim stavovima u parlamentu (debatni parlament), predstavništvo građana u parlamentu (preko zastupnika izabranih na redovnim, slobodnim i transparentnim izborima), odgovornost vlade prema parlamentu te njegova samostalnost.[422]

U odnosu na prethodna obilježja parlamentarne demokracije, kao bitan element jugoslavenskog/hrvatskog političkog sustava, koji ide u prilog njegovu određenju kao totalitarnog, izdvajam nepostojanje stranačkog pluralizma, odnosno onemogućavanje slobode izražavanja drugačijeg političkog mišljenja u odnosu na zadanu partijsku liniju. Drugi važan aspekt su izbori za predstavnička tijela, koji po svojim obilježjima nisu bili demokratski, te se prema tome, izabrana tijela (Narodna skupština FNRJ, Sabor, druge republičke skupštine, narodni odbori) ne može smatrati demokratskim predstavništvima.

---

[418] Smiljko SOKOL, „Prijepori oko hrvatskog parlamentarizma“, *Politička misao*, 30/1993., br. 4, 25.
[419] Anđelko MILARDOVIĆ, *Uvod u politologiju*, Sveučilište sjever VŽ/KC, Koprivnica, 2014., 139.
[420] Sanja BARIĆ, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, 9.
[421] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 44.
[422] Opširnije: Pasi IHALAINEN, Cornelia ILIE, Kari PALONEN, „Parliament as a Conceptual Nexus“, u: *Parliament and Parliamentarism. A Comparative History of a European Concept* (ur. Pasi Ihalainen, Cornelia Ilie, Kari Palonen), Berghahn Books, New York – Oxford, 2016., 1.-16.

Predsjedništvo Privremene narodne skupštine DFJ je 25. kolovoza 1945. proglasilo Zakon o udruženjima, zborovima i javnim skupovima, kojim je „u cilju razvijanja političke, kulturne i društvene aktivnosti narodnih masa“ građanima DFJ zajamčeno „pravo udruživanja u politička, kulturna, naučna, tehnička, fiskulturna i druga udruženja“. Zakonom je bilo dozvoljeno osnivanje političkih udruženja (stranaka) s djelokrugom rada na teritoriju pojedinih autonomnih oblasti, federalnih jedinica ili na saveznoj razini. Prijave o osnivanju odnosno obnovi rada podnosile su se za prve dvije skupine republičkim, a za savezni djelokrug, saveznom Ministarstvu unutrašnjih poslova.[423] Te su odredbe potvrđene i kasnijim ustavnim odredbama (čl. 27 Ustava FNRJ; čl. 28 Ustava NRH), kojima su formalno zajamčeni „sloboda štampe, govora, udruživanja, zborova, javnih skupova i manifestacija“.

Na osnovu opisanog zakona, do kraja 1945. i tijekom 1946., savezno je Ministarstvo unutrašnjih poslova odobrilo obnovu rada više političkih stranaka (Demokratska stranka prema prijavi Milana Grola, Narodna radikalna stranka prema prijavi Miloša M. Trifunovića, Jugoslavenska republikanska demokratska stranka prema prijavi Jaše M. Prodanovića, Socijalistička stranka Jugoslavije prema prijavi Milorada Belića, Socijal-demokratska partija Jugoslavije prema prijavi Nedjeljka S. Divca, Narodna seljačka stranka).[424] Pitanje prijave obnove rada stranke prema tom zakonu, pojavilo se i u okviru HSS-a, koji je, kako zaključuje Z. Radelić, bio jedina realna politička građanska snaga u Hrvatskoj koja je u poratnom razdoblju mogla ugroziti ili oslabiti položaj komunista. O tome se razgovaralo na dva sastanka užeg kruga funkcionara stranke, te na konferenciji prvaka HSS-a održanoj 15. studenoga 1945. u Zagrebu. Inicijativa je zastala, a vjerojatno i prekinuta nakon uhićenja Karla Žunjevića 13. siječnja 1946., koji je obavljao funkciju koja je tada bila posve identična s funkcijom tajnika stranke.[425] Sama KPJ nije zatražila niti je imala rješenje državnih tijela za svoje djelovanje. Kao što sam naveo, nastavila je s konspirativnim radom, a u javnosti je djelovala preko Narodne fronte.[426] Rješenje o odobrenju osnivanja i rada Narodnog fronta Jugoslavije, savezno je Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo 3. listopada 1945.[427]

---

[423] Opširnije: Zakon o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima, SL 65/1945.
[424] Rješenje o odobrenju obnove rada Demokratske stranke, NN 37/1945., SL 73/1945.; Rješenje o odobrenju obnove rada Narodne radikalne stranke, NN 50/1945., SL 78/1945.; Rješenje o odobrenju obnove rada Jugoslavenske republikanske demokratske stranke, NN 68/1945., SL 86/1945.; Rješenje o odobrenju obnove rada Socijalističke stranke Jugoslavije, NN 75/1945., SL 88/1945.; Rješenje o odobrenju rada Socijal-demokratske partije Jugoslavije, NN 95/1945., SL 97/1945.; Rješenje o odobrenju rada Narodne seljačke stranke od 2. rujna 1946., SL 78/1946.
[425] Opširnije: Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941.-1950.*, 93.-100.
[426] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, 277.
[427] Rješenje o odobrenju osnivanja i rada Narodnog fronta Jugoslavije, SL 77/1945.

Iako nije zakonski zabranila rad političkih stranaka, KPJ/KPH ih je na razne načine gušila izvanzakonskim sredstvima, te onemogućila njihovo stvarno javno političko djelovanje.[428] Svako iznošenje suprotnih političkih stajališta, u skladu s partijskom revolucionarnom ideologijom, karakterizirano je kao napad na „narodnu demokraciju“ i pokušaj vraćanja starog poretka.[429]

Stranački pluralizam, odnosno pluralizam politikâ formalno je postojao u Privremenoj narodnoj vladi DFJ i Privremenoj narodnoj skupštini DFJ, ustrojenim u duhu Sporazuma Tito – Šubašić. Dana 7. ožujka 1945. najprije je formirana jedinstvena jugoslavenska vlada na čelu s Josipom Brozom Titom kao predsjednikom. Građanski političari koji su ušli u Vladu (Milan Grol kao potpredsjednik, Sava Kosanović kao ministar informacija, Ivan Šubašić kao ministar vanjskih poslova i Juraj Šutej kao ministar bez portfelja), bili su u manjini i nisu imali nikakve mogućnosti da ugroze komunističku prevlast.[430]

Na svojem Trećem zasjedanju održanom 10. kolovoza 1945., AVNOJ se pretvorio u Privremenu narodnu skupštinu DFJ. Ona je istovremeno proširena sa 119 poslanika (37 iz skupine zastupnika izabranih na izborima 1938., 69 po sporazumu s političkim strankama i grupama, 13 zastupnika iz reda uglednih pojedinaca) te je imala ukupno 464 zastupnika.[431] Na taj su način u rad Privremene narodne skupštine kooptirani zastupnici Demokratske stranke, HSS-a, Saveza zemljoradnika, Samostalne demokratske stranke, Republikanske stranke (Jaše Prodanovića) te Narodne seljačke stranke (D. Jovanovića).[432] Formirale se se dvije skupine: većinski Klub narodnih poslanika Narodnog fronta Jugoslavije i manjinska, tzv. Demokratska grupa pod vodstvom Milana Grola.

Nakon izbora za Ustavotvornu skupštinu DFJ u jesen 1945., na kojima Udružena opozicija nije sudjelovala zbog onemogućavanja u vođenju izborne kampanje, te su snage uglavnom nestale s javne političke scene. Svi izabrani poslanici bili su članovi Narodne fronte. No, unutar nje, zbog nezadovoljstva dominantnom ulogom Komunističke partije i neostvarenom težnjom vodstva seljačkih stranaka i grupa za podjelom vlasti s KPJ, oblikovala se tzv. frontovska opozicija pod vodstvom Dragoljuba Jovanovića. Te opozicijske aktivnosti

---

[428] O ukidanju višestranačja, vidjeti opširnije: Zdenko RADELIĆ, „Rat, država, nacija i revolucija: bitne pretpostavke komunističke represije u Hrvatskoj“, u: *Represija i zločini komunističkog režima u Hrvatskoj: zbornik radova sa znanstvenog skupa održanog u palači Matice hrvatske 10. svibnja 2011.* (gl. ur. Romana Horvat, ur. izd. Zorislav Lukić), Matica hrvatska, Zagreb, 2012., 21.-49.

[429] Npr.: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Novi demokratski zakon moćno oružje u rukama naroda“, *Naprijed*, 1. rujna 1945., kut. 1820.

[430] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, 268.-269.

[431] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941.-1950.*, 52.

[432] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 41.

suzbijene su 1947. akcijom vlasti kroz sudski proces protiv D. Jovanovića i inž. F. Gažija zbog obavljanja „izdajničke djelatnosti“.[433] Nakon toga, više se ne može govoriti o organiziranom opozicijskom djelovanju u radu Narodne skupštine FNRJ, a sve do 1950., odnosno do novih izbora, kritički stav prema vladinoj politici zadržao je uglavnom samo Imro Filaković, pripadnik HRSS-a, zastupnik izbornog kotara Donji Miholjac – Valpovo.[434]

Ovakva struktura otvarala je prostor za rasprave oko različitih političkih rješenja, inače uobičajene u radu demokratskih građanskih parlamentarnih institucija. Da ih je bilo i u radu savezne Privremene narodne skupštine i kasnije Narodne skupštine FNRJ, potvrđuju dostupni arhivski izvori, ponajprije stenografski zapisnici sjednica tih tijela. Veći broj zakona nije bio usvojen jednoglasno. Kao primjere, navest ću Zakon o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu koji je usvojen sa 370 glasova za i 16 glasova protiv (22. kolovoza 1945.), Zakon o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima usvojen sa 353 glasa za i 12 protiv (25. kolovoza 1945.), Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države usvojen sa 326 glasova za i 8 glasova protiv (25. kolovoza 1945.), te Zakon o uređenju narodnih sudova usvojen sa 313 glasova za i 11 glasova protiv (26. kolovoza 1945.).[435]

Osim kroz rasprave na sjednicama skupštine, manjina je svoje neslaganje s pojedinim zakonskim prijedlozima izražavala i kroz podnošenje izdvojenih izvještaja o radu u Zakonodavnom odboru, pri čemu je ukazivala i na nedemokratska obilježja odredbi pojedinih zakonskih prijedloga. Unatoč tome, u stvarnosti nije mogla imati bitniji učinak i ugroziti skupštinsku većinu u normiranju „revolucionarne zakonitosti“. Za razliku od savezne skupštine, u radu Sabora takvog opozicijskog djelovanja nije bilo.

Ustavni su tekstovi (čl. 23 Ustava FNRJ; čl. 24 Ustava NRH) deklarirali načela slobodnog, općeg, jednakog i neposrednog biračkog prava i tajnog glasanja. Svi građani „bez razlike spola, narodnosti, rase, vjeroispovijesti, stupnja obrazovanja i mjesta stanovanja“, koji su navršili 18 godina, imali su pravo birati i biti birani u sva tijela državne vlasti. To se je pravo odnosilo i na osobe u redovima Jugoslavenske armije. Bivši borci NOV i partizanskih odreda Jugoslavije imali su to pravo bez obzira na godine starosti. Biračko pravo nisu imale

[433] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941.-1950*., 118.
[434] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 41.
[435] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Sedmi sastanak Privremene narodne skupštine. Skupština je usvojila Zakon o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu“, *Borb*a, 23. kolovoza 1945.; Članak „Skupština je izglasala Zakon o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima. Nastavak diskusije po prijedlogu Zakona o štampi“, *Borba*, 26. kolovoza 1945., kut. 1820.; ČULINOVIĆ, Ferdo. *Stvaranje nove jugoslavenske države*, 260.

osobe pod skrbništvom, osobe kojima je ono oduzeto osudom za vrijeme trajanja osude, te osobe koje bi izgubile to pravo na temelju zakona.[436]

Na takav način biračko je pravo utvrđeno još ranije u Deklaraciji o osnovnim pravima naroda i građana Demokratske Hrvatske iz svibnja 1944.[437] Na isti su način odredbe o biračkom pravu bile utvrđene u saveznom Zakonu o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu (Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda) i Zakonu o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor.[438] Razlika između ta dva izborna zakona koju treba naglasiti, bila je ta da je dopunama saveznog zakona bila predviđena kutija bez oznake liste i kandidata.[439] Prema izvještaju koji je V. Bakarić po povratku iz Beograda podnio na sjednici CK KPH 30. listopada 1945., takva je izmjena izbornog zakona bila potaknuta pritiskom SAD-a (uz prijetnju prekidom diplomatskih odnosa s Jugoslavijom), da se izbori u Jugoslaviji odgode i da se sklopi novi sporazum Tito-Šubašić. CK KPJ je donio odluku da se izbori ipak održe, ali je „izmišljena još jedna glasačka kutija t.j. kutija za apstinente“. Ta je kutija trebala pokazivati demokratičnost izbora, odnosno biti alternativa izostanku oporbe i nepostojanju drugih izbornih lista.[440]

Novi izborni zakoni doneseni su 1950., uoči izbora zastupnika Narodne skupštine FNRJ i Sabora novog saziva. Prvo je u siječnju te godine donesen savezni Zakon o izboru narodnih zastupnika za Narodnu skupštinu FNRJ (Savezno vijeće i Vijeće naroda), a zatim 11. rujna i Zakon o izboru narodnih zastupnika za Sabor.[441] Izmjene u odnosu na ranije izborne zakone, bile su odredbe o isključivo pojedinačnim kandidaturama i postavljanju kutija bez liste (u hrvatskom izbornom zakonu do tada ta odredba nije postojala). Izborni zakoni nisu dopuštali udruživanje kandidata, niti glasanje na osnovu potvrde o biračkom pravu na drugom biračkom mjestu.[442] Novost u odnosu na prijašnje zakone bila je i mogućnost opozivanja već potvrđenih kandidata.[443]

---

[436] Ustav FNRJ, SL 10/1946.; Ustav NRH, NN 7/1947.
[437] Čl. 7 Deklaracije o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske, NN 2/1945.
[438] Čl. 1 Zakona o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu (Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda), NN 17/1945., SL 63/1945.; Čl. 1 Zakona o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor, NN 116/1946.
[439] Zakon o dopuni Zakona o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu (Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda), NN 62/1945. i SL 83/1945.
[440] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 134.
[441] Zakon o izboru narodnih zastupnika za Narodnu skupštinu FNRJ (Savezno vijeće i Vijeće naroda), SL 6/1950.; Zakon o izboru narodnih zastupnika za Sabor NRH, NN 48/1950.
[442] O mogućnosti udruživanja dvaju ili više kandidata iste izborne jedinice prema ranijem izbornom zakonodavstvu, vidjeti opširnije u poglavlju 3.3.2. Izbori za Ustavotvorni sabor.
[443] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 152.

Osim navedenih, biračko je pravo bilo ograničeno dodatnim odredbama općeg Zakona o biračkim spiskovima od 10. kolovoza 1945., s dopunama od 5. srpnja 1946.[444] Cilj je bio onemogućiti izbornu, a time i širu političku participaciju (biračko pravo uključivalo je pravo biranja/glasanja, ali i pravo biti izabran) političara predratne Jugoslavije, te svih „neprijatelja" novoga režima, koji su to opredjeljene pokazali bilo kojim oblikom suradnje sa dotadašnjim režimom. Tako prema čl. 4 pročišćenog teksta Zakona, biračko pravo nisu imali ministri koji su sudjelovali u vladama predratne Jugoslavije od 6. siječnja 1929. do 5. veljače 1939., osobe pod skrbništvom, kao i osobe koje su sudskom presudom osuđene na gubitak nacionalne časti ili na gubitak političkih prava/biračkog prava (za vrijeme trajanja presude).

U skupini osoba koje nisu imale biračko pravo zbog njihove suradnje s prijašnjim režimom, odnosno djelovanja protiv NOB, navedeni su: pripadnici vojnih formacija koji su se borili protiv NOV Jugoslavije; članovi Kulturbunda, talijanskih i drugih okupatorskih organizacija uključujući i članove njihovih obitelji koji nisu mogli dokazati da su radili u korist NOB-a; aktivni funkcioneri i istaknuti članovi kvislinških organizacija i pojedinci koji su se obilježili takvim radom; osobe koje su bile u političko-policijskoj službi okupatora i kvislinga; osobe koje su vojnim i drugim sredstvima pomagale dotadašnji režim.[445]

Prema podatcima koje je Republička izborna komisija Hrvatske 4. listopada 1945. dostavila Saveznoj izbornoj komisiji u Beogradu, u vezi s organizacijom izbora za Ustavotvornu skupštinu, konačni broj glasača u Hrvatskoj tada je bio 2 140 544 (od toga u vojsci njih 169 180), a osoba bez biračkog prava (isključenih birača) bilo je 105 201 ili 4,91%.[446] Gubitak biračkog prava uveden zakonom iz 1945., postojao je sve do 1951., kada je u kaznenom zakonodavstvu formulirano njegovo ograničavanje, a ne gubljenje. U međuvremenu, novim je tumačenjima zakona iz 1947. i 1948., otvorena mogućnost (vrlo općenita s obzirom na neimenovanog arbitra) ponovnog stjecanja tog prava, na osnovu iskazanog patriotskog ponašanja kao što su dobrovoljni rad na obnovi zemlje ili pohvala mjera nove vlasti.[447]

Prema prethodno opisanim izbornim pravilima, na izborima za Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine DFJ, bile su potvrđene samo kandidatske liste

[444] Zakon o biračkim spiskovima, NN 11/1945. i SL 59/1945.; Zakon o potvrdi i izmjenama Zakona o biračkim spiskovima, SL 58/1946.
[445] Čl. 4 Zakona o potvrdi i izmjenama Zakona o biračkim spiskovima, SL 58/1946.
[446] HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Spisi prema urudžbenom zapisniku, 1945. Spis 139/45 od 4. listopada 1945., kut. 1.
[447] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 142.

Narodnog fronta Jugoslavije.[448] Pritom treba napomenuti da je za izbore za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine, uz potvrđenu listu Narodnog fronta Jugoslavije s nositeljem Josipom Brozom Titom, bila prijavljena i Savezna kandidatska lista Radnog fronta s nositeljem Hadži-Todorom Dimitrijevićem. Tu je kandidatsku listu Savezna izborna komisija odbila, a Vrhovni sud DFJ odbacio kao neosnovanu potom podnesenu žalbu.[449] Na izborima za Ustavotvorni sabor svi potvrđeni kandidati bili su kandidati Narodnog fronta, međusobno udruženi u svakom izbornom kotaru odnosno izbornoj jedinici.[450] Za razliku od saveznih izbora, na izborima za Ustavotvorni sabor nije bilo mogućnosti glasanja u kutiju bez liste.[451] Samo liste Narodne fronte bile su istaknute i na izborima za Narodnu skupštinu FNRJ i Sabor održanim 1950.[452] U svakoj izbornoj jedinici u pravilu je bio istaknut jedan kandidat Narodne fronte i kutija bez liste (na izborima za Sabor iznimka je bio Izborni kotar grad Đakovo gdje su se natjecala dva kandidata: Vojko Seleš i Ivan Vondraček).[453] Provođeni na opisani način, ti su izbori, „devedeset devet postotna demokracija“, imali ulogu i formu plebiscita. Kao dio legitimacijskog procesa, bili su dodatak već uspostavljenoj „demokraciji“ i imali ulogu potvrđivanja već definiranih političkih ciljeva i vrijednosti.[454]

Tako su ustavi sa odredbama koje su naširoko normirale zaštitu građanskih sloboda i demokratsko državno uređenje kao ustavne kategorije (čl. 43 Ustava FNRJ; čl. 44 Ustava NRH), bili političke deklaracije bez značajnijeg stvarnog učinka u praksi. Stoga ih se u klasifikaciji Karla Loewensteina s pravom naziva semantičkim, odnosno ustavima samo prema nazivu.[455]

---

[448] Rješenje – savezna lista Narodnog fronta Jugoslavije za izbor narodnih poslanika u Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine, SL 83/1945.; Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih poslanika za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine 11. novembra 1945., SL 92/1945.; Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine, SL 92/1945.

[449] Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih poslanika za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine 11. novembra 1945., 26. studenoga 1945., SL 92/1945.

[450] Objava potvrđenih kandidata za izbor narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor, 30. listopada 1946., NN 133/1946.

[451] Izvještaj Republikanske izborne komisije o izborima za Ustavotvorni sabor, NN 137/1946.

[452] Objava Savezne izborne komisije o potvrdi kandidatskih lista za izbore narodnih zastupnika Vijeća naroda narodne skupštine FNRJ na dan 26. ožujka 1950., SL 14/1950; Objava Savezne izborne komisije o potvrdi kandidatura za izbore narodnih zastupnika Saveznog vijeća narodne skupštine FNRJ na dan 26. ožujka 1950., SL 15/1950.; Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Vijeće naroda Narodne skupštine FNRJ održanim 26. ožujka 1950., SL 26/1950.; Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ održanim 26. ožujka 1950., SL 26/1950.

[453] Izvještaj Izborne komisije NRH o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Sabor NRH održanim 5. studenoga 1950. godine, NN 59/1950.

[454] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 127.

[455] Josip MIHALJEVIĆ, *Odnos vlasti i pojedinca u Hrvatskoj od 1958. do 1972.: doktorski rad*, 45.

2.5. Skupštinski sustav

Na kraju ovoga poglavlja obradit ću pitanje svrstavanja komunističkih sustava vlasti, a među njima i jugoslavenskog/hrvatskog, u skupštinske sustave kao posebnu skupinu predstavničkih političkih sustava.[456] Riječ je o klasifikaciji s obzirom na način organizacije državne vlasti i uspostavljene odnose (ustavno-pravne, u praksi) između tijela državne vlasti, posebno onih političke vlasti (zakonodavna i izvršna tijela). Za određenje političkog sustava kao skupštinskog, ključna su dva načela. Prvo je načelo jedinstva državne vlasti sjedinjene u predstavničkom tijelu (skupštini), čije sam određenje i osnovna obilježja prema sovjetskim te jugoslavenskim/hrvatskim ustavima već opisao. Iz njega proizlazi drugo načelo o vrhovnom položaju (supremaciji) najvišeg predstavničkog tijela u odnosu na sva ostala državna tijela kojima je povjereno obavljanje određenih funkcija te jedinstvene državne vlasti. Jedno od ključnih elemenata te supremacije je ovisnost i podređenost izvršne funkcije vlasti zakonodavnoj.[457] Pojmovno, određenje takvog političkog sustava kao skupštinskog, proizlazi iz pojma *skupština* (engl. *assembly*, fr. *Assemblée*, njem. *Versammlung*) kojim se najčešće označava predstavničko tijelo kao institucija pomoću koje se ostvaruje koncept jedinstva vlasti.

S obzirom na način organizacije vlasti, skupštinski sustav predstavlja svojevrsnu antitezu parlamentarnom sustavu vlasti.[458] Osnovna su načela parlamentarnog sustava vlasti, organiziranog prema načelu njezine diobe, jednakost zakonodavne i izvršne vlasti, suradnja između tih dviju vlasti, postojanje uzajamne mogućnosti nadzora i utjecaja jedne vlasti na drugu, te stabilna funkcija državnog poglavara koji ima manja, uglavnom protokolarna prava.[459]

Kako je zaključio S. Sokol, građanska ustavno-pravna teorija, koja načelo podjele vlasti ističe kao jedan od uvjeta političke demokracije, prema primjeni načela jedinstva vlasti i skupštinskoga sustava najvećim se dijelom odnosi vrijednosno negativno. Takav odnos proizlazi iz njihova vezivanja uz organizaciju vlasti radničke klase odnosno socijalističkog

---

[456] J. Sruk upućuje i na druge nazive za skupštinski sustav kao što su konventski sustav, direktorijalni sustav ili sustav zavisne egzekutive, napominjući da je riječ o manje preciznim pojmovima ili pak onima koji označavaju konkretni slučaj ostvarivanja tog sustava u praksi. Opširnije: Josip SRUK, *Delegatski skupštinski sistem*, 14.

[457] „Skupštinski sustav“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=56525.

[458] Usp.: Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 35.

[459] Smiljko SOKOL, „Polupredsjednički sustav i parlamentarizam“, *Politička misao*, 29/1992., br. 3, 6.; „Parlamentarizam“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=46733.

društva.[460] Međutim, skupštinski sustav, odnosno jedinstvo vlasti kao načelo njezine organizacije, nisu isključivo obilježje komunističkih država, kako bi se iz prethodnog moglo zaključiti. Kao načelo organizacije vlasti prisutan je i u demokratskim poretcima. Takav primjer je Švicarska Konfederacija, gdje je Ustavom iz 1848. federalni politički sustav organiziran po načelu jedinstva vlasti.[461] Od tada se je švicarski sustav vlasti i federalizam razvijao bez značajnijih promjena samog načina funkcioniranja države, iako je 1874. došlo do sveobuhvatne revizije kojom su ovlasti Konfederacije proširene nauštrb kantona. Godine 1999., taj je ustav ažuriran i jasnije kodificiran, bez promjena u formalnoj organizaciji i sustavu vlasti.[462] Prema modelima demokracije koje Arend Lijphart tematizira u svojoj analizi podijeljenih društava, takav se švicarski sustav vlasti u literaturi označava i kao konsocijacijska, odnosno konsenzusna demokracija.[463]

S obzirom na (ne)demokratska obilježja državnih poredaka u kojima su primijenjeni, opće je prihvaćena podjela skupštinskih sustava u dvije skupine: skupštinski sustavi u građanskim i skupštinski sustavi u „socijalističkim demokracijama".[464] S obzirom na konkretne slučajeve pojave u praksi, određuju se i pojmovima francusko-švicarski, te socijalistički tip skupštinskoga sustava.[465] Naime, uz prethodno izloženi švicarski, u ustavno-pravnoj i politološkoj literaturi u građanske se skupštinske sustave svrstavaju vladavina Konventa u Francuskoj 1792. – 1795. (smatra se prvim slučajem primjene skupštinskog sustava u suvremenom smislu), kao i politički sustav u Francuskoj u vrijeme građanske revolucije 1848.[466] U okvirima „socijalističke demokracije", u skupštinske sustave svrstavaju se Pariška komuna iz 1871., te sovjetski, jugoslavenski i politički sustavi drugih europskih

---

[460] Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade", 230.

[461] Opširnije: *Federal Constitution of the Swiss Confederation*, URL: https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201506140000/101.pdf.; Ivan PEPIĆ, „Švicarsko Federalno vijeće i inicijativa od 9. lipnja 2013.", *Političke analize*, 5/2014., br. 17, 64.-68.; Ivan PEPIĆ, Višeslav RAOS, „Komparacija konsocijacijske i centrifugalne demokracije: Švicarska i Bosna i Hercegovina", *Politička misao*, 52/2015., br. 3, 105.-129.

[462] Ivan PEPIĆ, Višeslav RAOS, „Komparacija konsocijacijske i centrifugalne demokracije: Švicarska i Bosna i Hercegovina", 111.

[463] Konsocijacijsku, odnosno konsenzusnu demokraciju obilježavaju četiri osnovne karakteristike: 1. velika koalicija koja jamči da u institucijama koje donose i provode važne odluke postoji šira koalicija kako bi bili predstavljeni svi segmenti društva; 2. veto kao element koji omogućuje manjinskim skupinama zaštitu vitalnih interesa u slučaju prijetnje nadglasavanjem od većinskih skupina; 3. princip proporcionalnosti koji svim skupinama jamči proporcionalnu predstavljenost; 4. autonomija segmenata i federalizam, koji svim skupinama jamče samostalno odlučivanje o njihovim interesima koji se na više razine prenose s nižih, uglavnom oslikavajući princip teritorijalnosti. Opširnije: Ivan PEPIĆ, Višeslav RAOS, „Komparacija konsocijacijske i centrifugalne demokracije: Švicarska i Bosna i Hercegovina", 105.-106., 108.

[464] Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade", 219.

[465] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 36.

[466] Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade", 220., 223.

narodnih demokracija uspostavljenih nakon Drugog svjetskog rata.[467] Postoje i drugačije, iako ne bitnije različite podjele. Tako ih primjerice, prema „nacionalno-geografskom kriteriju“, J. Sruk dijeli na konventski, sovjetski, jugoslavenski, švicarski i komunalni.[468]

U domaćoj ustavno-pravnoj teoriji, svojevrsni je opći model skupštinskoga sustava najcjelovitije definirao Smiljko Sokol. Pored toga, polazeći od specifičnosti do kojih u odnosu na takav opći model dolazi u ostvarivanju u praksi, utvrdio je klasifikaciju od šest osnovnih oblika skupštinskoga sustava. Taj model i klasifikaciju smatram relevantnom za analizu jugoslavenskog/hrvatskog političkog sustava, te ih detaljnije opisujem u nastavku.[469]

U definiranju općeg modela skupštinskoga sustava, S. Sokol polazi od zajedničkog obilježja koje formalno imaju svi skupštinski sustavi. To je obilježje određeni stupanj materijalno-funkcionalne i organizacijske supremacije skupštine unutar cjelovitoga sustava organizacije državne vlasti.[470] Materijalno-funkcionalna supremacija podrazumijeva nadležnost skupštine da utvrđuje smjernice unutarnje i vanjske politike, te njezino isključivo pravo, odnosno monopol obavljanja zakonodavne funkcije. To uključuje i njezino pravo da donosi privredne planove i proračune. Pritom najviše izvršno tijelo ne smije raspolagati ovlaštenjem da donosi uredbe sa zakonskom snagom. Organizacijska i funkcionalna podređenost izvršnih tijela skupštini, kao druga bitna sastavnica takvog općeg modela, znači da izvršno tijelo iz nje proizlazi, tj. da ona bira njegove članove, koji su joj politički odgovorni. Kao mehanizme sankcioniranja, skupština ima pravo opozvati pojedine članove ili raspustiti cijelo izvršno tijelo. Funkcionalna podređenost izvršnog tijela skupštini ostvaruje se ako skupština određuje okvire njegove djelatnosti i ima pravo nadzora nad cjelokupnim njegovim radom. Primarno se to odnosi na nadzor nad zakonitošću svih akata izvršnog tijela te pravo njihova ukidanja u slučaju suprotnosti sa zakonom ili prekoračenja nadležnosti izvršnog tijela. Drugi aspekt je pravo skupštine da ispituje svrsishodnost akata izvršnog tijela, što je oblik političke kontrole kroz koji skupština izražava premoć njene volje kao najvišeg tijela državne vlasti i potpunu prema njoj funkcionalnu podređenost izvršnog tijela. Daljnji aspekti funkcionalne podređenosti su pravo skupštine da daje načelne i obvezne smjernice za rad izvršnog tijela, njeno pravo da provodi ankete o radu izvršnog tijela, te pravo postavljanja

[467] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 21., 34.-35.; Usp. i: Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade“, 233.-235.
[468] Josip SRUK, *Delegatski skupštinski sistem*, 35.
[469] Za analizu sam koristio dva rada: Smiljko SOKOL, „Načelo skupštinske vlade prema novom Ustavu SFRJ i SRH“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 24/1974., br. 2-3, 187.-198.; Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade“, 217.-239.
[470] Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade“, 217.-218.

zastupničkih pitanja i interpelacija u vezi s radom rukovodećih funkcionara pojedinih izvršnih resora i najvišeg izvršnog tijela u cjelini. Opći model skupštinskog sustava određuje se i kroz ograničenja, odnosno prava koja izvršno tijelo nikako ne bi smjelo imati u odnosu prema skupštini. To znači da izvršno tijelo ne raspolaže pravom akcije prema radu i organizaciji skupštine, koja mora biti organizacijski i funkcionalno potpuno nezavisna. Izvršno tijelo ne smije imati pravo raspuštanja skupštine, niti pravo zakonodavne sankcije ili suspenzivnog veta na njezine akte. Pored toga, izvan same skupštine ne smije biti ustanovljena kontrola materijalne ustavnosti njezinih akata.[471]

Na osnovu tako definiranog općeg modela, S. Sokol utvrđuje daljnju podjelu na više mogućih oblika ili tipova. Oni predstavljaju različite načine ostvarivanja tog općeg modela u konkretnim državama s obzirom na više čimbenika: ustavno-pravnu regulaciju, funkcioniranje vlasti u stvarnosti (praksi), društveno-ekonomsku osnovu (uređenje) i institucionalne karakteristike (hijerarhijska struktura institucija, njihovi odnosi). Unutar građanskih političkih sustava razlikuje revolucionarni, liberalni i prividni skupštinski sustav, a unutar socijalističkih političkih sustava, revolucionarni, prividni i razvijeni skupštinski sustav.[472]

U vezi s organizacijom vlasti komunističke Jugoslavije, S. Sokol zaključuje da je ona u cijelom razdoblju postojanja izražavala osnovne karakteristike skupštinskog sustava (institucionalno-pravno i u praksi), na način da se je on postepeno razvijao i mijenjao, od revolucionarnog (od ustroja AVNOJ-a do donošenja Ustava iz 1946.) preko prividnog, do razvijenog skupštinskog sustava. Politički sustav normiran Ustavom FNRJ iz 1946. i pratećim republičkim ustavima, svrstava u prividni skupštinski sustav, pri čemu on u odnosu na cijelo komunističko razdoblje najviše odstupa od općeg modela skupštinskoga sustava. Najdosljedniju primjenu skupštinskoga sustava, odnosno njegov razvijeni oblik, predstavlja politički sustav normiran Ustavom SFRJ iz 1974. (njegova bitna karakteristika je uvođenje delegatskoga sustava) koji se ustavno-pravno i u praksi počeo oblikovati po donošenju Ustavnoga zakona iz 1953.[473] Politički sustav analiziranog razdoblja, kao prividni skupštinski sustav, odredio je i A. Bačić.[474]

Skupštinski sustav, kao pojam kojim se određivao oblik organizacije vlasti u komunističkoj Jugoslaviji, koristili su i tadašnji političari. Osvrnut ću se na izlaganja Edvarda Kardelja, koji je, kako sam već naglasio, imao ključnu ulogu u oblikovanju jugoslavenskog

[471] Isto, 218.-219.
[472] Opširnije: Isto, 219.-238.
[473] Isto, 235.-236.
[474] Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 199.

ustavno-pravnog sustava. O organizaciji vlasti, dosljednije prema načelima skupštinskoga sustava, govorio je u obrazloženju prijedloga saveznog Ustavnog zakona iz 1953. Govoreći o Ustavu FNRJ iz 1946. i na njemu uspostavljenom političkom sistemu, ukazao je na dominantu ulogu koju su u praksi imala izvršna i upravna tijela:

> Naš dosadašnji ustav je također u osnovi i po općoj tendenciji polazio od načela jedinstva vlasti, ali je s obzirom na uslove i potrebe prve revolucionarne faze ipak omogućavao veliko ovlaštenje i veliku samostalnost upravnih organa. (…) Novi društveni odnosi (…) zahtijevaju čvršće i dosljednije povezivanje i, 'zakonodavne i izvršne funkcije' i svođenje funkcije uprave u načelu na položaj administracije u pravom smislu te riječi.

U dijelu izlaganja o novom državnom uređenju i Saveznoj narodnoj skupštini, opširno je obrazlagao njezin „centralni položaj u organizaciji vlasti federacije“, koji se temeljio na njezinim isključivim pravima (donošenje saveznih zakona, imenovanje i razrješenje najvažnijih saveznih tijela, utvrđivanje saveznog društvenog plana i budžeta, utvrđivanje smjernica vanjske i privredne politike, te mjera unutarnje politike u okviru prava federacije, donošenje deklaracija i rezolucija u pitanjima iz nadležnosti federacije), ali i prava da daje preporuke za rad državnih tijela, samoupravnih ustanova i proizvodnih organizacija, te da odlučuje o provođenju referenduma. Njezin „politički autoritet“ Kardelj je obrazlagao i njezinim ustrojstvom, odnosno uvođenjem Vijeća proizvođača, kao potpuno novog oblika predstavničkoga tijela. Izrazom promijenjene društvene strukture označio je i ukidanje dotadašnjih prezidijuma, vlada i ministarstava. Prema novim ustavnim rješenjima, izvršne poslove iz nadležnosti federacije skupština povjerava predsjedniku republike i Saveznom izvršnom vijeću kao svojim izvršnim tijelima, koja iz nje proizlaze i odgovaraju joj. Oni, obrazložio je dalje Kardelj, obavljaju samo one poslove koji spadaju u „političku izvršnu funkciju koja je određena i ograničena kako ustavom i zakonom tako i stalnim međusobnim odnosima skupštine, s jedne strane, predsjednika republike, saveznog izvršnog vijeća, s druge strane“.[475] Savezno izvršno vijeće, po njegovim pravima i položaju, odredio je kao neposredno, izvršno tijelo skupštine, „jednu vrstu političkog izvršnog odbora skupštine“. Osnivanje Saveznog izvršnog vijeća označio je kao približavanje skupštinskom sustavu, te kao prvi korak prebacivanja svih izvršnih funkcija na skupštinu. Nije isključio niti mogućnost

[475] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Obrazloženje prijedloga Ustavnog zakona o društvenim i političkim osnovama FNRJ i saveznim organima vlasti – podnio je potpredsjednik Savezne vlade drug Edvard Kardelj“, *Slobodna Dalmacija*, 13. siječnja 1953., kut. 1820.; Usp. i: Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 206.

da će „u doglednoj budućnosti“ ulogu Saveznog izvršnog vijeća preuzeti odbori Narodne skupštine koji bi neposredno obavljali izvršnu vlast u njezino ime.[476]

O promijenjenoj ulozi savezne Narodne skupštine u kontekstu odredbi Ustava SFRJ iz 1963., kao ne samo isključivom zakonodavnom tijelu, već kao stvarnom kreatoru javnih politika, pisao je Kardelj 1970-ih u raspravi *Neka pitanja skupštinskog i izbornog sistema*. Ulogu skupštine u sustavu vlasti opisao je na sljedeći način:

> Iz društvene uloge koju Ustav određuje Saveznoj skupštini potpuno jasno proizlazi da njen najvažniji zadatak nije u formalnom potvrđivanju ili odbijanju predloga, zakona i drugih akata koje podnose političko izvršni organi. Ako bi naša Skupština imala da se sastaje samo zato da diskutuje ili glasa za ili protiv takvih predloga, njena bi društvena uloga bila veoma mala i ona čak ne bi mnogo doprinela da se poboljša kvalitet predloga. (...) Naime, u našoj dosadašnjoj praksi izgrađen je demokratski i veoma efikasan način pripremanja predloga za Skupštinu. Kada takav predlog dođe pred Skupštinu, on je, u stvari, već toliko pretresan da je razumljivo što se skupštinski postupak često svede na prosto usvajanje, pogotovo kada su u pitanju propisi izrazito stručne prirode. (...) Prava uloga naše Skupštine ne sastoji se samo u tome da prima predloge zakona i da kontroliše političko izvršne i upravne organe, već da bude odgovorni društveni i državni nosilac socijalističke akcije u svim oblastima društvene izgradnje i upravljanja stvarima. Kao takva, Savezna skupština – kao i druge skupštine u okvirima svojih nadležnosti i društvenih zadataka – pokretač je društvenih napora za demokratsko rešavanje tekućih problema društvenog života. (...) Težište rada Skupštine nije na tome da kaže svoje 'da' ili 'ne' na predloge SIV-a, već pre svega na njenom naporu da samostalno i na inicijativu političkih i drugih društvenih organizacija postavlja na dnevni red aktuelna pitanja našeg društvenog života i da formuliše zadatke i načelne smernice za izvršne i upravne organe u rešavanu tih problema.“[477]

Određenje jugoslavenskog političkog sustava kao skupštinskog, nalazim i u nizu radova jugoslavenskih teoretičara iz 1960-ih i 1970-ih, koji se bave razmatranjem njegovih konkretnih obilježja u jugoslavenskoj praksi (npr. Života Đorđević, Leon Geršković, Milan Matić, Pavle Nikolić, Josip Sruk, Balša Špadijer, Miodrag Žečević). U njima prevladava ocjena o političkom sustavu normiranom prema Ustavu FNRJ iz 1946., kao najvećem odstupanju od načela skupštinskoga sustava. To se odstupanje u pravilu objašnjava specifičnim okolnostima poslijeratnoga razvoja, odnosno potrebom za jakim izvršnim aparatom u razdoblju promjene društveno-ekonomskog sustava temeljenog na državnom vlasništvu nad svim važnijim resursima i administrativno-centralističkom upravljanju (revolucionarni etatizam). Posljedično tome, umjesto Narodne skupštine FNRJ i republičkih

[476] Citirano prema: Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 206.
[477] Edvard KARDELJ, *Neka pitanja skupštinskog i izbornog sistema*, “Sedma sila“, Beograd, 1967., 12.-13.

parlamentarnih institucija koje su to bile prema ustavu, ključne i osnovne institucije politike i državne organizacije bile su savezne i republičke partije i vlade.[478] U tom kontekstu, Ž. Đorđević govori o saveznoj/republičkim parlamentarnim institucijama toga razdoblja kao „potisnutim institucijama“, te kao „parlamentarno-demokratskom dekoru za stvarnu aktivnost i moć partijsko-državnog aparata“.[479]

[478] Npr.: Balša S. ŠPADIJER, *Skupštinski sistem*, 14.; Pavle S. NIKOLIĆ, *Savezna skupština u ustavnom i političkom sistemu Jugoslavije: prilog pitanju njenog karaktera i položaja*, 111.-112.; Miodrag ZEČEVIĆ, *Skupštinski sistem u Jugoslaviji*, 38.; Josip SRUK, *Delegatski skupštinski sistem*, 36., 40.-41.
[479] Života ĐORĐEVIĆ, *Skupštinski sistem*, 9.-10., 26.-27.

3. SABOR DO DONOŠENJA USTAVA NRH (1945. – 1947.)

U drugom sam poglavlju objasnio osnovna načela organizacije državne vlasti i određenje parlamentarnih institucija prema odredbama prvog jugoslavenskog/hrvatskog komunističkog ustava. Analizirao sam ih u širem kontekstu utjecaja sovjetske državne ideologije i ustavno-pravne teorije, odnosno jugoslavenske/hrvatske državne marksističke ideologije u čijem je oblikovanju ključnu ulogu imala KPJ/KPH.

Tim je ustavnim tekstovima dana ustavna potvrda organizacije i djelokruga središnjih institucija vlasti, čije je oblikovanje započelo tijekom rata, u okvirima partizanskog pokreta (u tadašnjoj državnoj i partijskoj terminologiji označavan kao Narodnooslobodilačka borba – NOB) i novog revolucionarnog prava.[480] U FD/NRH njihovo je oblikovanje započelo osnivanjem ZAVNOH-a 1943., koji se na svojem trećem zasjedanju održanom 8. i 9. svibnja 1944. u Topuskom, proglasio najvišim zakonodavnim i izvršnim predstavničkim tijelom te najvišim tijelom državne vlasti u Federalnoj Državi Hrvatskoj.[481] U Splitu je 14. travnja 1945. osnovana Narodna vlada Hrvatske, 24. travnja 1945. osnovan je Vrhovni sud Hrvatske, a 25. srpnja 1945. ZAVNOH je promijenio ime u Narodni sabor Hrvatske.[482]

O oblikovanju tih institucija i njihovu djelovanju do donošenja Ustava NRH iz 1947. detaljnije govorim u ovome poglavlju, pri čemu je naglasak na zakonodavno – predstavničkim tijelima vlasti. Poglavlje je podijeljeno u više kronološko-tematskih cjelina.

Prva se cjelina odnosi na prikaz osnovnih obilježja organizacije i djelovanja ZAVNOH-a. Iako izlazi iz vremenskog okvira rada, organizaciju i djelovanje ZAVNOH-a potrebno je obraditi jer su se na tradiciju njegova djelovanja i organizacije, naslanjali djelovanje i organizacija Sabora, ali i drugih poslijeratnih središnjih tijela državne vlasti. Osim same promjene naziva iz ZAVNOH u Narodni sabor Hrvatske, prvo i jedino zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske održano u kolovozu 1946., označeno je kao peto njegovo redovno zasjedanje, čime se jasno želio naglasiti kontinuitet s četiri prethodna zasjedanja ZAVNOH-a.

[480] Usp.: Josip MIHALJEVIĆ, *Odnos vlasti i pojedinca u Hrvatskoj od 1958. do 1972.: doktorski rad*, 43.
[481] Odluka o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu državne vlasti Demokratske Hrvatske, NN 2/1945.
[482] Odluka o Narodnoj vladi Hrvatske, NN 2/1945.; Imenovanje Narodne vlade Hrvatske, NN 2/1945.; Odluka o Vrhovnom sudu Hrvatske, NN 2/1945.; Zakon o promjeni naziva Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske, NN 3/1945.

S obzirom da još nisu bili provedeni izbori, zastupnici Narodnog sabora Hrvatske na tom su zasjedanju bili raniji vijećnici četvrtog zasjedanja ZAVNOH-a.[483]

Još jedan od pokazatelja tog kontinuiteta je odluka Ustavotvornog sabora o odobrenju ranijeg rada ZAVNOH-a i Sabora, donesena na njegovoj trećoj sjednici 30. studenoga 1946. Ustavotvorni sabor najprije je razmatrao *Izvještaj o radu ZAVNOH-a i njegova Izvršnog odbora odnosno Predsjedništva, Narodnog sabora Hrvatske i njegova Predsjedništva, kao i Sabora NR Hrvatske i njegova Prezidijuma*. Obrazloženje je podnio saborski zastupnik i tajnik Prezidijuma Mile Počuča, istaknuvši kako je njegov cilj podnijeti „izvještaj o onom historijskom putu, koga smo prošli, i o onim organima narodne vlasti iz doba oslobodilačke borbe, iz kojih se razvio i prvi istinski Sabor naše Narodne Republike“, te prikazati „okolnosti, koje su imale odlučujući značaj za nastanak i razvitak narodne demokratske vlasti i polaganje temelja naše državnosti“.[484] Nakon rasprave jednoglasno je usvojena spomenuta odluka kojom je utvrđeno da svi akti koje su ta tijela donijela, ostaju na snazi sve dok u skladu s odredbama novoga ustava ne budu potvrđeni, izmijenjeni ili ukinuti.[485] Na taj je način Ustavotvorni sabor kao izabrano predstavničko tijelo, davao legitimitet dotadašnjem radu i aktima tih tijela koje su činili delegirani zastupnici/vijećnici.

Druga cjelina odnosi se na rad Narodnog sabora Hrvatske, od veljače 1946. Sabora NRH.[486] Detaljnije opisujem njegovo peto redovno zasjedanje u kolovozu 1946., zakonodavnu djelatnost i druge funkcije koje je u cijelom razdoblju do tog zasjedanja kao uže tijelo obavljalo njegovo Predsjedništvo odnosno Prezidijum.

Treća cjelina odnosi se na rad Ustavotvornog sabora. Detaljnije su prikazani izbori zastupnika za Ustavotvorni sabor, njegova organizacija, postupak donošenja ustava, te druga obilježja djelovanja u kratku mandatnomu razdoblju (28. studenoga 1946. – 18. siječnja 1947.) do pretvaranja po donošenju ustava u Sabor kao redovno predstavničko tijelo.

3.1. ZAVNOH (1943. – 1945.)

Organizacija i djelovanje ZAVNOH-a u domaćoj su literaturi cjelovito obrađeni. Na radove o tome uputio sam u uvodnom poglavlju. Ovdje ću naglasiti samo pojedine aspekte

[483] Usp.: Ivo PERIĆ, *Hrvatski državni sabor: 1848. – 2000. Treći svezak: 1918. – 2000.*, 179.-180.
[484] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 26.
[485] Odluka Ustavotvornog sabora NR Hrvatske, broj 1098-46 od 30. studenoga 1946., NN 143/1946.
[486] Zakon o imenu Narodne Republike Hrvatske, NN 34/1946.

njegove organizacije i djelovanja: određenje kao vrhovnog političkog, a zatim zakonodavnog i izvršnog tijela vlasti; organizaciju i način obavljanja triju funkcija vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) prema načelu njezina jedinstva, te njegovu normativnu djelatnost.

3.1.1. ZAVNOH kao Sabor hrvatskog partizanskog pokreta

Kao središnje predstavničko političko rukovodstvo partizanskog pokreta, koje će na zauzetom teritoriju obavljati civilne poslove i umjesto Vrhovnog štaba NOV i POJ biti rukovodeće tijelo za daljnje oblikovanje i učvršćivanje revolucionarne narodne vlasti, ustrojen je u studenome 1942. AVNOJ. Kako zaključuje H. Sirotković, na vanjsko-političkom planu on će imati ulogu priznavanja partizanskog pokreta kao snage na strani antifašističke koalicije, odnosno sprječavanja akcija protiv partizanskog pokreta od strane kraljevske emigrantske vlade u Londonu i pojedinih snaga unutar zemlje, ponajprije četničkog pokreta Draže Mihajlovića. Njegovo osnivačko zasjedanje održano je 26. i 27. studenoga 1942. u Bihaću, uz prisutnost 54 od 71 pozvanog vijećnika, istaknutih vojnih i političkih predstavnika partizanskog pokreta. Iz Hrvatske je bilo 15 delegata.[487]

U govoru održanom prvoga dana zasjedanja, Tito ga je odredio kao političko tijelo koje će podupirati NOV i organizirati „pozadinu“, napominjući vanjsko-političke razloge zbog kojih tada još nije bilo moguće osnovati legalnu revolucionarnu vladu. Zasjedanje je završeno donošenjem triju dokumenata: rezolucije o osnivanju AVNOJ-a, rezolucije o organizaciji AVNOJ-a te proglasa narodima Jugoslavije. Njima su kao osnovni ciljevi AVNOJ-a određeni „daljnje razvijanje jedinstvenog napora svih naroda Jugoslavije za izvojevanje konačnog oslobođenja za sve njih i za stvaranje uvjeta za njihovu punu slobodu i ravnopravnost u oslobođenoj bratskoj zajednici“.[488] Njegovo osnivanje kao središnjeg političkog tijela svih jugoslavenskih naroda, potaknulo je osnivanje takvih političkih tijela u pojedinim jugoslavenskim zemljama, kasnijim jugoslavenskim republikama, autonomnim pokrajinama i oblastima, gdje još nisu postojala.

Tako je u lipnju 1943., kao središnje političko predstavničko tijelo partizanske Hrvatske osnovan ZAVNOH, čime je završila prva faza u procesu revolucionarne smjene

[487] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 32.
[488] Isto, 33.

sustava vlasti u Hrvatskoj.[489] Pripreme za njegovo konstituiranje obavio je Inicijativni odbor osnovan 1. ožujka 1943., koji je ujedno kao „privremeni najviši politički forum u Hrvatskoj“ imao funkciju rukovođenja svim tijelima narodne vlasti, te provođenja na području Hrvatske svih direktiva AVNOJ-a.[490] Konstituirajuće zasjedanje ZAVNOH-a započeto je 13. lipnja 1943. u Otočcu i završeno 14. lipnja na Plitvičkim jezerima, a nakon njega su do 1945. održana još tri zasjedanja. Na svim tim zasjedanjima naglašavano je njegovo određenje kao najvišeg predstavničkog političkog tijela, Sabora hrvatskog partizanskog pokreta, te njegov narodni i demokratski karakter. To je izražavano u svim aktima koje je ZAVNOH donosio na svojim zasjedanjima, odnosno njegova uža tijela u razdoblju između pojedinih zasjedanja.

O tome je, primjerice, govorio dobni predsjednik Filip Lakuš na samom otvaranju prvoga zasjedanja:

> Drugovi narodni zastupnici! Stigli smo ovamo u ovaj dom sa svih raznih strana naše mile domovine Hrvatske. Ima vas ovdje, koji ste to zaslužili s puškom u ruci, koji ste poveli borbu protiv okupatora, a ima nas takvih koji smo došli, a nismo birani od naroda kuglicama, nego smo došli ovamo po noći, po raznim teškim putevima, po vijugavim putevima, da nas naše izdajice ne zateknu i ne pomlate na tom putu. (...) Mi znamo dobro da 99% našeg naroda (...) misli s nama, da su oči 99% našega naroda uprte u ovaj naš sabor. (...) I zato smo mi ovdje pravi narodni zastupnici i ovo je zato pravo narodno i najveće političko predstavništvo u Hrvatskoj.[491]

Kasnije tijekom vođenja sjednice tog zasjedanja, govorio je o „našem parlamentu“, odnosno „našem saboru“.[492] Na isti je način govorio i Edvard Kardelj, prisutan na zasjedanju kao predstavnik CK KPJ:

> I prije je kod Hrvata bilo raznih 'narodnih' predstavništava, koja su se nazivala kojekako: sabori, skupštine i t.d. Sve te ustanove, međutim, kroz vjekove bile su hrvatskom narodu ili nasilno naturene ili su bile plod kompromisa. (…) Ni jedan sabor, ni jedno predstavništvo u Hrvatskoj, ni jedno političko rukovodstvo u historiji (…) u Hrvatskoj nema za sobom takav istinski narodni, takav herojski, takav slavan put kao što ga ima Vijeće, koje će se obrazovati na skupštini koja danas počinje radom.[493]

---

[489] Hodimir SIROTKOVIĆ, „Konstituiranje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske“, 50.
[490] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1943*., 50. i 72.
[491] Isto, 167.
[492] Isto, 168.
[493] Isto, 176.

Na tom su zasjedanju doneseni Proglas i Rezolucija (Plitvička rezolucija), te je izabran njegov Izvršni odbor. Proglasom upućenim „narodima Hrvatske“, pozivalo ih se na okupljanje oko ZAVNOH-a te Glavnog štaba NOV i PO Hrvatske, odnosno priključivanje partizanskom pokretu.[494] Rezolucija je u sedam sažetih poglavlja sadržavala osvrt na dotadašnje rezultate dvogodišnje borbe pod vodstvom komunističke partije, osudu režima NDH (posebno je naglašena dezintegracija hrvatskoga državnoga teritorija), opredjeljenje za savezništvo s velikom antifašističkom koalicijom (SSSR, Velika Britanija, SAD), priznanje rukovodeće vojne uloge Vrhovnom štabu NOV i POJ, Titu kao vrhovnom komandantu i Glavnom štabu Hrvatske, te priznanje AVNOJ-a kao „najvišeg političkog predstavništva oslobodilačke borbe svih naroda Jugoslavije“. Rezolucijom je ponovljena uloga ZAVNOH-a kao „najvišeg političkog tijela narodnooslobodilačke borbe u Hrvatskoj“, te su u četrnaest točaka utvrđeni njegovi daljnji zadatci. Oni su se odnosili na daljnji razvoj NOB na području Hrvatske, jače povezivanje oslobođenog i neoslobođenog teritorija, teritorijalnu cjelovitost i priključenje oduzetih dijelova državnog teritorija, očuvanje novouspostavljenog poretka (borba protiv povratka „starih protudemokratskih i protunarodnih režima“), te jačanje NOO-a kao tijela revolucionarne, narodne demokratske vlasti.[495]

Karakter ZAVNOH-a kao središnjeg političkog tijela i predstavnika suvereniteta u Hrvatskoj, pokazuje i Odluka njegova Izvršnog odbora od 20. rujna 1943. o priključenju Istre, Rijeke, Zadra i ostalih okupiranih krajeva Hrvatskoj. Njome je potvrđena ranija odluka Okružnog NOO-a za Istru od 13. rujna 1943. o otcjepljenju Istre od Italije i njenom priključenju Hrvatskoj (Pazinska odluka o sjedinjenju s domovinom). Ta je odluka ZAVNOH-a, zajedno s odlukom Slovenskog NOO-a o priključenju Sloveniji Slovenskoga Primorja i Beneške Slovenije, potvrđena na Drugom zasjedanju AVNOJ-a 30. studenoga 1943., koji je kao predstavnik suvereniteta svih naroda nove Jugoslavije bio nadležan za rješavanje međudržavnih odnosa i pokretanje pitanja novog razgraničenja Jugoslavije s Italijom.[496] U međunarodnopravnom smislu, stvarni je suverenitet Jugoslavije nad tim teritorijem potvrđen Ugovorom o miru s Italijom u Parizu 10. veljače 1947., a koji je stupio na snagu 15. rujna te godine.[497] Pritom je ostao neriješen status Slobodnog Teritorija Trsta

[494] Opširnije: Isto, 208.-214.
[495] Opširnije: Isto, 215.-223.; Hodimir SIROTKOVIĆ, „Konstituiranje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske“, 39.-51.
[496] Odluka AVNOJ-a o priključenju Slovenskog Primorja, Beneške Slovenije, Istre i hrvatskih jadranskih otoka Jugoslaviji od 30. studenoga 1943., SL 1/1945.; Usp.: Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 230.
[497] Opširnije: Vladimir IBLER, „Pariški mirovni ugovor s Italijom od 10. veljače 1947.“, *Adrias: zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, 15/2008., 47.-52.

(STT), sve do Londonskog memoranduma o suglasnosti iz 1954., odnosno konačno do Osimskog sporazuma iz 1975.[498]

Takva neriješena granična pitanja odrazila su se i na rad parlamentarnih institucija, na način da su tek nakon Ugovora o miru s Italijom iz 1947. provedeni dopunski izbori zastupnika za Narodnu skupštinu FNRJ i Sabor na priključenu teritoriju, te je tada na taj teritorij proširena važnost jugoslavenskog ustavno-pravnog poretka.[499]

Prepiska između Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH i Vojne uprave JNA Jugoslavenske zone STT, pokazuje da su sredinom 1952. savezni Savjet za zakonodavstvo i Ministarstvo vanjskih poslova izradili konačne upute na osnovu kojih je započelo uvođenje saveznih/republičkih pravnih propisa u Zoni B STT-a.[500] Nadalje, Sabor je na sjednicama Republičkog vijeća i Vijeća proizvođača održanim 12. studenoga 1954., usvojio *Zakon o važenju Ustava, zakona i drugih pravnih propisa NRH na području kotara Buje, na koje je na temelju Međunarodnog sporazuma i odlukom Saveznog izvršnog vijeća od 7. listopada 1954. proširena civilna uprava FNRJ*. S tim u vezi, donijet je 2. veljače 1955. i Zakon o izboru narodnih zastupnika u Sabor na području kotara Buje. Njime je određeno da kotar Buje bira u Republičko vijeće jednog zastupnika, a da se za Vijeće proizvođača, u grupi industrije, trgovine i zanatstva uključuje u izborni kotar Pazin, dok se u grupi poljoprivrede uključuje u izborni kotar Pula. Zastupnici predstavnici tih grupa, već izabrani na redovnim izborima 1953., predstavljali su i proizvođače grupe kotara Buje.[501]

Opisane odluke iz 1943., donesene su neposredno nakon kapitulacije Italije 8. rujna 1943., koja je omogućila povoljnije uvjete za daljnje napredovanje partizanskog pokreta. U takvim je okolnostima sazvano Drugo zasjedanje ZAVNOH-a, održano u Plaškom od 12. do 15. listopada 1943. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i radu ZAVNOH-a, usvojenim na tom zasjedanju, ponovljeno je njegovo određenje kao „općenarodnog i općestranačkog političkog predstavništva NOB u Hrvatskoj, koje pod svojim rukovodstvom preko okružnih i pokrajinskih, odnosno oblasnih NOO-a ostvaruje jedinstvenu organizaciju narodno-oslobodilačkih odbora, kao organa Jedinstvene narodnooslobodilačke fronte u cijeloj zemlji“. Kao njegov osnovni zadatak utvrđeno je daljnje okupljanje svih „rodoljubivih antifašističkih

[498] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 232.
[499] Ukaz o proširenju važnosti Ustava, zakona i drugih pravnih propisa FNRJ na područje pripojeno teritoriju FNRJ po Ugovoru o miru sa Italijom, SL 80/1947.; Ukaz o proširenju važnosti Ustava, zakona i drugih propisa NRH na području Istre, gradova Rijeke i Zadra te otoka Lastova od 25. rujna 1947., NN 87/1947.
[500] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis 1762/1952. i spis 1763/1952., mapa 27.
[501] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 6.1. Akti Sabora NRH 1953. – 1958., kut. 17.

snaga čitavog naroda i svih društvenih slojeva u Hrvatskoj“ s ciljem konačne pobjede u NOB-u.[502]

Na kraju zasjedanja kao politički dokumenti prihvaćeni su rezolucija i proglas.[503] U rezoluciji je u 11 zaključaka ocijenjen najnoviji razvoj NOB-a u Hrvatskoj, te je uz uključivanje u NOB, ukazano i na potrebu daljnjeg razvoja i učvršćivanja tijela narodne vlasti okupljenih oko ZAVNOH-a. Negirano je pravo političkoga predstavljanja jugoslavenskoj izbjegličkoj vladi, te su kao jedina ovlaštena za predstavljanje navedena nacionalna predstavništva (zemaljska vijeća) na čelu s AVNOJ-em. Izraženo je načelo borbe za slobodnu i demokratsku Hrvatsku, koja će na bazi samoodređenja tvoriti novu demokratsku Jugoslaviju, kao zajednicu slobodnih i ravnopravnih naroda.[504] Proglasom je upućen poziv za pomoć i uključivanje u NOV.[505] Oštro su osuđeni jugoslavenska emigrantska vlada i „reakcionarni krugovi“ SAD i Engleske koji joj pružaju potporu. Većina tih ocjena preuzeta je iz političkoga referata Andrije Hebranga, ali su pojedini, zbog političkog obzira prema zapadnim saveznicima, bili znatno ublaženi. U tim je dokumentima, jednako kao u onima s prvog zasjedanja, ZAVNOH izražavao priznanje AVNOJ-a kao najvišeg političkog predstavništva i koordinatora NOB svih jugoslavenskih naroda.[506]

Za daljnji razvoj saveznih i republičkih institucija nove vlasti, a tako i ZAVNOH-a u Hrvatskoj, ključno je Drugo zasjedanje AVNOJ-a održano 29. i 30. studenoga 1943. u Jajcu, na kojem je bilo prisutno i 37 vijećnika iz Hrvatske. Na njemu je donesena politička deklaracija i više odluka koje predstavljaju temelj ustavno-pravnog poretka nove jugoslavenske države.[507] U uvodu Deklaracije od 29. studenoga 1943., između ostaloga je navedeno da „narodi Jugoslavije opravdano zahtijevaju da se uspostavi takvo državno vodstvo, koje će i po svom sastavu i po svom programu biti jamstvo da će svim narodima Jugoslavije u federativnoj Jugoslaviji biti i stvarno osigurana istinska ravnopravnost“. Deklarirana su četiri zaključka, koja su detaljnije formulirana u trima posebnim odlukama.[508]

Prvi zaključak i prateća odluka odnose se na privremenu organizaciju nove države i tijela državne vlasti, „za vrijeme narodno-oslobodilačkog rata“. AVNOJ je konstituiran kao vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko tijelo Jugoslavije, te vrhovni predstavnik

---

[502] Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i radu ZAVNOH-a od 13. listopada 1943., NN 1/1945.
[503] Ivo PERIĆ, *Hrvatski državni sabor: 1848. – 2000. Treći svezak: 1918. – 2000.*, 129.
[504] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1943.*, 478.-481.
[505] Isto, 482.-484.
[506] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 136.-137.
[507] Isto, 38.
[508] Deklaracija Drugog zasjedanja AVNOJ-a (29-XI-1943), SL 1/1945.

suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao cjeline. U vremenu između zasjedanja, sve njegove funkcije obavlja Predsjedništvo AVNOJ-a. Kao privremena vlada preko koje AVNOJ obavlja svoju izvršnu funkciju, ustrojen je Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije (NKOJ).[509]

Drugom je odlukom oduzet legitimitet izbjegličkoj vladi Kraljevine Jugoslavije, odnosno sva prava zakonite vlade, a posebno pravo zastupanja jugoslavenskih naroda pred stranim državama. U skladu s tim, Predsjedništvo AVNOJ-a dobilo je zadaću da u svrhu njihova poništenja ili odobrenja pregleda sve međunarodne ugovore i obveze koje je izbjeglička vlada sklopila do tada, te je utvrđena ništetnost onih koje bi ta vlada u ime Jugoslavije eventualno sklopila ubuduće. Kralju Petru II. Karađorđeviću zabranjen je povratak u zemlju dok jugoslavenski narodi poslije rata slobodnom voljom ne riješe pitanje kralja i monarhije.[510]

Treća odluka o izgradnji Jugoslavije na „demokratskom federativnom principu, kao državne zajednice ravnopravnih naroda“ trebala je dati rješenje jugoslavenskog nacionalnog pitanja.[511] U skladu s tim načelom, AVNOJ je utvrđen kao vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko tijelo naroda i države Jugoslavije kao cjeline, a kao osnovna tijela vlasti kod pojedinih jugoslavenskih naroda, utvrđeni su narodno-oslobodilački odbori i zemaljska antifašistička vijeća: ZAVNOH, Slovenski narodno-osvobodilni svet, ZAVNOBiH, Glavni narodno-oslobodilački odbor Srbije, ZAVNO Crne Gore i Boke, ZAVNO Sandžaka, Inicijativni organ za Antifašističko sobranje narodnog oslobođenja Makedonije (Antifašiskoto sobranje na narodnoto osloboduenje na Makedonia).[512] Načelo ravnopravnosti narodâ Jugoslavije trebala je izraziti i kasnija odluka od 15. siječnja 1944., o objavi akata AVNOJ-a i njegovih tijela na hrvatskom, srpskom, slovenskom i makedonskom jeziku, te njihovoj ravnopravnosti na cijelom teritoriju Jugoslavije.[513] Politički inicijator opisane Deklaracije i odlukâ bilo je rukovodstvo KPJ i Vrhovni štab NOV i POJ s Titom na čelu.[514] U skladu s ranije opisanom revolucionarnom strategijom KPJ, odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a

[509] Odluka o vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu Jugoslavije kao privremenim organima vrhovne narodne vlasti u Jugoslaviji za vrijeme narodno-oslobodilačkog rata od 30. studenoga 1943., SL 1/1945.
[510] Odluka o oduzimanju prava zakonite vlade Jugoslavije takozvanoj jugoslavenskoj vladi u inostranstvu i o zabrani povratka u zemlju kralju Petru II. Karađorđeviću od 29. studenoga 1943., SL 1/1945.
[511] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 37. i 138.
[512] Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu od 29. studenoga 1943., SL 1/1945.
[513] Odluka o objavljivanju odluka i proglasa AVNOJ-a, njegovog Pretsjedništva i Nacionalnog komiteta na srpskom, hrvatskom, slovenačkom i makedonskom jeziku od 15. siječnja 1944., SL 1/1945.
[514] Na tom je zasjedanju, na prijedlog slovenske delegacije, AVNOJ donio Odluku o uvođenju naziva maršala Jugoslavije u narodno-oslobodilačkoj vojsci Jugoslavije, a zatim je posebnom odlukom taj naziv dodijeljen Josipu Brozu Titu. Usp.: SL 1/1945.

pravno su sankcionirale dva elementa dotadašnjeg revolucionarnog procesa. Prvi je bio konstituiranje vrhovnih tijela vlasti nove države, a drugi, rušenje građanskog (buržoaskog) i centralističkog sustava vlasti Kraljevine Jugoslavije. Njima su ujedno utvrđene i promjene u klasnom nosiocu vlasti u Jugoslaviji, te je do kraja provedeno odvajanje političkih od vojnih funkcija.[515]

Uslijedila su zasjedanja zemaljskih vijeća federalnih jedinica na kojima su se, na temelju svog prava na samoopredjeljenje i zajedničke odluke sa Drugog zasjedanja AVNOJ-a o uređenju Jugoslavije na federativnom principu, redom konstituirala u vrhovna zakonodavna i izvršna tijela vlasti. Treće zasjedanje ZAVNOH-a, na kojemu se pobliže raspravljalo o položaju Hrvatske u novoj jugoslavenskoj državi, održano je u Topuskom 8. i 9. svibnja 1944. Značaj zasjedanja naznačio je V. Nazor u uvodnom obraćanju vijećnicima:

> U skladu s državnom cjelinom naš ZAVNOH ima da se ustroji u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Federalne Države Hrvatske, da bude predstavnik i nosilac suverenosti naroda Hrvatske. Pravi Hrvatski sabor nastaje noćas, ovdje.[516]

Na to se osvrnuo i Andrija Hebrang u izvještaju o političkoj situaciji:

> Na osnovu prava samoodređenja, u skladu s odlukama donesenim u Jajcu, vi ćete, drugovi vijećnici, proglasiti Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske – Hrvatskim saborom. Iz tog će Sabora proizaći Predsjedništvo, koje će zasada, dok se ne osnuje narodna vlada Hrvatske, vršiti i funkciju vlade. Držim da nema nikog pametnog u Hrvatskoj, nikoga tko rodoljubivo misli i osjeća, - tko bi mogao ustati protiv velikog djela što ga mi danas ovdje stvaramo.[517]

Izvještaj o organizaciji narodne vlasti koji je podnio Stanko Ćanica Opačić, pregled je razvoja i organizacije NOO-a kao tijela vlasti u razdoblju između Drugog i Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a. S različitih su aspekata obrazlagana nedemokratska obilježja dotadašnje civilne vlasti, te nasuprot tome, istaknuti NOO-i kao oblik nove demokratske narodne vlasti, odgovorne narodu i pod njegovom kontrolom.[518]

Na tom je zasjedanju donijeto više akata državotvornog i ustavno-pravnog značaja. Njima je utvrđen položaj Hrvatske kao ravnopravne države članice jugoslavenske federacije

---

[515] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 71.-72.
[516] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, 592.
[517] Isto, 604.
[518] Isto, 622.-634.

te osnovna načela društveno-političkog uređenja i organizacije vlasti. Prva je Odluka o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, čime je između ostaloga potvrđeno prihvaćanje konstituiranja zajedničke jugoslavenske države, te AVNOJ-a, njegova Predsjedništva i NKOJ-a kao tijela državne vlasti na federalnoj razini.[519] Druga je odluka kojom se ZAVNOH, kao „jedini pravi državni sabor Hrvatske", proglasio vrhovnim tijelom državne vlasti, vrhovnim zakonodavnim i izvršnim narodnim predstavničkim tijelom Hrvatske, te predstavnikom suvereniteta naroda i države Hrvatske kao ravnopravne federalne jedinice Demokratske Federativne Jugoslavije. Između zasjedanja, njegove funkcije obavlja Predsjedništvo ZAVNOH-a. Ono privremeno ima i ulogu vlade, sve dok se ne stvore uvjeti za njezino osnivanje kao tijela izvršne funkcije vlasti.[520]

Treći je akt Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske. Njome su utvrđena osnovna prava koja su kasnije integrirana i u prvi ustav. Između ostalih, utvrđeno je opće, jednako i neposredno izborno pravo te tajno glasanje. Aktivno (birati) i pasivno (sudjelovati na izborima kao kandidat i biti izabran) biračko pravo načelno su imale sve osobe oba spola s navršenih 18 godina, a borci NOV i partizanskih odreda bez obzira na starost. Od načela neposrednog i tajnog glasanja po odluci ZAVNOH-a moglo se odstupiti za vrijeme narodno-oslobodilačkog rata. Osobe s teškoćama u razvoju kao i osobe za koje se utvrdi da su se „ogriješile o interese NOB" nisu imale ova prava, kao ni prava slobode govora, tiska, zbora, dogovora i udruživanja (točka 6). Još jedno od jamčenih načela, odnosno prava, bila je zakonitost (točka 10). Ona je podrazumijevala pravo žalbe na rješenje tijela vlasti, pravo podnošenja molbi i pritužbi na sva državna tijela, te načelo da ne može biti osude bez sudskoga postupka.[521] Četvrta je Odluka o organizaciji i djelovanju NOO-a i skupština u Federalnoj Državi Hrvatskoj, kojom je uređena organizacija vlasti na nižim razinama.[522] Njome je deklarirano načelo narodne vlasti, koju narod obavlja preko izabranih zastupnika u seoskim, općinskim i gradskim NOO-ima; kotarskim, okružnim, oblasnim i pokrajinskim skupštinama te ZAVNOH-u kao vrhovnom tijelu državne vlasti u Hrvatskoj. NOO-i, kao izvršna tijela skupština, utvrđeni su kao „osnovica državne vlasti u demokratskoj Hrvatskoj". Prema toj odluci, u okviru NOO-a obavljalo se i sudovanje.[523]

---

[519] Isto, 660.-662.
[520] Odluka o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu državne vlasti demokratske Hrvatske, NN 2/1945.
[521] Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske, NN 2/1945.
[522] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 150.-152.
[523] Odluka o ustrojstvu i poslovanju narodno-oslobodilačkih odbora i skupština u FDH, NN 2/1945.

Kako je zaključio H. Sirotković, odlukama Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a završen je osnovni proces konstituiranja državnosti Hrvatske kao federalne države, članice nove Jugoslavije. Njima je stvorena nova organizacija vrhovne državne vlasti Federalne Hrvatske, po uzoru na privremenu organizaciju savezne države, kakvu je propisao AVNOJ na svom Drugom zasjedanju.[524] Tada utvrđena osnovna načela organizacije države i vlasti (jedinstvo vlasti, narodna vlast, izbornost i smjenjivost svih tijela vlasti, ravnopravnost naroda i građana te formalna demokratizacija javnog života), zadržana su i u prvom Ustavu NRH iz 1947.[525] Spomen tih odluka, kao temelja uspostave državne suverenosti Hrvatske u razdoblju Drugoga svjetskoga rata, zajedno s Ustavom NRH iz 1947., nalazi se u izvorišnim osnovama Ustava RH od 22. prosinca 1990.[526]

U duhu takvih odluka, sudjelujući u raspravi tijekom zasjedanja, vijećnici su se redovito obraćali plenumu ZAVNOH-a nazivajući ga hrvatskim saborom, dodajući mu naizmjenično pridjeve državni i narodni, a ponekad oba. Tako u stenografskom zapisniku zasjedanja nalazimo zabilježeno da se Stjepan Prvčić obratio plenumu kao *Državnom narodnom hrvatskom saboru*, a Rade Pribićević kao *Državnom saboru*. Šime Balen, Dušan Čalić, Pavao Krce, Kata Pejnović i Nikola Vidović obratili su se vijećnicima kao *Hrvatskome saboru*; Ivan Barbalić i Grujica Žarković kao *Hrvatskome državnom saboru*, a primjerice Petar Knežević kao *Hrvatskome narodnom saboru*.[527]

Takvo određenje ZAVNOH-a formalizirano je na njegovu Četvrtom zasjedanju održanom 24. i 25. srpnja 1945. u Zagrebu, u Sabornici na Markovu trgu, kada je zakonom njegov naziv promijenjen u Narodni sabor Hrvatske. Osim promjene naziva, to je zasjedanje označilo završetak ratnog razdoblja njegova djelovanja. U govoru na otvaranju zasjedanja, predsjednik V. Nazor naglasio je kontinuitet sa prethodnim zasjedanjem ZAVNOH-a u njegovu određenju kao Sabora (parlamenta):

> Zapravo, ovo nije prvi put što držimo sabor: prvi naš pravi hrvatski sabor otvorili smo, za vrijeme rata, u Topuskome, gdje smo, odlukama što ih već svi znate, kao članovi Vijeća za Hrvatsku, nakon historijskog zasjedanja AVNOJ-a u Jajcu, udarili temelj demokratske federativne Hrvatske u federativnoj Jugoslaviji. (...) Što će iznova dignuti čast i ugled Hrvatskog sabora, bit će vaš marljivi i ozbiljni rad. Prošla su vremena fraza, govora u sabornici u svrhu stranačke propagande kod birača, neiskrenih

[524] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 156.
[525] Isto, 161.
[526] Ustav Republike Hrvatske, NN 56/1990., URL: http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx.
[527] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, 607., 609., 611., 615.-616., 618.-619., 634.-635. i 637.

deklamacija i zlobnih nadmudrivanja. Zatvorit ćemo sve tajne putove i hodnike u labirintu negdašnje neiskrene politike.[528]

Nakon izvještaja o političkim prilikama u zemlji i radu Vlade od Trećeg do Četvrtog zasjedanja, koji je podnio V. Bakarić, na dnevnom je redu bio zakonski prijedlog o promjeni naziva ZAVNOH-a. Obrazložio ga je ministar pravosuđa Duško Brkić. Govorio je o ranijim zasjedanjima i odlukama AVNOJ-a i ZAVNOH-a, te njegovu konstituiranju kao „parlamenta Hrvatske“ na Trećem zasjedanju. Pozivajući se na „ustavne i državnopravne tradicije naroda Hrvatske“, obrazložio je okolnosti koje omogućuju da se ZAVNOH-u da ono ime koje mu „kao narodnom parlamentu već od III. zasjedanja pripada“.[529] Prijedlog je usvojen jednoglasno, bez rasprave.

Na prijedlog Franje Gažija, potpredsjednika Predsjedništva ZAVNOH-a, na završetku četvrte sjednice donijeta je Rezolucija o proširenju Narodnog sabora Hrvatske, kojom je primljeno 20 novih članova, s ciljem ravnomjerne zastupljenosti svih krajeva Hrvatske.[530]

Vladimir Nazor održao je i završni govor zasjedanja. Između ostaloga, u kratku se je izlaganju osvrnuo na dotadašnji rad ZAVNOH-a, promjenu naziva, proširenje, predstojeće izbore, te očekivanja od njegova rada u mirnodobskim uvjetima.[531]

3.1.2. Organizacija ZAVNOH-a

ZAVNOH su činili delegirani, a ne vijećnici (zastupnici) birani na općim izborima. Pritom, nisu svi vijećnici koji su bili delegirani i čiji je status vijećnika bio verificiran, tom zasjedanju i prisustvovali. Glavni su razlog bile ratne okolnosti, u kojima pojedini vijećnici nisu uspjeli doći do mjesta zasjedanja. Broj vijećnika se od jednog do drugog zasjedanja mijenjao. Pojedini su vijećnici u vremenu između dvaju zasjedanja smrtno stradali, a dio njih izgubio je status vijećnika zbog neaktivnosti u NOB-u. Tako je na Prvom zasjedanju, od 112

---

[528] *Četvrto zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske (Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske): (24. – 25. srpnja 1945.): stenografski zapisnici*, Sabor NRH, Zagreb, 1950., 6. i 8.

[529] Isto, 104.

[530] Tih dvadeset članova bili su: Edvin Andrović, Antun Babić Tuna, Bogoljub Bratić, Anđelko Buratović, Ilija Ćuk, Franjo Didović, Ivan Dujmović Brada, Grga Hećimović, Sava Kosanović, Hinko Krizman, Mihovil Križnik, Dane Medaković, Joza Milivojević, Ivo Orlić, Ivan Pelcer, Ljubomir Popović, Rude Sušić, Dane Škarica, Lujo Vlaho i Jerko Zlatarić. Usp.: *Četvrto zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske (ZAVNOH-a): (24. – 25. srpnja 1945.): stenografski zapisnici*, 108.-109.; *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 722.

[531] Opširnije: *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 723.-724.; *Četvrto zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske (ZAVNOH-a): (24. – 25. srpnja 1945.): stenografski zapisnici*, 110.-111.

potvrđenih vijećnika, zasjedanju prisustvovalo njih 55. U njihovu predlaganju i delegiranju sudjelovala su tijela oslobodilačkog pokreta na terenu, u prvom redu partijska rukovodstva (okružni komiteti, povjerenstva i pokrajinski komiteti KPH), uz naknadnu suglasnost CK KPH i Inicijativnog odbora ZAVNOH-a. Verifikaciju mandata tako predloženih i izabranih vijećnika obavio je ZAVNOH na početku zasjedanja.[532] Na Drugom zasjedanju ZAVNOH-a verificirani su mandati 166 vijećnika. U trenutku verifikacije, od 112 vijećnika prvog zasjedanja, drugom zasjedanju prisustvovalo je njih 78. Na prijedlog svojeg Izvršnog odbora, plenum ZAVNOH-a brisao je 8 vijećnika zbog neaktivnosti u političkom radu, 5 njih je u međuvremenu poginulo ili umrlo, a primljeno je novih 67 vijećnika.[533] Od 186 vijećnika koji su imali punomoći za sudjelovanje na Trećem zasjedanju, bilo je prisutno njih 105. U razdoblju od Drugog zasjedanja, šestorica su vijećnika poginula ili zarobljena, petorica brisana zbog neaktivnosti, a na prijedlog Izvršnog odbora izabran je 31 novi vijećnik.[534] Na četvrtom zasjedanju, od 182, bilo je prisutno 127 vijećnika. U odnosu na prethodno zasjedanje, osam vijećnika je poginulo, osam njih je isključeno odnosno brisano zbog neaktivnosti, a primljeno je 12 novih.[535]

Zbog ratnih okolnosti, ali i činjenice da su vijećnici obavljali druge vojne i civilne dužnosti u okviru partizanskog rata na različitom teritoriju, plenum ZAVNOH-a nije mogao biti u stalnom zasjedanju. Kao uže tijelo koje će obavljati njegove poslove između zasjedanja, na Prvom je zasjedanju izabran Izvršni odbor ZAVNOH-a od ukupno 11 članova, na čelu s Vladimirom Nazorom kao predsjednikom. Potpredsjednici su bili Pavle Gregorić, Filip Lakuš i Stanko Ćanica Opačić, a članovi Vlatka Babić, Šime Balen, Jakov Blažević, Dušan Brkić, Nikola Grulović, Đoko Jovanić i Branko Zlatarić.[536] Predsjednik i tri potpredsjednika Izvršnog odbora činili su Predsjedništvo, koje se tada još ne javlja kao posebno tijelo ZAVNOH-a, već kao uže radno tijelo unutar Izvršnog odbora, koje u njegovo ime i pod njegovom kontrolom obavlja određene političke funkcije, te predstavlja ZAVNOH u javnosti.[537] Kao stručna, od sredine lipnja 1943. u potpunosti organizirana tijela u sklopu Izvršnog odbora, djelovalo je pet odjela: 1. ekonomski, 2. zdravstveni, 3. prosvjetni, 4.

[532] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 107.
[533] Isto, 129.; Ivo PERIĆ, *Hrvatski državni sabor: 1848. – 2000. Treći svezak: 1918. – 2000.*, 123.-124.
[534] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 147.
[535] *Četvrto zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske (ZAVNOH-a): (24. – 25. srpnja 1945.): stenografski zapisnici*, 5.
[536] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1943.*, 207.
[537] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 110.

propagandni, 5. za upravu i sudstvo.[538] U pojedinim dokumentima između dvaju zasjedanja, spominje se Statut (Poslovnik) ZAVNOH-a usvojen na njegovu Prvom zasjedanju, no isti nije sačuvan u izvorima ili objavljen u službenim listovima, da bih na osnovu njega mogao detaljnije opisati organizaciju rada ZAVNOH-a nakon Prvoga zasjedanja.[539]

Drugo zasjedanje ZAVNOH-a nije donijelo bitnijih promjena u njegovoj organizaciji. Ona je uređena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i radu ZAVNOH-a, usvojenim 13. listopada 1943. Kao uže tijelo, ZAVNOH je iz svoje sredine i dalje birao Izvršni odbor koji se sastojao od predsjednika, tri potpredsjednika i jedanaest članova. Predsjednik Izvršnog odbora bio je Vladimir Nazor, a potpredsjednici Andrija Hebrang, Filip Lakuš i Rade Pribićević. Oni su činili Predsjedništvo Izvršnog odbora. Preostalih 11 članova bili su: Vladimir Bakarić, Dušan Čalić, Pavle Gregorić, Đoko Jovanić, Vicko Krstulović, Mato Kršulj, Božidar Magovac, Stanko Ćanica Opačić, Josip (Joso) Posavec, Zlatan Sremec i Stanko Škare.[540] U odnosu na ranije, povećan je za 4 člana, što je objašnjeno potrebom njegova proširenja zbog novo oslobođenih područja. Izvršni je odbor radio po odlukama plenarnih sjednica ZAVNOH-a kojemu je odgovarao za rad, podnosio izvještaj o radu te svoje odluke na naknadno odobrenje. Između dvaju zasjedanja ZAVNOH-a, dana su mu najšira ovlaštenja da donosi sve potrebne odluke, uključujući i ovlast da prima nove vijećnike ZAVNOH-a (prema prijedlozima NOO-a i drugih vijećnika), odnosno briše one koji su se ogriješili o interese NOB-a ili postali pasivni. Predsjedništvo Izvršnog odbora zastupalo je ZAVNOH u javnosti. Kako njegov djelokrug i sastav nisu bili pobliže objašnjeni, to je odgovaralo dotadašnjem stanju. Za vođenje redovnih poslova Izvršni je odbor birao Tajništvo. Činili su ga tajnik i pet članova. Tajnik je bio Pavle Gregorić, a članovi Andrija Hebrang, Božidar Magovac, Vladimir Nazor, Stanko Ćanica Opačić i Zlatan Sremec.[541] Kako djelokrug Tajništva nije bio sasvim jasno utvrđen, prepušteno je praksi da utvrdi stvarni opseg njegovih poslova.[542] Za obavljanje tekućih poslova osnovani su odjeli, na čelu sa po jednim članom Izvršnog odbora. O poslovima iz njihove nadležnosti raspravljalo se na sjednicama Izvršnoga odbora, a oni su bili obvezni provoditi njegove odluke.[543]

Detaljniju razradu pravila o organizaciji i načina rada ZAVNOH-a i njegovih tijela, sadrže akti usvojeni na Trećem zasjedanju. Dana 9. svibnja 1944. usvojen je Poslovnik o radu

---

[538] Ivo PERIĆ, *Hrvatski državni sabor: 1848. – 2000. Treći svezak: 1918. – 2000.*, 116.
[539] Opširnije: *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1943.*, 252. i 386.
[540] Usp.: Izbor novog Izvršnog odbora ZAVNOH-a, NN 1/1945.
[541] Isto.
[542] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 135.
[543] Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i radu ZAVNOH-a od 13. listopada 1943., NN 1/1945.

ZAVNOH-a. Čini ga ukupno 13 članaka, a sadrže odredbe o sazivanju zasjedanja plenuma, radu u sjednicama, načinu donošenja akata te obvezama i pravima vijećnika. Između ostaloga, njime je utvrđeno da se ZAVNOH saziva u redovna (u pravilu dva puta godišnje) i izvanredna zasjedanja (saziva ih Predsjedništvo po potrebi ili na zahtjev jedne četvrtine vijećnika). Na početku zasjedanja, birala se peteročlana verifikaciona komisija koja je verificirala mandate vijećnika i utvrđivala postojanje kvoruma. Sve do raspisivanja općih izbora za vijećnike ZAVNOH-a, vijeće je, odnosno njegovo Predsjedništvo, bilo nadležno odlučivati o primanju novih vijećnika – „narodnih boraca i pobornika NOP". Vijećnici su bili dužni prisustvovati sjednicama, imali su pravo sudjelovati u raspravi te podnositi prijedloge. Zajamčen im je imunitet. Nisu mogli biti uhićeni niti sudski procesuirani bez pristanka ZAVNOH-a, odnosno njegova Predsjedništva u vrijeme između zasjedanja, osim u slučajevima izdaje ili zatjecanja u počinjenju kažnjivog djela.[544]

Na tom je zasjedanju kao uže tijelo koje će obavljati poslove plenuma između njegovih zasjedanja, ustrojeno Predsjedništvo ZAVNOH-a, sastavljeno od 31 člana: predsjednika, 3 potpredsjednika, tajnika i 2 njegova zamjenika, 24 člana. Predsjednik je bio Vladimir Nazor, a potpredsjednici Franjo Gaži, Andrija Hebrang i Rade Pribićević. Tajnik je bio Pavle Gregorić, a njegovi zamjenici Dušan Čalić i Stjepan Prvčić. Članovi su bili: Duško Brkić, Nikola Brozina, Tomo Čiković, Frane Frol, Maca Gržetić, Aleksandar Koharović, Slavko Komar, Ivan Krajačić, Vicko Krstulović, Ivan Kuzmić, Filip Lakuš, Božidar Magovac, Ante Mandić, Karlo Mrazović, Stanko Ćanica Opačić, Kata Pejnović, Mile Počuča, Vanja Radauš, Svetozar Ritig, Zlatan Sremec, Marijan Stilinović, Stanko Škare, Ante Vrkljan i Rade Žigić.[545] Već spomenutom odlukom o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu, utvrđeno je da zakonodavnu vlast ZAVNOH obavlja na svojim plenarnim zasjedanjima, a u vremenu između zasjedanja preko svog Predsjedništva. Izvršnu vlast ZAVNOH obavlja putem svog Predsjedništva i putem Narodne vlade Hrvatske, s time da do njezina formiranja, funkcije vlade obavlja Predsjedništvo ZAVNOH-a, pri kojem se osniva potreban broj odjela za razne grane državne uprave. Na čelu svakog takvog odjela je odjelni predstojnik, čiji rad prati član Predsjedništva odgovoran za taj odjel. U funkciji privremene vlade, Predsjedništvo ZAVNOH-a donosi rješenja i naredbe na osnovu zakonskih odluka ZAVNOH-a, a u skladu sa zakonskim odlukama AVNOJ-a kao i na

[544] Poslovnik za rad ZAVNOH-a od 9. svibnja 1944., NN 2/1945.
[545] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, 655.-656.

osnovu rješenja i naredbi NKOJ-a, te nadzire njihovo provođenje u Hrvatskoj. Ima pravo ukidati zaključke i naredbe svih NOO-a, ako nisu u skladu sa zakonima Hrvatske.[546]

Na prve dvije sjednice Predsjedništva ZAVNOH-a, koje su održane 18. svibnja i 18. lipnja 1944., utvrđeno je 12 upravnih odjela i zaduženi članovi Predsjedništva za rad svakog od njih: 1. unutarnja uprava (Ivan Krajačić); 2. pravosuđe (Ante Vrkljan); 3. narodna prosvjeta (Stanko Škare); 4. financije (Duško Brkić); 5. narodno gospodarstvo (Franjo Gaži); 6. promet (Karlo Mrazović); 7. obnova zemlje (Stanko Ćanica Opačić); 8. socijalna politika (Mile Počuča); 9. narodno zdravlje (Aleksandar Koharović); 10. tehnički radovi (Nikola Brozina); 11. prehrana (privremeno Duško Brkić); 12. informacije (Karlo Mrazović).[547] Do promjena je došlo 10. prosinca 1944., kada je na četvrtoj sjednici Predsjedništva ZAVNOH-a odlučeno da se formiraju novi odjeli te preraspodijele dužnosti članova Predsjedništva po odjelima. Iz dotadašnjeg Odjela narodnog gospodarstva formirana su tri odjela: a) poljoprivrede; b) za šume i šumsku industriju; c) obrta, trgovine i industrije. Tako je od tada ukupno bilo 14 upravnih odjela. Promjene u vezi zaduženja članova Predsjedništva bile su sljedeće. Odjel pravosuđa preuzeo je Duško Brkić, Odjel financija Ante Vrkljan, a Franjo Gaži Odjel poljoprivrede. Nikola Brozina preuzeo je Odjel šumarstva te privremeno i Odjel tehničkih poslova. Vicko Krstulović preuzeo je Odjel trgovine, obrta i industrije te privremeno i Odjel prehrane.[548]

Uz 14 resornih odjela, pri Predsjedništvu ZAVNOH-a postojali su potkraj 1944. Statistički ured Hrvatske te četiri komisije Predsjedništva osnovane ranije tijekom te godine: Zemaljska komisija za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača, Zemaljska vjerska komisija, Komisija za izradu prijedloga o uspostavljanju vlasti u novooslobođenim krajevima i Zakonodavna komisija.[549]

Obavljanje izvršnih poslova preuzela je Narodna vlada Hrvatske koju je Predsjedništvo ZAVNOH-a osnovalo i imenovalo na svojoj izvanrednoj, sedmoj sjednici održanoj u Splitu 14. travnja 1945. Određena je kao najviše izvršno i naredbodavno tijelo državne vlasti u Hrvatskoj. Za svoj je rad odgovarala ZAVNOH-u, odnosno njegovu Predsjedništvu. Ta se odgovornost izražavala kroz pravo Predsjedništva da je imenuje

[546] Odluka o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu države vlasti demokratske Hrvatske, 9. svibnja 1944., NN 2/1945.
[547] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 23. i 101.
[548] Isto, 536.-537.
[549] U čl. 1 Odluke kojom je osnovana, navodi se naziv Zemaljska komisija za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača, dok se u njezinu naslovu, iznad preambule, navodi naziv Zemaljska komisija za ratne zločine. Usp.: *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 28.; *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 8.

odnosno razrješuje te obvezu članova vlade da pred Predsjedništvom polože prisegu prilikom stupanja na dužnost. Također, Vlada je imala obvezu podnositi ZAVNOH-u izvještaj o radu, te u cjelini ili pojedini njezini ministri odgovarati na pitanja vijećnika ZAVNOH-a. Akti koje je Vlada mogla donositi bile su uredbe, naredbe i upute. Donosila ih je na osnovu zakona AVNOJ-a i njegova Predsjedništva, zakona ZAVNOH-a i njegova Predsjedništva, akata Vlade DFJ, a ministri još i na osnovu njezinih uredbi, naredbi i uputa te rješenja pojedinih ministara DFJ, ukoliko se radilo o poslovima koji spadaju u nadležnost Vlade DFJ. Kao posebno nadleštvo ustrojeno je Predsjedništvo Vlade, a preustrojeni su i upravni odjeli, odnosno povjereništva, koja od tada djeluju kao vladina ministarstva.[550] Njihov je broj smanjen sa 14 na 11. Ukinuti su dotadašnji posebni resori obnove zemlje, tehničkih radova i informacija, a poljoprivreda i šumarstvo spojeni su u jedinstveni resor. Tako je ustrojeno sljedećih 11 ministarstava: 1. unutrašnjih poslova, 2. pravosuđa, 3. prosvjete, 4. financija, 5. industrije i rudarstva, 6. trgovine i opskrbe, 7. poljoprivrede i šumarstva, 8. narodnog zdravlja, 9. socijalne politike, 10. građevina, 11. oblasnog pomorstva, ribolova i lokalnog prometa.[551] Ta su ministarstva nastavila izdavati uputstva, odluke, naredbe i okružnice iz svojega djelokruga, kao što su to do tada činili odjeli odnosno povjereništva ZAVNOH-a.[552]

Mandat za sastavljanje vlade povjeren je Vladimiru Bakariću, jednom od članova Predsjedništva ZAVNOH-a, koji je ujedno bio i sekretar CK KPH, te tajnik JNOF-a Hrvatske.[553] U Programskom referatu održanom na toj sedmoj sjednici Predsjedništva ZAVNOH-a, govorio je o povoljnim uvjetima za stvaranje vlade, te vodećoj ulozi koju u njoj treba imati Narodna fronta:

> Mi imademo dovoljno oslobođenog teritorija, dovoljno narodnog povjerenja, dovoljno smo čvrsti, imademo dovoljnu čvrstinu organizacija, da takva narodna vlada može biti faktička, prava narodna vlast u Hrvatskoj. Čvrstina kao i dosadašnji uspjesi Jedinstvene narodnooslobodilačke fronte Hrvatske nam govore, da je ta grupacija u stanju da vodi vladu Hrvatske, da njome uspješno rukovodi i da bude na čelu naših naroda u svim daljnjim tegobama.[554]

---

[550] Na petoj sjednici Predsjedništva ZAVNOH-a u Šibeniku 29. siječnja 1945., zaključeno je da se dotadašnji odjeli ZAVNOH-a nazovu povjereništvima, a šefovi odjela povjerenicima. Opširnije: *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 108.-110.; Odluka o Narodnoj vladi Hrvatske, NN 2/1945.
[551] Imenovanje Narodne vlade Hrvatske, NN 2/1945.
[552] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 12.
[553] Vladimir Bakarić jednoglasno je primljen za člana Predsjedništva ZAVNOH-a na njegovoj četvrtoj sjednici 10. prosinca 1944. Opširnije: *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 536.-537.
[554] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 629.

O strukturi (ministarskim resorima) i sastavu Vlade raspravljalo se na sjednicama CK KPH 30. ožujka i 9. travnja 1945., a tome su prethodile konzultacije i dogovori u CK KPJ u Beogradu.[555] Rasprava o tome vodila se i na sjednici Izvršnog odbora JNOF-a Hrvatske održanoj 10. travnja. Na njoj je konačno odbačen, s obzirom na odnose političkih snaga nerealan, zahtjev predsjednika IO HSS-a Franje Gažija da na čelo vlade dođe pristaša HSS-a. Kriterije prema kojima će se sastaviti vlada, obrazložio je V. Bakarić:

> Predsjednik vlade treba biti Hrvat. Prvi podpredsjednik je isto Hrvat, a drugi Srbin. Daljnji je sastav u pitanju osnovnih razmjera. Predsjednik vlade je komunista. Razlozi: čitavu nacionalnu borbu vodila je Komunistička partija. Drugo, svima koji misle da će se vratiti staro (Maček) bit će jasno da se staro neće više vratiti. Prvi podpredsjednik je član HSS, da se vidi da HSS učestvuje u borbi i da su pravi pristaše HSS-a prvi suradnici komunista. Drugi podpredsjednik je Srbin. Unutarnje poslove preuzima komunist iz razloga da odgovornost pada i dalje na komuniste, koji su poveli borbu. Ministarstvo pravosuđa preuzimlje Srbin, radi bratstva i jedinstva. Ministarstvo prosvjete preuzimlje član HSS-e. Čitava vlada bila bi vlada fronte i tako bi je mogli nazvati. Jedan vanstranački rodoljub bi ušao isto u vladu.[556]

Prvu Narodnu vladu Hrvatske, na kraju je formalno imenovalo Predsjedništvo ZAVNOH-a u sljedećem sastavu. Kao predstavnici KPH u vladu su ušli Vladimir Bakarić (predsjednik), Anka Berus (financije), Mladen Iveković (industrija i rudarstvo) i Vicko Krstulović (unutrašnji poslovi). Predstavnici IO HSS-a bili su Franjo Gaži (prvi potpredsjednik), Tomo Čiković (poljoprivreda i šumarstvo), Jurica Draušnik (socijalna politika), Aleksandar Koharović (zdravstvo) i Ante Vrkljan (prosvjeta). Predstavnici Srpskog kluba vijećnika ZAVNOH-a bili su Rade Pribićević (drugi potpredsjednik), Duško Brkić (pravosuđe), Dušan Čalić (trgovina i oskrba) i Stanko Ćanica Opačić (građevina). Istranin Uliks Stanger, ušao je u vladu kao vanstranački rodoljub, na funkciji ministra obalnog

---

[555] Uz sebe kao predsjednika, V. Bakarić na toj je sjednici iznio sljedeći prijedlog strukture i sastava Vlade, napominjući kako to nije konačna odluka: prvi potpredsjednik Rade Pribićević, drugi potpredsjednik Franjo Gaži, a ministri (njih 10), Duško Brkić (pravosuđe), Mladen Iveković (financije), Aleksandar Koharović (socijalna politika i narodno zdravlje), Vicko Krstulović (unutarnji poslovi), Stanko Ćanica Opačić (građevina), Vlado Premru (industrija i rudarstvo), Stjepan Prvčić (poljoprivreda i šumarstvo), Vanja Radauš (prosvjeta), Uliks Stanger (pomorstvo), Ante Vrkljan (trgovina i opskrba). Nakon novih konzultacija u Beogradu, na sjednici održanoj 9. travnja, V. Bakarić obrazložio da bi se IO HSS-a dalo prvo potpredsjedničko i četiri ministarska mjesta, a Srbima drugo potpredsjedničko i tri ministarska mjesta. Uz njega kao predsjednika, prvi potpredsjednik bio bi Franjo Gaži, a drugi Rade Pribićević. Ministri u vladi (njih 11) bili bi: Anka Berus (financije), Duško Brkić (pravosuđe), Dušan Čalić (trgovina i opskrba), Tomo Čiković ili Stjepan Prvčić (poljoprivreda), Jurica Draušnik (socijalna politika), Mladen Iveković (industrija), Aleksandar Koharović (narodno zdravlje), Vicko Krstulović (unutrašnji poslovi), Stanko Ćanica Opačić (građevina), Uliks Stanger (pomorstvo i lokalni promet), Ante Vrkljan (prosvjeta). Opširnije: *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952*. *Svezak 1*, 47., 54.-55.

[556] Citirano iz: Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 181.-183.

pomorstva, ribolova i lokalnog prometa.[557] U odnosu na ranije prijedloge, u Vladu nisu ušli Vanja Radauš, Vlado Premru i Stjepan Prvčić.[558] Treba naglasiti bitnu činjenicu da su mnogi članovi IO HSS-a i Srpskog kluba vijećnika ZAVNOH-a, ujedno bili i članovi KPJ. Riječ je dakle o stvarnom članstvu u KPJ i formalnoj pripadnosti IO HSS-a te Srpskom klubu vijećnika ZAVNOH-a, kako su i nastupali u javnosti, a sve u cilju da se prikrije monopol KPJ. Od navedenih ministara, dvostruki članovi IO HRSS-a i KP bili su Jurica Draušnik, Aleksandar Koharović i Ante Vrkljan.[559] Od predstavnika Srpskog kluba vijećnika ZAVNOH-a, članovima KP istovremeno su bili Duško Brkić, Dušan Čalić i Stanko Ćanica Opačić.

Osim zakonodavne i izvršne, do travnja 1945. ZAVNOH je obavljao i najvišu sudsku vlast. Na nižim razinama, ona je bila organizirana u sklopu NOO-a, te je već 2. kolovoza 1943. Odjel za upravu i sudstvo ZAVNOH-a svim NOO-ima poslao Upute za organizaciju i rad sudova narodno-oslobodilačkih odbora zajedno s njihovim obrazloženjem.[560] Odvajanje sudova od uprave započelo je u drugoj polovici 1944., na inicijativu Povjereništva za sudstvo NKOJ-a koje je svim zemaljskim antifašističkim vijećima 19. svibnja 1944. o tome poslalo okružnicu. Na osnovu nje, Predsjedništvo ZAVNOH-a poslalo je 29. listopada 1944. okružnicu svim oblasnim i okružnim NOO-ima u Hrvatskoj. U njezinu obrazloženju navedeno je da su se sudovi u okviru NOO-a razvili do stupnja u kojem su osposobljeni da sve sudske funkcije obavljaju potpuno samostalno. Zbog toga, ali i činjenice da su to dvije različite funkcije s različitom odgovornošću njihovih nositelja, obavljanje sudske vlasti treba odvojiti od izvršne (užeg, izvršnog NOO-a). Dalje je objašnjeno da se dotadašnje sudovanje u okviru NOO-a nije protivilo njihovoj funkciji „jer su oni kao narodna vlast predstavljali jedinstvo vlasti, a sudovi su sudili po svom slobodnom uvjerenju i nezavisno, a za svoje konkretne sudske odluke nisu odgovarali NOO-u, pa ni skupštini (plenum)“.[561]

Dana 13. veljače 1944. održan je sastanak Odjela za sudstvo i upravu ZAVNOH-a na kojem se raspravljalo o organizaciji Odjela i unutarnjoj podjeli rada. Sastanku su prisustvovali Jakov Blažević kao pročelnik, te Ferdo Čulinović i Leon Geršković kao referenti. Između ostalog, na njemu je odlučeno da će se Izvršnom odboru ZAVNOH-a predložiti osnivanje Narodnog zemaljskog suda Hrvatske koji bi kao drugostupanjski sud (do tada je to bio Odjel

[557] Isto, 184.
[558] Vidjeti bilješku 554.
[559] Usp.: Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka 1941. – 1950.*, 225.
[560] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1943.*, 302.
[561] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 417. i 434.-448.

za sudstvo i upravu ZAVNOH-a) bio nadležan za rješavanje žalbi protiv odluka nižih oblasnih ili okružnih sudova NOO-a. Istovremeno, kao najviši sud ZAVNOH-a, bio bi prvostupanjski sud u posebno važnim stvarima općeg značaja.[562] U skladu s tim zaključkom, Odjel za sudstvo i upravu dostavio je dopisom od 18. veljače 1944. Izvršnom odboru ZAVNOH-a, prijedlog za osnivanje Narodnog zemaljskog suda za Hrvatsku (Vrhovnog suda za Hrvatsku). Predloženo je i imenovanje „zastupnika javnih interesa", odnosno državnog tužitelja. Obrazloženo je da bi pri narodnom zemaljskom sudu za Hrvatsku trebalo odrediti jednog člana Izvršnog odbora ZAVNOH-a ili drugog odgovarajućeg pripadnika NOP-a, koji bi pri sudu zastupao interese države. U obrazloženju je naglašen položaj ZAVNOH-a kao najvišeg tijela narodne vlasti, uključujući i sudsku:

> On je prema tome nosioc najviše izvršne, dakle i sudske vlasti. (…) Radi bolje podjele rada i dizanja ugleda naših narodnih vlasti potrebno je da se sudovanje jače istakne od ostalih poslova izvršne vlasti. Osnivanjem najvišeg suda za Hrvatsku (…) svakako bi se znatno podigao ugled našeg narodnog sudstva, koje u tom najvišem organu našeg narodnog sudstva u Hrvatskoj dobiva konkretne oblike uređenog, naprednog, narodnog sudstva.[563]

Ponovne prijedloge za osnivanje takvog suda Odjel je uputio 25. travnja 1944. Izvršnom odboru ZAVNOH-a, te 7. lipnja 1944. Predsjedništvu ZAVNOH-a.[564] Ono je na sjednici od 18. lipnja te godine prihvatilo prijedlog Odjela i donijelo odluku o imenovanju Sudskog vijeća (Suda) ZAVNOH-a. Za predsjednika je imenovan Jakov Blažević, a za članove Duško Brkić, Mladen Iveković, Stjepan Prvčić, Bogoljub Rapajić, Mate Sorić i Stanko Škare.[565] Sud ZAVNOH-a započeo je s radom 5. srpnja 1944., kada je o tome poslao obavijest oblasnim i okružnim NOO-ima.[566] Na funkciji predsjednika Suda ZAVNOH-a, Jakov Blažević bio je do veljače 1945. kada je osnovano Javno tužilaštvo Federalne Hrvatske, a on imenovan javnim tužiteljem.[567] Obavljanje funkcije predsjednika Suda ZAVNOH-a preuzeo je Vjenceslav Celigoj, do tada potpredsjednik Oblasnog suda za Dalmaciju.[568]

Na osmoj sjednici 24. travnja 1945., Predsjedništvo ZAVNOH-a donijelo je Odluku o Vrhovnom sudu Hrvatske, kao „najvišem redovnom sudu u Hrvatskoj". Između ostalog, dano

---

[562] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, 142.-144.
[563] Isto, 177.-178.
[564] Isto, 504.-505.; *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 50.-54.
[565] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 101.
[566] Isto, 132.-134.
[567] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 305.-307.
[568] Isto, 321.

mu je pravo zakonodavne incijative, u smislu da na traženje Ministarstva pravosuđa ili na vlastitu inicijativu daje mišljenja o nacrtima zakonskim propisa, predlaže donošenje novih, odnosno izmjene već postojećih zakonskih propisa iz područja pravosuđa. Prema toj odluci, predsjednika, potpredsjednike i vijećnike Vrhovnog suda imenuje ZAVNOH, a tajnike i administrativno osoblje Ministarstvo pravosuđa na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda Hrvatske. Ostalo pomoćno osoblje imenuje predsjednik Vrhovnog suda.[569] Na istoj sjednici za predsjednika Vrhovnog suda imenovan je Ivan Rukavina, a za članove Vjenceslav Celigoj, Ante Cerineo, Stjepan Iveković, Vlajko Kalember, Petar Kovačević, Ivan Rehorović i Milan Vurdelja.[570]

Iz prethodno izloženog, zaključujem da je načelo jedinstva vlasti kao osnovno načelo organizacije nove revolucionarne vlasti, oblikovano u odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a, odnosno u Hrvatskoj, Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a. U razdoblju 1943. – 1945., prema tom je načelu u ZAVNOH-u, odnosno njegovu Predsjedništvu, bilo objedinjeno obavljanje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Načelo jedinstva vlasti izražavali su i NOO-i, koji su u to vrijeme u sebi također objedinjavali normativne, izvršne i sudske funkcije.[571] Teoretičari jugoslavenskog skupštinskog sustava, organizaciju vlasti u Jugoslaviji/Hrvatskoj u tom razdoblju svrstavaju u revolucionarne skupštinske sustave.[572] S osnivanjem Narodne vlade Hrvatske i Vrhovnog suda Hrvatske u travnju 1945., dolazi do podjele funkcija vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) između više državnih tijela, uz daljnje naglašavanje načela njezina jedinstva. Pritom je obavljanje političkih funkcija (zakonodavne, izvršne) bilo podijeljeno između triju tijela državne vlasti, a taj je model potvrđen i Ustavom NRH iz 1947.

3.1.3. Zakonodavna djelatnost ZAVNOH-a

Od Trećeg zasjedanja, ZAVNOH je imao funkciju najvišeg zakonodavnog i izvršnog tijela partizanskog pokreta Hrvatske. Između njegovih zasjedanja, obavljanje tih funkcija delegirano je njegovu Predsjedništvu. No, i ono se je prilično rijetko sastajalo te je na njegovim sjednicama doneseno vrlo malo normativnih akata. Od 18. svibnja 1944. do 24. travnja 1945. održalo je ukupno osam sjednica. Na sjednicama je obično bilo prisutno oko

[569] Isto, 647.-649.
[570] Isto, 565.-567.
[571] Ferdo ČULINOVIĆ, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, 227.
[572] Josip SRUK, *Delegatski skupštinski sistem*, 38.; Usp.: Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 186.-190.; Smiljko SOKOL, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade“, 235.

polovice članova, primjerice, na četvrtoj je bilo njih 16, petoj 14, šestoj 16, a sedmoj 21 član.[573] Stoga su, prema praksi dotadašnjeg Izvršnog odbora, uže Predsjedništvo (predsjednik i 3 potpredsjednika), odnosno Tajništvo i odjeli/povjereništva ZAVNOH-a, i dalje obavljali osnovnu normativnu i direktivnu funkciju. Analiza dokumenata ZAVNOH-a nastalih nakon Trećeg zasjedanja, pokazuje da su upravo odjeli/povjereništva donosili najveći broj akata, jer su oni i najbolje poznavali konkretne resorne probleme na terenu, dok je Predsjedništvo interveniralo svojim aktima samo u najvažnijim pitanjima društvenog i političkog života.[574]

Za usklađivanje cjelokupne normativne djelatnosti, na Trećem zasjedanju, 9. svibnja 1944., donijeta je odluka da se pri Predsjedništvu ZAVNOH-a osnuje Zakonodavna komisija, sastavljena od predsjednika i šest članova koje imenuje Predsjedništvo. Komisija je trebala davati mišljenja na dostavljene joj zakonske prijedloge, ili ih sama izrađivati na inicijativu Predsjedništva ZAVNOH-a, vlade ili pojedinih vijećnika ZAVNOH-a.[575] U praksi je namjera bila da komisija pregledava sve akte, ne samo one zakonskoga karaktera. Na drugoj sjednici Predsjedništva ZAVNOH-a održanoj 18. lipnja 1944., donijet je zaključak da se svi akti odjela ZAVNOH-a podnose Zakonodavnoj komisiji na pregled, koja će ih sa svojim mišljenjem predati Predsjedništvu na odobrenje. Na isti način komisija je trebala pregledati sve ranije akte odjela ZAVNOH-a.[576]

O osnivanju Zakonodavne komisije razgovaralo se mjesec dana prije Trećeg zasjedanja, na sjednicama Izvršnog odbora ZAVNOH-a. Na sjednici 13. travnja 1944., odlučeno je da će se za članove zakonodavnog odbora/komisije predložiti Jakov Blažević, Frane Frol, Mladen Iveković, Mate Jakšić, Ante Mandić, Rade Pribićević i Miloš Žanko. Dogovoreno je da će se poslati upit Predsjedništvu AVNOJ-a mogu li se u Zakonodavnu komisiju kooptirati pravni stručnjaci Ferdo Čulinović i Leon Geršković, koji nisu vijećnici ZAVNOH-a.[577] Sastav komisije utvrđen je na prvoj sjednici Predsjedništva ZAVNOH-a održanoj 18. svibnja 1944., a djelomično se razlikovao od predloženog ranije na Izvršnom odboru. Za predsjednika komisije imenovan je Nikola Brozina, a za članove Ferdo Čulinović,

[573] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnici sjednica Predsjedništva ZAVNOH-a.
[574] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 157.
[575] Odluka o osnivanju Zakonodavne komisije pri Predsjedništvu ZAVNOH-a od 9. svibnja 1944., NN 2/1945.
[576] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 100.
[577] Ferdo Čulinović primljen je u ZAVNOH kao vijećnik na sjednici Izvršnog odbora ZAVNOH-a 7. svibnja 1944. Usp.: *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, 417., 574.-575., 589.

Leon Geršković, Mladen Iveković, Stanko Ćanica Opačić, Stanko Škare i Branko Zlatarić.[578] Administrativna podrška radu komisije bio je Ivan Pirker iz Odjela pravosuđa ZAVNOH-a.[579]

Među dokumentima ZAVNOH-a, sačuvan je Nacrt poslovnika za rad Zakonodavne komisije od 2. kolovoza 1944. Ima 12 članaka. Na trećoj sjednici Predsjedništva ZAVNOH-a odbijen je kao nepotreban zbog suvišnih proceduralnih formalnosti, te činjenice da je način rada komisije već određen odlukom o njezinu osnivanju.[580] Iako formalno nije bio usvojen, Zakonodavna komisija u praksi je postupala po pojedinim njegovim odredbama.[581]

Iz zapisnika sjednica Predsjedništva ZAVNOH-a i izvještaja o njezinu radu vidljivo je da je komisija imala teškoća u radu. Zbog učestalih ofenziva, prvi sastanak održala je 23. srpnja 1944. Za potpredsjednika je izabrala Stanka Ćanicu Opačića, za tajnika Ferdu Čulinovića, a za zamjenika tajnika Leona Gerškovića. Na prijedlog predsjednika Nikole Brozine, na trećoj sjednici Predsjedništva ZAVNOH-a 25. kolovoza 1944., odlučeno je da će se komisija proširiti sa još tri člana i to pravna stručnjaka, no njihova imena nisu navedena.[582] Zbog odlaska Ferde Čulinovića i Branka Zlatarića na dužnosti u Beograd, Komisija je na sjednici 21. studenoga 1944. odlučila zatražiti popunu s tri nova člana. O tome se razgovaralo i na zajedničkoj sjednici članova Predsjedništva ZAVNOH-a zaduženih za rukovođenje odjelima, 22. prosinca 1944. u Topuskom. Tu je Nikola Brozina izvijestio da Zakonodavna komisija ne radi zbog toga što većina njezinih članova zbog rada na terenu nije prisutna u sjedištu ZAVNOH-a, a Duško Brkić dobio je u zaduženje do iduće sjednice predložiti nove članove umjesto F. Čulinovića i B. Zlatarića.[583]

No, na petoj sjednici 29. siječnja 1945., Predsjedništvo ZAVNOH-a odbilo je prijedlog za proširenje komisije s tri nova člana, te ujedno zadužilo L. Gerškovića, kao zamjenika tajnika, da ponovno organizira rad Komisije. Nakon toga, komisija je održala sjednicu 3. veljače 1945. i ponovno se organizirala. Na istoj sjednici zaključeno je da će se uže povezati sa svim povjereništvima i razmatrati njihove akte. Naime, u praksi je bilo drugačije. Povjereništva su često NOO-ima izravno slala općeobvezne akte, bez da su ih prethodno dostavila Zakonodavnoj komisiji. Povjereništvo pravosuđa o tome je 14. veljače 1945. uputilo dopis Predsjedništvu ZAVNOH-a, s molbom da na tu obvezu upozori sva

[578] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 24.-26.
[579] Isto, 181.
[580] Isto, 260.
[581] Opširnije: Isto, 211.-213.
[582] Isto, 260.
[583] Isto, 569.

povjereništva.[584] U tom je razdoblju intenziviran rad same komisije. Od 7. veljače do 11. ožujka 1945. održala je ukupno pet sjednica, te analizirala dvadesetak akata iz djelokruga rada povjereništava ZAVNOH-a.[585]

Zakonodavna je komisija nastavila dalje djelovati tijekom 1945. i 1946. pri Predsjedništvu Narodne vlade Hrvatske/Vlade NRH.[586] Njezin je sastav u potpunosti bio izmijenjen. U zapisniku sjednice održane 3. srpnja 1945., kao predsjednik je naveden Miroslav Muha, a kao članovi Vilko Mažgon, Vlado Nemec, Rajko Omčikus, Marko Ružić i Petar Strohal. Pretpostavljam da je to ujedno bila i prva, konstituirajuća sjednica komisije u novome sastavu. Naime, u urudžbenom je zapisniku komisije taj zapisnik sjednice evidentiran kao prvi predmet (br. 1/45), a u jednoj od sačuvanih potvrdi iz studenoga te godine, navedeno je kako je Rajko Omčikus kao član komisije počeo primati redovitu naknadu 1. srpnja 1945.[587] Do pretvaranja ZAVNOH-a u Narodni sabor Hrvatske 25. srpnja te godine, komisija je nastavila s davanjem mišljenja na prijedloge akata koje su izrađivala ministarstva. Predsjedništvo Narodne vlade Hrvatske dostavljalo joj je na mišljenje nacrte uredbi o djelokrugu i organizaciji ministarstava, te pravilnike o radu pojedinih komisija. Prema zaprimljenim nacrtima i naknadnim dogovorima s nadležnim ministarstvima, izrađivala je konačne prijedloge, te im ih vraćala s uputom da ih proslijede Predsjedništvu ZAVNOH-a, budući se radi o „predmetima zakonske prirode“. O prijedlogu Zakona o promjeni naziva ZAVNOH-a, raspravljala je na sjednici 20. srpnja 1945.[588]

U razdoblju do Trećeg zasjedanja, kada još nije formalno (*de iure*) bio konstituiran kao najviše zakonodavno i izvršno tijelo, akti ZAVNOH-a i njegovih tijela (Izvršni odbor, Predsjedništvo, pojedini odjeli) nose različite nazive (npr. uputa, uputstvo, proglas, uredba, odluka, okružnica, cirkularno pismo i sl.) među kojima je najčešće uputstvo, kao direktivni i normativni akt. Takva su uputstva, osim normativne jezgre, često sadržavala i detaljna objašnjenja o načinu rada NOO-a i sl. U pravilu, normativni su karakter imale i okružnice, uredbe i odluke (npr. Odluka o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj od 24. travnja 1945.).[589] Od srpnja 1945. ZAVNOH, odnosno njegovo Predsjedništvo započinju s izdavanjem zakona. Prvi akti koji su nazvani zakonima su Zakon o privremenom uređenju

[584] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 220.-221.
[585] Isto, 387.-389.
[586] O tome postoji sačuvana manja količina gradiva (2 kutije spisa, 1 knjiga) u Hrvatskome državnom arhivu, koje čini arhivski fond HR-HDA-319. Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade NRH.
[587] HR-HDA-319. Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade NRH. Spis 1/45 od 3. srpnja 1945. i uvjerenje broj 1557-III-216-1945 od 5. studenoga 1945., kut. 1.
[588] Isto. Spis 564-III-33-1945.
[589] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 122.

položaja državnih službenika Federalne Hrvatske i Zakon o poništenju akademskih naslova, diploma, ispita i semestara na Sveučilištu u Zagrebu i na ostalim visokim školama na području Federalne Hrvatske, doneseni na sjednici Predsjedništva ZAVNOH-a 13. srpnja 1945.[590] Na istoj sjednici Predsjedništva diskutiralo se o nazivu akata, te je odlučeno da se ubuduće sve odluke zakonskoga značaja nazivaju zakonima.[591] Na četvrtom zasjedanju 25. srpnja 1945., ZAVNOH je donio tri zakona: o promjeni njegova naziva, o promjeni naziva narodnooslobodilačkih odbora, te o proglašenju 27. srpnja narodnim blagdanom.[592]

Zakonodavna djelatnost ZAVNOH-a i njegova Predsjedništva bili su potaknuti i zakonodavnim radom na saveznoj razini. Početkom travnja 1945. izabrani su stalni odbori Predsjedništva AVNOJ-a, a među njima i Zakonodavni odbor koji je za Predsjedništvo pripremao zakonske nacrte. Zajedno s istovremeno osnovanim Zakonodavnim savjetom Vlade DFJ (2. travnja), pomagao je Predsjedništvu AVNOJ-a u snalaženju u tehnici zakonodavnoga rada.[593] Prve akte koje naziva zakonima, Predsjedništvo AVNOJ-a donijelo je nakon formiranja Privremene vlade DFJ (Ministarskog savjeta) 7. ožujka 1945.[594] Tog je dana donijelo dva zakona: o ukidanju članaka 5, 6, 7 i 8 Odluke o vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu Jugoslavije i NKOJ kao privremenim organima vrhovne narodne vlasti u Jugoslaviji za vrijeme narodno-oslobodilačkog rata; o raspuštanju NKOJ-a. Uslijedilo je donošenje još nekoliko zakona do pretvaranja AVNOJ-a u Privremenu narodnu skupštinu DFJ 10. kolovoza 1945., koja je nastavila s daljnjim zakonodavnim radom.[595]

Unatoč tome što se formalno tako nazivaju tek od 1945., u dokumentima ZAVNOH-a iz ranijeg razdoblja naglašava se zakonodavni karakter njegovih akata. Primjerice, u dopisu od 2. rujna 1944. upućenom Komisiji za novooslobođene krajeve, s preporukom za donošenje uputa, Odjel za pravosuđe obrazložio je karakter normativnih akata ZAVNOH-a odnosno njegova Predsjedništva na sljedeći način:

---

[590] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 695.-698.
[591] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik sedme sjednice Predsjedništva ZAVNOH-a, 13. srpnja 1945.
[592] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 719.-721.
[593] Opširnije: Uredba Ministarskog savjeta o osnivanju Zakonodavnog savjeta Vlade DFJ od 2. travnja 1945., SL 20/1945.
[594] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 53.-54.
[595] Zakon o potvrdi odluka i zakona donesenih prije 1. prosinca 1945., SL 91/1946.; Zakon o ukidanju odluka i zakona donesenih prije 1. prosinca 1945., SL 91/1946.

> Akt, koji donosi Predsjedništvo kao organ zakonodavnog tijela (dakle i samo kao zakonodavno tijelo) ima silu zakona i time bi se jednostavno derogirali stari zakoni, koje će se možda ostaviti na snazi, ukoliko se oni ne protive načelima i tekovinama NO-Pokreta. Akt, koji donosi Predsjedništvo, dakle zakon (makar se i nazivao Odlukom) ima trajniji karakter i svi eventualni prigovori protiv karaktera i pojedinosti ovakvih akata išli bi na teret našeg vrhovnog zakonodavnog narodnog pretstavništva. Uputstva, koja donosi Odjel pravosuđa, imaju samo privremeni karakter i ona se ne moraju protiviti ranijem pozitivnom pravu, niti ih derogirati. Njihova je svrha samo to da obezbijede pravilnu funkciju našeg pravosuđa i da objasne sve što je za to potrebno s obzirom na kadar našeg sudstva. Uputstva, koja izdaje Odjel, mogu se lako i uvijek, bez ikakve štete po samo pravosuđe i ugled naše najviše narodne vlasti, mijenjati kadgod to zahtijeva potreba, a kako bi bili zasnovani djelimično (ili najvećim dijelom) na starom pozitivnom sudskom pravu, nebi ukidali ništa niti značili kakvu izmjenu ni za slučaj da se stane kasnije na stanovište, da stare zakone predratne Jugoslavije treba primjenjivati onako, kako su oni doneseni.[596]

U prethodnom citatu naznačen je još jedan od aspekata tadašnjeg zakonodavnog rada, koji je potrebno naglasiti. Pored akata koje su donosili AVNOJ, ZAVNOH i niža tijela (sve do najnižih NOO-a), do početka 1945. nije bio jasno definiran stav prema valjanosti pravnih propisa predratne Jugoslavije. Njihovo je korištenje potaknuo nedostatak novih pravnih propisa na mnogim područjima djelovanja. Pored toga, velika se važnost pridavala običajnome pravu, te praksi tijela nove vlasti. Upravo se kroz praksu sudova NOO-a postepeno oživljavalo norme starog jugoslavenskog prava, posebno s dolaskom niza pravnika na oslobođeno područje i u te sudove. Iako se u dokumentima tijela nove vlasti stalno isticalo načelo da „nema povratka na staro“ i da „staro pravo ne važi“, pred kraj rata u sudskoj, pa i u upravnoj praksi, sve su se više primjenjivale norme staroga prava.[597] Bitno obilježje koje su svi izvori prava (propisi, običajno pravo, sudska praksa) morali imati je usklađenost s revolucionarnim interesima i ciljevima NOB-a. Te zaključke ponajbolje ilustriraju upute o sudovanju i oblikovanju novoga prava koje je Odjel za upravu i sudstvo (kasnije Odjel za pravosuđe) ZAVNOH-a od 1943. na dalje, redovito upućivao NOO-ima i njihovim sudovima.

Dana 2. kolovoza 1943., Odjel za upravu i sudstvo ZAVNOH-a poslao je svim NOO-ima upute za organizaciju i rad njihovih sudova. U njima je naglašena revolucionarna zakonitost koja mora biti u skladu s ciljevima i interesima NOB-a:

> Upute treba shvatiti kao nastojanje, da se bez birokratizma privremeno riješi pitanje pravne sigurnosti naroda na oslobođenoj teritoriji i ondje, gdje je moguće organizirati sudsku vlast. (…) u ovoj situaciji ne možemo i ne smijemo donositi neka kruta pravila,

[596] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 283.
[597] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 47.

zakonske propise i slično, već samo pronaći najzgodniji metoda, da se u interesu narodno-oslobodilačke borbe i ovi problemi što uspješnije riješe. (…) Zbog toga rad sudova Narodno Oslobodilačkih Odbora mora biti stalno pod političkom kontrolom Narodno Oslobodilačkih Odbora kao političkog rukovodećeg tijela našeg pokreta. (…) Nije to dakle stvar pravnih stručnjaka nego pitanje pravilnog političkog rukovođenja Narodno Oslobodilačkih Odbora u svim pitanjima narodno-oslobodilačke borbe i brige oko što jače organizacije naroda.[598]

Nadalje, navedeno je da se sve odluke moraju donositi:

u duhu osjećaja pravednosti, interesa naroda, interesa i ciljeva narodno-oslobodilačke borbe. To mora biti osnovni zakon sudovanja Narodno-Oslobodilačkih Odbora. (…) Zato treba u sudovanju Narodno-Oslobodilačkih Odbora primjenjivati: (pravni izvori) narodne običaje (narodno običajno pravo), ranije zakone koji su se udomačili (dobili karakter običajnog prava), presude, zaključke, riješenja i t.d., ranijih sudova, u koliko nijesu očito nepravedna, dosadanje odluke Narodno-Oslobodilačkih Odbora u vršenju sudske vlasti (praksa sudova), kao i sve upute, propise i t.d., ZAVNOH-a, odnosno koje on prihvati.[599]

U vezi kaznenog sudovanja, naznačeno je da cilj nije samo kažnjavanje, već i odgojno djelovanje na osuđenika kao prevencija budućeg počinjenja kaznenih djela. Tu je ponovljeno da „pri utvrđivanju krivnje i odmjerivanju kazne treba imati na umu interese i ciljeve narodno-oslobodilačke borbe i odstranjivati svaku mogućnost štete po njene uspjehe“.[600]

Nove Upute Odjela za sudstvo i upravu ZAVNOH-a, koje je sastavio Ferdo Čulinović, poslane su sudovima NOO-a 22. prosinca 1943. U njima se polazi od načela narodne suverenosti, od naroda kao „izvora i utoka vlasti“, na kojim „nema i ne može biti više vlasti“. U skladu s tim, i sudstvo kao dio narodne vlasti mora i po sastavu i po načinu rada odgovarati „volji, potrebama, a i shvaćanju naroda“. Kao cilj sudstva istaknuto je stvaranje pravne sigurnosti kroz zaštitu tekovina i interesa NOB-a. Pritom sudovi NOO-a sude po: a) zakonima i zakonskim naredbama AVNOJ-a i ZAVNOH-a; b) po narodno-pravnom shvaćanju; c) po dotadašnjim zakonima, koji su postali pravnim običajem, a ne protive se načelima NOB-a.[601]

Jedan od novih običaja koji su se razvili u uvjetima NOB-a bio je da se u svim pravnim poslovima treba uzeti u obzir slabije ekonomsko stanje jedne od ugovornih strana.[602] Na tragu su toga bile i upute Odjela za sudstvo i upravu ZAVNOH-a sudskim odjelima

[598] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1943*., 302.
[599] Isto, 303.-304.
[600] Isto, 305.
[601] Isto, 610.-620.
[602] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 47.

oblasnih i okružnih NOO-a od 17. travnja 1944., gdje je među ostalim istaknuto da „novo naše sudstvo ne treba se obazirati na takva formalistička načela, jer je njemu osnovni cilj ostvarenje pravednosti, a ne ostvarenje ispraznih formalnih principa“.[603] Upravo je formalizam u postupanju bio jedan od glavnih argumenata u kritici sudstva predratne Jugoslavije, koje je s pozicija klasne borbe, također bilo jedan od instrumenata izrabljivanja narodnih masa. To je, primjerice, posebno naglašeno u izvještaju o radu Odjela za sudstvo i upravu između Drugog i Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a, koji je 25. travnja 1944. podnio Izvršnom odboru:

> Sudstvo u predratnoj Jugoslaviji nosi na sebi žig izrabljivanja narodnih masa i ono ne znači ništa drugo do li dugotrajno i skupo parničenje, pri čemu je formalnost bila najvažnija, gdje se radi propuštenog roka, ročišta ili kakve neizgovorene formule gubilo pravo, gdje je istina postajala laž, a nepravo se izricalo za pravo.[604]

Za razliku od toga, navodi se dalje u izvještaju, u NOB-u je razvijeno sudstvo koje „potpuno odgovara volji, shvaćanju i potrebama naroda“. Njegov demokratski karakter ističe i činjenica da je:

> vrelo pozitivnog prava pored zakona naših najviših zakonodavnih tijela uglavnom narodno shvaćanje, razvijano kroz generacije, a potvrđeno našom Borbom za slobodu. Ne sudi se više po ukočenim dojučerašnjim zakonima, već prema onome, što narod misli da je pravo i pošteno.[605]

U osvrtu na sudsku praksu, istaknuto je da rad sudova pokazuje znakove sve veće osposobljenosti, posebno u području privatnoga prava. To je objašnjeno time što se „sporovi ne rješavaju po starim, kompliciranim i narodu nerazumljivim zakonima, već prema običajnom pravu“.[606]

Slično je obrazlagano i u Izvještaju koji je Odjel za pravosuđe ZAVNOH-a 8. lipnja 1944. poslao Povjereništvu za pravosuđe AVNOJ-a. U potpisu izvještaja je Ferdo Čulinović. Tu je istaknuto kako je kod narodnog sudovanja isključen formalizam, te kako je važna „sadržina i pravo, a ne forma“.[607] Dalje je istaknuto kako se „uvijek čuva ne samo pravo izvršitelja nego i ekonomski interes ekonomski slabijeg“. Obrazloženo je da bi „strogo

---

[603] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, 450.
[604] Isto, 496.
[605] Isto, 497.-498.
[606] Isto, 499.
[607] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 59.

provađanje izvršenja dovelo možda do ekonomskog uništenja dužnika, a to je protivno interesu našeg Pokreta i narodnoga gospodarstva“. Kao osnove za suđenje u kaznenim stvarima navedeni su narodno pravno shvaćanje i utvrđena načela NOP-a.[608]

Da tada još nije bio u potpunosti jasan stav u odnosu na zakonodavstvo predratne Jugoslavije, potvrđuje i dopis Odjela za pravosuđe ZAVNOH-a od 15. rujna 1944. poslan Komisiji za novooslobođene krajeve pri Predsjedništvu ZAVNOH-a, u kojem se kao prvo na popisu spornih pitanja iz područja pravosuđa koje treba riješiti, navodi ono „da li će ostati na snazi stari, dosadašnji sudski zakoni predratne Jugoslavije“. U slučaju da ostanu na snazi, navedeno je dalje, potrebno je odmah pristupiti njihovom usklađivanju s načelima NOB-a.[609]

Negativan stav o tome, jasno je bio definiran na „Prvom antifašističkom pravničkom kongresu“, održanom u Glini od 12. do 14. kolovoza 1944., koji je imao bitnu ulogu u oblikovanju novoga zakonodavstva. Kongres je trebao započeti 31. svibnja, ali je zbog ratnih aktivnosti bio odgođen.[610] Kratki izvještaj o održanom kongresu, Odjel pravosuđa podnio je Predsjedništvu ZAVNOH-a 24. kolovoza 1944.[611] Na kongresu su sudjelovala 144 delegata. Održana su 22 referata podijeljena u šest tema. Posljednja, šesta tema imala je naslov *Konkretni problemi zakonodavne politike narodne vlasti*. O toj je temi izneseno šest referata: zajednički koreferat Ferde Čulinovića i Leona Gerškovića, te referati Gavra Badovinca, Duška Brkića, Ive Krbeka, Vjekoslava Kudeljnjaka i Stanka Ćanice-Opačića. Čulinović i Geršković u svojem su referatu o predratnom jugoslavenskom pravu između ostaloga iznijeli sljedeće:

> Staro preživljeno zakonodavstvo predratne Jugoslavije ne može da bude izvor našeg prava. Ono je izgubilo svako pravo na opstanak, time što je bilo nenarodno i protunarodno i to u tolikom opsegu, da ga je okupator mogao preko noći preuzeti kao sredstvo za porobljenje naroda Jugoslavije.[612]

Ovdje treba naglasiti da su formulacije u aktima nove vlasti upućivale na činjenicu da stari propisi nisu postali dio novog pravnog sistema, već je od slobodne ocjene sudskog ili upravnog tijela ovisila primjena tih pravnih pravila iz starog prava na konkretni pravni odnos.

---

[608] Isto, 60.
[609] Isto, 325.
[610] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, 399.-403.
[611] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 256.-258.
[612] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 241. i 257.

Takva su se pravna pravila primjenjivala uvijek samo supsidijarno kao pravni običaj iz bivšeg prava, a nikako kao pozitivno pravo nove Jugoslavije.[613]

Odluku o nevažnosti pravnih propisa predratne Jugoslavije, ali i NDH donijelo je najprije Predsjedništvo AVNOJ-a 3. veljače 1945., a zatim je potvrdila Narodna skupština FNRJ. Tom su odlukom svi pravni propisi donijeti „po okupatoru i njihovim pomagačima za vrijeme neprijateljske okupacije“, ukinuti i proglašeni nevažećima. Ukinuti su i svi pravni propisi koji su bili na snazi u trenutku okupacije (do 6. travnja 1941.), a koji su u suprotnosti s tekovinama NOB-a, deklaracijama i odlukama AVNOJ-a i zemaljskih antifašističkih vijeća federalnih jedinica i njihovih predstavništava, kao i pravnim propisima NKOJ-a i njegovih povjereništava, vladâ i povjereništava federalnih jedinica. I dalje su ostajale na snazi odluke sudskih i izvršnih (upravnih, administrativnih) vlasti donijete za vrijeme okupacije kojima se uređuju privatno-pravni odnosi, pod uvjetom da nisu u suprotnosti s prethodno navedenim pravnim propisima AVNOJ-a te drugih saveznih i tijela federalnih jedinica. Na snazi su ostala i zemljišno-knjižna stanja utemeljena na tim odlukama. Odluke u kaznenim stvarima koje su donijeli redovni sudovi za vrijeme okupacije na temelju propisa koji su vrijedili do 6. travnja 1941., a ne odnose se na političke krivce, ostajali su na snazi dok nadležni sud, na prijedlog javnog tužioca, ne donese novu odluku. Sve odluke tih ili drugih sudova i vlasti (vojnih sudova, policijskih vlasti, posebnih sudova, itd.) koje su imale politički karakter, kao i odluke u kaznenim stvarima izrečene na temelju propisa NDH ukinute su i proglašene nevažećima. Javni tužilac mogao je i u takvim slučajevima podnijeti prijedlog za donošenje nove odluke po nadležnom tijelu nove narodne vlasti.[614] Ta je odluka, s određenim izmjenama, potvrđena posebnim saveznim zakonom od 23. listopada 1946. Naziv samog akta (odluke) promijenjen je u Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije.[615] Nova izmjena uslijedila je zakonom od 23. prosinca 1946.[616]

Prethodno opisana odluka Predsjedništva AVNOJ-a od 3. veljače 1945. dostavljena je svim zemaljskim vijećima, koja su pokrenula raspravu o njezinoj primjeni. Tako je i

---

[613] Isto, 48.; Supsidijarno pravo podrazumijeva pravo čije se odredbe primjenjuju tek kad se pokaže da odredbe drugoga prava nisu dovoljne. Usp.: „Supsidijaran“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/47716/.

[614] Odluka o ukidanju i nevažnosti svih pravnih propisa donijetih po okupatorima i njihovim pomagačima za vrijeme okupacije; o važnosti odluka koje su za to vrijeme donijete; o ukidanju pravnih propisa koji su bili na snazi u času neprijateljske okupacije, broj 132, 3. veljače 1945., SL 4/1945.

[615] Zakon o potvrdi i izmjenama odluke o ukidanju i nevažnosti svih pravnih propisa donesenih od strane okupatora i njihovih pomagača za vrijeme okupacije; o važnosti odluka koje su za to vrijeme donesene; o ukidanju pravnih propisa koji su bili na snazi u času neprijateljske okupacije, SL 86/1946.

[616] Odluka o potvrdi izmjena i dopuna u Zakonu o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, 23. prosinca 1946., SL 105/1946.

Zakonodavna komisija Predsjedništva ZAVNOH-a za 29. ožujka sazvala konferenciju o toj temi koja se održala u Povjereništvu unutarnjih poslova. Prije konferencije, 19. ožujka 1945., svim je Povjereništvima ZAVNOH-a poslala „teze“ kao materijal za raspravu. Sastavio ih je Aleksandar Goldštajn. U tezama se komentira odluka AVNOJ-a, te daje osvrt na primjenu običajnoga prava. Naglašeno je da su pravni običaji naroda posebno došli do izražaja i imali veliki značaj u vrijeme NOB-a. Iako ih u toj odluci zakonodavac nije izričito spomenuo kao izvor prava, obrazlaže se da time nije zanijekana njihova primjena u praksi. Pravni propisi koji bi važili na području Hrvatske u tim su tezama razvrstani u četiri skupine, uz objašnjenje da svaka iduća skupina dolazi do primjene samo supsidijarno, tj. ako dotična materija ili slučaj nisu predviđeni pravnim propisom iz prethodne skupine. Te su četiri skupine redom: 1. pravni propisi AVNOJ-a, ZAVNOH-a, Vlade DFJ i Vlade FH; 2. narodni pravni običaji; 3. pravni propisi stare Jugoslavije ako se ne protive tekovinama NOB-a i propisima iz prve skupine; 4. sudska praksa. Ponovljeno je dotadašnje stajalište ZAVNOH-a prema kojemu zakoni predratne Jugoslavije važe, samo ukoliko su postali pravnim običajem, a nisu u suprotnosti s tekovinama NOB-a.[617]

Poteškoće u primjeni te odluke AVNOJ-a u praksi, u Hrvatskoj su postojale više mjeseci nakon njezina donošenja. To potvrđuje obavijest Ministarstva pravosuđa Federalne Hrvatske upućena 12. rujna 1945. Zakonodavnoj komisiji, o konferenciji na kojoj će se među ostalim, govoriti o primjeni odluke AVNOJ-a u vezi sa zakonodavstvom stare Jugoslavije i pravnim propisima okupatora. U vezi toga obrazloženo je da unatoč proteku osam mjeseci od njezina donošenja, „u primjeni dolazi do grube povrede ove Odluke što u praksi izaziva velike teškoće“. Dalje je naglašeno da je taj problem „tim teži što se takve greške pojavljuju konstantno u našim Ministarstvima i time takovim postupkom daje pogrješan pravac i nižim organima“.[618] Na toj konferenciji, održanoj 18. rujna 1945. u Ministarstvu pravosuđa, sudjelovali su predstavnici svih ministarstava, Predsjedništva Vlade, Zakonodavne komisije, Zemaljske uprave narodnih dobara, Vrhovnog suda Hrvatske, Javnog tužioštva Hrvatske, Direkcije pošta, Ravnateljstva državnih željeznica i Uprave željeznica. O primjeni odluke AVNOJ-a referat je podnio Aleksandar Goldštajn, načelnik Zakonodavno-pravnog odjela Ministarstva pravosuđa, koji je među ostalim naglasio da je:

[617] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 470.-474.
[618] HR-HDA-319. Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade NRH. Spis 130/45.

> težište tog propisa položeno na riječ ukidanje i da se prema tom propisi stare Jugoslavije imaju smatrati ukinutima, te da ne mogu biti izvor društvenog poretka nove demokratske federativne Jugoslavije. A to naročito zato, jer ti zakoni nisu bili izraz volje naroda Jugoslavije. Ako bi organi narodne vlasti bili vezani za stare zakone, koji su bili nenarodni i protunarodni, onda ti organi nebi mogli biti izvršioci suverene volje naroda.[619]

Na postavljeno pitanje u raspravi, kako postupati u slučajevima gdje se stari propisi smatraju ukinutima, a novi još nisu doneseni, pomoćnik ministra pravosuđa Boris Kenk obrazložio je da „treba postupati tako, da se stvar riješi prema narodnom shvaćanju i u okviru osnovnih načela NOB-e“. Cjelokupnu raspravu o pitanju da li za resore gdje su stari propisi ukinuti raditi bez njih ili donositi nove zakone, zaključio je A. Goldštajn. Naglasio je kako u tom razdoblju društvenih promjena ne treba žuriti s donošenjem novih zakona, koji bi ubrzo morali biti ukinuti ili promijenjeni, što bi „bio sigurno politički minus.“ Istaknuo je da se ne donose „apstraktni zakoni“, već oni koji predstavljaju „samo formalno fiksiranje jednog stanja, koje već u stvarnosti postoji“. Zbog toga, objasnio je dalje, „zakoni daju slobodu kretanja pri primjeni, oni su elastični, kratki, u neposrednom kontaktu sa životom“. Do donošenja novih zakona, „pojedine slučajeve treba rješavati po općim principima prava, koja općenito važe, pa se u praksi mogu upotrebljavati bilo koja evropska pozitivna prava, koja su primjenjiva za naše potrebe i na razvitak našeg socijalnog stanja“.[620]

Važno je naglasiti i to da tada još nije bila jasno definirana podjela nadležnosti u zakonodavnoj djelatnosti između savezne države i federalnih jedinica. To je zemaljskim vijećima omogućavalo da vrlo samostalno djeluju na cijelom području unutrašnjeg zakonodavstva, uprave i sudstva. Primjerice, Moša Pijade, potpredsjednik AVNOJ-a i predsjednik njegove Zakonodavne komisije u prvoj je polovici 1944. pokazao veliku inicijativu u izradi različitih zakonskih prijedloga.[621] Međutim, unutar same komisije pojavila su se i suprotna mišljenja, te se upozoravalo da još nije vrijeme za donošenje obimnijeg zakonodavstva za cijelu državu. Obrazloženo je da još nema dovoljno kontakata između AVNOJ-a i zemaljskih vijeća, te da bi predloženi „brzi postupak“ podsjećao na nametanje zakona odozgo.[622]

O tome se aktivno komuniciralo između savezne vlade i zemaljskih vijeća krajem 1944. i početkom 1945. Nastavno na dopis NKOJ-a od 22. studenoga 1944., u Odjelu

[619] Isto. Spis 153/45.
[620] Isto.
[621] Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 51.-52.
[622] Isto, 87.

pravosuđa ZAVNOH-a održana je 1. veljače 1945. konferencija na kojoj se raspravljalo o donošenju saveznih i republičkih zakona. Iz Odjela pravosuđa bili su prisutni Aleksej Červar, Aleksandar Goldštajn, Gojko Polovina i Ante Starčević, te Jakov Blažević kao predsjednik i Ante Petrović kao tajnik Suda ZAVNOH-a. Nakon daljnjih konzultacija s pravnicima i predstavnicima JNOF-a, o tome je 1. ožujka 1945. upućen opširni dopis Povjereništvu za sudstvo AVNOJ-a.[623] Neriješeno pitanje razgraničenja nadležnosti između saveznog i zakonodavnih tijela federalnih jedinica naglašeno je i u tezama za konferenciju održanu 29. ožujka 1945. u Povjereništvu unutarnjih poslova.[624] To je pitanje konačno riješeno kroz odredbe saveznoga ustava od 31. siječnja 1946. (čl. 44) o poslovima u nadležnosti FNRJ, koje obavljaju najviša savezna tijela državne vlasti i tijela državne uprave.

3.2. Narodni sabor Hrvatske/Sabor NRH (1945. – 1946.)

Mandat Narodnog sabora Hrvatske/Sabora NRH trajao je od 25. srpnja 1945. do 26. rujna 1946.[625] Nazivi Narodni Sabor Hrvatske i Predsjedništvo Narodnog sabora Hrvatske, promijenjeni su u Sabor NRH i Prezidijum Sabora NRH, Zakonom o imenu NRH od 26. veljače 1946. Njime je i Narodna vlada Hrvatske preimenovana u Vladu NRH.[626] U tom razdoblju, Sabor je održao samo jedno petodnevno zasjedanje krajem kolovoza 1946. Prije i nakon tog zasjedanja, sve do konstituiranja Ustavotvornog sabora, njegove je funkcije obavljalo Predsjedništvo/Prezidijum Sabora. U nastavku poglavlja detaljnije ću objasniti organizaciju i sastav Sabora, djelovanje njegova Predsjedništva/Prezidijuma s posebnim osvrtom na zakonodavni rad, te tijek zasjedanja iz kolovoza 1946.

3.2.1. Organizacija i sastav

Kao i ZAVNOH, Sabor u tom razdoblju činili su delegirani vijećnici, a ne zastupnici izabrani na općim izborima. Broj vijećnika se je mijenjao. Na četvrtom zasjedanju ZAVNOH-a verificirane su punomoći njih 182, u naputku o privremenoj organizaciji i raspodjeli dužnosti u Narodnom saboru Hrvatske (nedatiran, nastao nakon 16. listopada 1945., a prije

[623] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 125.-127., 322.-325.
[624] Isto, 470.-474.
[625] Ukaz Prezidijuma Sabora NRH o raspuštanju Sabora NRH, NN 122/1946.
[626] Zakon o imenu Narodne Republike Hrvatske, NN 34/1946.

26. veljače 1946.) navodi se njih 175, a na popisu objavljenom uz stenografski zapisnik zasjedanja iz kolovoza 1946., navedeno ih je 201.[627]

Kao tijelo koje je obavljalo sve poslove Sabora dok on nije bio u zasjedanju, djelovalo je njegovo Predsjedništvo/Prezidijum. Imalo je predsjednika, dva potpredsjednika, tajnika i dva njegova zamjenika, te 26 članova. Svi oni ujedno su bili vijećnici Sabora. Pored njega, postojalo je tzv. uže Predsjedništvo koje su činili predsjednik, potpredsjednici i tajnik.

Predsjednik Sabora, a ujedno i Predsjedništva/Prezidijuma bio je Vladimir Nazor. Funkcije dvaju potpredsjednika Sabora odnosno njegova Predsjedništva/Prezidijuma najprije su obavljali Franjo Gaži i Rade Pribićević (do 2. listopada 1945.), nakon toga Antun Babić Tuna i Rade Pribićević (do 26. veljače 1946.), te Antun Babić Tuna i Stevo Zečević od 26. veljače 1946. do kraja mandata. Tajnik je bio Mile Počuča, a njegovi zamjenici Dušan Čalić i Stjepan Prvčić. U spomenutom naputku o raspodjeli zaduženja, „kao stalno zaposleni u Narodnom saboru“ navedeni su predsjednik Vladimir Nazor i tajnik Mile Počuča. Određeno je da predsjednik otvara i vodi sjednice, a da tajnik vodi zapisnike o sjednicama, zajedno s predsjednikom rješava i potpisuje zaprimljene spise, nadzire rad saborskih namještenika, te saziva sjednice predsjedništva i odbora.[628]

Izjavom, datiranom s 25. srpnja 1945., sva trojica dotadašnjih potpredsjednika Sabora (Franjo Gaži, Andrija Hebrang, Rade Pribićević) podnijeli su ostavke zbog nespojivosti te dužnosti s novim dužnostima u saveznoj odnosno republičkoj vladi.[629] Ostavku su vlastoručno potpisali F. Gaži i R. Pribićević, dok potpis A. Hebranga nedostaje.[630] Odluka o tome da F. Gaži i R. Pribićević kao potpredsjednici Narodne vlade Hrvatske trebaju dati ostavke na dužnosti potpredsjednika Sabora, donesena je na sjednici CK KPH 23. srpnja 1945. Umjesto njih predloženi su Stjepan Prvčić i Simo Todorović.[631]

No, zapisnici sjednica Predsjedništva iz kasnijeg razdoblja, pokazuju da su unatoč ostavci, F. Gaži i R. Pribićević te funkcije obavljali još nekoliko mjeseci kasnije, dok se A.

---

[627] Da je taj naputak nastao nakon 16. listopada 1945., a prije 26. veljače 1946. zaključujem na osnovu sljedećeg. Karlo Mrazović koji se u njemu navodi kao član Odbora za molbe i žalbe, za člana je izabran na sjednici Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske 16. listopada 1945. U naputku se ne spominju niti potpredsjednici čija je ostavka djelomično usvojena na sjednici Predsjedništva 2. listopada 1945. Naputak je ovjeren pečatom s natpisom Narodni sabor Hrvatske, pod kojim je nazivom djelovao do 26. veljače 1946.; Vidjeti i: *Peto zasjedanje Sabora NRH (ZAVNOH-a): (26.-30. kolovoza 1946.): stenografski zapisnici*, 169.-175.

[628] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 2.3. Dokumentacija o organizaciji Sabora NRH, Organizaciona struktura Narodnog sabora Hrvatske, b.g., kut. 1.

[629] Od Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a njih trojica bili su potpredsjednici Predsjedništva ZAVNOH-a. Usp.: *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, 655.-656.; *Četvrto zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske (ZAVNOH-a): (24. – 25. srpnja 1945.): stenografski zapisnici*, 121.

[630] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 2.3. Dokumentacija o organizaciji Sabora NRH, kut. 1.

[631] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 74.

Hebrang više ne spominje u toj funkciji. Na sjednici Predsjedništva 2. listopada 1945., sam Franjo Gaži predložio je da se na dnevni red uvrsti razmatranje ostavki njega i Rade Pribićevića kao potpredsjednika Sabora. Te su ostavke najprije uvažene, za novog potpredsjednika predložen je Antun Babić Tuna, a drugoga je trebao predložiti Srpski klub vijećnika. V. Nazor predložio je da jedan od dotadašnjih potpredsjednika ipak ostane na dužnosti dok ju ne preuzme novi potpredsjednik Antun Babić Tuna, te je Rade Pribićević povukao svoju ostavku.[632] Konačno je prihvaćena na sjednici Predsjedništva 26. veljače 1946. Na istoj sjednici izabran je za potpredsjednika Vlade te ministra industrije i rudarstva, a za novog potpredsjednika Sabora izabran je Stevo Zečević.[633]

Uz predsjednika, potpredsjednike (A. Babić Tuna i S. Zečević), tajnika i njegove zamjenike koje sam već naveo, članovi Predsjedništva/Prezidijuma bili su Vladimir Bakarić, Duško Brkić, Nikola Brozina, Tomo Čiković, Frane Frol, Franjo Gaži, Pavle Gregorić, Maca Gržetić, Andrija Hebrang, Aleksandar Koharović, Slavko Komar, Ivan Krajačić, Vicko Krstulović, Ivan Kuzmić, Filip Lakuš, Karlo Mrazović, Stanko Ćanica Opačić, Kata Pejnović, Rade Pribićević, Vanja Radauš, Svetozar Ritig, Zlatan Sremec, Marijan Stilinović, Stanko Škare, Ante Vrkljan i Rade Žigić.[634]

Od radnih tijela djelovao je Odbor za molbe i žalbe. Ustrojen je na sjednici Predsjedništva 8. rujna 1945. te su imenovana četiri njegova člana: Nikola Brozina, Maca Gržetić, Kata Pejnović i Stanko Škare.[635] Na sjednici Predsjedništva 16. listopada 1945., odlučeno je da ga se dopuni još jednim članom. To je bio Karlo Mrazović.[636] Predsjednica Odbora bila je Kata Pejnović, a tajnik Nikola Brozina.[637] Odbor je raspravljao o prijedlozima Vlade, predsjednika i članova Sabora i članova odbora. U njegovoj nadležnosti bilo je i rješavanje molbi i žalbi osoba kažnjenih po Zakonu za zaštitu nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj. O tome je odlučivao na zajedničkim sjednicama s užim Predsjedništvom.

Na prvoj sjednici petog redovnog zasjedanja Sabora 26. kolovoza 1946., ustrojen je Zakonodavni odbor i imenovano 17 njegovih članova. Predsjednik je bio Dragutin Saili, potpredsjednik Nikola Brozina, tajnik Bogoljub Bratić, a ostali članovi Jakov Blažević, Dušan

---

[632] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 9. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 2. listopada 1945.
[633] Isto. Zapisnik 14. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 26. veljače 1946.
[634] Isto. Zapisnik 8. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 8. rujna 1945.; *Peto zasjedanje Sabora NRH (ZAVNOH-a : (26.-30. kolovoza 1946.): stenografski zapisnici*, 169.
[635] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 8. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 8. rujna 1945.
[636] Isto. Zapisnik 10. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 16. listopada 1945.
[637] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 2.3. Dokumentacija o organizaciji Sabora NRH, Organizaciona struktura Narodnog sabora Hrvatske, b.g., kut. 1.

Čalić, Ferdo Čulinović, Drago Gizdić, Pero Komadina, Vujo Kosovac, Ivica (Ivan) Kukoč, Ivan Kuzmić, Marko Matkov, Joza Milivojević, Milan Polak, Marko Polović, Bogoljub Rapajić i Stanko Škare.[638]

Postojale su i administrativne službe čiji je rad organizirao tajnik. Bio je ustrojen kabinet predsjednika Sabora (šef kabineta bio je Anđelko Malinar), saborski ured (kancelarija) sastavljen od blagajničkog, stenografsko-pisarskog i dnevničarskog osoblja, te ekonomat i biblioteka.[639] Pored toga, ustrojen je kućni ured predsjednika Sabora. U općim službama bilo je 20 namještenika: 11 u Saboru i 9 u kućnom uredu predsjednika Sabora.[640]

3.2.2. Djelovanje Predsjedništva/Prezidijuma

Prvu sjednicu nakon srpanjskog zasjedanja ZAVNOH-a, Predsjedništvo je održalo 8. rujna 1945. S ciljem naglašavanja kontinuiteta s radom Predsjedništva ZAVNOH-a, ta je sjednica označena kao osma po redu. S radom je nastavilo i nakon raspuštanja Sabora, sve do konstituiranja Prezidijuma Ustavotvornog sabora. Posljednju sjednicu održalo je 20. studenoga 1946. U tom je razdoblju održalo najmanje 18 sjednica: 8. rujna, 2. listopada, 16. listopada i 24. studenoga 1945.; 9. veljače, 23. veljače, 26. veljače, 18. travnja, dvije sjednice 19. travnja, 14. svibnja, 4. srpnja, 25. srpnja, 17. kolovoza, 26. kolovoza, 29. kolovoza, 26. rujna i 20. studenoga 1946.[641]

Za nadležnost Sabora odnosno njegova Predsjedništva/Prezidijuma, ostale su važiti odredbe Odluke o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu državne vlasti demokratske Hrvatske od 9. svibnja 1944. U skladu s odredbama te odluke (članak 4 stavak 1) prema kojoj zakonodavnu vlast obavlja ZAVNOH na svojim plenarnim zasjedanjima, a u vremenu između zasjedanja preko svog Predsjedništva, u tom je razdoblju Predsjedništvo donijelo 29 zakona. Prikazani su u tabeli u nastavku (tabela 4). Osim te odluke, u zakonodavnom se je radu moralo pridržavati

---

[638] Isto. 2.2. Zapisnici sjednica, Zapisnik 1. sjednice petog zasjedanja, 26. kolovoza 1946., kut. 1.; *Peto zasjedanje Sabora NRH (ZAVNOH-a): (26.-30. kolovoza 1946.): stenografski zapisnici*, 170.; Za J. Milivojevića, u literaturi i izvorima javljaju se dva oblika imena: Joza i Jozo. Na dokumentima u njegovu zastupničkom dosjeu, vlastoručno se potpisivao kao Joza Milivojević, te ću ga pod tim imenom navoditi u cijelome radu.

[639] Usp.: Nenad BUKVIĆ, „Sustavi i osnovna obilježja uredskog poslovanja Sabora Narodne Republike Hrvatske u razdoblju od 1945. do 1963. godine“, *Arhivski vjesnik*, 54/2011., 28.

[640] Opširnije: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 2.3. Dokumentacija o organizaciji Sabora NRH, Organizaciona struktura Narodnog sabora Hrvatske, b.g., kut. 1.

[641] Za sjednice održane 24. studenoga 1945. i 14. svibnja 1946., u pojedinim se dokumentima navodi da su održane dan ranije, 23. studenoga 1945., odnosno 13. svibnja 1946.

odredbi saveznog Ustava FRNJ po njegovu donošenju u siječnju 1946. Čl. 44 Ustava utvrđeni su poslovi koji spadaju u nadležnost savezne države, uz odredbe da republike mogu same u tim poslovima donositi svoje propise do donošenja općih propisa od strane FNRJ. Izvan tih poslova republike samostalno obavljaju vlast i donose potrebne propise.

Tabela 4: Zakoni usvojeni na sjednicama Predsjedništva/Prezidijuma Sabora (8. rujna 1945. – 20. studenoga 1946.)

Datum održavanja sjednice/Usvojeni zakoni
Sjednica Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 8. rujna 1945.
1. Zakon o izmjeni Odluke o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj broj 1057/45 od 24. travnja 1945.
2. Zakon o davanju amnestije i pomilovanja za krivična djela kažnjiva po zakonima Federalne Hrvatske
3. Zakon o službenom objavljivanju u Narodnim novinama
4. Zakon o valjanosti školskih svjedodžbi srednjih i srednjih stručnih škola na području Federalne Hrvatske
5. Zakon o Sveučilišnom sudu časti
6. Zakon o osnivanju Zemaljske glumačke škole u Zagrebu
7. Zakon o Zemaljskoj kontrolno-računskoj komisiji
Sjednica Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 2. listopada 1945.
8. Zakon o pretvaranju građanskih škola u niže gimnazije
9. Zakon o ukidanju privatnih škola
Sjednica Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 16. listopada 1945.
10. Zakon o državnim ljekarnama Federalne Hrvatske
11. Zakon o otvaranju srednjih škola za učenike koji su zbog aktivnog sudjelovanja u Narodno-oslobodilačkom pokretu ili koji su kao žrtve fašističkog terora prekinuli školovanje
12. Zakon o osnivanju Muzeja narodnog oslobođenja u Zagrebu
Sjednica Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 24. studenoga 1945.
13. Zakon o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području Federalne Hrvatske
14. Zakon o razvrgnuću ugovora o zakupima lovišta
15. Zakon o davanju državnog jamstva
Sjednica Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 9. veljače 1946.
16. Zakon o proširenju nadležnosti Sveučilišnog suda časti na Ekonomsko-komercijalnu visoku školu
Sjednica Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 26. veljače 1946.
17. Zakon o imenu Narodne Republike Hrvatske
Sjednica Prezidijuma Sabora Narodne Republike Hrvatske, 19. travnja 1946.
18. Financijski zakon Narodne Republike Hrvatske za budžetsku 1946. godinu
19. Zakon o izmjenama Zakona o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području Federalne Hrvatske od 24. studenoga 1945.
Sjednica Prezidijuma Sabora Narodne Republike Hrvatske, 14. svibnja 1946.
20. Zakon o ovlaštenju Vlade Narodne Republike Hrvatske da sklapa zajmove
21. Zakon o izmjeni Zakona o davanju državnog jamstva od 24. studenoga 1945.
Sjednica Prezidijuma Sabora Narodne Republike Hrvatske, 4. srpnja 1946.
22. Zakon o obaveznom popravku i dovršenju stambenih zgrada
23. Zakon o ukidanju Zakona o Zemaljskoj kontrolno-računskoj komisiji od 8. rujna 1945.
24. Zakon o Zemaljskoj banci za Hrvatsku
25. Zakon o ovlaštenju Vlade Narodne Republike Hrvatske za donošenje uredaba za obnovu zemlje i narodne privrede
26. Zakon o ovlaštenju Vlade Narodne Republike Hrvatske za donošenje propisa o raspolaganju stambenim i poslovnim prostorijama i o uređenju najamnih odnosa
Sjednica Prezidijuma Sabora Narodne Republike Hrvatske, 25. srpnja 1946.
27. Zakon o određivanju pomoći porodicama umrlih ili poginulih narodnih heroja
28. Zakon o preispitivanju ovlaštenja za otvaranje i držanje ljekarna
Sjednica Prezidijuma Sabora Narodne Republike Hrvatske, 20. studenoga 1946.
29. Zakon o ukidanju agrarnih odnosa feudalnog karaktera na području Dalmacije i Hrvatskog primorja

Pored usvojenih zakona prema navedenom u tabeli, Predsjedništvo/Prezidijum je raspravljalo o još nekoliko zakonskih prijedloga koji su stavljeni na dnevni red, a zatim povučeni iz procedure: Zakon o višim pedagoškim školama, Zakon o Središnjem fondu za zdravstvenu zaštitu učenika srednjih i srednjih stručnih škola, Zakon o privremenoj upravi i reorganizaciji Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti u Zagrebu.[642] Bilo je i zakonskih prijedloga koji su pripremani na razini ministarstava i Vlade, ali nisu upućeni u daljnju proceduru, odnosno usvajanje na sjednicama Predsjedništva/Prezidijuma. Primjerice, na sjednici Zakonodavne komisije 30. srpnja 1945. razmatran je nacrt Zakona o osnivanju Nakladnog zavoda Hrvatske koji je predložilo Ministarstvo prosvjete, na sjednici 18. kolovoza te godine nacrt Zakona o rukovodstvu i nadzoru nad ribarstveno-oceanografskim institutima i pomorskim ribarstvenim tehnobiologijskim postojama koji je predložilo Ministarstvo obalnog pomorstva, ribarstva i lokalnog saobraćaja, a na sjednici 8. i 9. ožujka 1946. nacrt Zakona o uskraćivanju prava boravka na području grada Zagreba licima, koja su se doselila između 6. travnja 1941. i 31. prosinca 1945. prema prijedlogu Ministarstva unutrašnjih poslova.[643] Na sjednici Vlade 1. lipnja 1946., odbačen je prijedlog ministra poljoprivrede Stjepana Prvčića za donošenje zakona o osnivanju veterinarskog fonda.[644]

Najveći broj zakonskih prijedloga, posebno onih u 1945., izradila su i na usvajanje dostavila ministarstva, ovisno o resoru na koji se zakoni odnose: pravosuđe, prosvjeta, zdravstvo, poljoprivreda i šumarstvo, financije, trgovina i opskrba. Ta su ih ministarstva dostavljalo izravno ili preko Predsjedništva Vlade. Preko njega su dostavljani i zakonski prijedlozi usvajani na sjednicama same Vlade (npr. o provođenju agrarne reforme i kolonizacije, o ovlaštenjima Vlade za donošenje uredbi, o Zemaljskoj banci za Hrvatsku), što se kao pravilo u praksi javlja krajem 1945. i tijekom 1946. Inicijativa za donošenje zakona dolazila je i izvan kruga Vlade i ministarstava. Primjer je Zakon o proširenju nadležnosti Sveučilišnog suda časti na Ekonomsko-komercijalnu visoku školu u Zagrebu čije je donošenje inicirala sama ta škola, a zakonski prijedlog izradilo Ministarstvo trgovine i opskrbe. Također, od tijela izvan tog kruga dostavljane su, adresirane na Sabor, primjedbe na pojedine zakonske prijedloge. Primjer je podnesak dekanata Poljoprivredno-šumarskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu od 21. studenoga 1945. u vezi s odredbama Zakona o

[642] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 9. sjednice Predsjedništva, 2. listopada 1945.; zapisnik 10. sjednice Predsjedništva, 16. listopada 1945.
[643] HR-HDA-319. Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade NRH. Spis 786-III-69-1945. i spis 320-III-50-1946.
[644] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade NRH, Zapisnik sjednice 1. lipnja 1946.

provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području Federalne Hrvatske. Taj je podnesak Predsjedništvo odbilo, a zakon usvojilo na sjednici održanoj tri dana kasnije, 24. studenoga.[645]

O svim zakonskim prijedlozima, prije dostavljanja Saboru, mišljenje je davala Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade. Zakonski prijedlozi u kojima je bilo izmjena na sjednicama Predsjedništva, dostavljani su joj iz Sabora na ponovnu „formalno pravnu redakciju". Neke zakonske prijedloge izradila je i Predsjedništvu dostavila sama Zakonodavna komisija, npr. Zakon o imenu NRH i Zakon o preispitivanju ovlaštenja za otvaranje i držanje ljekarna.

Zakonodavna komisija djelovala je do sredine lipnja 1946., nakon čega je njezine poslove nastavio obavljati Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade NRH, ustrojen kako bi na razini Hrvatske koordinirao i usklađivao cjelokupni zakonodavni rad.[646] Uz poslove Zakonodavne komisije, preuzeo je i poslove dotadašnjeg Odjela za izgradnju narodne vlasti pri Predsjedništvu Vlade. Provedeno je i razgraničenje sa Zakonodavno-pravnim odjelom Ministarstva pravosuđa, kojemu su ostali samo poslovi iz pravosudnoga resora. Odjel je ustrojen kao stručna služba pod rukovodstvom tajnika, odnosno predsjednika Vlade, čije su poslove obavljali stručni djelatnici, među njima i dotadašnji članovi Zakonodavne komisije.[647]

Rad Zakonodavne komisije, a zatim Odjela za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, kao i zakonodavna inicijativa ministarstava i Vlade, odvijali su se uz kontrolu saveznih tijela. Za koordinaciju cjelokupnoga zakonodavnoga rada u državi (na saveznoj razini i u republikama), u veljači 1946. osnovan je Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ. Predsjednik Komiteta bio je Edvard Kardelj, a tajnik Jovan Đorđević.[648] O nadležnosti da prati zakonodavnu praksu i donošenje pravnih propisa u svim republikama, a tako i u Hrvatskoj, taj je Komitet pisao Odjelu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti

[645] Opširnije: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 2.1. Akti Sabora NRH 1945. – 1946., kut. 1.

[646] U djelovodniku Zakonodavne komisije, posljednji predmet upisan je s datumom 18. lipnja 1946., a datiran s 1. srpnja te godine nalazim dopis Odjela za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade NRH o potrebnim izmjenama u Zakonu o Zemaljskoj banci za Hrvatsku, usvojenom na sjednici Prezidijuma Sabora NRH 4. srpnja. Usp.: HR-HDA-319. Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade NRH. Djelovodnik za 1945. i 1946. godinu, knj. 1. (neuvezani listovi); HR-HDA-1081. Sabor SRH. 2.1. Akti Sabora NRH, kut. 1.

[647] Na omotima spisa Odjela za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade NRH, kao zaduženi referenti navode se npr. Nemec, Omčikus, Ružić, Strohal. Usp.: HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, kut. 426.; HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis b.b. od 22. svibnja 1946., mapa 46.

[648] Ukaz Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, U. br. 40, Beograd, 8. veljače 1946., SL 13/1946. Ukazom Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ od 24. svibnja 1950. ukinut je Komitet, a osnovan Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ. Predsjednik i članovi savjeta bili su ministri Vlade FNRJ. Usp.: SL 38/1950.

16. lipnja 1946. Zatražio je da mu se redovito šalju službeni listovi kako bi mogao kontrolirati donesene propise u Hrvatskoj.[649] S ciljem ujednačavanje zakonodavnoga rada, Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti prikupljao je materijale od saveznog Komiteta, ali i istovrsnih odjela u drugim republikama. Prilikom redakcije zakonskih prijedloga, posebno u slučajevima dvojbi, tražio je mišljenje saveznoga Komiteta.[650]

Iako za to razdoblje nisam pronašao poslovnik ili drugi akt s odredbama o postupku donošenja zakona, iz sadržaja sjednica zaključujem da su one u praksi postojale, te da ih se nastojalo sustavno primjenjivati. Već na sjednici Predsjedništva 2. listopada 1945., usvojen je prijedlog Ivana Krajačića da se ubuduće uz sve zakonske prijedloge treba dostaviti i obrazloženje podnositelja. Ti prijedlozi morali su se dostavljati članovima Predsjedništva dva do tri dana prije sjednice. Zaključeno je i da se glavne smjernice zakonskog prijedloga trebaju usvojiti na sjednicama Vlade, „kako bi se izbjegli mnogi nesporazumi na sjednicama Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske".[651] Takav zaključak odgovara ranije iznesenoj konstataciji da su zakonske prijedloge, posebno tijekom 1945., izrađivala i izravno Predsjedništvu Narodnog sabora Hrvatske dostavljala ministarstva, bez da se o njima raspravljalo na sjednicama Vlade. Potvrđuje ga i sadržaj zapisnika sjednice Vlade, gdje se tek na dnevnom redu sjednice 15. listopada 1945. pojavljuje jedan zakonski prijedlog. Bio je to prijedlog zakona o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području Federalne Hrvatske.[652] Tijekom 1946., zakonske prijedloge redovito nalazim na dnevom redu sjednica Vlade.

Takve upute bile su potrebne jer se Vlada, a posebno ministarstva nisu u potpunosti snalazili u normativnom radu. Bilo je slučajeva da su ministarstva predlagala uredbe koje su po svojem sadržaju odgovarale zakonima. Primjerice, Ministarstvo građevina u Zagrebu dostavilo je 30. srpnja 1945. Zakonodavnoj komisiji nacrt uredbe o vodnim zadrugama i vodnim zajednicama Hrvatske te uredbe o njihovu financiranju. Dopisom od 14. kolovoza, Zakonodavna komisija upozorava Ministarstvo građevina da obje uredbe sadrže opće obvezne odredbe kakve može donositi samo zakonodavno tijelo. Obrazloženo je da zakonodavnu vlast

[649] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis Predsjedništva Vlade NRH 6439/1946., mapa 34.
[650] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis 5540/1947, kut. 417.; Spis 14998/1946., kut. 423.
[651] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 9. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 2. listopada 1945.
[652] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade NRH 1945. – 1953. Zapisnik sjednice 15. listopada 1945.

u Federalnoj Hrvatskoj obavlja Sabor, te da on niti AVNOJ, nisu ovlastili Vladu, a još manje ministra građevina, da donosi takve opće obvezne propise.[653]

Na sjednici Vlade 7. veljače 1946., Rade Pribićević upozorio je da zbog stupanja na snagu Ustava FNRJ, treba paziti da li je u pojedinom slučaju Vlada ovlaštena bez zakonske podloge, uredbom uređivati određena pitanja. Na dnevnom redu te sjednice bio je i prijedlog uredbe o osnivanju Veterinarskog fonda Hrvatske. V. Bakarić upozorio je da se to pitanje ne može regulirati uredbom, već zakonom, jer se među sredstvima Veterinarskog fonda nabrajaju pristojbe i prihodi koje može propisati i ovlastiti na ubiranje samo Sabor. Jednoglasno je odlučeno da se uputa preformulira i uputi Saboru kao prijedlog zakona, s odredbom kojom on ovlašćuje Ministarstvo poljoprivrede da donese privremenu Uredbu o veterinarskom fondu. Taj zakonski prijedlog nije došao do Sabora, već je odbačen na sjednici Vlade 1. lipnja 1946.[654]

U praksi je bilo poteškoća i kod upotrebe terminologije. O tome se razgovaralo na već spomenutoj konferenciji održanoj u Ministarstvu pravosuđa 18. rujna 1945. Na zahtjev ministarstava, Zakonodavna im je komisija i tijekom 1946. slala tumačenja pravne terminologije, odnosno pravila o nazivanju propisa te nadležnosti za njihovo donošenje u skladu s odredbama saveznog Ustava.[655] Terminološke su nejasnoće vidljive i iz sadržaja zapisnika sjednice Vlade, gdje je kroz dnevni red bila utvrđivana rasprava o zakonskim prijedlozima, a u stvari se radilo o prijedlozima uredbi.[656]

O zakonskim prijedlozima Predsjedništvo/Prezidijum je na sjednicama raspravljalo i glasalo u načelu i u pojedinostima. Od 29 donesenih zakona, 27 ih je usvojeno jednoglasno. Od toga njih 14 bez ikakvih izmjena, a preostali s manjim izmjenama, odnosno jednim amandmanom. U zapisnicima sjednica zabilježeno je da je samo Svetozar Ritig iznosio mišljenja suprotna onima većine, i to u više navrata. U raspravi o Zakonu o ukidanju privatnih škola, glasao je načelno protiv zakonskog prijedloga, te je on na kraju uz manje izmjene

[653] HR-HDA-319. Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade NRH. Spis 677-III-44-1945.
[654] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade NRH 1945. – 1953. Zapisnik sjednice 7. veljače 1946. i zapisnik sjednice 1. lipnja 1946.
[655] HR-HDA-319. Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade NRH. Spis 746-III-99-1946. Sadrži zahtjev za tumačenje Ministarstva rada NRH od 19. travnja 1946., te tumačenje Zakonodavne komisije od 4. svibnja.
[656] Npr., na sjednici Vlade 24. rujna 1945., na dnevnom redu bio je „prijedlog zakonskog prijedloga o maksimumu zemljoradničkog posjeda“. Nakon rasprave, jednoglasno je donesen zaključak da se spomenuta uredba uputi svim ministrima, da je razmotri savjet ministara privrednih resora, te da se iznese na iduću sjednicu Vlade. Usp.: HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade NRH 1945. – 1953. Zapisnik sjednice 24. rujna 1945.

usvojen s jednim glasom protiv.[657] U raspravi o Zakonu o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području Federalne Hrvatske, iznio je stav da bi zakon bilo primjerenije donijeti nakon saziva Ustavotvorne skupštine, te da bi ga trebalo razmotriti i pripremiti s više pažnje. Iznio je neslaganje s primjenom istoga mjerila na crkvene i ostale veleposjede obrazlažući kako je „crkva u prošlosti odigrala značajnu kulturnu misiju u našoj zemlji". U raspravu su se uključili predsjednik Vlade i ministar poljoprivrede i šumarstva. Istaknuli su hitnost donošenja tog zakona, obrazlažući da je to „i težnja samog naroda", te da u odnosima između crkvenim i drugih veleposjeda nema suštinskih razlika. U glasovanju je Ritig ostao suzdržan.[658] Mišljenja suprotna većini, Ritig se nije susprezao iznositi i u drugim pitanjima iz djelokruga Predsjedništva/Prezidijuma. Kod rasprave o kriterijima u rješavanju molbi za pomilovanje, izrazio je nezadovoljstvo vrlo malim brojem pozitivno riješenih molbi, ističući da bi se „u davanju pomilovanja trebalo biti širokogrudno".[659]

Zakonski prijedlozi u pravilu su Predsjedništvu/Prezidijumu dostavljani na vrijeme, tjedan ili više dana prije održavanja sjednice, no bilo je i onih dostavljenih jedan ili dva dana prije same sjednice. Zabilježen je i jedan slučaj donošenja zakona po hitnoj proceduri. Prema prijedlogu ministra građevina Stanka Ćanice Opačića tako je donesen Zakon o obveznom popravku stambenih zgrada.[660]

Unatoč većem broju zakona, u tako kratku roku Predsjedništvo/Prezidijum nije moglo donijeti zakone u svim resorima, a na samom početku svojega rada, na prijedlog ministra pravosuđa Duška Brkića, prednost je dalo tzv. političkim zakonima.[661] Dajući intervju u *Vjesniku* povodom donošenja Zakona o ukidanju sudova nacionalne časti, Zakona o davanju amnestije i pomilovanja za krivična djela kažnjiva po zakonima FH te Ukaza o pomilovanju lica osuđenih po Odluci o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj na sjednici Predsjedništva 8. rujna 1945., Duško Brkić obrazložio je kako su oni „doprinos daljnjem učvršćenju tekovina narodne borbe, ali i opomena da ne mogu računati na razumijevanje i milost oni, koji će se i poslije ovog širokogrudnog gesta naći na strani neprijatelja svoga naroda i time sami ograditi od svoga naroda".[662]

---

[657] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 9. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 2. listopada 1945.
[658] Isto. Zapisnik 11. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 23. studenoga 1945.
[659] Isto. Zapisnik 12. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 9. veljače 1946.
[660] Isto. Zapisnik 19. sjednice Prezidijuma Sabora NRH, 14. svibnja 1946.; zapisnik 20. sjednice, 4. srpnja 1946.
[661] Isto. Zapisnik 8. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 8. rujna 1945.
[662] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Izjava ministra pravosuđa Dušana Brkića: Ukaz o pomilovanju i Zakon o izmjeni Odluke o zaštiti nacionalne časti predstavljaju dokaz naše snage i sređenosti naših unutarnjih prilika", *Vjesnik*, 10. rujna 1945., kut. 1817.

Prezidijum Sabora stoga je zakonski ovlastio Vladu da na pojedinim područjima gdje nisu postojali zakoni, donosi uredbe sa zakonskom snagom. Na sjednici Prezidijuma Sabora 4. srpnja 1946., donijeta su dva zakona kojima je Vlada ovlaštena za donošenje uredbi za obnovu zemlje i narodne privrede, te propisa o raspolaganju stambenim i poslovnim prostorijama i o uređenju najamnih odnosa. Njihovo donošenje predložila je sama Vlada, koja je prema prijedlogu Miloša Žanka, o tome raspravljala na sjednici 19. lipnja 1946.[663] Na osnovu tih ovlaštenja, Vlada je samo u razdoblju od 11. srpnja do 16. kolovoza 1946. donijela 6 takvih uredbi, koje su naknadno potvrđene odlukom Sabora.[664] Prezidijum Sabora donio je 26. kolovoza 1946. odluku o analognoj primjeni na državne službenike u Hrvatskoj, odredbi o saveznim službenicima sadržanih u saveznom Zakonu o državnim službenicima od 23. srpnja 1946.[665]

Osim zakonodavne, Predsjedništvo/Prezidijum je obavljalo i druge funkcije iz nadležnosti Sabora. Donosilo je ukaze i odluke koji su se odnosili na izvršna i sudska tijela, te rješavanje zaprimljenih predstavki. U tom razdoblju donijelo je 20 ukaza i 11 odluka.

Na sjednici 23. veljače 1946., jednoglasno je usvojilo ostavku Vlade, te mandat za sastav nove ponovno povjerilo Vladimiru Bakariću.[666] Odluku o podnošenju ostavke, Vlada je donijela na sjednici 21. veljače 1946., obrazlažući je potrebom rekonstrukcije, uslijed odlaska četiriju dotadašnjih članova na nove dužnosti (D. Čalić, M. Iveković, V. Krstulović i A. Vrkljan).[667] Uz to, smatralo se da Vlada treba podnijeti ostavku i iz formalno-pravnih razloga, s obzirom da je Ustav FNRJ Federalnu Hrvatsku preimenovao u Narodnu Republiku Hrvatsku te odredio promjenu imena zemaljskih vlada.[668] Nakon usuglašavanja u Predsjedništvu Narodne fronte Hrvatske, Bakarić je na sjednici Predsjedništva 26. veljače predložio sastav nove Vlade. Taj je prijedlog jednoglasno usvojen, te su svi novoimenovani ministri osim odsutnog Hinka Krizmana, pred Predsjedništvom položili prisegu.

U skladu s predloženom rekonstrukcijom Vlade, Predsjedništvo je donijelo ukaz o ukidanju Ministarstva obalnog pomorstva, ribolova i lokalnog saobraćaja te o osnivanju Ministarstva rada. U nastavku sjednice jednoglasno je prihvaćen ekspoze predsjednika Vlade

---

[663] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade. Zapisnik sjednice 10. kolovoza 1946.
[664] *Peto zasjedanje Sabora NRH (ZAVNOH-a): (26.-30. kolovoza 1946.): stenografski zapisnici*, 123.
[665] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 23. sjednice Prezidijuma Sabora, 26. kolovoza 1946.
[666] Isto. Zapisnik 13. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 23. veljače 1946.
[667] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade. Zapisnik sjednice 21. veljače 1946.
[668] Ivo PERIĆ, *Hrvatski državni sabor: 1848. – 2000. Treći svezak: 1918. – 2000.*, 178.

o političkoj i ekonomskoj situaciji u zemlji.[669] Ekspozei o radu Vlade i ministarstava iznošeni su i na kasnijim sjednicama Prezidijuma Sabora. Tako je na sjednicama 18. i 19. travnja 1946. najprije V. Bakarić podnio ekspoze o politici Vlade, a zatim i više ministara o njihovim resorima: Aleksandar Koharović o zdravstvu, Ivan Krajačić o unutrašnjim poslovima, Hinko Krizman o socijalnoj politici, Stanko Ćanica Opačić o građevini, Stjepan Prvčić o poljoprivredi i šumarstvu, Rade Pribićević o industriji, te Zlatan Sremec o prosvjeti.[670]

Predsjedništvo/Prezidijum je na prijedlog Vlade odlučivalo i o kadrovskim pitanjima unutar Vlade. Imenovalo je zamjenika njezina predsjednika kao i zamjenike ministara.[671] Donosilo je i odluke o osnivanju novih upravnih tijela i imenovanju njihovih čelnika, npr. Kontrolne komisije NRH 19. lipnja 1946. i Komisije za utvrđivanje ratne dobiti 26. rujna 1946.[672] Imenovalo je i razrješavalo članove Vrhovnog suda Hrvatske, naknadno potvrđivalo imenovanja predsjednika i prisjednika okružnih, kotarskih i vojnih sudova, te potvrđivalo odluke Javnog tužioca Hrvatske o smjeni kotarskih sudaca zbog zloporabe službene dužnosti.[673]

Donijelo je i jedan ukaz o određivanju poduzeća republičkog značaja na području Hrvatske, te više odluka o dodjeljivanju subvencija i novčanih pomoći. Izdvojit ću da je na sjednici 13. svibnja 1946. Sinjskim alkarima Prezidijum Sabora odobrio subvenciju od 60 000 dinara, a na sjednici 26. rujna te godine, iznos od 100 000 dinara za popravak kulturnog doma u Plaškom u kojem je održano Drugo zasjedanje ZAVNOH-a. Na sjednici 4. srpnja 1946., donio je odluku kojom je jednoj bivšoj časnoj sestri kao znak narodnoga priznanja odobrilo mjesečnu novčana pomoć u iznosu od 1500 dinara, s obzirom da joj se ni po jednoj zakonskoj osnovi nije mogla dodijeliti mirovina. Na sjednici 26. rujna, donio je još jednu takvu odluku kojom je dodijelilo doživotnu izvanrednu novčanu pomoć dvjema osobama u iznosu od 2000 dinara, a jednoj u iznosu od 3000 dinara.[674]

---

[669] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 14. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 26. veljače 1946.

[670] Isto. Zapisnik 16. sjednice Prezidijuma Sabora, 18. travnja 1946.; zapisnik 17. sjednice, 19. travnja 1946.

[671] Na zahtjev Vladimira Bakarića kojeg je Prezidijum Narodne skupštine FNRJ imenovao za delegata Hrvatske na Mirovnoj konferenciji u Parizu, za njegova je zamjenika imenovan Franjo Gaži. Usp.: HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 21. sjednice Prezidijuma Sabora, 25. srpnja 1946.

[672] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 18. sjednice Prezidijuma Sabora, 19. lipnja 1946.; zapisnik 22. sjednice, 17. kolovoza 1946.; zapisnik 25. sjednice, 26. rujna 1946.

[673] Isto. Zapisnik 9. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 2. listopada 1945.; zapisnik 10. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 16. listopada 1945.; zapisnik 12. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 9. veljače 1946.; zapisnik 25. sjednice Prezidijuma Sabora, 26. rujna 1946.

[674] Isto. Zapisnik 19. sjednice Prezidijuma Sabora, 13. svibnja 1946.; zapisnik 20. sjednice Prezidijuma Sabora, 4. srpnja 1946.; zapisnik 25. sjednice Prezidijuma Sabora, 26. rujna 1946.

Zaprimljene predstavke rješavali su uže Predsjedništvo i Odbor za molbe i žalbe. U najvećem broju to su bile molbe za pomilovanje osoba osuđenih zbog kaznenih djela iz odluke o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj od 24. travnja 1945. Bilo je i molbi za dodjelu mirovina i novčanih pomoći, te žalbi na rad ministarstava, narodnih odbora i drugih tijela. O molbama za pomilovanje rješavalo se na temelju Zakona o davanju amnestije i pomilovanja za krivična djela kažnjiva po zakonima FH od 8. rujna 1945., koji određuje da pravo amnestije i pomilovanja za kaznena djela, koja se sude po zakonima odnosno odlukama Federalne Hrvatske obavlja Predsjedništvo Sabora. Da o tome neće rješavati na plenumu, već na užem Predsjedništvu prema prijedlozima Odbora za molbe i žalbe, Predsjedništvo Sabora odlučilo je na sjednici 23. studenoga 1945.[675]

Na sedam zajedničkih sjednica užeg Predsjedništva i Odbora za molbe i žalbe (18. prosinca 1945.; 12. siječnja, 5. ožujka, 10. travnja, 14. svibnja, 1. srpnja i 6. rujna 1946.) od 181 razmotrene molbe za pomilovanje, njih 148 je odbijeno, a 33 su u cijelosti ili djelomično uvažene. Kod molbi riješenih pozitivno u cijelosti, opraštane su izrečene kazne prisilnoga rada, gubitka nacionalne časti, izgona ili konfiskacije imovine, a kod djelomično uvaženih one su ublažavane, odnosno smanjivane na kraći vremenski rok.[676]

U vezi s djelovanjem samoga Sabora, Prezidijum je donio odluku o njegovu sazivanju u peto redovno zasjedanje, ukaz o zaključenju tog zasjedanja, te ukaze o raspuštanju Sabora i o raspisivanju izbora za Ustavotvorni sabor.[677]

3.2.3. Zasjedanje Sabora 26. – 30. kolovoza 1946.

Jedino zasjedanje, označeno kao peto, Sabor je održao od 26. do 30. kolovoza 1946. Tijek zasjedanja može se opisati na osnovu skraćenih i stenografskih zapisnika. Opisat ću ga kronološki. Važnost zasjedanja bila je u tome što je na njemu potvrđen dotadašnji rad Predsjedništva/Prezidijuma Sabora i Vlade, uključujući i njihove akte koji su imali zakonsku snagu. Na njemu su doneseni i zakoni potrebni za održavanje izbora i konstituiranje Ustavotvornog sabora, što su bili preduvjeti za donošenje republičkoga ustava. Prateći to zasjedanje, *Vjesnik* je pisao kako ono „ima posebno značenje, jer priprema sve što je potrebno

[675] Isto. Zapisnik 11. sjednice Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske, 23. studenoga 1945.
[676] Isto. Zapisnici sjednica užeg Predsjedništva i Odbora za molbe i žalbe 1945. – 1946. Usp. i: *Peto zasjedanje Sabora NRH (ZAVNOH-a): (26.-30. kolovoza 1946.): stenografski zapisnici*, 12.
[677] Isto. Zapisnik 22. sjednice Prezidijuma Sabora, 17. kolovoza 1946.; zapisnik 24. sjednice, 29. kolovoza 1946.; zapisnik 24. sjednice, 29. kolovoza 1946.; zapisnik 25. sjednice, 26. rujna 1946.

za daljnju izgradnju ustavnog života zemlje".[678] Na to su u svojim tekstovima uoči zasjedanja ukazivali i pravni stručnjaci, primjerice Ivo Krbek koji će na tom zasjedanju biti jedan od izvjestitelja Vlade, te Ferdo Čulinović, jedan od vijećnika i član Zakonodavnoga odbora.[679]

Na početku prve sjednice (26. kolovoza 1946.) pročitan je ukaz Prezidijuma Sabora o sazivu na peto zasjedanje, te usvojen zapisnik prethodnog, „IV. zasjedanja Sabora". Utvrđen je dnevni red zasjedanja sa sedam točaka: 1. izbor Zakonodavnog odbora, 2. izvještaj o radu Prezidijuma Sabora nakon posljednjeg zasjedanja Sabora od 24. i 25. srpnja 1945., 3. podnošenje na potvrdu uredaba Vlade donesenih na osnovu Zakona o ovlaštenju Vlade NRH za donošenje uredaba za obnovu zemlje i narodne privrede od 4. srpnja 1946.; 4. ekspoze predsjednik Vlade s diskusijom; 5. prijedlog zakona o Ustavotvornom saboru; 6. prijedlog zakona o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor; 7. prijedlog zakona o obaveznom sedmogodišnjem školovanju. Prema prijedlogu Antuna Augustinčića, izabran je Zakonodavni odbor u sastavu koji sam već opisao, te je prva sjednica završena kako bi se Zakonodavni odbor mogao sastati i Saboru podnijeti izvještaje o zakonskim prijedlozima.[680]

Na drugoj sjednici (27. kolovoza 1946.) aklamacijom je, bez rasprave, usvojen izvještaj o radu Predsjedništva/Prezidijuma Sabora između dvaju zasjedanja, koji je podnio njegov potpredsjednik Stevo Zečević. Naglasio je kako se je Predsjedništvo/Prezidijum, kao zakonodavno tijelo između pojedinih zasjedanja, u zakonodavnome radu rukovodilo „voljom i potrebama ogromne većine naših naroda – radnika, seljaka i narodne inteligencije", te „ciljem i programom oslobodilačkog rata".[681] Ministar pravosuđa Duško Brkić podnio je izvještaj o uredbama Vlade donesenim na temelju zakona o ovlaštenju za donošenje uredaba za obnovu zemlje i narodne privrede. Izvještaj i odluka Sabora o potvrdi tih uredbi, usvojeni su jednoglasno bez rasprave.[682]

Politički ekspoze podnio je predsjednik Vlade, Vladimir Bakarić. Između ostaloga, govorio je o izborima za saveznu Ustavotvornu skupštinu, proglašenju republike, donošenju Ustava FNRJ i priznanju tog stanja na vanjsko-političkom polju.[683] Rasprava o njegovu izlaganju nastavljena je na trećoj sjednici (28. kolovoza 1946.), a u njoj su sudjelovali Antun

---

[678] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Narodni sabor Hrvatske izraz narodnog suvereniteta", *Vjesnik*, 26. kolovoza 1946., kut. 1827.
[679] Isto. Članak Ive Krbeka „Pred formiranjem Ustavotvornog sabora NRH", *Vjesnik*, 25. kolovoza 1946.; Članak Ferde Čulinovića „Narodni sabor Hrvatske", *Narodni list*, 24. kolovoza 1946., kut. 1827.
[680] *Peto zasjedanje Sabora NRH (ZAVNOH-a): (26.-30. kolovoza 1946.): stenografski zapisnici*, 5.-7.
[681] Isto, 12.-14.
[682] Isto, 123.
[683] Isto, 17.

Biber, Bogoljub Bratić, Ferdo Čulinović, Jure Jukić, Milka Kufrin, Ivan Kuzmić, Kata Pejnović, Marko Polović, Đuka Smoljević, Stanko Škare, Ivo Tijardović i Mane Trbojević.[684]

U vezi zakonskih prijedloga koje je trebalo usvojiti, Joza Milivojević predložio je izmjenu redoslijeda točki dnevnog reda, na način da se prvo raspravlja o zakonu o izboru zastupnika, a zatim o zakonu o Ustavotvornom saboru. Predsjednik V. Nazor s time se nije slagao komentirajući kako „nije ni običaj u jednom parlamentu“ da se dnevni red „na laku ruku i jednostavno“ remeti. O tome je uslijedila kraća rasprava u koju su se uključili Pavle Gregorić, Andrija Hebrang i Ivan Krajačić, te glasanje u kojem je s dva glasa protiv usvojen prijedlog za izmjenu dnevnoga reda.[685]

Prijedlog zakona o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor, Vlada je podnijela Saboru 13. kolovoza 1946., a za njezine izaslanike koji će u Saboru davati potrebna obrazloženja, odredila je Božidara Firšta i Ivu Krbeka. Zakonodavni odbor je izvještaj o tom prijedlogu podnio 26. kolovoza. Izvjestitelj odbora bio je Ivica Kukoč. Naglašavao je kako sve odredbe prijedloga „služe dosljednoj provedbi u život osnovnih tekovina narodno-oslobodilačke borbe: slobode, nezavisnosti, narodne vlasti i demokratskog poretka“, te su izraz „najšire demokratičnosti i pune slobode“.[686] U načelnoj raspravi, na toj i idućoj četvrtoj sjednici (29. kolovoza 1946.), sudjelovalo je više vijećnika: Franjo Antolić, Marko Belinić, Adam Katić, Rade Pribićević, Nikola Rubčić, Nikola Sikirica, Demetar Varda i Rade Žigić. Nakon toga jednoglasno je prihvaćen. Uslijedila je rasprava u pojedinostima (članak po članak), u kojoj su svi zakonski članci jednoglasno usvojeni, uz određene stilizacije, te amandmane koje su predložili Vladimir Bakarić i Nikola Rubčić. Na kraju je zakon aklamacijom usvojen u cjelini.[687]

Na petoj sjednici (30. kolovoza 1946.) započela je rasprava o prijedlogu zakona o Ustavotvornom saboru. Prijedlog je Vlada također dostavila 13. kolovoza 1946., a izvjestitelji su bili Božidar Firšt i Ivo Krbek. Zakonodavni odbor podnio je izvještaj 26. kolovoza (izvjestitelj odbora bio je Joza Milivojević) i predložio njegovo prihvaćanje, odredivši ga kao jedan „veliki prilog za daljnju izgradnju naše istinske demokracije, produbljenje naše stvarne federacije i državne suverenosti Narodne Republike Hrvatske“.[688] U ime Vlade obrazloženje zakona dao je potpredsjednik Franjo Gaži, koji je između ostaloga rekao i sljedeće:

[684] Isto, 25.-46.
[685] Isto, 48.
[686] Isto, 49.
[687] Isto, 48.-73.
[688] Isto, 79.

> On je dokaz suverenosti hrvatskog naroda i odraz federativnog sustava nove jugoslavenske republike. (…) Svemu tome mnogo pridonosi i sloga koja vlada u ovom visokom Saboru. Tu našu slogu neki ljudi zovu jednopartijskim sistemom, a kad bi se mi ovdje nadglasavali, svađali pa i tukli, kao što se ovdje nekoć i radilo, onda bi se to po njihovom zvalo demokracija. Takva vremena su prošla i mi takvim putem ne idemo. Mi idemo putem bratstva i jedinstva i u narodu i ovdje u Saboru.[689]

Nakon načelne rasprave u kojoj su sudjelovali Nikola Brozina, Tomo Čiković, Frane Frol, Ivan Gošnjak, Maca Gržetić, Filip Lakuš i Grujica Žarković, prijedlog zakona jednoglasno je usvojen u načelu i u pojedinostima, te u cjelini aklamacijom.[690]

Posljednja, šesta sjednica održana je 30. kolovoza 1946. u popodnevnim satima. Na njoj je raspravljan prijedlog zakona o sedmogodišnjem školovanju. Podnijela ga je Vlada 24. kolovoza 1946., a Zakonodavni je odbor svoj izvještaj podnio 28. kolovoza (izvjestitelj odbora bio je Dušan Čalić). U ime Vlade prijedlog je obrazložio zamjenik ministra prosvjete Juraj Draušnik. Nakon rasprave u kojoj su sudjelovali Ilija Ćuk, Franjo Didović, Franjo Mraz, Nada Sremec i Branko Sučević, prijedlog je jednoglasno usvojen u načelu. Nakon toga, jednoglasno je usvojen u pojedinostima i u cjelini, bez rasprave.

Nastavno na ranije opisane istupe Svetozara Ritiga na sjednicama Predsjedništva/Prezidijuma, treba istaknuti da je Franjo Didović (također svećenik) načelnu raspravu o zakonu o sedmogodišnjem školovanju, iskoristio kako bi se osvrnuo na cijelo zasjedanje i negativne istupe o svećenicima i Katoličkoj crkvi. Govorio je kako je strpljivo tih dana redovito dolazio na sjednice Sabora i slušao kako se „mnogo puta od strane mnogih drugova očešalo o nas popove“. To ga je potaknulo da s Anđelkom Buratovićem, još jednim svećenikom u Saboru, uputi zajedničku izjavu. Ona sadrži jasno neslaganje sa stavovima većine, što neće biti uobičajeni slučaj u kasnijem radu Sabora. Odbacili su tvrdnje o pasivnosti crkvenih vlasti u vezi s čudima i prikazanjima, te kao uvredljive komentirali izjave „da popovi zaluđuju narod“. Jednako tako, uvredljivim su smatrali izjave da su biskup Strossmayer, te drugi katolički i pravoslavni crkveni velikodostojnici kao zastupnici u Hrvatskome saboru, bili „crkvena gospoda s crnim dušama“. Na kraju su dodali kako takve izjave „bez potrebe ulijevaju ulje u zlu vatru i nikako ne služe povoljnoj konsolidaciji između narodnih vlasti i naših vjerskih predstavnika“.[691] Ta kritika najvećim je dijelom bila usmjerena na predsjednika Vlade, Vladimira Bakarića i njegov politički ekspoze. U odgovoru na Didovićevo izlaganje i izjavu, Bakarić je između ostaloga rekao:

[689] Isto, 79.
[690] Isto, 75.-96.
[691] Isto, 115.

> Mislim da ovaj dom ima slobodu da se izražava, da svaki zastupnik može da kaže što misli. Što netko misli o crkvi i što netko misli o religiji to je njegova stvar. Da je politika naše Vlade u tom pogledu bila pravilna, duboko sam uvjeren. Mislim da je ono što ste odobrili u mom ekspozeu, dovoljno opravdalo ovaj naš stav.[692]

Na kraju zasjedanja, prema prijedlogu Slavka Komara, aklamacijom je odlučeno da Sabor pošalje dva brzojava: jedan Mirovnoj konferenciji u Parizu, a drugi šefu jugoslavenske delegacije na toj konferenciji Edvardu Kardelju.[693] Brzojav Mirovnoj konferenciji u Parizu u stvari je bio izraz stavova Sabora o neriješenim graničnim i teritorijalnim pitanjima u Istri i Slovenskom primorju. U njemu je naglašeno da su „Istra, Julijska krajina zajedno s Trstom nedjeljiva cjelina“, „etnički kompaktan hrvatsko-slovenski teritorij“, te izražen zahtjev „da se te zemlje u potpunosti i bez ikakvih ograničenja prisajedine svojoj matici zemlji“.[694]

Prije nego je pročitao ukaz Prezidijuma Sabora o zaključenju zasjedanja, predsjednik V. Nazor održao je govor u kojem se osvrnuo na cjelokupni dotadašnji rad, te izrazio očekivanja o radu Sabora u novim okolnostima, nakon provedenih izbora i donošenja Ustava:

> Pod nazivom 'Sabor narodne Republike Hrvatske' završava što je počelo djelovati pod imenom ZAVNOH-a. (...) Sa ZAVNOH-om je započeo parlamentarizam naše Narodne Republike. (...) Što su članovi ZAVNOH-a u šumi započeli, to je sada u Zagrebu u ovoj dvoranici dozrelo. Vijećnici su izvršili do kraja svoj zadatak, narodni su zastupnici na vidiku, nova faza našeg parlamentarizma doskora će početi.[695]

3.3. Ustavotvorni sabor (28. studenoga 1946. – 18. siječnja 1947.)

Nakon donošenja Ustava FNRJ 31. siječnja 1946., te republičkih zakona o njegovu izboru i djelokrugu, stvoreni su svi preduvjeti za konstituiranje Ustavotvornog sabora. Njegov je mandat trajao od 28. studenoga 1946. do 18. siječnja 1947. i u tom je razdoblju održao ukupno deset sjednica. U ovom poglavlju opisat ću njegov djelokrug, izbor i sastav, organizaciju, te način obavljanja poslova s posebnim naglaskom na donošenje ustava.

[692] Isto, 115.-116.
[693] Isto, 117.
[694] Opširnije: Isto, 165.
[695] Isto, 118.-119.

3.3.1. Djelokrug Ustavotvornog sabora

Osnovni djelokrug utvrđen je Zakonom o Ustavotvornom saboru od 30. kolovoza 1946. koji ima 15 članaka.[696] Njegove su odredbe u potpunosti odgovarale onima o djelokrugu savezne Ustavotvorne skupštinu DFJ, utvrđene zakonom od 21. kolovoza 1945. Prema tom je zakonu Ustavotvorna skupština DFJ imala zadatak donijeti ustav nove Jugoslavije, zakone koji su s njim u vezi, te odluke o svim aktima AVNOJ-a i njegova Predsjedništva, te Privremene narodne skupštine DFJ i njezina Predsjedništva.[697]

U skladu s tim, zakonom od 30. kolovoza 1946. Ustavotvorni je sabor utvrđen kao najviše tijelo državne vlasti u Hrvatskoj, sastavljeno od izabranih narodnih predstavnika (izabranih slobodnim izborom, na temelju općeg, jednakog i neposrednog izbornog prava tajnim glasanjem), kako bi narod Hrvatske mogao izraziti svoju suverenu volju o njezinu uređenju. Kao osnovni njegov zadatak određeno je donošenje Ustava NRH, te odluke o svim aktima koje su donijeli ZAVNOH, Narodni sabor Hrvatske i Sabor kao najviša predstavnička tijela prije njega. Utvrđeno je da se po proglašenju ustava, pretvara u redovno predstavničko tijelo NRH te nastavlja s radom na osnovu tog ustava pod imenom Sabor NRH.

Tim zakonom ostavljena mu je mogućnost da sam odredi koje će još poslove obavljati. Odredio ih je svojim Poslovnikom te Zakonom o Prezidijumu Ustavotvornog sabora od 30. studenoga 1946.[698] U kratku vremenu trajanja svoga mandata nastojao je obavljati sve funkcije najvišeg predstavničkog tijela vlasti, kao i tijela prije njega čiji je rad trebao odobriti.

Osim za donošenje ustava, poslovnikom su bile razrađene odredbe o načinu donošenja zakona, rezolucija i drugih akata Ustavotvornoga sabora, ponajprije privrednoga plana i republičkog proračuna. U posebnom poglavlju utvrđen je način rješavanja zaprimljenih molbi i žalbi. Namjeru da se neće ograničiti isključivo na osnovne mu dodijeljene zadatke, potvrđuje i ustrojavanje većeg broja stalnih odbora, te odredba o ustrojavanja privremenih i anketnih odbora u slučaju takve potrebe.

Ustavotvorni je sabor imao široke formalne ovlasti u odnosu na rad Vlade. Uključivale su pravo imenovanja i razrješenja pojedinih članova ili Vlade u cjelini; pravo određivanja zastupnika članovima Vlade, te pravo mijenjanja, spajanja i ukidanja republičkih

[696] Zakon o Ustavotvornom saboru NRH, NN 116/1946.
[697] Zakon o Ustavotvornoj skupštini, NN 17/1945. i SL 63/1945.
[698] Poslovnik Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/1946.; Zakon o Prezidijumu Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/1946.

ministarstava i komisija na prijedlog predsjednika Vlade. Formalna odgovornost Vlade Ustavotvornom saboru bila je izražena i kroz pravo zastupnika da predsjedniku i članovima Vlade postavljaju pitanja, odnosno interpelacije.

Iz reda svojih zastupnika, Ustavotvorni sabor birao je uže tijelo, Prezidijum Ustavotvornog sabora sastavljen od predsjednika, dva potpredsjednika, tajnika i najviše 23 člana. Za svoj rad Prezidijum je odgovarao Ustavotvornom saboru, koji je imao pravo razriješiti ga u cjelini ili pojedine njegove članove i prije isteka mandata na koji su izabrani. Posebnim zakonom, Prezidijumu su dane široke ovlasti. Bio je određen kao predstavnik narodnog i državnog suvereniteta u zemlji. Raspisivao je referendum iz republičke nadležnosti na temelju odluke Ustavotvornog sabora ili Vlade, davao obvezna tumačenja republičkih zakona i prijedloge Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ za ocjenu suglasnosti republičkih zakona sa saveznim ustavom i zakonima, te rješavao o molbama za pomilovanja. Donosio je ukaze, među kojima i one o zaključivanju zasjedanja Ustavotvornog sabora, njegovu raspuštanju ako to sam odluči, te u tom slučaju raspisivanju izbora za novi Ustavotvorni sabor. Proglašavao je republički ustav i izglasane zakone. U vremenu između zasjedanja Ustavotvornog sabora, uz njegovu naknadnu potvrdu, imao bi opisana prava prema Vladi (imenovanje i razrješenje u cjelini ili pojedinih njezinih članova; određivanje zastupnika članovima Vlade; ukidanje, spajanje i reorganizacija republičkih ministarstava i komisija). Prema prijedlogu Vlade, određivao je poduzeća i ustanove republičkog značaja i pod neposrednom upravom Vlade. Prema ovlaštenju Ustavotvornog sabora ili odredbi drugih zakonskih propisa mogao je obavljati i druge poslove koji nisu bili u nadležnosti Vlade.[699]

3.3.2. Izbori za Ustavotvorni sabor

Pravila potrebna za održavanje izbora u Hrvatskoj utvrđena su Zakonom o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor od 29. kolovoza 1946. Sadrži 76 članaka, grupiranih u petnaest poglavlja.[700] Polazio je od općih načela saveznog izbornog zakona iz 1945., ali je imao i neke specifičnosti.

[699] Zakon o Prezidijumu Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/1946.

[700] Tih petnaest poglavlja su: 1. opće odredbe; 2. izborne komisije; 3. kandidiranje; 4. podnošenje i potvrđivanje kandidatura; 5. objavljivanje kandidatura; 6. izborni materijal; 7. birališta, birački odbori, glasanje; 8. glasanje osoba, koje nisu uvedene u biračke spiskove određenih birališta; 9. glasanje vojnih osoba; 10. završetak glasanja i utvrđivanje izbornih rezultata na biralištima; 11. utvrđivanje izbornih rezultata; 12. rad Republikanske izborne komisije; 13. opozivanje narodnih zastupnika i prestanak mandata; 14. kaznene odredbe; 15. zaključne odredbe.

Kao i već opisanim zakonom o Ustavotvornom saboru, te ranijim aktima ZAVNOH-a, njime je utvrđeno slobodno, opće, jednako i neposredno izborno pravo koji se ostvaruje tajnim glasanjem. Pravo biranja imali su svi građani FNRJ sa prebivalištem na području Hrvatske, uz ostale uvjete iz zakona o biračkim popisima. Pravo biti biran, imao je svaki hrvatski državljanin koji ima biračko pravo.

Ako se biračko pravo iz tog republičkog izbornog zakona, saveznog izbornog zakona iz 1945. i tada već donesenog Ustava FNRJ iz siječnja 1946., usporedi s onim u predratnoj Jugoslaviji (prema ustavima iz 1921. i 1931.), vidljivo je da je prošireno u više pravaca. Prvo, biračko su pravo dobile i žene. Drugo, birati i biti birane mogle su osobe s navršenih 18 godina, a sudionici NOB-a bez obzira na starost, dok je po ustavima predratne Jugoslavije dobna granica bila navršena 21 godina starosti. Treće, biračko pravo prošireno je i na vojne osobe. Četvrto, osobama je bilo omogućeno upisivanje u biračke popise, neovisno o tome koliko vremenski stanuju u određenom mjestu. U predratnoj Jugoslaviji osoba se mogla upisati u birački popis određenoga mjesta ako je u njemu bila nastanjena najmanje šest mjeseci (prema ustavu iz 1921.), odnosno godinu dana (prema ustavu iz 1931.).[701]

Unatoč tom proširenju, biračko je pravo s druge strane bilo ograničeno Zakonom o biračkim spiskovima od 10. kolovoza 1945., njegovim potvrđenim i izmijenjenim tekstom od 5. srpnja 1946., te odredbama drugih revolucionarnih zakona, sve uz kontrolu Partije .[702] Zbog aktivne suradnje s okupatorima, uoči izbora za Ustavotvornu skupštinu DFJ na saveznoj je razini iz biračkih popisa brisano 194 158 osoba.[703] Prema podatcima koje je u vezi s organizacijom tih izbora Zemaljska izborna komisija Hrvatske 4. listopada 1945. dostavila Saveznoj izbornoj komisiji u Beogradu, broj glasača u Hrvatskoj bio je 2 140 544, od čega je vojnih osoba bilo 169 180, a isključenih glasača 105 201 odnosno 4,91%.[704] Donekle različite podatke, iskazane po okruzima, Zemaljska izborna komisija dostavila je Saveznoj izbornoj komisiji već 9. listopada 1945. Tu je navedeno da je ukupni broj upisanih glasača u FH, uključujući i vojne osobe 2 127 929 dok je isključenih (osoba bez biračkoga prava) 78 781 ili 3,57%.[705] U objavi izbornih rezultata poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine DFJ u FH koje je Zemaljska izborna komisija objavila 18. studenoga 1945., naveden je

[701] Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, 237.-238.
[702] Zakon o biračkim spiskovima, NN 11/1945. i SL 59/1945.; Zakon o potvrdi i izmjenama Zakona o biračkim spiskovima, SL 58/1946.
[703] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 220.
[704] HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Spisi prema urudžbenom zapisniku, 1945. godina. Spis 139/45 od 4. listopada 1945., kut. 1.
[705] Isto. Spis 114/45 od 9. listopada 1945., kut. 1.

podatak da je za izbore održane 11. studenoga 1945. u FH bilo upisano 2 076 091 birača.[706] U posebnom izvještaju o tome poslanom istoga dana Saveznoj izbornoj komisiji, objašnjeno je da je razlika u odnosu na broj od 2 034 628 upisanih birača koji je objavila savezna komisija, posljedica dolaska na glasanje vojske iz Istre, povratka deportiraca iz Njemačke i drugih zemalja, premještanja službenika, te pozitivno riješenih žalbi na gubitak biračkoga prava.[707] Prema izvještaju Republikanske izborne komisije Hrvatske, na izborima za Ustavotvorni sabor u studenome 1946., u biračke popise na području Hrvatske bilo je upisano 2 045 740 birača.[708]

Takvi različiti podatci mogu se objasniti nesređenim biračkim popisima, koji su se na terenu neprestano mijenjali. Kotarski odnosno gradski narodni odbori u poslijeratnim godinama nisu raspolagali podatcima koji bi pokazivali stvarni broj birača na njihovu području, niti su vodili cjelovite evidencije iz kojih bi bilo moguće utvrditi broj birača, odnosno osoba bez biračkoga prava. Pojedini kotarski narodni odbori obavještavali su Republikansku izbornu komisiju da im kotarski sudovi ne dostavljaju redovito prijepise presuda o oduzimanju građanskih i političkih prava.[709]

Oduzimanje biračkoga prava nije bilo rezultat dosljedne primjene propisima utvrđenih kriterija, već političke odluke najviših partijskih tijela. Na sjednici CK KPH 11. rujna 1945. prisustvovao je i Edvard Kardelj, ocijenivši da je biračko pravo oduzeto u prevelikom postotku. Istaknuo je da ne smije biti velike razlike između Hrvatske i Srbije (3%), te da postotak osoba kojima je u Hrvatskoj oduzeto biračko pravo treba biti 4%. Pritom, na nijednom području unutar Hrvatske on ne smije prelaziti 5%, a za Srbe iz Hrvatske 1%. CK KPH i partijska organizacija dobili su zadaću da stalno prate rad na sređivanju biračkih popisa i oduzimanju biračkoga prava.[710] Na sjednici CK KPH 21. rujna 1945., Vicko Krstulović izvijestio je da se broj osoba kojima je biračko pravo oduzeto smanjio, ali da je u Slavoniji taj postotak mjestimice od 8 do 13%.[711] Na kraju, bez izbornog prava u Hrvatskoj je ostalo 69

[706] Isto. Objava izbornih rezultata narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine u Federalnoj Hrvatskoj, Zemaljska izborna komisija Hrvatske, broj 380/45 od 18. studenoga 1945., kut. 1.
[707] Isto. Spis 381/45 od 18. studenoga 1945., kut. 1.
[708] Izvještaj Republikanske izborne komisije o izborima za Ustavotvorni sabor NRH od 16. studenoga 1946., NN 137/1946. U pregledu rezultata sadržanom u gradivu Izborne komisije CK KPH, navedeni su neznatno drugačiji podatci: prema tom izvještaju bilo je upisano 2 046 410 birača. Usp.: HR-HDA-1220. CK SKH. Izborna komisija. 2. Izbori za Ustavotvorni sabor. Izborni rezultati za Sabor 10. studenoga 1946., kut. 1.
[709] Opširnije: HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Spisi prema urudžbenom zapisniku, 1947. – 1949. Spis 13078/48.
[710] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 108.
[711] Isto, 115.; K. Spehnjak navodi podatak da je sredinom rujna 1945. u Hrvatskoj postotak osoba kojima je oduzeto biračko pravo bio 6%, pri čemu je najviše poništenih biračkih prava bilo u okruzima Bjelovar i Osijek

109 građana od 2 034 628 birača ili 3,28%. Najveće poništenje među svim federalnim jedinicama provedeno je u BiH, gdje je taj postotak bio 3,46%. Jugoslavenski prosjek bio je 2,4%, a ukupno je iz biračkih popisa u Jugoslaviji izbrisano 194 158 osoba.[712]

Zastupnici, po jedan na svakih 20 000 stanovnika, birali su se pojedinačno po izbornim jedinicama. Glede broja stanovnika, mjerodavnim se smatrao popis stanovništva iz 1931., uz iznimku grada Zagreba gdje se uzimao recentni broj stanovnika, koji su trebali utvrditi Republikanska izborna komisija i NO grada Zagreba. Prema tome, kod utvrđivanja zastupničkih mandata, osim za grad Zagreb, nisu uzete u obzir stvarne promjene u broju stanovništva. Kod dijela administrativnih jedinica to je bilo povećanje, a kod dijela njih smanjenje broj stanovnika, uvjetovano ponajprije stradanjem u ratu. Dodjeljivanje pojedinim administrativnim jedinicama većeg broja zastupničkih mandata, nego što bi im po broju stanovnika pripadalo, obrazlagalo se kao nagradu za doprinos u ratu.[713]

U materijalima Odjela za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti pri Predsjedništvu Vlade, nastalim prilikom izrade prijedloga Zakona o izboru zastupnika za Ustavotvorni sabor, sadržan je tabelarni pregled u kojemu se uspoređuju podatci o stanovništvu NRH prema popisu od 31. ožujka 1931. sa podatcima o stanovništvu dobivenim izvidom za 1945. po kotarevima, gradovima i okruzima, prema stanju upravne podjele od 31. ožujka 1946.

Tabela 5: Stanovništvo NRH prema popisu iz 1931. i procjeni iz 1945.[714]

Kotar, grad, okrug, oblast	Površina u km^2	Stanovništvo	
		God. 1931.	God. 1945.
Zagreb, grad	64,37	191 714	384 793
Okrug Osijek	4451,44	282 549	296 791
Okrug Slavonski Brod	5586,43	317 092	333 264
Okrug Daruvar	4075,30	237 785	219 289
Okrug Bjelovar	4747,22	337 814	340 748
Okrug Varaždin	2867,27	382 775	417 546
Okrug Zagreb	2682,01	263 894	298 231
Okrug Banija (Sisak)	2828,32	178 518	153 984
Okrug Karlovac	4938,69	286 855	263 543
Okrug Lika (Gospić)	5521,24	177 627	137 155
Okrug Primorsko goranski (Sušak)	3305,18	147 766	126 221
Oblast Dalmacija	11 774,97	649 443	611 574
NR Hrvatska ukupno	**52 842,44**	**3 453 832**	**3 581 139**

(po 14%), okrugu Brod (12%), Varaždinu (9%), Daruvaru (8%) i Baniji (6,5%), a najmanji u okruzima Dalmacije (do 1%). Usp.: Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 131.

[712] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945. – 1991.: od zajedništva do razlaza*, 73.; Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 131.

[713] *Peto zasjedanje Sabora NRH (ZAVNOH-a): (26.-30. kolovoza 1946.): stenografski zapisnici*, 51.

[714] Preuzeto iz: HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis. b.b., uz materijale za donošenje Zakona o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor, kut. 424.

Kada bi prema tim podatcima, gledajući ukupni broj stanovnika, odredili ukupni broj zastupničkih mandata (1 zastupnik na 20 000 stanovnika) razlika bi bila u sedam mandata. Prema broju stanovnika iz 1931. bilo bi ih 172, a prema procjeni iz 1945. ukupno 179. Usporedbe radi, navodim podatak da je prema popisu stanovništva iz 1948., Hrvatska imala 3 779 858 stanovnika.[715] U pojedinim pregledima navode se ponešto drugačiji podatci o 3 749 039, odnosno 3 756 807 stanovnika.[716] Treba upozoriti da je to broj stanovnika Hrvatske, uključujući Istru i druga područja pripojena Hrvatskoj Ugovorom o miru s Italijom u Parizu 10. veljače 1947.

Svaki je kandidat morao imati zamjenika, koji bi preuzeo dužnost u slučaju ostavke zastupnika, njegove smrti ili gubitka građanskih prava. Dva ili više kandidata iste izborne jedinice mogli su se udružiti radi zajedničkog istupanja na izborima. Ista osoba mogla se natjecati kao kandidat ili zamjenik u tri izborne jedinice, ali najviše u dvije istog administrativnog kotara (grada). Za izbornu pobjedu bila je potrebna relativna većina glasova jedne izborne jedinice. U slučaju jednakoga rezultata, izbori bi se ponavljali za tjedan dana. Udruženi kandidati činili su jedinstvenu cjelinu prema drugim kandidatima i njima se dodjeljivao mandat na osnovu zbroja glasova koje su osvojili zajedno. Među njima, mandat je osvajao kandidat s relativno najvećim brojem glasova. U slučaju da dva udružena kandidata s najvećim osvojenim brojem imaju jednak broj glasova, pobjednik se određivao ždrijebom. Na izborima se glasovalo gumenim kuglicama.[717]

Razlike republičkog izbornog zakona u odnosu na savezni koje ovdje smatram bitnim napomenuti bile su sljedeće. Republički je zakon (čl. 12) određivao da se izbori zastupnika obavljaju putem pojedinačne kandidature u izbornim jedinicama, pri čemu je za njezino isticanje bilo potrebno prikupiti potpise 50 predlagača, osoba s biračkim pravom u određenoj biračkoj jedinici.[718] Prema saveznom zakonu, zastupnici za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine DFJ birali su se po saveznim i okružnim listama (samostalnim ili u sklopu savezne liste), a za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine DFJ po zemaljskim listama za svaku

[715] Baza podataka Naselja i stanovništvo Republike Hrvatske, Broj stanovnika po županijama 1948., URL: http://www.dzs.hr/.

[716] K. ŠIMEK-ŠKODA, „Popis stanovništva Jugoslavije godine 1948.“, Hrvatski geografski glasnik, 11-12/1950., br. 1, 153.-156.; HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Izbori za Sabor NRH 1950. godine, kut. 4.; Vidjeti opširnije i poglavlje 4.1.2. Izbori za Sabor drugoga saziva (1950.) u ovom radu.

[717] Opširnije: Zakon o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor NRH, NN 116/1946.

[718] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 135.; Čl. 12 Zakona o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor NRH, NN 116/1946.

federalnu jedinicu i oblasnim listama za svaku oblast.[719] Saveznu listu za izbor zastupnika Savezne skupštine činili su nositelj liste i sve okružne liste u njenu sastavu sa njihovim kotarskim kandidatima i zamjenicima. Za izbor Savezne skupštine Ustavotvorne skupštine DFJ 1945., u Hrvatskoj je prijavljena samo jedna, savezna lista Narodne fronte Jugoslavije. Nositelj liste bio je Josip Broz Tito, a bila je skup okružnih lista Narodnog fronta, na čelu kojih su bili poznati državni, partijski i vojni funkcionari. Za izbor Skupštine naroda, u Hrvatskoj je postavljena samo jedna kandidatska lista, a nositelj joj je bio Vladimir Nazor.[720] Za razliku od saveznog zakona čijim je dopunama to omogućeno, republički izborni zakon nije predviđao kutiju bez liste. Pritom treba napomenuti da se na saveznim izborima kod utvrđivanja izbornih rezultata i podjele mandata, takvi glasovi iz kutije bez liste nisu uzimali u obzir.[721] O izostanku kutije bez liste, govorilo se prilikom rasprave o Zakonu o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor, na sjednici Vlade 10. kolovoza 1946. Obrazloženo je kako je „postojanje kutije bez liste izgubilo svaki osnov s obzirom na sistem malih izbornih jedinica i najšire mogućnosti predlaganja kandidata kao ličnosti“. Naglašena je bojazan od zlouporabe „ovako široke slobode po neprijateljskim elementima“, što treba suzbiti mobilizacijom masa i pravilnim aktivnostima političkoga rukovodstva.[722]

Izbore je raspisivao Prezidijum Sabora na prijedlog Vlade, najkasnije šest tjedana prije dana određenog za njihovo održavanje. Državna tijela koja su provodila izbore bila su Republikanska izborna komisija i kotarske (gradske) izborne komisije.

Održavanje izbora za Ustavotvorni sabor, Prezidijum Sabora raspisao je ukazom od 26. rujna 1946. za 10. studenoga te godine. Odluka o tome prethodno je donesena na sjednici Vlade 10. rujna 1946.[723] O datumu održavanja izbora u više se je navrata raspravljalo i na sjednicama CK KPH. On je više puta pomican, od proljeća na ljeto, s ljeta na ranu jesen ili kasnije, dok se ne usvoji novi izborni zakon.[724] Tako je na sjednici CK KPH 1. svibnja 1946. V. Bakarić izvjestio o razgovorima s Edvardom Kardeljem o toj temi, zaključivši izlaganje

---

[719] Usp.: Zakon o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu (Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda), NN 17/1945. i SL 63/1945.; Zemaljska kandidatska lista Narodnog fronta Hrvatske za izbor narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine, NN 43/1945.; Objava izbornih rezultata i narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine u Federalnoj Hrvatskoj, NN 74/1945.

[720] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 129.

[721] Opširnije: Zakon o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu (Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda), NN 17/1945. i SL 63/1945.; Zakon o dopuni Zakona o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu (Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda), NN 62/1945. i SL 63/1945.

[722] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade 1945. – 1953. Zapisnik sjednice 10. kolovoza 1946.

[723] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 25. sjednice Prezidijuma Sabora, 26. rujna 1946.; HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade 1945. – 1953. Zapisnik sjednice 10. rujna 1946.

[724] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 136.

konstatacijom da se mora „misliti na izbore, odrediti predradnje i smjer propagande“.[725] Na sjednici CK KPH 7. lipnja 1946. kao približno vrijeme održavanja izbora određen je kraj rujna – početak listopada.[726] O temi izbora ponovno se raspravljalo na sjednici Politbiroa CK KPH 6. rujna 1946., kada je usvojen prijedlog V. Bakarića da se kongres Narodne fronte održi 13. listopada, a izbori 3. studenoga. Na prijedlog Antuna Bibera, kao datum objave imenovanja Republičke izborne komisije određen je 15. rujna.[727] Izbori za Ustavotvorni sabor su na kraju održani tjedan dana kasnije, 10. studenoga.

U skladu s izbornim zakonom, kao tijelo koje će organizirati i provesti izbore, Predsjedništvo Prezidijuma Sabora imenovao je 9. rujna 1946. Republikansku izbornu komisiju. Za predsjednika je po položaju imenovan Ivo Rukavina, v.d. predsjednika Vrhovnog suda NRH. Tajnik je bio Liberan Jelčić (predsjednik Okružnog suda u Sušaku), a članovi Duško Dragosavac (član Kontrolne komisije NRH), Ante Martinović (tajnik Glavnog odbora Seljačke sloge), Vanja Radauš (kipar), Ivan Rehorović (član Vrhovnog suda NRH) i Ivan Vondraček (potpukovnik).[728] Tijekom istoga mjeseca komisija je započela s radom, davanjem uputa i slanjem izbornih materijala narodnim odborima (zakon o izboru zastupnika za Ustavotvorni sabor s komentarima, zapisnici biračkih odbora i drugi izborni obrasci).[729]

Na sjednici 28. rujna 1946., Republikanska izborna komisija utvrdila je broj od 176 mandata unutar 12 administrativnih teritorijalnih jedinica (okruzi, oblast Dalmacija i grad Zagreb), unutar njih razdijelila ih na područne administrativne kotareve, odnosno gradove i rajone, formiravši tako izborne kotareve s pripadajućim brojem zastupnika. Broj zastupničkih mandata određen je na način da je na svakih 20 000 stanovnika određen po jedan zastupnik. Okruzima Lika, Banija, Bjelovar, Slavonski Brod i gradu Zagrebu, dodijeljen je još po jedan mandat, jer su njihovi ostaci bili veći od 15 000 stanovnika. Utvrđeni broj mandata raspodijeljen je unutar svakog okruga, oblasti Dalmacije i grada Zagreba na područne administrativne kotareve, odnosno gradove i rajone, na način da je na svakih 20 000 stanovnika dodjeljivan po jedan mandat, a preostali mandati po načelu najvećeg ostatka. Kako pojedini kotarevi ne bi ostali bez zastupnika, u Okrugu Primorsko-goranskome najprije su spojeni kotarevi Rab i Pag, te je Čabar priključen Delnicama, a nakon toga raspodijeljeni su preostali mandati po načelu najvećeg ostatka. U okrugu Lika, kotar Udbina koji bi ostao bez

[725] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 211.
[726] Isto, 221.
[727] Isto, 258.
[728] Odluka Prezidijuma Sabora NRH, Broj: 757-46 od 9. rujna 1946., NN 118/1946.
[729] HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Spisi prema urudžbenom zapisniku, 1946. Dopis okružnim NO-ima, Oblasnom Dalmacije i I-VII rajonskom NO Zagreb, broj 76/46, 20. rujna 1946., kut. 2.

mandata, priključen je susjednome kotaru Titova Korenica. Takvom raspodjelom mandata po kotarevima, gradovima i rajonima formirani su izborni kotarevi. Gradovi Osijek, Karlovac, Sušak, Šibenik i Split koji su imali više od 15 000 stanovnika, činili su zasebne izborne kotareve, dok su gradovi s manje od 15 000 stanovnika priključeni području svojih kotareva i s njima su činili po jednu izbornu jedinicu. Izborni kotarevi u kojima se biralo više od jednog zastupnika, bili su podijeljeni na broj izbornih jedinica jednak broju zastupnika.[730]

Na istoj sjednici, prema prijedlogu kotarskih odnosno gradskih i rajonskih narodnih odbora, Republikanska izborna komisija imenovala je kotarske, gradske i rajonske izborne komisije, te im odaslala upute za obavljanje predizbornih radnji (sređivanje biračkih popisa, formiranje izbornih jedinica, imenovanje biračkih odbora, podjela izbornoga materijala; kandidiranje, podnošenje, potvrđivanje i objavljivanje kandidatura; financiranje kotarskih izbornih jedinica, nejasnoće u izbornome zakonu).[731] Odgovarala je kotarskim izbornim komisijama na pitanja u vezi s biračkim pravom i popisima. Njezini su članovi tijekom listopada i početkom studenoga 1946. obilazili izborne kotareve te podnosili izvještaje o radu izbornih komisija i biračkih odbora na terenu.[732]

Uz službene, državne izborne komisije koje su formalno provodile izbore, ključnu ulogu, posebno u predlaganju kandidata imale su frontovske i partijske izborne komisije. S obzirom da je planirano ranije održavanje izbora, KPH je već tijekom ljeta i jeseni 1946. aktivno radila na njihovoj organizaciji te nastojala spriječiti političku oporbu. Njihova je aktivnosti bila temeljena na iskustvima iz izbora za Ustavotvornu skupštinu DFJ, s ciljem ispravljanja tada učinjenih propusta.[733]

Za pripremu izbora početkom lipnja zadužen je Zvonko Brkić. Na sjednici Politbiroa CK KPH 6. rujna 1946., prodiskutirani su prijedlozi osnovnih izbornih parola, kriterija za predlaganje kandidata, te organizacijsko-tehničkih priprema za izbore. Teme na kojima su se oblikovale izborne parole bile su: narodni karakter Sabora, rješenje nacionalnog pitanja, jedinstvo Hrvata i Srba u Hrvatskoj stvoreno u ratu, savez radnika i seljaka, rješenje seljačkoga pitanja, ekonomska stabilizacija te učvršćenje i autoritet narodne vlasti.[734]

---

[730] Isto. Zapisnik sjednice Republikanske izborne komisije Hrvatske, 28. rujna 1946., broj 138/46., kut. 2.; Utvrđivanje broja mandata u izbornim okruzima Hrvatske, oblasti Dalmacije i grada Zagreba i njihova raspodjela na područne kotareve odnosno gradove i rajone, NN 123/1946.

[731] Isto. Imenovanje kotarskih, odnosno gradskih i rajonskih izbornih komisija, broj 132/46, 28. rujna 1946. i Uputstva za izvršenje predizbornih radnji, broj 131/46 od 28. rujna 1946.; Usp. i: Imenovanje izbornih komisija, NN 123/1946.

[732] Opširnije: HR-HDA-1655. RIK SRH. Spisi prema urudžbenom zapisniku, 1946., kut. 2.

[733] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 109.-117.

[734] Isto, 260.

Sastavljene su i smjernice za predlaganje kandidata. Trebalo je paziti na njihov ugled, pravilan nacionalni sastav, poboljšanje socijalnoga sastava (uključivanje što više radnika, siromašnih i srednjih seljaka), te ravnomjernu zastupljenost „poštenih HRSS-ovaca“ u odnosu na članove KP. Okružni i kotarski partijski komiteti morali su već prije raspisivanja izbora imati predložene frontovske kandidate i njihove zamjenike (u prosjeku po četiri za svaku izbornu jedinicu), a njihova imena i biografije (karakteristike) dostaviti CK na suglasnost najkasnije na dan raspisivanja izbora.[735] Izrađene su i opširne upute o organizacijsko-tehničkim pripremama za izbore. Među ostalim, predviđale su formiranje partijskih izbornih komisija pri okružnim i kotarskim komitetima, te utvrđivale njihove, kao i zadatke frontovskih izbornih komisija.[736]

Proširen je sastav Izborne komisije CK, u koju su predloženi Antun Biber, Zvonko Brkić, Dušan Dragosavac, Drago Gizdić, Milka Kufrin, Liberan Jelčić, Nikola Miljanić, Marko Mrkoci, Ante Raos, Ivo Sarajčić i Nikola Sekulić.[737] Oblasni i okružni komiteti KPH dostavljali su CK prijedloge za formiranje izbornih jedinica na njihovom području, prijedloge kandidata po kotarevima, kao i preglede predviđenih članova kotarskih izbornih komisija. U okružnici Agitpropa CK KPH od 20. rujna 1946. svim partijskim komitetima KPH, naznačeno je da „uspjeh izbora za Ustavotvorni sabor sigurno i nedvojbeno ovisi u prvom redu od toga kako će naše partijske organizacije izbore pripremiti, do koje mjere i sa koliko će se sposobnosti one angažirati u izbornoj kampanji“.[738] Više okružnica o pripremama za izbore, mobilizaciji birača i javljanju izbornih rezultata, izbornim komisijama okružnih komiteta poslali su Izborna komisija CK KPH i njegovo Organizacijsko odjeljenje.[739]

Republikanska izborna komisija je 30. listopada 1946. objavila potvrđene kandidate za predstojeće izbore. Ta je lista objavljena i u *Vjesniku*, s pozivom za izlazak na izbore i glasovanje za kandidate Narodne fronte Hrvatske.[740] Pozive za izlazak na izbore preko tiska je upućivao i Izvršni odbor Narodne fronte Hrvatske, a toj kampanji svojim su se tekstovima priključili i pravni stručnjaci poput Ferde Čulinovića i Jovana Stefanovića.[741]

---

[735] Isto, 261.
[736] Isto, 262.
[737] Isto, 258.
[738] HR-HDA-1220. CK KPH. Izborna komisija. 2. Izbori za Ustavotvorni sabor NRH, kut. 1.
[739] Isto. Okružnica Izborne komisije CK KPH izbornim komisijama okružnih komiteta KPH od 6. listopada 1946.; Okružnica Izborne komisije CK KPH od 25. listopada 1946.; Depeša Organizacijskog odjeljenja CK KPH od 28. listopada 1946., kut. 1.
[740] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Kandidati Narodnog fronta na izborima za Ustavotvorni sabor NR Hrvatske“, *Vjesnik*, 7. studenoga 1946., kut. 1827.
[741] Isto. Članak „Narodima Hrvatske svim Hrvatima i Srbima“, *Naprijed*, 12. listopada 1946.; Članak Jovana Stefanovića „Značenje izbora za Ustavotvorni sabor“, *Narodni list*, 3. studenoga 1946.; Članak Ferde Čulinovića

U svim izbornim kotarevima potvrđeno je više kandidata. Svi su bili kandidati Narodne fronte, u svakom izbornom kotaru odnosno u svakoj izbornoj jedinici međusobno udruženi. Kako zaključuje Z. Radelić, za KP je pobjeda Narodne fronte na izborima bila od velike važnosti, „ali su tu pobjedu željeli postignuti i uz privid da su sami izbori protekli u najboljem redu te da su sve političke snage na njima imale podjednaku šansu".[742] Uoči izbora za Ustavotvornu skupštinu DFJ održanih 11. studenoga 1945., raspoloženje među prvacima HSS-a u zemlji kretalo se između zahtjeva za bojkotom izbora (skupina oko Mire Košutić) i nastojanja za što potpunijim sudjelovanjem na njima (inž. Franjo Gaži, Tomo Jančiković, Ivan Šubašić, Juraj Šutej). Na kraju su svi prihvatili stav da se na izbore ne ide, te je započela kampanja za apstitenciju na izborima svih pristaša HSS-a.[743] Komunistička partija bila je svjesna potencijalne snage oporbenih glasača koji su mogli dovesti u pitanje uvjeljivost pobjede Narodne fronte, te je veliku važnost pridala propagandnom radu, posebno u sjevernoj Hrvatskoj gdje je položaj komunista bio najlošiji. Važnu ulogu u uvjeravanju stanovništva i razbijanju straha od komunizma, imao je HRSS, koji je „trebao uvjeriti glasače, u prvom redu seljaštvo, kako se pobjedom NF-a zapravo realiziraju ciljevi hrvatske seljačke politike".[744] Uoči pak izbora za Ustavotvorni sabor, Juraj Šutej i Ivan Šubašić zalagali su se za prijavu HSS-a, okupljanja stranačkih prvaka, nastup na saborskim izborima i oporbeno djelovanje protiv Narodne fronte. Suprotno tome, August Košutić, nedugo prije toga pušten iz zatvora, ustrajao je na svojoj, ali i Mačekovoj odluci da se stranka ne prijavljuje i da se ne vode nikave političke aktivnosti koje bi izazvale reakciju režima.[745] U jesen 1946. dolazi do ponovnog političkog angažiranja do tada interniranog Božidara Magovca. Njegova zamisao da se oživi djelatnost HSS-a zasnivala se na suradnji trojice prvaka stranke (njega, Augusta Košutića i Ivana Šubašića), obnovi pregovara s komunističkom vlašću i uz njezin pristanak, izlazak na izbore za Ustavotvorni sabor. Vladimir Bakarić i Ivan Krajačić Stevo, članovi hrvatske vlade i Politbiroa CK KPH, s kojima se u vezi toga I. Šubašić sastao u listopadu 1946., odbacili su ideju o nastupu pojedinih prvaka HSS-a na izborima. S obzirom na stav prije pregovora da je

---

„Izbori za Ustavotvorni sabor Hrvatske", *Narodni list*, 3. listopada 1946. i članak „Izbori za Sabor nekada i danas", *Narodni list*, 24. listopada 1946., kut. 1827.

[742] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka 1941. – 1950.*, 86.

[743] Isto, 87.; Vidjeti i: Anđelko VLAŠIĆ, *Političko djelovanje Augusta Košutića tijekom Drugog svjetskog rata i poraća (1941.-1964.): doktorski rad*, poglavlje „Stanje u Hrvatskoj i HSS-u 1945.", 200.-208.

[744] Isto, 89.; Opširnije: Zdenko RADELIĆ, „Uobličavanje uloge Hrvatske republikanske seljačke stranke 1945.-1948.", *Časopis za suvremenu povijest*, 23/1991., br. 1-3, 177.-214.; Zdenko RADELIĆ, „Organizacija i osnivačke skupštine odbora Hrvatske republikanske seljačke stranke 1945.-1947.", *Časopis za suvremenu povijest*, 28/1996., br. 1-2, 73.-87.

[745] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka 1941. – 1950.*, 106.

za izlazak na izbore nužno postići suglasnost komunističke vlasti, odlučeno je da se na izbore ne ide.[746]

Tako je u 103 izborna kotara, odnosno 176 izbornih jedinica, za 176 zastupničkih mjesta bio potvrđen 461 kandidat Narodne fronte, od čega 17 žena. U najvećem broju izbornih jedinica potvrđeno je više kandidata, najčešće dva ili tri. Bilo je slučajeva izbornih jedinica sa po četiri kandidata (izborni kotarevi Darda-Beli Manastir, Našice, grad Osijek, Samobor, Slavonski Brod, Valpovo, Zagreb zapadni), te jedna sa pet potvrđenih kandidata (izborni kotar Donji Miholjac). U samo četiri izborne jedinice, i to na području grada Zagreba, postavljen je po jedan kandidat. To su bili najviši državni i politički dužnosnici: Vladimir Nazor kao kandidat u izbornom kotaru II. rajon, Josip Broz Tito i Vladimir Bakarić kao kandidati u dvije izborne jedinice izbornog kotara V. rajon, te Andrija Hebrang kao kandidat u prvoj izbornoj jedinici izbornog kotara VI. rajon.

Tabela 6: Pregled broja zastupnika i potvrđenih kandidata po administrativno-teritorijalnim jedinicama[747]

Administrativna teritorijalna jedinica	Izborni kotarevi (i. k.)/ izborne jedinice (i. j.)		Broj stanovnika	Broj zastupnika	Broj potvrđenih kandidata
	Broj i. k.	Broj i. j.			
1. Okrug Osijek	9	14	282 549	14	51
2. Okrug Slavonski Brod	6	16	317 092	16	47
3. Okrug Daruvar	7	12	237 785	12	34
4. Okrug Bjelovar	8	17	337 814	17	50
5. Okrug Varaždin	9	19	388 600	19	52
6. Okrug Zagreb	9	13	263 894	13	41
7. Okrug Banija	6	9	178 518	9	27
8. Okrug Karlovac	9	14	286 855	14	32
9. Okrug Lika	7	9	177 627	9	19
10. Okrug Primorsko-goranski	7	7	147 766	7	15
11. Oblast Dalmacija	19	31	632 300	31	62
12. Grad Zagreb	7	15	296 170	15	31
Ukupno	**103**	**176**	**3 546 970**	**176**	**461**

Na izborima održanim 10. studenoga 1946., od 2 045 740 glasača na izbore je izašlo njih 1 895 443 ili 92,65%. Najveća izlaznost bila je u okrugu Lika 99,21% i Primorsko-goranskom okrugu 98,06%, osobito u izbornim kotarima Gračac 100%, Brinje 99,92% i

[746] Isto, 108.-109.; Vidjeti i: Anđelko VLAŠIĆ, *Političko djelovanje Augusta Košutića tijekom Drugog svjetskog rata i poraća (1941.-1964.): doktorski rad*, poglavlje „Košutićev izlazak iz zatvora i stranačko djelovanje pod paskom režima“, 208.-229.

[747] Objava potvrđenih kandidata za izbor narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor NRH od 30. listopada 1946., NN 133/1946.

Perušić 99,91%. Najmanja je izlaznost bila u okruzima Bjelovar 79,13% i Slavonski Brod 80,67%. U odnosu na izlaznost na razini okruga u cjelini, unutar pojedinog od njih bilo je velikih razlika. Primjerice, u okrugu Slavonski Brod, kotari Vinkovci i Đakovo imali su oko 75%, a gradovi Slavonska Požega i Slavonski Brod 84% izašlih na izbore. U okrugu Bjelovar, u kotaru Križevci izborima se odazvalo 53%, a u Vrbovcu i Čazmi 91% odnosno 94%.[748] Izborna izlaznost za sve administrativno-teritorijalne jedinice prikazana je u tabeli u nastavku.

Tabela 7: Izlaznost na izborima za Ustavotvorni sabor po administrativno-teritorijalnim jedinicama[749]

Administrativno-teritorijalna jedinica	Broj birača	Broj glasalih	% glasalih
Okrug Lika	69 296	68 752	99,21
Okrug Primorsko-goranski	93 250	91 437	98,06
Okrug Karlovac	140 226	137 052	97,75
Oblast Dalmacija	354 633	343 261	96,79
Okrug Sisak	91 507	88 432	96,64
Grad Zagreb	195 213	188 071	96,34
Okrug Zagreb	173 564	167 092	96,27
Okrug Varaždin	223 565	210 746	94,27
Okrug Osijek	170 672	158 462	92,85
Okrug Daruvar	124 523	115 231	92,53
Okrug Slavonski Brod	197 021	158 945	80,67
Okrug Bjelovar	212 270	167 962	79,13
Ukupno	**2 045 740**	**1 895 443**	**92,65**

Velika, plebiscitarna izlaznost na izborima za Ustavotvorni sabor, odgovarala je velikoj izlaznosti zabilježenoj na izborima i u drugim jugoslavenskim republikama (tabela 8).

Tabela 8: Rezultati izbora za ustavotvorne skupštine u jugoslavenskim republikama[750]

Republika	Datum izbora	Broj upisanih birača	Glasalo birača	
			broj	%
Makedonija	22. rujna 1946.	578.227	544 080	94,09
Bosna i Hercegovina	13. listopada 1946.	1 126 216	1 043 248	92,63
Slovenija	27. listopada 1946.	746 261	712 606	95,49
Crna Gora	3. studenoga 1946.	215 228	181 654	96,28
Srbija	10. studenoga 1946.	3 776 615	3 428 507	90,78
Srbija		2 421 889	2 188 014	90,34
Vojvodina		1 023 337	925 182	90,50
Kosmet		331 389	315 311	95,15

[748] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 137.

[749] Izvor: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Konačni rezultati izbora za Ustavotvorni sabor“, *Vjesnik*, 15. studenoga 1946., kut. 1827.

[750] Izvor: HR-HDA-1220. CK SKH. Izborna komisija. Rezultati izbora za ustavotvorne skupštine narodnih republika FNRJ u 1946., Savezna planska komisija – Državni statistički ured, Beograd, kut. 2.; U vezi izbora za Ustavotvorni sabor, u tom su saveznom pregledu objavljeni nešto drugačiji podatci nego u prethodno opisanom izvještaju Republikanske izborne komisije (670 više upisanih birača, 749 odnosno 0,01% više glasalih).

Republika	Datum izbora	Broj upisanih birača	Glasalo birača	
			broj	%
Hrvatska	10. studenoga 1946.	2 046 410	1 896 192	92,66
Ukupno		**8 488 957**	**7 806 287**	**91,96**

Usporedbe radi, sažeto ću prikazati i izlaznost na izborima za oba doma Ustavotvorne skupštine DFJ, održanima godinu dana ranije. Na tim je izborima postojala kutija bez liste, te ću ujedno prikazati omjer između glasalih za kandidata Narodne fronte i u takvu kutiju. Na izborima za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine DFJ održanim 11. studenoga 1945., u Hrvatskoj je od 2 076 091 upisanih birača glasalo njih 1 905 429 ili 91,77%. Od toga je za listu Narodne fronte glasovalo 1 743 797 ili 91,52%, a za kutiju bez liste 161 632 birača ili 8,48%. U cijeloj je državi od 8 383 455 upisanih birača na izbore izašlo njih 7 432 469 ili 88,66%. Od toga je u svim izbornim okruzima u državi savezna kandidatska lista Narodnog fronta Jugoslavije dobila 6 725 047 ili 90,48%, a kutija bez liste 707 422 ili 9,52% glasova.[751] Na izborima za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine DFJ održanim istoga dana, u Hrvatskoj je od 2 076 091 upisanih birača glasalo njih 1 903 033 ili 91,66%. Od toga je za Zemaljsku listu Narodne fronte Hrvatske glasalo 1 698 417 ili 89,25%, a u kutiju bez liste 204 616 ili 10,75% glasača. U cijeloj je državi od ukupnog broja 8 383 455 upisanih birača na izbore izašlo njih 7 413 214 ili 88,43%. Od ukupnog broja glasova u svim federalnim jedinicama odnosno autonomnim oblastima, zemaljske (oblasne) kandidatske liste Narodnog fronta dobile su 6 574 975 glasova ili 88,69%, a kutija bez liste 838 239 glasova ili 11,31%.[752] U cijeloj državi (DFJ) izborima nije pristupilo gotovo milijun birača što je iskazivalo nezadovoljstvo i opoziciju režimu.[753]

Na opisani način, u Ustavotvorni sabor izabrano je 176 zastupnika (njihova imena navedena su u prilogu 6.1.). Naglasio sam da je republički izborni zakon istoj osobi dozvoljavao kandidiranje u više (najviše tri) izborne jedinice. Sedam osoba bilo je kandidirano i izabrano u po dvije izborne jedinice. To su bili: Antun Babić (treća izborna jedinica izbornog kotara Vinkovci i prva izborna jedinica izbornog kotara Županja), Marko Belinić (druga izborna jedinica izbornog kotara Donja Stubica i treća izborna jedinica izbornog kotara III. rajona grada Zagreba), Zvonko Brkić (prva izborna jedinica izbornog kotara Slavonska Požega i izborni kotar Grubišno Polje), Franjo Gaži (prva izborna jedinica

[751] Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih poslanika za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine održanih 11. novembra 1945. godine, SL 92/1945.
[752] Objava izbornih rezultata i narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine u Federalnoj Hrvatskoj, Zemaljska izborna komisija, broj 380-1945., 18. studenoga 1945., NN 74/1945.
[753] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 133.

izbornog kotara Nova Gradiška i izborni kotar Vrbovec), Andrija Hebrang (druga izborna jedinica izbornog kotara Virovitica i prva izborna jedinica izbornog kotara VI. rajona grada Zagreba), Stjepan Prvčić (prva izborna jedinica izbornog kotara Bjelovar i treća izborna jedinica izbornog kotara Koprivnica) i Zlatan Sremec (prva izborna jedinica izbornog kotara grada Osijek i druga izborna jedinica izbornog kotara VI. rajona grada Zagreba).

Izborna pravila bila su takva da su kandidati izabrani u više izbornih jedinica mogli zadržati jedan mandat po izboru, a drugi su prepuštali zamjenicima. Antun Babić Tuna zadržao je mandat u kotaru Županji, a mandat u kotaru Vinkovci prepustio je zamjeniku Josipu Salopeku. Marko Belinić zadržao je mandat u Donjoj Stubici, a mandat u Zagrebu prepustio je zamjenici Milki Kufrin. Zvonko Brkić je zadržao mandat u Požegi, a mandat u Grubišnom Polju prepustio je zamjeniku Milanu Popari. Franjo Gaži zadržao je mandat u kotaru Vrbovec, a mandat u kotaru Nova Gradiška prepustio je zamjeniku Stipi Rakoniću. Andrija Hebrang zadržao je mandat u Virovitici, a mandat u Zagrebu prepustio je Maci Gržetić. Stjepan Prvčić zadržao je mandat u kotaru i gradu Bjelovaru, a mandat u kotaru Koprivnica prepustio je zamjeniku Đuri Saviću. Zlatan Sremec zadržao je mandat u Zagrebu, a mandat u Osijeku prepustio je zamjeniku Ivanu Karneru.[754] Zastupničkog mandata odricali su se i prepuštali ga zamjenicima i pojedini zastupnici kandidirani samo u jednoj izbornoj jedinici. Tako se je Stjepan Đureta odrekao svojeg mandata u prvoj izbornoj jedinici izbornog kotara Koprivnica u korist Stjepana Banekovića, a Josip Broz Tito odrekao se mandata u prvoj izbornoj jedinici izbornog kotara V. rajona grada Zagreba u korist Ivice Kranželića.[755]

U dopisu Ustavotvornom saboru, Tito moli da se njegov mandat dodijeli zamjeniku, jer „uslijed velike preopterećenosti državnim poslovima“ nije u mogućnosti prisustvovati njegovim sjednicama.[756] Nakon što je Ustavotvorni sabor na sjednici 30. studenoga 1946. usvojio izvještaje Verifikacionog odbora i ovjerio mandate zastupnika prema njegovu prijedlogu, uslijedilo je davanje zastupničke prisege i potpisivanje prateće izjave.[757] Nakon toga Ustavotvorni je sabor mogao nastaviti sa svojom organizacijom i daljnjim radom.

Od 176 zastupnika, ovjereni su mandati njih 175, a nije verificiran mandat Ante Gvardiole, izabranog u prvoj izbornoj jedinici izbornoga kotara Benkovac. On jedini nije

[754] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.2. Zapisnici sjednica Ustavotvornog sabora. Zapisnik prve sjednice 28. studenoga 1946.; 3.4.1.1. Zapisnik sjednice Verifikacionog odbora Ustavotvornog sabora 29. studenoga 1946.
[755] Isto. Zapisnik 2. sjednice, 29. studenoga 1946.; 3.4.1.1. Zapisnik sjednice Verifikacionog odbora Ustavotvornog sabora, 29. studenoga 1946.
[756] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 9.
[757] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.2. Zapisnici sjednica Ustavotvornog sabora NRH. Zapisnik 2. sjednice, 30. studenoga 1946., kut. 2.

dostavio uvjerenje o izboru.[758] To potvrđuje i glasanje o Poslovniku Ustavotvornoga sabora. Pojedinačno su pobrojana imena 175 zastupnika: njih 161 koji su glasali za poslovnik i 14 odsutnih sa sjednice.[759] U njegovu zastupničkom dosjeu, nema zastupničkoga uvjerenja, potpisane prisege, zastupničkoga kartona niti upitnika. Sadržana je prepiska iz 1949. između Sabora i NO kotara Benkovac koja potvrđuje da njegov mandat još niti tada nije bio verificiran, da se nije odazivao na pozive Sabora da dostavi uvjerenje o izboru, položi zastupničku prisegu, odnosno da se izjasni zadržava li zastupnički mandat ili ne.[760]

3.3.3. Organizacija Ustavotvornoga sabora

Organizacija i način rada Ustavotvornoga sabora utvrđeni su njegovim Poslovnikom, usvojenim na sjednici 29. studenoga 1946. Na toj su sjednici izabrani i njegovo Predsjedništvo te radni odbori.

Poslovnik je predložio Jakov Blažević, a uz njega, u izradi je sudjelovala šira grupa zastupnika. Blažević je sam zatražio da bude izvjestitelj u raspravi o poslovniku, s obrazloženjem da je detaljno upoznat s njegovim sadržajem, te će moći davati sva potrebna objašnjenja. On je bio izvjestitelj i prilikom donošenja Poslovnika ZAVNOH-a na Trećem zasjedanju.[761] Poslovnik od 87 članaka grupiranih u trinaest poglavlja, sadrži odredbe o izboru i djelokrugu Predsjedništva, održavanju sjednica, glasovanju, radnim tijelima, ustavotvornom i zakonodavnom postupku, postavljanju pitanja i interpelacija, rješavanju molbi i žalbi, pravima i obvezama zastupnika, održavanju reda u zgradi Sabora i na sjednicama, službenicima i računovodstvu, te arhivu i pečatu Ustavotvornoga sabora.[762]

Bio je sastavljen po uzoru na poslovnike dviju skupština Ustavotvorne skupštine DFJ. Ta su dva poslovnika bila identična. Sadržavala su 74 članka, podijeljena u 14 poglavlja: 1. sastanak poslanika i ovjeravanje uvjerenja o njihovu izboru; 2. predsjednik i sekretarijat; 3. odbori; 4. sjednice skupštine; 5. podnošenje i razrađivanje nacrta ustava, zakonskih prijedloga i rezolucija; 6. pitanja i interpelacije; 7. molbe i žalbe; 8. glasovanje; 9. prava i dužnosti

[758] Isto. 3.3. Opća korespondencija Ustavotvornog sabora. Izvještaj Verifikacionog odbora, broj 3/46 od 29. studenoga 1946. i Izvještaj Verifikacionog odbora, broj 4/46 od 30. studenoga 1946., kut. 2.; Vidjeti i: *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 283.
[759] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 14.-15.
[760] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 16.1.1.3. Personalni dosjei zastupnika saziva 1947. – 1950. Dosje Gvardiola, Ante, kut. 1768.
[761] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 12.
[762] Poslovnik Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/1946.

poslanika; 10. održavanje reda; 11. skupštinsko osoblje i računovodstvo; 12. stenografske bilješke; 13. arhiv i pečat skupštine; 14. zaključne odredbe.[763]

Ustavotvorni sabor bio je jednodomno tijelo. Njegovo Predsjedništvo činili su predsjednik, dva potpredsjednika i tri tajnika. Za predsjednika je izabran Zlatan Sremec. Mjesto prvog potpredsjednika ostalo je nepopunjeno kako bi taj položaj mogao zauzeti jedan od istarskih zastupnika nakon održavanju izbora na tom području, dok je za drugog potpredsjednika izabran Stevo Zečević. Za tajnike su izabrani Nikola Jakšić, Nikola Rubčić i Ivo Senjanović.[764] Predsjednik je predstavljao Ustavotvorni sabor, komunicirao u njegovo ime s tijelima državne vlasti, državne uprave i pojedincima, vodio i potpisivao saborsku korespondenciju, izdavao zastupničke legitimacije, vodio saborske sjednice, pratio primjenu poslovnika, održavao red na sjednicama, brinuo o sigurnosti saborske zgrade, rukovodio radom saborske straže, postavljao uredsko osoblje i donosio rješenja o službeničkim odnosima, provodio disciplinske postupke nad službenicima, te pratio izvršenje saborskoga proračuna. U slučaju njegove spriječenosti te su poslove obavljali potpredsjednici.

Tajnici su obavljali proziv zastupnika, sastavljali zapisnike sjednica, čitali prijedloge i druge akte u Ustavotvornom saboru, vodili listu redoslijeda prijavljenih govornika, te bilježili odluke Ustavotvornoga sabora po sadržaju, načinu i rezultatu glasanja. Jedan od tajnika (po odluci predsjednika) vodio je nadzor nad uredskim radom, supotpisivao s predsjednikom saborske spise i zastupničke legitimacije, te čuvao pečat Ustavotvornoga sabora.[765]

Na prvoj, konstituirajućoj sjednici izabran je Verifikacioni odbor od 15 članova. Njegova je zadaća bila provjeriti zastupnička uvjerenja o izboru te Ustavotvornom saboru podnijeti izvještaj, zajedno s prijedlog za ovjeru zastupničkih mandata. Predsjednik tog odbora bio je Josip Hrnčević, a članovi Zvonko Brkić, Nikola Brozina, Pero Car, Jure Franičević, Ivan Horvat, Franjo Katalenac, Jurica Knez, Pavao Krce, Filip Lakuš, Ana Mrkoci, Adam Požgajn, Božo Rkman, Mato Sorić i Bernard Stulli.[766] Osim članova, na prvoj sjednici odbora bili su prisutni i Liberan Jelčić, tajnik Republikanske izborne komisije te Božidar Firšt kao predstavnik Predsjedništva Vlade. Verifikacioni odbor održao je dvije

[763] Poslovnik Savezne skupštine Ustavotvorne skupštine, SL 98/1945. i NN 99/1945.; Poslovnik Skupštine naroda Ustavotvorne skupštine, SL 99/1945. i NN 2/1946.
[764] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.2. Zapisnici sjednica Ustavotvornoga sabora. Zapisnik 2. sjednice, 29. studenoga 1946., kut. 2.
[765] Čl. 1-4 Poslovnika Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/1946.
[766] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.2. Zapisnici sjednica Ustavotvornoga sabora. Zapisnik 1. sjednice, 28. studenoga 1946., kut. 2.

sjednice (29. i 30. studenoga 1946.) i o tome podnio dva izvještaja. Nakon toga, u tom se mandatu više nije sastajao.[767]

Sa zadaćom pripremanja nacrta ustava, zakonskih i drugih prijedloga, Ustavotvorni sabor birao je stalne, a po potrebi je mogao birati i povremene te anketne odbore. Izabrano je pet stalnih odbora: ustavotvorni, privredno-planski i financijski, mandatno-imunitetski, administrativni te za molbe i žalbe. Poslovnik je predviđao mogućnost izbora i zakonodavnog odbora, no on nije izabran. Ustavotvorni te privredno-planski i financijski odbor imali su po 15, a ostali po 7 članova. Pet takvih stalnih odbora imale su Savezna skupština i Skupština naroda Ustavotvorne skupštine DFJ. Svi stalni odbori Ustavotvornoga sabora izabrani su na sjednici održanoj 29. studenoga 1946., a konstituirali su se idućega dana, 30. studenoga.

Članovi odbora mogli su biti samo zastupnici Ustavotvornoga sabora. Niti jedan zastupnik nije izabran za člana više od jednoga odbora. Na taj je način u rad Ustavotvornoga sabora kroz njegove stalne odbore bio uključen 51 zastupnik. O sastavu tih odbora raspravljalo se na sjednici CK KPH 20. studenoga 1946. Antun Biber Tehek iznio je prijedloge sastava Predsjedništva, Prezidijuma Ustavotvornog sabora i saborskih odbora, te je odlučeno da će se oni razmotriti s članovima HRSS-a. Konkretna imena na osnovu kojih bih mogao usporediti odnos između tada predloženih i kasnije imenovanih članova, nisu navedena.[768]

U Ustavotvorni odbor bili su izabrani Marko Belinić, Jakov Blažević, Frane Frol, Franjo Gaži, Pavle Gregorić, Maca Gržetić, Andrija Hebrang, Ivo Karner, Vicko Krstulović, Božo Maslarić, Marko Polović, Stjepan Prvčić, Nikola Sekulić, Miloš Žanko i Rade Žigić. Predsjednik odbora bio je Pavle Gregorić, potpredsjednik Božidar Maslarić, a tajnik Jakov Blažević.[769] Rad odbora detaljnije je opisan kasnije u radu, u poglavlju o donošenju Ustava NRH.

U Privredno-planski i financijski odbor izabrani su Franjo Antolić, Čedo Borčić, Ivan Buković, Branko Drezga, Drago Gizdić, Većeslav Holjevac, Stjepan Ivić, Bolto Jendrašec, Jure Jukić, Ivan Kuzmić, Nikola Miljanić, Stjepan Splivalo, Mika Špiljak, Alojz Valečić i Josip Vojaček. Predsjednik odbora bio je Čedo Borčić, potpredsjednik Ivan Kuzmić, a tajnik

[767] Isto. 3.3. Opća korespondencija Ustavotvornog sabora, Izvještaj Verifikacionog odbora, broj 3/46 od 29. studenoga 1946.; Izvještaj Verifikacionog odbora, broj 4/46 od 30. studenoga 1946.; Usp. i: Isto. 3.4.1. Verifikacioni odbor, kut. 2.
[768] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 276.
[769] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.4.2.1. Zapisnici sjednica Ustavotvornog odbora. Zapisnik 1. sjednice, 30. studenoga 1946., kut. 2.

Ivan Buković.[770] Osim konstituiranja, nisu zabilježene druge aktivnosti tog odbora u mandatu Ustavotvornoga sabora.

U Mandatno-imunitetski odbor izabrani su Mirko Bošković, Mileva Cetušić, Ivan Čanadžija, Ivan Rumbak, Viktor Toth, Mirko Vlainić i Ivan Vrgoč. Predsjednik je bio Viktor Toth, potpredsjednik Ivan Rumbak, a tajnik Ivan Čanadžija.[771] Osim konstituiranja, za taj odbor također nisu zabilježene druge aktivnosti u mandatu Ustavotvornoga sabora.

U Administrativni odbor izabrani su Petar Benić, Stjepan Debeljak, Joža Horvat, Nikola Rački, Đuro Savić, Nikola Slatković i Marko Šeničnjak. Predsjednik je bio Joža Horvat, potpredsjednik Đuro Savić, a tajnik Nikola Rački.[772] Odbor je održao tri sjednice (30. studenoga i 30. prosinca 1946., 10. siječnja 1947.) na kojima se bavio pitanjima općega poslovanja Ustavotvornoga sabora.[773] Izradio je, te na sjednici 30. prosinca 1946. usvojio, prijedlog Pravilnika o organizaciji administrativne službe Ustavotvornog sabora. Njime je utvrđen djelokrug kabineta predsjednika, te sedam organizacijskih jedinica za obavljanje općih poslova: administrativni odsjek, stenografski biro, personalni odsjek, odsjek računovodstva i blagajne, tehnički odsjek, odsjek sigurnosti i biblioteka. Za službenike Ustavotvornoga sabora bilo je predviđeno osnivanje disciplinskoga suda prvoga stupnja.[774] Na toj sjednici usvojio je i izvještaj o pregledu računsko-blagajničkog poslovanja u Ustavotvornome saboru. Računovodstvene poslove vodio je privremeno dodijeljeni službenik Ministarstva financija. Administrativni je odbor zaključio da takav način obavljanja tih poslova ne odgovara potrebama Ustavotvornoga sabora, te je predložio da se on uskladi s odredbama Poslovnika i Pravilnika o organizaciji administrativne službe Ustavotvornog sabora.[775] Odbor je 10. siječnja 1947. donio odluku o visini naknada (prinadležnosti) članova Predsjedništva Ustavotvornog sabora. Stalna mjesečna naknada predsjednika utvrđena je u iznosu od 12 000 dinara, a potpredsjednika i prvoga tajnika, te tajnika Prezidijuma Ustavotvornoga sabora u iznosu od 9 000 dinara.[776]

---

[770] Isto. 3.3. Opća korespondencija. Izvještaj Privredno-planskog i financijskog odbora o konstituiranju, broj 1/46 od 30. studenoga 1946., kut. 2.
[771] Isto. Izvještaj Mandatno-imunitetnog odbora o konstituiranju, broj 1/46 od 30. studenoga 1946., kut. 2.
[772] Isto. Izvještaj Administrativnog odbora o konstituiranju, broj 1/46 od 30. studenoga 1946., kut. 2.
[773] Isto. 3.4.3. Administrativni odbor, kut. 2.
[774] Isto. 3.3. Opća korespondencija. Prijedlog pravilnika o organizaciji administrativne službe Ustavotvornog sabora, kut. 2.
[775] Isto. Izvještaj Administrativnog odbora o pregledu računsko blagajničkog poslovanja u Ustavotvornom saboru, broj 4 od 30. prosinca 1946., kut. 2.
[776] Isto. Odluka Administrativnog odbora o visini prinadležnosti članova Predsjedništva Ustavotvornog sabora, broj 5 od 10. siječnja 1947., kut. 2.

U Odbor za molbe i žalbe izabrani su Marijan Cvetković, Mirko Pavleković, Bogoljub Rapajić, Nikola Sikirica, Franjo Smolčić, Ivan Šibl i Stanko Škare. Predsjednik je bio Mirko Pavleković, potpredsjednik Nikola Sikirica, a tajnik Marijan Cvetković.[777] Nakon konstituirajuće sjednice 30. studenoga 1946., Odbor je održao još jednu sjednicu 17. siječnja 1947. Na njoj je raspravio 36 zaprimljenih molbi i žalbi, te o tome podnio izvještaj Ustavotvornome saboru. Između ostaloga, za tri molbe o dodjeli stalne novčane pomoći zaključio je da su opravdane, te je uz izvještaj dostavio i prijedlog zakona o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći „s molbom da se zakonski prijedlog stavi na dnevni red iduće sjednice Ustavotvornog sabora".[778] Kako je zasjedanje Ustavotvornoga sabora zaključeno idućega dana, izvještaj Odbora i prijedlog zakona nisu bili uvršteni na dnevni red. O njima je raspravljao Sabor s mandatom redovnog predstavničkog tijela.

Prezidijum Ustavotvornoga sabora, čiji sam djelokrug već opisao, izabran je na trećoj sjednici Ustavotvornoga sabora 30. studenoga 1946. Za predsjednika je izabran Vladimir Nazor, za prvoga potpredsjednika Mile Počuča, za drugog potpredsjednika Antun Babić Tuna, a za tajnika Ivo Sarajčić. Za članove Prezidijuma, njih 19, izabrani su Vladimir Bakarić, Marko Belinić, Antun Biber, Duško Brkić, Frane Frol, Franjo Gaži, Pavle Gregorić, Maca Gržetić, Andrija Hebrang, Josip Hrnčević, Ivan Krajačić, Vicko Krstulović, Karlo Mrazović, Rade Pribićević, Stjepan Prvčić, Svetozar Ritig, Stanko Škare, Antun Vrkljan i Rade Žigić. Na prijedlog Zvonka Brkića dva mjesta članova ostala su nepopunjena, za dvoje zastupnika koji će biti izabrani poslije provedenih izbora u Istri.[779] Zbog kratka vremena u kojemu je djelovao Ustavotvorni sabor, njegov Prezidijum nije znatnije razvio svoju djelatnost. No, bio je konstituiran i obavljao je poslove za koje je postojala potreba. Po proglašenju Ustava NRH 18. siječnja 1947., donio je ukaz o zaključenju zasjedanja Ustavotvornoga sabora s istim danom. Sabor kao redovno predstavničko tijelo u koje se je odlukom pretvorio Ustavotvorni sabor, sazvao je na prvo izvanredno zasjedanje za 20. siječnja 1947.[780]

[777] Isto. Izvještaj Odbora za molbe i žalbe o konstituiranju, broj 1/46 od 30. studenoga 1946., kut. 2.
[778] Isto. 3.4.4. Odbor za molbe i žalbe, knj. 70 i kut. 2.
[779] Isto. 3.4.2.1. Zapisnici sjednica Ustavotvornog odbora. Zapisnik treće sjednice, 30. studenoga 1946., kut. 2.
[780] Isto. 3.2. Zapisnici sjednica Ustavotvornog sabora. Zapisnik 10. (svečane) sjednice, 18. siječnja 1947.; 3.3. Opća korespondencija. Ukaz Prezidijuma Ustavotvornog sabora o zaključenju zasjedanja Ustavotvornog sabora, U. br. 1, 18. siječnja 1947., kut. 2.

3.3.4. Pregled rada Ustavotvornoga sabora na sjednicama

Konstituirajuća sjednica Ustavotvornoga sabora održana je 28. studenoga 1946. Ukaz o njegovu sazivanju na taj dan, donio je Prezidijum Sabora 20. studenoga prema prijedlogu Vlade.[781] Vlada je o tome raspravljala na sjednici 15. studenoga, zaključivši da ga treba sazvati prije zasjedanja Narodne skupštine FNRJ, planiranog za prosinac.[782] Zasjedanju Ustavotvornog sabora u cijelosti je bila posvećena sjednica CK KPH 20. studenoga 1946., na kojoj je prema prijedlogu Mile Počuče dogovaran dnevni red njegovih sjednica, planiranih za 28. i 30. studenoga, te 1. prosinca. U odnosu na tada planirano, druga i treća sjednica održane su dan ranije (29. i 30. studenoga). Dnevni red planiran u CK KPH i onaj utvrđen na sjednicama Ustavotvornoga sabora poklapali su se, uz jednu razliku. Četvrta točka dnevnog reda sjednice održane 30. studenoga bili su ostavka dotadašnje i imenovanje nove Vlade, što na sjednici CK KPH nije predviđeno.[783]

Datum sazivanja poklapao se s godišnjicom proglašenja FNRJ i trogodišnjicom Drugoga zasjedanja AVNOJ-a. Tim povodom, održana je u Hrvatskome narodnom kazalištu u Zagrebu svečana akademija, uz prisutnost predstavnika vlasti, kulturnoga i javnoga života. Govor koji je tom prigodom održao predsjednik Kontrolne komisije NRH Pavle Gregorić i atmosferu cijelog događaja prenio je *Vjesnik.*[784] U istom izdanju *Vjesnika* objavljen je i opširni izvještaj o prvoj sjednici Ustavotvornoga sabora, popraćen fotografijama govora Vladimira Nazora prilikom otvaranja zasjedanja, predsjednika Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ Ivana Ribara i drugih delegata, te „ogromne mase naroda na Trgu Republike za vrijeme mitinga“.[785] Rad Ustavotvornog sabora i dalje je redovito praćen u *Vjesniku*, uz prenošenje dijelova govora zastupnika i najvažnijih zaključaka.[786]

---

[781] Ukaz o sazivanju Ustavotvornog sabora NRH, NN 138/1946.
[782] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade 1945. – 1953. Zapisnik sjednice 15. studenoga 1946.
[783] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 276.
[784] HR-HDA-1081. 18.3. Državni ustroj. Članak „Svečana akademija u Hrvatskom narodnom kazalištu“, *Vjesnik*, 29. studenoga 1946., kut. 1827.
[785] Isto. Članak „U Hrvatskoj sabornici na Markovom trgu započelo je prvo zasjedanje Ustavotvornog sabora NR Hrvatske“, *Vjesnik*, 29. studenoga 1946., kut. 1827.
[786] Isto. Članak „Rad Ustavotvornog sabora NRH. Izabran je Prezidijum Ustavotvornog sabora i nova Vlada NRH“, *Vjesnik*, 1. prosinca 1946.; Članak „Treća sjednica Ustavotvornog sabora NRH. Pod rukovodstvom maršala Tita ostvarena je nacionalna hrvatska država - vjekovna težnja hrvatskog naroda“, *Vjesnik*, 2. prosinca 1946., kut. 1827.

Ustavotvorni sabor zaprimao je brojna pozdravna pisma, a početkom zasjedanja sam ih je poslao Josipu Brozu Titu i Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ.[787] Po donošenju Ustava NRH, poslao ih je prezidijumima narodnih skupština svih jugoslavenskih republika, te ponovno Josipu Brozu Titu i Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ.[788] Na prijedlog zastupnika Jurice Kneza, pozdravno pismo upućeno je i „iseljenicima u tuđini".[789]

Na deset održanih sjednica, Ustavotvorni sabor donio je osam akata: poslovnik, jednu rezoluciju, četiri odluke, jedan zakon i ustav. Ti akti, kronološki kako su usvajani, navedeni su u tabeli u nastavku, nakon čega slijedi opis njihova donošenja.

Tabela 9: Akti Ustavotvornoga sabora, 1946. – 1947.

Datum održavanja sjednice/ Usvojeni akti
Druga sjednica, 29. studenoga 1946.
1. Poslovnik Ustavotvornog sabora NRH
2. Rezolucija o savjetodavnom pravu glasa u Ustavotvornom saboru NRH predstavnika Istre i Rijeke
Treća sjednica, 30. studenoga 1946.
3. Odluka o primanju na znanje izvještaja o radu ZAVNOH-a i njegova Izvršnog odbora odnosno Predsjedništva, Narodnog sabora Hrvatske i njegova Predsjedništva kao i Sabora NRH i njegova Prezidijuma
4. Zakon o Prezidijumu Ustavotvornog sabora NRH
5. Odluka o uvaženju ostavke Vlade NRH
Deveta sjednica, 18. siječnja 1947.
6. Ustav Narodne Republike Hrvatske
Svečana (deseta) sjednica, 18. siječnja 1947.
7. Odluka o proglašenju Ustava Narodne Republike Hrvatske
8. Odluka o pretvaranju Ustavotvornog sabora NRH u Sabor NRH

3.3.4.1. Rezolucija o savjetodavnom pravu glasa u Ustavotvornom saboru predstavnika Istre i Rijeke

Iako je Poslovnik izričito propisivao da na sjednicama Ustavotvornog sabora ne može govoriti nitko osim izabranih zastupnika i članova Vlade, na prijedlog predsjednika Zlatana Sremeca napravljena je iznimka.[790] Na drugoj sjednici, kao gosti su govorili najprije Josip Šestan „u ime naroda Rijeke i Istre", a zatim Francesco Nefat u ime Talijana Rijeke i Istre. Na prijedlog Nikole Brozine aklamacijom je usvojena rezolucija kojom se do izbora zastupnika Istre i Rijeke u Sabor, predstavnicima toga područja daje pravo sudjelovanja u radu

[787] Popisi pozdravnih pisama kojima se pozdravlja donošenje Ustava NRH, pročitani su npr. na četvrtoj (13. siječnja 1947.) i sedmoj (16. siječnja 1947.) sjednici Ustavotvornoga sabora. Opširnije: *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 55.-56. i 117.-118.
[788] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.3. Opća korespondencija, kut. 2.
[789] Opširnije: *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 268.-269.
[790] Čl. 15 Poslovnika Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/1946.; *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 18.

Ustavotvornog sabora sa savjetodavnim pravom glasa. Kao predstavnici Istre i Rijeke primljeni su (ukupno 18 njih): Teodor Benas, Anton Ćus, Dušan Diminić, Tomažo Dobrić, Ante Drndić, Viktor Finderle, Vlado Juričić, Petar Klausberger, Vjekoslav Ladavac, Giusto Massarotto, Ivan Motika, Francesco Nefat, Stipe Rajko, Giorgio Sestan, Josip Šestan, Srećko Štifanić, Dina Zlatić i Savo Zlatić.[791] I na taj je način Ustavotvorni sabor izrazio stav o pripadnosti Istre i Rijeke matici zemlji, te prihvaćanje ranijih odluka NOO-a Istre i ZAVNOH-a o tome.

3.3.4.2. Odobrenje rada dotadašnjih predstavničkih tijela

Uz donošenje ustava, osnovni zadatak Ustavotvornoga sabora bilo je donošenje odluke o aktima ZAVNOH-a i njegova Izvršnog odbora/Predsjedništva, Narodnog sabora Hrvatske/Sabora NRH i njegova Predsjedništva/Prezidijuma, kao najviših predstavnička tijela prije njega. Kao predstavničko tijelo s izbornim, a samim time narodnim legitimitetom, na taj je način trebao dati legitimitet i radu tih tijela prije njega. Izvještaj o tome, na trećoj sjednici 30. studenoga 1946., podnio je zastupnik i tajnik Prezidijuma Mile Počuča, a u raspravi su sudjelovali Božidar Maslarić, Karlo Mrazović i Stanko Škare. Na prijedlog Tome Čikovića jednoglasno je donijeta odluka o odobrenju rada tih tijela i potvrdi njihovih akata koji ostaju na snazi sve dok u skladu s odredbama novoga ustava ne budu potvrđeni, izmijenjeni ili ukinuti. Potvrđeno je 89 njihovih akata, od čega 37 zakona, 28 odluka, 20 ukaza, te po jedna uredba, pravilnik, poslovnik i autentično tumačenje članka zakona (odnosilo se na tumačenje čl. 46 Zakona o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor).[792]

3.3.4.3. Donošenje Zakona o Prezidijumu Ustavotvornog sabora

Druga točka dnevnog reda treće sjednice bilo je donošenje Zakona o Prezidijumu Ustavotvornog sabora, prema prijedlogu zastupnika Ivana Karnera. On je ujedno predložio da se o zakonskom prijedlogu raspravlja po hitnome postupku, bez upućivanja u bilo koji od

[791] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.2. Zapisnici sjednica Ustavotvornog sabora. Zapisnik 2. sjednice, 29. studenoga 1946.; Usp.: Nevio ŠETIĆ, „Prvi narodni zastupnici iz Istre u Hrvatskom saboru u Zagrebu 1947. godine“, *Društvena istraživanja Zagreb*, 16/2007., br. 6., 1225.

[792] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 26.-44. Popis potvrđenih akata naveden je na str. 34.-37.

saborskih odbora. Zakonodavni odbor, koji bi o njemu trebao dati izvještaj, niti nije bio izabran. Karner je obrazložio da o tom prijedlogu ne treba puno raspravljati jer je dovoljno razrađen, a njegov sadržaj poznat jer je izrađen analogno Zakonu o Prezidijumu Ustavotvorne odnosno Narodne skupštine FNRJ. Pored toga, u obrazloženju je naveo kako je Prezidijum Ustavotvornog sabora „stvarnost koja se treba samo ozakoniti". Budući je u nastavku iste sjednice na dnevnom redu izbor članova Prezidijuma, prethodno donošenje zakona o tom tijelu, zaključio je izlaganje Karner, javlja se kao zadatak „najhitnije naravi". Filip Lakuš također je naveo kako je prijedlog hitan te da nema vremena niti potrebe o njemu diskutirati. Na osnovu njegova prijedloga, zakon je usvojen bez rasprave, aklamacijom.[793]

3.3.4.4. Prihvaćanje ostavke Vlade

Na dnevom redu te treće sjednice bila je i rasprava o prihvaćanju ostavke dotadašnje i povjeravanju mandata za sastav nove Vlade. Pročitana je pisana ostavka Vlade koju je podnio predsjednik Vladimir Bakarić. Podnesena je s obrazloženjem da je mandat za rad dobila od privremenog narodnog predstavništva. Sada traži od Ustavotvornog sabora kao izabranog narodnog predstavništva da prihvati izvještaj o njezinu radu i ostavku, te joj omogući da te poslove nastavi obavljati do formiranja nove Vlade.[794]

Na prijedlog zastupnika Drage Gizdića i Ivana Kuzmića, ostavka Vlade je uvažena. Njezin rad pozitivno je ocijenjen, te joj je dano povjerenje za vođenje „državničkih poslova" do sastavljanja nove Vlade (imenovana je tog istog dana). Mandat za njezino sastavljanje ponovno je povjeren Vladimiru Bakariću. On je već u nastavku te sjednice obrazložio prijedlog za članove nove Vlade, istaknuvši kako mu je nije bilo teško sastaviti, jer nema razloga da i dalje ne radi sa dotadašnjim suradnicima, jer je to „ona ista grupa Narodne fronte" koja se dokazala u vođenju poslova potkraj rata i u poraću. Nakon savjetovanja s tijelima Narodne fronte, zaključeno je kako je najbolje da sastav ostane isti, uz promjenu samo onih članova koji to više ne mogu biti zbog novih dužnosti. Jednoglasno su za potpredsjednike Vlade izabrani Franjo Gaži i Rade Pribićević, a za ministre Ivo Babić (prosvjeta), Anka Berus (financije), Dušan Brkić (pravosuđe), Zvonko Brkić (predsjednik Planske komisije NRH), Jurica Draušnik (trgovina), Pavle Gregorić (predsjednik Kontrolne komisije NRH), Aleksandar Koharović (zdravstvo), Ivan Krajačić (unutrašnji poslovi), Hinko

[793] Isto, 45.
[794] Isto, 48.

Krizman (socijalna politika), Karlo Mrazović (rad), Stanko Ćanica Opačić (građevina), Stjepan Prvčić (poljoprivreda i šumarstvo), Svetozar Ritig (bez portfelja) i Rade Žigić (industrija i rudarstvo).[795] U odnosu na raniji sastav, novi ministri bili su sveučilišni profesor Ivo Babić umjesto Zlatana Sremca, Rade Žigić umjesto Save Zlatića i Zvonko Brkić kao predsjednik novoustrojene Planske komisije NRH.[796]

3.3.4.5. Donošenje Ustava NRH

Sadržaj Ustava NRH od 18. siječnja 1947. već sam detaljno opisao. Ovdje ću opisati postupak njegova donošenja u više faza. Prva obuhvaća pripremu nacrta u vladinim i partijskim tijelima, druga raspravu u Ustavotvornom odboru uz koju se je paralelno odvijala i javna rasprava, a treća raspravu na sjednicama Ustavotvornoga sabora.

Na pripremi prijedloga ustavnog teksta radilo se već od sredine 1946., uz suradnju sa saveznim tijelima. Dopisom od 18. lipnja 1946., Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ dostavio je Predsjedništvu Vlade NRH upute za izradu republičkoga ustava, sa zahtjevom da se njegov prvi nacrt dostavi tom Komitetu u Beograd na uvid. U opširnim uputama koje potpisuje tajnik Komiteta Jovan Đorđević, predloženo je osnivanje posebne komisije koja će izraditi nacrt u suradnji s vladinim Odjelom za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Tako izrađeni prijedlog trebalo je dostaviti saveznome Komitetu koji će dati svoje primjedbe i po potrebi organizirati konferenciju s komisijom na kojoj će joj prenijeti iskustva iz pripreme saveznog ustava i iz drugih republika.

Navedeno je šest osnovnih smjernica kojih se trebalo pridržavati kako bi ustav bio „na liniji izgradnje narodne vlasti“. Kao prvo, ustav se trebao držati osnovnih načela Ustava FNRJ, ali je istovremeno morao odražavati sve posebnosti republike. Drugo, morao je biti u suglasju sa saveznim ustavom, na način da sadrži odredbe o pitanjima za koje savezni ustav izrijekom predviđa da će se propisati republičkim ustavom. Treće, sa saveznim ustavom morao je biti usklađen i po formi, odnosno strukturi, osim ako specifičnosti nisu zahtijevale određene razlike u tome. Prema četvrtoj smjernici, posebno poglavlje ustava moralo je sadržavati odredbe o izborima. Peto, u republički ustav mogle su iznimno biti unijete i druge odredbe koje su proizlazile iz specifičnih društvenih, ekonomskih, povijesnih i drugih

[795] Isto, 49.; Odluka o imenovanju Vlade NRH, NN 143/1946.
[796] O ulozi Planske komisije NRH u upravi NRH vidjeti opširnije: Ana HOLJEVAC TUKOVIĆ, *Institucije središnjih tijela Narodne Republike Hrvatske 1945.-1953.: magistarski rad*, 38.-40.

obilježja pojedine republike, pod uvjetom da nisu u suprotnosti sa Ustavom FNRJ. Šesta uputa odnosila se na izbjegavanje predetaljnih odredbi koje će se morati često mijenjati.[797]

Prema više njegovih radnih verzija i drugih dostupnih mi dokumenata, može se zaključiti da je prvi nacrt ustava izrađen sredinom srpnja 1946. Na jednoj od verzija rukom je upisana bilješka: „nacrt osnove ustava Narodne Republike Hrvatske, 1 redakcija; 17.VII.1946. predano predsjedniku Vlade NRH“. U tom prvom nacrtu, Hrvatsku se definiralo kao „pučku republiku radnog naroda grada i sela“. S obzirom na konačni tekst ustava, za napomenuti je da bi se prema tom prijedlogu Prezidijum Sabora sastojao od predsjednika, dva potpredsjednika, tajnika i deset članova. Predsjednik Predsjedništva Sabora ujedno bi bio i predsjednik Prezidijuma Sabora, potpredsjednik Predsjedništva Sabora prvi potpredsjednik Prezidijuma, a tajnici Predsjedništva Sabora njegovi članovi.

Prema bilješkama na različitim njegovim verzijama („redakcijama“), vidljivo je da je u pripremi prijedloga ustava sudjelovalo više saveznih i republičkih političkih dužnosnika te ustavnopravnih stručnjaka, među kojima su izrijekom spomenuti Ivo Babić, Vladimir Bakarić, Duško Brkić, Milovan Đilas, Jovan Đorđević, Božidar Firšt, Leon Geršković, Edvard Kardelj, Ivo Krbek, Rade Pribićević, Nikola Sekulić i Miloš Žanko.

Tako je na jednom od nacrta upisana bilješka kako je riječ o redakciji nakon dogovora J. Đorđevića i I. Krbeka, te nakon konferencije „Krbek, Firšt, Babić“. Sačuvane su i bilješke sa konferencije održane 30. srpnja 1946., no nije navedeno tko ih je sastavio niti tko su bili njezini sudionici. Sadržaj upućuje na to da je među prisutnima bio Leon Geršković, budući je zabilježena njegova primjedba kako je nacrt prevelika imitacija sovjetskoga ustava.

Dokument, označen kao “druga redakcija nacrta ustava“ nije datiran. Na trećem nacrtu naznačeno je kako je riječ o redakciji prema primjedbama ustavne konferencije održane u Beogradu 25. rujna 1946., pod predsjedanjem M. Đilasa. Na tom su strojno pisanom nacrtu naznačene rukopisne primjedbe i ispravci, uz napomenu na početnoj stranici kako su to „primjedbe Đilasa“. Nakon toga, nacrt ustava bio je na ponovnom pregledu u Komitetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ, koji je na verziju zaprimljenu 25. listopada 1946. odgovorio opširnim primjedbama na jedanaest stranica.

U dokumentu od 16. studenoga 1946., primjedbe na nacrt ustava te prijedlog poslovnika Ustavotvornoga sabora iznosi Vladimir Bakarić.

Na idućoj verziji nacrta zabilježeno je kako je riječ o redakciji nakon konferencije održane 19. studenoga 1946. s D. Brkićem i N. Sekulićem u prostoru Predsjedništva Vlade, te

[797] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, kut. 425.

ispravcima dodanim od strane D. Brkića nakon konferencije s drugim ministrima 20. studenoga 1946.[798] Tu je najvjerojatnije riječ o sjednici CK KPH od 20. studenoga 1946. U zapisniku te sjednice zabilježeno je da je D. Brkić iznio primjedbe koje su na prijedlog dali V. Bakarić i zakonodavna komisija iz Beograda, te da su u obzir za redigiranje uzeti i prijedlozi drugih članova. I. Krajačić Stevo istaknuo je kako je rok od primitka prijedloga do sjednice CK bio prekratak, da zbog toga članovi CK nisu mogli analizirati prijedlog, te CK kao cjelina ne može dati svoje sugestije. U sklopu te rasprave, posebno se razgovaralo o vizualnom rješenju grba. N. Sekulić predložio je skicu grba, te je usvojeno da na njemu treba biti „25 kvadrata, klasje, more, nakovanj i petokraka, što umjetnici trebaju obraditi bolje nego u dosadašnjim prijedlozima“.[799]

Na verziji nacrta ustava, na kojoj je zabilježeno da ju je Predsjedništvu Vlade dostavio D. Brkić 21. studenoga 1946., kao komentatori se pojavljuju E. Kardelj, R. Pribićević i M. Žanko. Pored toga, R. Pribićević svoje je primjedbe iznio u posebnom dokumentu na tri stranice. U njima se je osvrnuo i na ustavne odredbe o određenju Sabora, te iznio prijedlog o dopuni ustavnog nacrta odredbama o zastupničkim pitanjima i interpelacijama. U svojem se je komentiranju opširno pozivao na tekst Ustava RSFSR-a iz 1937.

Krajem studenoga, nacrt ustava poslan je na završni pregled u savezni Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade povratno ga je primio 29. studenoga 1946., dan prije nego što ga je Vlada kao svoj prijedlog poslala Ustavotvornom saboru. Sa 3. prosinca 1946. datirana je analiza Božidara Firšta, pravnog referenta u Odjelu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade, u kojoj su uspoređene razlike između vladinog zadnjeg prijedloga i njegove redakcije od strane Saveznoga komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ.

Uz opisane, postoji još jedna verzija prijedloga ustava na kojoj je naznačeno da je to konačna redakcija koju je Vlada dostavila Ustavotvornom saboru 7. prosinca 1946.[800] Time je završena prva faza donošenja ustava.

Prijedlog Vlade bio je jedini podneseni prijedlog ustava. Prema Poslovniku Ustavotvornog sabora, osim nje, mogla ga je podnijeti i grupa od najmanje dvadeset zastupnika. Rok za njegovo podnošenje bio je vrlo kratak, deset dana od dana konstituiranja Ustavotvornoga odbora, tj. do 9. prosinca 1946.

---

[798] Isto.
[799] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 276.
[800] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, kut. 425.

Na trećoj sjednici Ustavotvornoga sabora 30. studenoga 1946., predsjednik je obavijestio zastupnike o zaprimljenom prijedlogu, te objasnio da će biti razdijeljen zastupnicima, objavljen u tisku i stavljen na javnu raspravu. Ustavotvornom odboru određen je rok da dostavi izvještaj u roku od šest tjedana od isteka poslovnikom predviđenoga desetodnevnoga roka za podnošenje prijedloga ustava. Taj rok počeo je teći od 10. prosinca 1946.[801]

Zaprimljeni prijedlog proslijeđen je na razmatranje Ustavotvornome odboru koji je istoga dana održao konstituirajuću sjednicu. Uključujući i nju, do 18. siječnja 1947. održao je deset sjednica. Priprema konačnog prijedloga ustava, u odboru se je također odvijala u nekoliko faza. Prvo je održana načelna rasprava, zatim rasprava u pojedinostima, razmatranje prijedloga izmjena pristiglih kroz javnu raspravu, priprema konačnog nacrta, njegovo usvajanje u cjelini te podnošenje kao konačnog nacrta s izvještajem Ustavotvornome saboru.

Druga sjednica Ustavotvornoga odbora održana je 14. prosinca 1946. Nakon utvrđivanja krajnjega roka u kojem odbor mora završiti s radom (to je bio 20. siječnja 1947.), Miloš Žanko je u funkciji delegata Vlade pročitao obrazloženje nacrta ustava. Načelna je rasprava održana na trećoj sjednici odbora 16. prosinca 1946., a jedini koji je u njoj govorio bio je Frane Frol. Na toj te idućoj, četvrtoj sjednici 17. prosinca 1946., slijedila je rasprava u pojedinostima u kojoj je ponovno sudjelovao Frane Frol, a osim njega još i Jakov Blažević, Pavle Gregorić, Ivan Karner te Miloš Žanko. U raspravi u pojedinostima, najveći broj članaka (njih 107) usvojen je jednoglasno bez primjedbi, a manji broj (njih 25) uz izmjene koje su predložili Frane Frol i Miloš Žanko.

Najaktivniji u radu odbora, kroz sudjelovanje u načelnoj raspravi, raspravi u pojedinostima te kroz predlaganje izmjena ustavnih odredbi bio je Frane Frol. Od 25 prihvaćenih izmjena, 19 je bilo prema njegovim prijedlozima, 5 prema prijedlozima Miloša Žanka, a jedna prema zajedničkom prijedlogu njih dvojice. Pojedini prijedlozi koje su iznijeli Ivan Karner i Stjepan Prvčić, ali i jedan Frane Frola (za „gramatičku ispravku“) nisu bili prihvaćeni.[802] Po završetku rasprave u pojedinostima, zaključeno je da će se prijedlog ustava dati na javnu raspravu, a glasanje u cjelini obaviti tek po njezinu završetku, kako bi odbor mogao uzeti u obzir i eventualne naknadne, na taj način pristigle prijedloge.[803]

---

[801] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 50.
[802] HR-HDA-1081. Sabor SRH. Ustavotvorni sabor. 3.4.2.1. Zapisnici sjednica Ustavotvornog odbora, zapisnik 3. sjednice, 16. prosinca 1946., kut. 2.
[803] Isto. Zapisnik 4. sjedice, 17. prosinca 1946., kut. 2.

Javna rasprava trajala je dva tjedna, do početka siječnja 1947. Nacrt ustava, zajedno s obrazloženjem predsjednika Vlade Vladimira Bakarića, objavljen je u *Vjesniku* već 11. prosinca 1946., nekoliko dana prije samog otvaranja javne rasprave.[804] Objavljen je i u drugim novinskim listovima, pri čemu su objavljivani i teorijski radovi i komentari s pozivom građanima da se uključe u raspravu. Takav tekst objavljen je primjerice u *Naprijedu* od 21. prosinca, a Jovan Stefanović pisao je u toj prigodi u *Narodnom listu* od 28. prosinca 1946.[805] Kako sam već naglasio, javnu raspravu Stefanović je označio „specijalnom vrstom savjetodavnoga referenduma", te pokazateljem „nove napredne demokracije".[806] Ustavotvorni je sabor tada primio veći broj pisama građana i organizacija u kojima se pozdravlja nacrt ustava u obliku u kojem je javno predložen ili se uz općenito odobravanje njegova donošenja iznose i konkretni prijedlozi izmjena.

Iz pozdravnih pisama (npr. Oblasnog NOO za Istru, Gradskog NOO u Puli) vidljivo je da se je o nacrtu ustava raspravljalo i na području Istre koje tada još nije bilo priključeno Hrvatskoj i na kojem području odredbe tog ustava još nisu mogle važiti. U onom Oblasnog narodnog odbora za Istru (Labin, 13. siječnja 1947.), navedeno je i sljedeće:

> Makar još uvijek odijeljeni od vas umjetnom granicom narod Istre sudjelovao je s velikim interesom u diskusiji nacrta Ustava i našao u njemu garanciju za svoju slobodu i bolji život. Također i većina među Talijanima Istre vidi da su demokratskim Ustavom zajamčena prava talijanske manjine na kulturni razvitak i slobodnu upotrebu svog jezika. Stoga sav narod Istre želi, da se i on što prije nađe u sklopu svoje Narodne Republike Hrvatske, gdje će biti i njemu omogućeno sudjelovati na temeljima postavljenim tim narodnim Ustavom na izgradnji ljepše budućnosti hrvatskog i drugog naroda Federativne Narodne Republike Jugoslavije.[807]

Svi zaprimljeni prijedlozi pročitani su na petoj sjednici Ustavotvornoga odbora 2. siječnja 1947.[808] Na šestoj sjednici održanoj dan kasnije, izabrana je uža „komisija za pregled i ocjenu prijedloga izmjena i dopuna u nacrtu ustava NRH, stiglih iz naroda", sa zadatkom da ih razmotri i o njima podnese izvještaj. Na prijedlog Frane Frola, u tu su komisiju imenovani

---

[804] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Vlada Narodne Republike Hrvatske podnijela je Ustavotvornom saboru nacrt Ustava Narodne Republike Hrvatske", *Vjesnik*, 11. prosinca 1946., kut. 1816.
[805] Isto. Članak „Povodom diskusije o nacrtu Ustava NRH. O našoj federaciji", *Naprijed*, 21. prosinca 1946., kut. 1816.
[806] Isto. Članak Jovana Stefanovića „Općenarodna diskusija o nacrtu Ustava", *Narodni list*, 28. prosinca 1946., kut. 1816.
[807] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 59.-60.
[808] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.3. Opća korespondencija i 3.4.2.1. Zapisnici sjednica Ustavotvornog odbora, zapisnik 5. sjednice, 2. siječnja 1947., kut. 2.

Marko Belinić, Jakov Blažević, Franjo Gaži, Božidar Maslarić i Miloš Žanko.[809] Komisija je nakon samo dana rada podnijela izvještaj na sedmoj sjednici odbora 4. siječnja 1947. Izvjestitelj komisije Miloš Žanko, najprije je izložio izmjene za koje je komisija zaključila da ih treba prihvatiti, a nakon toga one za koje je zaključeno da ih treba odbaciti.[810] Ustavotvorni je odbor jednoglasno usvojio izvještaj komisije, te na prijedlog Frane Frola izabrao Redakcioni odbor u sastavu Jakov Blažević, Franjo Gaži, Nikola Sekulić i Miloš Žanko, s rokom da do 6. siječnja pripremi redigiranu verziju nacrta ustava.[811]

Redakcioni odbor održao je sjednicu 4. siječnja, te Ustavotvornom odboru podnio izvještaj s konačnim nacrtom ustava u kojem je korigiran veći broja članaka.[812] Taj izvještaj jednoglasno je usvojen na osmoj sjednici 6. siječnja 1947., nakon čega se pristupilo glasanju o nacrtu ustava u cjelini.

Zanimljivo je spomenuti da je na početku te sjednice postavljeno pitanje kvoruma, te da su Frane Frol i Vicko Krstulović prigovorili zbog manjeg broja prisutnih članova (njih 11), navodeći kao uzrok to da pozivi za sjednicu nisu poslani svim članovima, niti na vrijeme. Predsjednik odbora to je demantirao pozivajući se na evidenciju otpreme pošte iz koje je bilo vidljivo da su pozivi svim članovima poslani pravovremeno (29. prosinca 1946.). Nacrt ustava kako ga je pripremio Redakcioni odbor jednoglasno je usvojen u cijelosti. Usvojen je i izvještaj o raspravi nacrta ustava koji je odbor istoga dana podnio Ustavotvornome saboru, odredivši za izvjestitelja Miloša Žanka.[813] Iako se tada činilo da je time njegov rad završen, Ustavotvorni je odbor kasnije održao još dvije sjednice na kojima je razmatrao naknadno pristigle prijedloge za izmjene nacrta ustava. Te su sjednice održane 14. i 18. siječnja 1947. Na osnovu njihovih zaključaka Ustavotvornome su saboru predložene dodatne izmjene, što pokazuje da se je nacrt ustavnoga teksta do zadnjega dana mijenjao.[814]

O zaprimljenom izvještaju i nacrtu ustava u redakciji Ustavotvornoga odbora, predsjednik Ustavotvornog sabora izvijestio je na četvrtoj sjednici 13. siječnja 1947., nakon čega je nacrt ustava podijeljen svim zastupnicima. Načelna rasprava o njemu započela je na petoj sjednici Ustavotvornoga sabora održanoj dan kasnije, 14. siječnja 1947. Miloš Žanko

[809] Isto. 3.4.2.1. Zapisnici sjednica Ustavotvornog odbora, zapisnik 6. sjednice, 3. siječnja 1947., kut. 2.
[810] Opširnije: Isto. 3.4.2.3. Materijali za raspravu nacrta Ustava NRH, Izvještaj sa sjednice odborske Komisije za pregled i ocjenu prijedloga stiglih iz naroda održane 3. siječnja 1947., kut. 2.
[811] Isto. 3.4.2.1. Zapisnici sjednica Ustavotvornog odbora, zapisnik 7. sjednice, 4. siječnja 1947., kut. 2.
[812] Opširnije: Isto. 3.4.2.3. Materijali za raspravu nacrta Ustava NRH, Izvještaj o radu Redakcionog odbora u vezi sa nacrtom Ustava NRH, 6. siječnja 1947., kut. 2.
[813] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.4.2.1. Zapisnici sjednica Ustavotvornog odbora, zapisnik 8. sjednice, 6. siječnja 1947., kut. 2.
[814] Isto. Zapisnik 9. sjednice, 18. siječnja 1947., kut. 2.

izvjestio je o radu Ustavotvornoga odbora i o dvadesetak prijedloga zaprimljenih tijekom javne rasprave.[815] Ti su prijedlozi podijeljeni u dvije skupine: one za koje se smatralo da se odnose na ustavnu tematiku i one za koje se smatralo da se odnose na tematiku koja se regulira zakonima i drugim nižim pravnim propisima.

Iz prve skupine najprije ću opisati dva prijedloga koja su se odnosila na izmjene odredbi o položaju i djelokrugu Sabora. Ustavotvorni odbor Ustavotvorne skupštine NR Srbije, dostavio je prijedlog za dopunu odredbi o zastupničkom imunitetu, koji dodatno potvrđuje praksu usklađivanja odredbi u svim republičkim ustavima. Putem predsjednika Miloša Minića, taj je odbor obavijestio kako je u Ustav NR Srbije dodana nova odredba kojom se na teritoriju te republike zastupnicima svih ostalih republika FNRJ jamči imunitet prema odredbama ustava njihovih republika. Predloženo je da se ista odredba uvrsti i u Ustav NRH, a takav je prijedlog poslan i drugim republikama, „pošto je to jedini i najbolji način da se osigura imunitet narodnih poslanika svih narodnih republika na čitavom teritoriju FNRJ“. Taj je prijedlog u Ustavotvornom odboru usvojen i u skladu s njim dodana je nova odredba o zastupničkom imunitetu u čl. 69 nacrta ustava. Ustavotvorni odbor Ustavotvorne skupštine NR Srbije o tome je obaviješten brzojavom.[816] U vezi s tim prijedlogom, obrazloženo je da se njime „podiže dostojanstvo i poštivanje narodnih zastupnika“, te potvrđuje „bratska povezanost i međusobno poštivanje unutar naših narodnih republika Federativne Narodne Republike Jugoslavije“.[817]

Posebna pažnja pridana je prijedlozima Pravnog fakulteta u Zagrebu (Sindikalna podružnica br. 28 Saveza prosvjetnih radnika i namještenika Jugoslavije). O nacrtu ustava, članovi sindikalne podružnice i studenti Pravnoga fakulteta raspravljali su na dva sastanka, 29. prosinca 1946. i 4. siječnja 1947. Na njima su raspravljana i pisana mišljenja profesora na tom fakultetu Ferde Čulinovića, Bertolda Eisnera i Jurja Andrassyja, u pojedinim stavovima međusobno suprotstavljena.[818] Sindikalna ih je podružnica poslala Ustavotvornom odboru, uz ogradu kako je riječ o njihovim osobnim mišljenjima.

---

[815] Prijedloge zaprimljene u okviru javne rasprave, te nekoliko naknadno zaprimljenih prijedloga, vidjeti u: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.3. Opća korespondencija i 3.4.2.3. Materijali za raspravu nacrta Ustava NRH, kut. 2.

[816] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.4.2.1. Zapisnici sjednica Ustavotvornog odbora, zapisnik 7. sjednice, 4. siječnja 1947., kut. 2.

[817] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946. – 18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 62.

[818] Eisner, Bertold, hrvatski pravnik (Korolówka, Ukrajina, 20. kolovoza 1875. – Zagreb, 28. srpnja 1956.); Andrassy, Juraj, hrvatski pravnik (Zagreb, 12. kolovoza 1896. – Zagreb, 20. prosinca 1977.). Opširnije: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=17278.; *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/8621/.

Ferdo Čulinović između ostaloga se osvrnuo na predloženu formulaciju čl. 54 nacrta ustava, koja po njemu u tom obliku daje mogućnosti za pogrešne zaključke o nadležnosti Sabora i njegovu odnosu prema Prezidijumu Sabora i Vladi. Pozivajući se i na odredbe sovjetskoga ustava, predložio je formulaciju tog članka na način da bi Sabor obavljao „sva prava, koja pripadaju NRH prema odredbama njenog Ustava, uključujući tu i prava, čije je vršenje ovaj Ustav predao Prezidijumu Sabora ili Vladi NRH kao Saboru odgovornim organima NRH“. Osvrnuo se i na formulaciju čl. 57 o Saboru kao isključivom nositelju zakonodavne vlasti, predlažući da se pojam zakonodavna vlast zamijeni pojmom zakonodavna funkcija. Obrazložio je da prva formulacija upućuje na zaključak da je riječ o trodiobi vlasti, a da je ona u stvarnosti „fikcija“ budući da državno uređenje počiva na načelu jedinstva i nedjeljivosti vlasti.

Juraj Andrassy podnio je odvojeno mišljenje u vezi s formulacijom čl. 54 nacrta ustava koju je predložio F. Čulinović. Neslaganje sa Čulinovićevim prijedlogom, obrazložio je time da formulacija u vladinu nacrtu odgovara istovrsnim formulacijama u Ustavu FNRJ, Ustavu SSSR-a i Ustavu RSFSR-a, a da bi usvajanje Čulinovićeva prijedloga rezultiralo temeljitom izmjenom odnosa između državnih političkih tijela (Sabora, Prezidijuma Sabora i Vlade).

Bertold Eisner između ostaloga je problematizirao pitanje donošenja dopunskih republičkih zakona, u smislu mogu li se oni donositi samo u slučaju kada je njihovo donošenje predviđeno saveznim osnovnim zakonom ili i u slučajevima kada to u saveznom osnovnom zakonu nije izričito navedeno. Pozivajući se na odredbe Ustava FNRJ, iznio je mišljenje da je dopuštena svaka dopuna osnovnoga zakona koja se ne protivi njegovim odredbama, bez obzira da li je takva dopuna u osnovnom zakonu izričito predviđena ili ne. Smatrao je da bi u tom smislu trebalo dopuniti čl. 46 republičkog ustava ili bi Ustavotvorni odbor o tome trebao dati posebno mišljenje.[819]

Prijedlog Ferde Čulinovića o novoj formulaciji čl. 54 nacrta ustava, Ustavotvorni odbor nije prihvatio, obrazlažući da je taj članak potrebno promatrati zajedno s ostalim ustavnim odredbama o Saboru kao predstavniku narodnog suvereniteta i vrhovnom tijelu državne vlasti. Pojašnjeno je da podjela određenih funkcija između više tijela ne predstavlja podjelu vlasti, odnosno odstupanje od načela njezina jedinstva, niti umanjuje položaj Sabora kao vrhovnog tijela vlasti. Objašnjeno je i da u tako uspostavljenom ustavnom poretku nema opasnosti da dođe do sukoba između Sabora i Vlade, te da ne treba u ustav ugrađivati odredbe o pravu Sabora da Vladi oduzme obavljanje povjerenih joj funkcija kako bi ih obavljao on

[819] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.4.2.3. Materijali za raspravu nacrta Ustava NRH, kut. 2.

sam. Za razliku od zapadnih demokracija u kojima takva opasnost postoji, navedeno je dalje, u jugoslavenskom tipu uređenja koji predstavlja „viši tip demokracije“, nema potrebe unositi formulacije koje bi označavale nešto što se u praksi niti ne može dogoditi.[820]

Prije nego je o tome bilo riječi na sjednici Ustavotvornoga sabora (peta sjednica, 14. siječnja 1947.), ti su prijedlozi analizirani i u Odjelu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade. Božidar Firšt izradio je 13. siječnja 1947. „pravno mišljenje o primjedbama profesora Pravnog fakulteta o nacrtu Ustava NRH“. U toj su analizi zauzeti isti stavovi kao i u izvještaju Ustavotvornoga odbora.

Obrazloženo je da prijedlog F. Čulinovića nije prihvatljiv, da se u formulaciji čl. 54 kako ga je predložila Vlada nimalo ne okrnjuju položaj i nadležnost Sabora, već da se obavljanje poslova državne vlasti i uprave tehnički sasvim opravdano prenosi na pojedina državna tijela koja su po svojemu sastavu za njihovo obavljanje prikladnija. Samim time nije isključena mogućnost da u pojedinim slučajevima sam Sabor donese akt iz područja poslova prenesenih na Prezidijum Sabora ili Vladu, ali bi to u tom slučaju moralo biti u obliku zakona. Kao primjer, navedena je mogućnost Sabora da u bilo kojem trenutku donese zakon o odlikovanju neke osobe, iako je ta djelatnost prenesena u nadležnost Prezidijuma Sabora. Formulacija koju je predložio F. Čulinović nije prihvatljiva i zato jer bi bitno narušila međusobne odnose između najviših državnih tijela, a bila bi u suprotnosti i sa odredbama saveznoga ustava što nije dopušteno. Kao neprihvatljiv odbijen je i prijedlog da se pojam zakonodavna vlast, zamijeni pojmom zakonodavna djelatnost ili funkcija, obrazlažući da posljednji pojam u pravnoj teoriji i praksi ima mnogo širi sadržaj od pojma zakonodavne vlasti. On obuhvaća sve vrste općih pravnih pravila, od zakona preko uredbi, naredbi i pravilnika sve do općeobveznih odluka narodnih odbora. Pojam pak zakonodavna vlast iz nacrta ustava, označuje upravo djelatnost Sabora da donosi pravno pravilo samo u obliku zakona, ostavljajući ostalim tijelima državne vlasti i uprave da donose ona općeobvezna pravna pravila za čije su donošenje ustavnim odredbama ovlašteni. Dalje je obrazloženo da pojam zakonodavna vlast u sustavu kakav je postavljen novim ustavom, nikako ne može upućivati na zaključak o diobi vlasti, jer su njime svi odnosi među tijelima državne vlasti, državne uprave i sudstva utemeljeni na čvrstom načelu jedinstva vlasti koje je i dosljedno provedeno.

I tumačenje B. Eisnera o dopunskom zakonodavstvu ocijenjeno je kao neprihvatljivo, jer bi takvo tumačenje odnosa između osnovnog i dopunskog zakonodavstva imalo svoje

[820] Opširnije: *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946. – 18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 62.-64.

mjesto u saveznom, a ne u republičkom ustavu. Spomenute su i primjedbe o pomorstvu i pomorskom prometu još jednoga od profesora na Pravnom fakultetu u Zagrebu, Vladislava Brajkovića.[821] Zauzet je stav da bi ih trebalo usvojiti jer su u nacrtu republičkoga ustava poslovi pomorstva republikanskog značaja sasvim izostavljeni.[822]

Osim prijedloga Vladislava Brajkovića, još nekoliko njih odnosilo se na proširenje poslova iz nadležnosti republičkih izvršnih i upravnih tijela (ministarstava), odnosno osnivanje novih u čijem bi djelokrugu bili poslovi pomorstva, morskoga ribarstva, turizma i prometa. Primjerice, Frano Baučić, član Odbora za vode Odsjeka za tehniku i urbanizam Društva za kulturnu suradnju Hrvatske sa SSSR-om, predlagao je izmjene u poglavljima nacrta ustava o društveno-ekonomskom i državnom uređenju, s ciljem da se u ustavni tekst ugrade odredbe o vodoprivredi. Stefan Drakulić, umirovljeni kapetan duge plovidbe i zrakoplovni pukovnik, predložio je proširenje ustavih odredbi o republičkim poslovima državne uprave, dodavanjem poslova pomorstva i civilnoga zrakoplovstva. Nakon masovnog sastanka, stanovnici Nikolićeve i Masarykove ulice u Zagrebu (ulično tajništvo Narodnog fronta I. rajona), poslali su prijedlog za osnivanje novog „ministarstva za morsko ribarstvo i pomorstvo republikanskog i lokalnog karaktera“. Društvo hrvatskih primoraca u Zagrebu predložilo je da se osnuje „republikansko ministarstvo za lokalnu plovidbu, pomorsko ribarstvo i eventualno primorski turizam“, a Odbor JNOF Istrana da se osnuje „ministarstvo za poslove pomorstva i saobraćaja republikanskog značaja“. Takvi su prijedlozi odbijeni uz obrazloženje da je nacrtom ustava predviđen čitav niz organizacijskih formi (komisije, komiteti, ustanove i sl.) i djelovanja preko kojih se mogu zaštititi interesi pomorstva. Naglašeno je i da prema mogućnosti predviđenoj u saveznom i nacrtu republičkoga ustava, pri Vladi NRH već postoji opunomoćenik za pomorstvo saveznoga Ministarstva pomorstva.[823]

Zastupnik Joza Milivojević predložio je dopunu republičkog ustava odredbama o Jugoslavenskoj armiji. Prijedlog je odbijen s obrazloženjem da je riječ o pitanju iz savezne nadležnosti koje je već regulirano saveznim ustavom. Ta je prilika iskorištena kako bi se dodatno naglasilo da savezni i republički ustav „čine nedjeljivu cjelinu“. Obrazlažući razloge odbijanja prijedloga J. Milivojevića, Miloš Žanko o tome je rekao sljedeće:

---

[821] Brajković, Vladislav hrvatski pravnik (Knin, 24. siječnja 1905. – Zagreb, 9. rujna 1989.). Opširnije: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/13388/.
[822] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.4.2.3. Materijali za raspravu nacrta Ustava NRH, kut. 2.
[823] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946. – 18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 65.

> Ali kada mi donosimo taj Ustav trebamo imati u vidu činjenicu da je Savezni ustav također naš Ustav i da se naš Ustav ne može posmatrati odvojeno od Saveznog ustava. Oni čine nedjeljivu cjelinu, njih se može ispravno shvatiti samo ako se posmatraju uzajamno. Ako se tako posmatra onda će se vidjeti da se snaga naše Narodne Republike Hrvatske danas, kada pristupamo izglasavanju Ustava, ne temelji samo na tom Ustavu, nego da je garancija našeg državnog razvitka i naše Narodne Republike također u Saveznom ustavu i da je taj Ustav također moćno oružje u rukama hrvatskog naroda za razvoj naše državnosti i za obranu naše Narodne Republike Hrvatske.[824]

Nekoliko prijedloga odnosilo se na izmjene državnoga grba. Na osnovu njih, u Ustavotvornom je odboru zaključeno da će se „izvesti nešto drugačija tehnička izradba grba" u odnosu na onu u vladinu nacrtu. Glavna je razlika ta da je dodan novi element: sunce koje izlazi iznad povijesnog hrvatskog grba. U konačno usvojenom tekstu ustava, preformuliran je i tekstualni opis grba. Najveća izmjena u odnosu na vladin prijedlog je izostavljanje opisa povijesnog hrvatskog grba: „dvadeset i pet crvenih i srebrnih kocaka, poredanih izmjenično u pet redova tako, da prvi, treći i peti red počinju sa crvenom kockom".[825]

Predložene su i dopune odredbi u člancima 33 i 34 nacrta ustava o radnoj obvezi i pravima građana te dostupnosti javnih službi. Na osnovu njih, svakom građaninu koji je nezaposlen ili ostane bez posla, država bi bila dužna dati posao ili mu omogućiti zaradu. Taj je prijedlog odbijen uz obrazloženje „da se nezaposlenost ne likvidira pravnim propisima, nego društveno-ekonomskim uređenjem jedne zemlje". Novo jugoslavensko/hrvatsko uređenje ocijenjeno je kao ono koje donosi sigurnost na tom području, a za samu je nezaposlenost tada istaknuto da to „nije tako akutan i masovan problem".[826]

Govoreći o nacrtu ustava u načelnoj raspravi, predsjednik Vlade Vladimir Bakarić istaknuo je kako je u okviru javne rasprave najviše primjedbi stiglo na članak 11 nacrta ustava, odnosno na pitanje odnosa Hrvata i Srba u Hrvatskoj. To je ocijenio razumljivim, „jer je to jedna specifičnost naše Republike, to je nešto novo, nešto o čemu možda treba najviše voditi računa". S druge strane, razlog velikom broju primjedbi vidio je u tome što u nacrtu ustava taj članak nije bio dovoljno obrazložen, što je „kod nekih stvorilo zbrku i nisu znali o čemu se zapravo radi". Obrazložio je kako je „taj član rezultat novog odnosa između Srba i

[824] Isto, 64.
[825] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.4.2.1. Zapisnici sjednica Ustavotvornog odbora, Zapisnik 7. sjednice, 4. siječnja 1947., kut. 2.; *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946. – 18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 184., 231., 262.; Čl. 4 Ustava NRH, NN 7/1947.
[826] Isto, 65.-66.

Hrvata kod nas“, te da „on znači priznanje one ogromne uloge, koju su u toku narodno-oslobodilačke borbe igrali naši Srbi“.[827]

Zaprimljeno je i niz prijedloga koji nisu uvršteni u nacrt ustava jer je ocijenjeno da se odnose na tematiku koja se regulira zakonima i drugim nižim pravnim propisima. Tako se je predlagalo dodavanje ustavnih odredbi o slobodi znanstvenog i umjetničkog rada, zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti, organizaciji zavoda za zaštitu, muzeja, galerija i drugih sličnih ustanova, te zaštiti autorskih prava. Tražilo se i ustavno reguliranje različitih socijalnih prava (zaštita države nad roditeljima boraca poginulih u ratu, izjednačavanje u pravima svih žrtava rata neovisno o tome na koji su način stradale i sl.), obiteljskih odnosa (odnosi djece prema roditeljima i obrnuto, prava vanbračne djece i sl.) te društveno neprihvatljivih oblika ponašanja. U jednom prijedlogu posebno se izdvaja „pijančevanje pojedinaca, koje kod nas zauzima dosta velike razmjere“. Predlagane su i određene jezične izmjene, npr. da se riječ „kocka“ zamijeni sa „četvorina“, te iznošene primjedbe zbog korištenja tuđica.[828]

Izmjene koje su u vladin nacrt ustava unijete od strane Ustavotvornoga odbora, nisu bile suštinske. Uz opisane sadržajne, većina njih bile su tehničke prirode: zamjena jedne riječi drugom, ispravljanje tiskarskih pogreški ili pak pobrojavanje ministarstava istim redom kako su pobrojana u saveznom ustavu. To je naglasio i Miloš Žanko na kraju izvještaja o radu Ustavotvornoga odbora. U ime odbora, ocijenio je „da je taj Ustav potpuno pravilan i dobar“ te predložio da ga Ustavotvorni sabor usvoji u cjelini.[829]

Nakon izvještaja Miloša Žanka, otvorena je načelna rasprava u kojoj je prvi govorio predsjednik Vlade Vladimir Bakarić. Nastavljena je i na tri iduće sjednice Ustavotvornoga sabora: šestoj 15. siječnja, sedmoj 16. siječnja i osmoj 17. siječnja 1947. Uz Vladimira Bakarića sudjelovalo je još 35 zastupnika te 2 predstavnika Istre i Rijeke. Redom su govorili Franjo Gaži, Ivo Sarajčić, Bogoljub Rapajić, Antun Babić, Ivan Ribar, Frane Frol, Tode Ćuruvija, Mika Špiljak, Slavko Komar, Jakov Blažević, Dina Zlatić, Stanko Škare, Mirko Pavleković, Drago Gizdić, Božidar Maslarić, Marko Belinić, Tomo Čiković, Nikola Sekulić, Ivan Šibl, Giusto Massaroto, Stipe Splivalo, Marko Šeničnjak, Bolto Jendrašic, Maca Gržetić, Nikola Brozina, Josip Vojaček, Josip Černi, Branko Drezga, Josip Hrnčević, Milan Žeželj, Svetozar Ritig, Nikola Miljanić, Ivan Vrgoč, Joža Horvat, Adam Požgain i Nikola Jakšić, te

[827] Opširnije: Isto, 69.-70.
[828] Isto, 61.-62.; HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.4.2.3. Materijali za raspravu nacrta Ustava NRH, kut. 2.
[829] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946. – 18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 66.

na kraju Vladimir Nazor, predsjednik Prezidijuma Sabora. Potom se pristupilo glasovanju dizanjem ruku, te su svi prisutni zastupnici glasali za nacrt ustava u načelu.

Teme o kojima se u načelnoj raspravi najviše govorilo bile su: narodna vlast ostvarena u revoluciji; radništvo, seljaštvo i narodna inteligencija kao nositelji nove vlasti; stvaranje republike, državno određenje i položaj prema FNRJ; uloga Komunističke partije u stvaranju nove države; ustavno određenje položaja Srba u Hrvatskoj i rješavanje nacionalnoga pitanja; položaj omladine i žena; odnosi države i crkve; izborno zakonodavstvo; novo društveno – ekonomsko uređenje; novi pravni poredak, te sudstvo i javno tužilaštvo. Kroz sva ta izlaganja provlačila se kritika dotadašnjega režima, uz posebno naglašenu kritiku politike V. Mačeka. U tom kontekstu bilo je i izlaganja u kojima se rad poslijeratnoga Sabora, uključujući i ZAVNOH-a, uspoređivao s njegovim djelovanjem u ranijim razdobljima hrvatske povijesti.

Tu je ponovno potrebno istaknuti Svetozara Ritiga, koji je u načelnoj raspravi izrazio neslaganje s pojedinim ustavnim rješenjima na području odnosa između crkve i države. Obrazložio je da kao svećenik nije mogao glasati za pojedine članke već donesenoga saveznoga ustava. Budući su takvi članci preuzeti i u republički ustav, smatrao je logičnim i ovdje se suzdržati od glasovanja za njih. Istaknuo je očekivanje da će „danas sutra biti donesen zakon o vjerskim zajednicama i da će ono što je danas neuređeno biti uređeno na obostrano zadovoljstvo“.[830]

Rasprava o nacrtu ustava u pojedinostima održana je na devetoj sjednici Ustavotvornoga sabora 18. siječnja 1947. U toj raspravi glasalo se o člancima pojedinačno, redom jedan za drugim. Od 132 članka, svi osim njih tri, usvojeni su jednoglasno. Članak 26 usvojen je s jednim suzdržanim i jednim glasom protiv, članak 27 s dva suzdržana glasa, a članak 39 s jednim glasom protiv i jednim suzdržanim. Sva tri članka u svojim se odredbama dotiču odnosa između države i crkve. Člankom 26 zajamčena je sloboda savjesti i sloboda vjeroispovijesti, te je utvrđena odvojenost crkve od države. Vjerskim zajednicama, čije učenje nije protivno Ustavu, dozvoljeno je obavljanje vjerskih poslova i održavanje vjerskih obreda. Vjerske, svećeničke škole, stavljene su pod opći nadzor države. Zabranjena je zloporaba crkve i vjere u političke svrhe i postojanje političkih organizacija na vjerskom temelju. Načelno je utvrđeno da država može materijalno pomagati vjerske zajednice. Člankom 27 utvrđena je pravovaljanost samo brakova zaključenih pred nadležnim državnim tijelima, s time da se po

[830] Isto, 169.

sklapanju građanskoga braka može obaviti i vjenčanje po vjerskim propisima. Člankom 39 utvrđeno je da su škole državne, te odvojene od crkve.[831]

Na osnovu njegova ranijeg izlaganja u načelnoj raspravi, može se zaključiti da je među suzdržanima odnosno onima koji su glasali protiv tih članaka ustava sigurno bio Svetozar Ritig. Naime, u stenografskom zapisniku sjednice nije izrijekom navedeno koji su zastupnici glasali protiv ili ostali suzdržani. Kod članka 39 nije imenovan zastupnik koji je bio protiv, ali je zabilježen pokušaj Svetozara Ritiga da glasuje djelomično, protiv zadnjeg stavka o odvojenosti škole od crkve. To je izazvalo prilično burnu reakciju i negodovanje pojedinih zastupnika, što ilustrira izvod iz rasprave:

> PREDSJEDNIK: Tko je za ovaj član – neka digne ruku! (*Svi, osim dvojice narodnih zastupnika dižu ruku.*) Ima li tko protiv? (*Jedan narodni zastupnik diže ruku. – Dr Svetozar Ritig: Ja sam za ovaj član, ali protiv zadnjeg stava.*) Da li se tko uzdržava od glasanja? (*Nitko se ne javlja.*) Objavljujem da je član 39. primljen s jednim glasom protiv i jednim glasom koji je za cijeli član osim stava zadnjeg. (*Frane Frol: Ne može to. – Dr Ivan Ribar: Ili je za ili je protiv. – Vladimir Nazor: Ako ne će da glasuje...*) Izjasnite se, da li ste za ili protiv člana 39. ili se ustežete od glasanja.
> DR SVETOZAR RITIG: Ustežem se.
> PREDSJEDNIK: Objavljujem da je član 39. primljen s jednim glasom protiv i jednim koji se usteže. (*Vladimir Nazor: nema ni ustege. Nema toga niti se objavljuje da se jedan ustegao.*) Molim druga izvjestioca da nastavi (*Vladimir Nazor: Neka izađe iz sabornice, ako se usteže.*)[832]

Uslijedilo je glasovanje o nacrtu ustava u cjelini. Tajnik je poimence prozivao zastupnike koji su se izjašnjavali jesu li za ili protiv. Od 158 prisutnih zastupnika svi su glasovali za, čime je on u cjelini usvojen jednoglasno.

Deseta, svečana sjednica na kojoj je Ustav NRH proglašen, održana je istoga dana, 18. siječnja 1947., u 18 sati. Odluka o proglašenju koju je predložio Klub Narodne fronte usvojena je aklamacijom. Na prijedlog zastupnika Ivana Kuzmića donijeta je odluka o pretvaranju Ustavotvornog sabora u Sabor kao redovno predstavničko tijelo, te je pročitan ukaz Prezidijuma kojim je njegovo zasjedanje zaključeno.

Proglašenje Ustava NRH i atmosfera toga dana opisani su uz veliko oduševljenje. U zapisniku svečane sjednice zabilježeno je da:

---

[831] Opširnije: Ustav NRH, NN 7/1947.
[832] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946. – 18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 185.

> Svi narodni zastupnici ustaju i dugo plješću, a zatim pjevaju himnu „Lijepa naša domovino“, pa iza toga kliču Ustavu Narodne Republike Hrvatske, Narodnoj Republici Hrvatskoj, predsjedniku Vlade dr. Vladimiru Bakariću, Federalnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji, Maršalu Titu i drugima.[833]

Vjesnik je prenio kako su svečanoj sjednici prisustvovali strani diplomatski predstavnici, predstavnici Jugoslavenske armije, vlasti grada Zagreba, masovnih organizacija, brojni građani, kulturni i drugi javni djelatnici, sveučilišni profesori i učenici.[834] U istom broju *Vjesnika* objavljen je i opširni izvještaj o manifestacijama na ulicama Zagreba:

> Već u prvom sumraku odzvanjale su inače tihe ulice Gornjega grada pjesmom i poklicima tisuća manifestanata, koji su noseći zastave i transparente odlazili pred Sabornicu, da pozdrave izabrane predstavnike naroda, koji su na današnjoj historijskoj sjednici Ustavotvornog sabora donijeli Ustav Hrvatske. Starinskim ulicama Gornjega grada krepko su odjekivali čvrsti i snažni glasovi i koraci omladine i građana. (...) oko 6 sati Radićev trg bio je ispunjen masom ljudi, koji su s najvećom pažnjom očekivali historijski trenutak svečanog proglašenja Ustava. Građani su srdačno pozdravljali narodne zastupnike i visoke političke i vojne rukovodioce. Prostranim trgom orila se pjesma, a omladina je igrala narodna kola. Kad je preko radija najavljen početak zasjedanja Ustavotvornog sabora, masa je utihnula. Dostojanstvene riječi predsjednika Ustavotvornog sabora dr. Zlatana Sremca o usvajanju Ustava izazvale su kod naroda istinsko oduševljenje. U času proglašenja Ustava ponovno su trgom zaorili poklici i zaglušan pljesak. Grmjeli su topovi, vijorile zastave, reflektori su snopovima plavog svjetla obasjavali zgradu historijske Sabornice. Po završetku zasjedanja masa je nagrnula oko ulaska u Sabornicu i ponovno oduševljeno pozdravljala narodne zastupnike. (...) Povorke manifestanata slijevale su se s Radićeva trga niz sve ulice u Donji grad, na Trg Republike, gdje je održan veličanstveni miting u čast donošenja Ustava. U svim gradskim rajonima mase naroda skupljale su se već davno prije 6 sati, da bi u povorkama krenule na Trg Republike. Bili su tu radnici i namještenici zagrebačkih tvornica, poduzeća i ustanova, koji su nosili na stotine nacionalnih i sindikalnih zastava, bakalja i transparenata. Na čelu mnogih povorki bile su glazbe, koje su svirale borbene koračnice. (...) Oko 7 sati na Trgu Republike započeo je veličanstveni miting, koji je otvorio tajnik Gradskog odbora Narodne fronte Mika Špiljak, predavši riječ narodnom zastupniku ministru rada Vlade NR Hrvatske Karlu Mrazoviću – Gašparu.[835]

---

[833] Isto, 190.

[834] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Historijski dan hrvatskog naroda: Svečano je proglašen prvi Ustav Narodne Republike Hrvatske“, *Vjesnik*, 18. siječnja 1947., kut. 1827.

[835] Isto. Članak „Oduševljenim manifestacijama pred sabornicom i na trgu Republike dočekao je narod Zagreba objavljivanje prvog hrvatskog pisanog Ustava. Na veličanstvenom mitingu na Trgu Republike govorio je ministar rada Vlade NR Hrvatske narodni zastupnik Karlo Mrazović Gašpar“, *Vjesnik*, 18. siječnja 1947., kut. 1827.

4. SABOR NAKON DONOŠENJA USTAVA NRH 1947. – 1953.

U četvrtom poglavlju objasnit ću kakvi su organizacija i djelovanje Sabora po donošenju Ustava NRH bili u praksi, koje je od ustavom dodijeljenih funkcija doista obavljao i na koji način, a koje od njih nije mogao obavljati. Opisat ću njegovo djelovanje u dva saziva: prvi od 20. siječnja 1947. do 11. rujna 1950., te drugi od 2. prosinca 1950. do 16. rujna 1953. Poglavlje je podijeljeno u više tematsko-kronoloških cjelina.

4.1. Izbori za Sabor održani 1947. i 1950.

4.1.1. Izbori na području pripojenom Hrvatskoj na osnovu Mirovnog ugovora s Italijom zaključenog u Parizu 10. veljače 1947.

Zastupnici izabrani u Ustavotvorni sabor na izborima održanim 10. studenoga 1946., nastavili su svoj mandat kao zastupnici Sabora u sazivu 1947. – 1950. Izbori za Ustavotvorni sabor nisu održani na prostoru Istre, Rijeke, Zadra i Lastova koji su u to vrijeme bili formalno izvan granica Hrvatske. Na osnovu Ugovora o miru s Italijom zaključenog u Parizu 10. veljače 1947., kojim su ta područja pripojena Hrvatskoj, ukazom Prezidijuma Sabora od 25. rujna 1947. na njih je proširena važnost ustava i drugih propisa koji su tada važili u Hrvatskoj.[836]

Time su bili ispunjeni preduvjeti da se na tom području provedu i izbori zastupnika za Sabor. Za njihovu provedbu imenovana je 14. listopada 1947. Republikanska izborna komisija. Predsjednik je bio Ivo Rukavina, tajnik Liberan Jelčić, a članovi Mile Babić, Marin Franičević, Ivica Gretić, Marijan Horvat i Ante Roje.[837] Istoga dana, Prezidijum Sabora donio je i ukaz kojim su, formalno prema prijedlogu Vlade, izbori raspisani za 30. studenoga 1947.[838] Odluka o tome donesena je na sjednici Politbiroa CK KPH 8. listopada 1947., a taj je datum izbora određen kako bi se održali zajedno s izborima za Savezno vijeće Narodne

[836] Ukaz o proširenju važnosti ustava, zakona i drugih propisa NRH na području Istre, gradova Rijeke i Zadra te otoka Lastova, 25. rujna 1947., NN 87/1947.
[837] Ukaz Prezidijuma Sabora NRH o imenovanju Republikanske izborne komisije od 14. listopada 1947., NN 91/1947.
[838] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 10. sjednice Prezidijuma Sabora, 14. listopada 1947.; Ukaz Prezidijuma Sabora NRH o raspisivanju izbora, 14. listopada 1947., NN 91/1947.

skupštine FNRJ. Na toj je sjednici odlučeno da će se prije održavanja izbora provesti spajanje Sušaka i Rijeke.[839] Istovremeno, Izborna je komisija CK KPH razradila plan predizborne kampanje, s detaljnim prijedlozima predizbornih aktivnosti po tjednima uoči izbora.[840]

Izbori su se provodili prema Zakonu o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor, te nije postojala kutija bez liste. Na izborima za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ održanim istoga dana, takva kutija je postojala, jer je bila predviđena saveznim izbornim zakonom.

Biralo se ukupno 15 saborskih zastupnika, raspoređenih u deset administrativnih kotareva na sljedeći način: grad Rijeka 2 zastupnika, grad Zadar i otok Lastovo 1 zastupnik, kotar i grad Opatija 1 zastupnik, kotar Buzet 1 zastupnik, kotar Pazin 2 zastupnika, kotar Poreč 2 zastupnika, kotar Vodnjan i grad Rovinj 3 zastupnika, grad Pula 1 zastupnik, kotar Lošinj 1 zastupnik i kotar Labin 1 zastupnik. S obzirom da nisu imali dovoljan broj stanovnika da dobiju jednog zastupnika, kod raspodjele zastupnika po administrativnim kotarima, grad Rovinj spojen je s kotarom Vodnjanom, grad Opatija s kotarom Opatija, a otok Lastovo s gradom Zadrom u jednu izbornu cjelinu.[841]

Na prijedlog kotarskih odnosno gradskih izvršnih narodnih odbora, Republikanska izborna komisija imenovala je kotarske odnosno gradske izborne komisije, te objavila listu zastupničkih kandidata.[842] Za 15 zastupničkih mjesta natjecao se 31 kandidat. U drugoj izbornoj jedinici izbornog kotara Vodnjan bila su istaknuta tri kandidata, a u svim ostalim po dva kandidata. Nije bilo slučajeva da je ista osoba bila istaknuta kao kandidat u više izbornih jedinica. Svi kandidati bili su kandidati Narodne fronte, te u svakom od izbornih kotara odnosno izbornih jedinica, međusobno udruženi.[843] Prema izvještaju Republikanske izborne komisije, izbori su provedeni bez prigovora. Glasalo je 150 209 birača. Za saborske zastupnike izabrani su Edvin Andrović, Giuseppe Arrigoni, Tomazo Dobrić, Marcelo Durin, Vlado Juričić, Franjo Kordić, Vjekoslav Ladavac, Giusto Massarotto, Ivan Motika, Franjo Nefat, Stipe Rajko, Josip Šestan, Srećko Štifanić, Dina Zlatić i Savo Zlatić.[844] Detaljni rezultati po izbornim kotarima i jedinicama, navedeni su na kraju rada (prilog 6.2.).

---

[839] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 396.
[840] HR-HDA-1220. CK SKH. Izborna komisija. 3. Izbori za Saveznu skupštinu i Sabor NRH u Istri, Zadru i na Lastovu (1947.), Plan predizborne kampanje za izbore u Istri, 20. listopada 1947., kut. 2.
[841] Rješenje o izboru zastupnika u Sabor NRH, broj 815-1947., 20. listopada 1947., NN 93/1947.
[842] Rješenje o kotarskim odnosno gradskim izbornim komisijama za izbor zastupnika u Sabor, NN 94/1947.
[843] Objava Republikanske izborne komisije kandidata za Sabor, NN 102/1947.
[844] HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Zapisnik sjednice RIK SRH, 6. prosinca 1947., kut 1; Izvještaj Republikanske izborne komisije NRH o izborima za Sabor NRH održanim 30. studenoga 1947. na teritoriju Istre, Rijeke, Zadra i Lastova, NN 109/1947.

Na istoga dana održanim izborima za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ, glasalo je 147 732 od 165 256 upisanih birača (89,14%). Od toga je za kutiju Narodne fronte glasalo 140 008 (94,8%), a za kutiju bez liste 7715 (5,2%) glasača. Biralo se osam zastupnika u isto toliko izbornih kotara (Pula – grad, Lošinj, Vodnjan, Poreč, Pazin, Labin, Opatija, Rijeka – grad). Izabrani su Dušan Diminić, Petar Klausberger, Giusto Massarotto, Franjo Nefat, Josip Šestan, Josip Vrbanac, Dina Zlatić i Savo Zlatić. U izvještaju Republikanske izborne komisije naznačeno je da su 3004 birača izbornog kotara Lošinj (obuhvaćao je administrativno područje kotara Lošinj, grada Zadra i mjesnog narodnog odbora Lastovo) glasala na izborima za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine DFJ 11. studenoga 1945., te nisu ponovno glasali. Iz toga proizlazi znatnija razlika u ukupnom broju glasalih na tim dopunskim izborima za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ i Sabor.[845] Detaljni rezultati po izbornim kotarima, navedeni su u tabeli u nastavku.

Tabela 10: Rezultati dopunskih izbora za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ održanih u Hrvatskoj 30. studenoga 1947.[846]

Izborni kotar	Uk. upisanih birača	Oprav-dano odsutnih	Uk. glasalo	Nije glasalo	Glasalo brojčano		Glasalo u %			Napo-mena
					Kut. N. F.	Kut. bez liste	Uk.	Kut. N. F.	Kut. bez liste	
Pula – grad	10 984	308	10 663	13	10 067	593	99,9	94,4	5,6	
Lošinj	18 755	2104	11 931	1716	11 252	673	87,4	94,3	5,7	God. 1945. glasalo 3004
Vodnjan	25 989	954	24 643	392	24 259	384	98,8	98,4	1,6	
Poreč	15 737	396	13 489	1852	12 919	570	87,9	95,8	4,2	
Pazin	22 619	878	20 761	980	20 116	645	95,5	96,9	3,1	
Labin	14 210	499	13 436	275	12 799	637	98,0	95,3	4,7	
Opatija	29 415	1828	27 277	310	25 943	1334	98,9	95,1	4,9	
Rijeka – grad	27 547	1847	25 532	168	22 653	2879	99,3	88,7	11,3	
Ukupno	**165 256**	**8814**	**147 732**	**5706**	**140 008**	**7715**	**95,6**	**94,8**	**5,2**	

Mandati svih 15 izabranih saborskih zastupnika verificirani su na prvoj sjednici drugog redovnog zasjedanja Sabora 8. prosinca 1947. Na toj sjednici položili su prisegu

[845] HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Zapisnik sjednice Zemaljske izborne komisije NRH, 8. prosinca 1947., kut. 1; Rezultati izbora za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ obavljenih 30. studenoga 1947., b.b., 8. prosinca 1947., kut. 3.

[846] Preuzeto iz: HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Rezultati izbora za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ obavljenih 30. studenoga 1947., b.b., 8. prosinca 1947., kut. 3.

nakon koje su ravnopravno sa ostalim zastupnicima mogli sudjelovati u radu Sabora. Njihovo uključivanje u rad Sabora, predsjednik Prezidijuma V. Nazor pozdravio je sljedećim riječima:

> Među nama, na ovim klupama sjede danas i narodni zastupnici zemlje Istre, grada Rijeke i Zadra, i to ne više kao gosti, ne više kao rodoljubi, kojima bi se htjelo a ne može se još dati sva prava koja im pripadaju, nego su oni sada tu kao ravnopravan, integralan, neotcjepljiv dio našeg političkog tijela i naše narodne duše.[847]

Tako im je omogućeno da sudjeluju u raspravi i glasovanju o prijedlogu zakona Petogodišnjeg plana razvitka narodne privrede teritorija Istre i Rijeke priključenog NRH, koje je uslijedilo u nastavku tog zasjedanja.[848] Josip Šestan izabran je za prvog potpredsjednika Sabora, a pojedini od novoizabranih zastupnika popunili su slobodna mjesta u Prezidijumu Sabora te saborskim odborima.[849]

4.1.2. Izbori za Sabor drugoga saziva održani 5. studenoga 1950.

Izbori za drugi saziv Sabora, održani su prema novom izbornom zakonu od 11. rujna 1950. Njime je republičko izborno zakonodavstvo usklađeno sa saveznim. To se je posebno odnosilo na odredbe o isključivo pojedinačnim kandidaturama i postavljanju kutije bez liste. Zakon nije dopuštao udruživanje kandidata, kao ni glasanje na osnovu potvrde o biračkom pravu na drugom biračkom mjestu. Novost u odnosu na prethodni izborni zakon bila je i mogućnost opoziva već potvrđenih zastupničkih kandidata.[850] Na izborima se i dalje glasalo gumenim kuglicama. Za donošenje uputa za provedbu izbornoga zakona te izbornih obrazaca, ovlašten je Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH.[851]

Ukazom od 20. rujna, Prezidijum Sabora raspisao je izbore za 5. studenoga 1950.[852] Tog dana donio je još dva ukaza: o imenovanju Izborne komisije NRH te o podjeli područja

---

[847] *Stenografski zapisnici Sabora NRH. Drugo redovno zasjedanje (8.12.1947. – 9.12.1947.)*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 11.
[848] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.3. Drugo redovno zasjedanje, zapisnik 1. sjednice, 8. prosinca 1947., kut. 7.
[849] Opširnije: Nevio ŠETIĆ, „Prvi narodni zastupnici iz Istre u Hrvatskom saboru u Zagrebu 1947. godine“, 1219.-1237.
[850] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda,* 152.
[851] Zakon o izboru narodnih zastupnika za Sabor NRH, NN 48/1950.
[852] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnik 41. sjednice Prezidijuma Sabora, 20. rujna 1950.; Ukaz o raspisivanju izbora narodnih zastupnika za Sabor NRH, 20. rujna 1950., NN 49/1950.

NRH na izborne kotare. Odluka o datumu izbora donesena je ranije, na sjednici Politbiroa CK KPH 14. kolovoza 1950.[853]

Provedbom izbora formalno su rukovodile Izborna komisija NRH sa sjedištem u Zagrebu, kotarske izborne komisije izbornih kotara i birački odbori. Izborni zakon jamčio im je „nezavisnost u radu od svih ostalih državnih organa i njihovu podređenost u radu samo zakonu i drugim propisima donesenim na temelju zakona“. Izborna komisija NRH sastojala se od predsjednika, tajnika i pet članova. Za predsjednika je imenovan Jerko Radmilović, predsjednik Vrhovnog suda NRH, a za tajnika Mile Babić, pomoćnik predsjednika Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Članovi su bili Drago Bogdanić (tajnik Glavnog odbora Jedinstvenih sindikata NRH), Marin Franičević (književnik), Čedo Grbić (pukovnik JA), Josip Lončar (sveučilišni profesor) i Ivan Rehorović (sudac Vrhovnog suda NRH).[854] Ta je komisija bila nadležna za tehničke pripreme izbora, davanje uputa kotarskim izbornim komisijama, nadzor nad njihovim radom i poništavanje njihovih nezakonitih rješenja. Rješavala je žalbe na rješenja kotarskih izbornih komisija te žalbe birača zbog izbornih nepravilnosti. Odlučivala je o ponavljanju izbora. Objavljivala je izborne rezultate te obavljala druge poslove u skladu s izbornim zakonom. Imenovala je predsjednike, potpredsjednike, tajnike, članove i zamjenike članova svih kotarskih izbornih komisija.[855]

Pored formalnih državnih izbornih tijela, kao i na prethodnim izborima za Ustavotvorni sabor, vrlo je aktivna bila komunistička partija i njezina izborna komisija. Na sjednici Politbiroa CK KPH 22. rujna 1950., planirale su se predizborne aktivnosti te kriteriji za postavljanje zastupničkih kandidata. Prednost u kandidaturama davana je „ljudima s terena“ i „ljudima iz proizvodnje“, a smanjen je broj kandidata koji su ujedno bili poslanici Narodne skupštine FNRJ. Pazilo se na zastupljenost članova CK KPH, te članova HRSS-a. Prema iznesenom podatku u prvom sazivu bila su 53 HRSS-ovca, a za novi saziv tada je predložen 41.[856] Uz zapisnik te sjednice priložen je opširni referat Zvonka Brkića naslovljen *O sadržaju i zadaćama predizborne kampanje i izbora za Sabor*.[857] Istoga dana, CK KPH uputio je svim političkim sekretarima oblasnih komiteta okružnicu s uputama za organizaciju predizborne kampanje i analizom te godine održanih izbora za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ i za kotarske narodne odbore, da im „za ove izbore posluže u izvlaćenju

[853] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 435.
[854] Ukaz o postavljenju Izborne komisije NRH, NN 49/1950.
[855] Rješenje o postavljanju kotarskih izbornih komisija za izbore narodnih zastupnika za Sabor NRH raspisane za dan 5. studenoga 1950., NN 51/1950., 54/1950. i 55/1950.
[856] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 498.-499.
[857] Isto, 500.-505.

iskustava".[858] Pazilo se i na nacionalni sastav zastupničkih kandidata. Tako je u jednoj od analiza Izborne komisije CK SKH navedeno da bi u Saboru trebalo biti 78,8% Hrvata te 13,6% Srba, a trebalo bi povećati i broj Talijana, Mađara i Čeha vodeći računa o brojnosti njihovih pripadnika po pojedinim oblastima.[859]

Na sjednici Politbiroa CK KPH 25. rujna 1950., Zvonko Brkić te Karlo Mrazović i Nikola Sekulić imenovani su u partijsku komisiju za izbore.[860] Na terenu je razvijena intenzivna propagandna aktivnost partijskih organizacija. Pri mjesnim narodnim odborima, uz podršku kotarskih odbora Narodne fronte, osnivane su komisije za izbore i „aktivi agitatora". Upozoravalo se na izborne pripreme u pojedinim mjesnim narodnim odborima koje su ocijenjene kao nezadovoljavajuće, posebno u mjestima gdje je na posljednjim izborima za Narodnu skupštinu FNRJ i oblasne odnosno kotarske narodne odbore bila manja izlaznost birača. Lošom izlaznošću smatrala se i ona od 90%. Kritizirala se i nedovoljna aktivnost na pripremi izbora i praćenju predizbornih aktivnosti osnovnih partijskih organizacija te svih masovnih organizacija osim Narodne fronte. Ukazivalo se i na tehničke propuste. Tako se u izvještajima nalazi zabilježeno da „dobar dio ljudi još nije upoznat tko je njihov kandidat i njegov zamjenik", ili kako je „propušteno da se napiše nekoliko plakata s imenima kandidata i njegovog zamjenika i da ih se izvjesi po selima, kako bi ljudi znali za koga će glasati". Primijećeno je i da „na selima nema ni jedne parole u vezi sa predstojećim izborima, iako ima parola još od prošlih izbora".[861]

Izbornim zakonom, broj zastupnika povećan je na 250, na osnovu smanjivanja broja stanovnika za izbor jednoga zastupnika s 20 000 na 15 000. Pravo biranja imali su svi državljani FNRJ sa prebivalištem (mjestom stalnoga boravka) na području Hrvatske, a za zastupnika je mogao biti izabran svaki hrvatski državljanin koji je imao biračko pravo. Izabranim je smatran kandidat koji je u pojedinom izbornom kotaru dobio najveći broj glasova. Izbori su se obavljali po izbornim kotarevima, na način da se u svakom izbornom kotaru birao po jedan zastupnik. Područje Hrvatske bilo je podijeljeno na 250 izbornih

[858] HR-HDA-1220. CK KPH. Izborna komisija. Izbori za Sabor NRH 1950. Okružnica CK KPH broj 7207/1950 od 22. rujna 1950., kut. 2.
[859] Isto. Tabelarni pregled sastava predloženih zastupnika za Sabor NRH za izbore 1950.; Tabelarni pregled sastava izabranih zastupnika za Sabor NRH, kut. 2.
[860] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 515.
[861] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Partijske organizacije u pripremama za izbore Sabora NRH", *Naprijed*, 27. studenoga 1950., kut. 1827.

kotareva i to: oblast Dalmacija na 44, Oblast Bjelovar na 30, Oblast Karlovac na 26, Oblast Osijek na 46, Oblast Rijeka na 26, Oblast Zagreb na 57 i Grad Zagreb na 21 izborni kotar.[862]

Kao polazišna osnova uzimao se broj stanovnika prema popisu stanovništva provedenom na cijelom teritoriju FNRJ 15. ožujka 1948. Prema njemu, Hrvatska je te godine imala 3 779 858 stanovnika.[863] U pojedinim pregledima navode se ponešto drugačiji podatci. Primjerice, K. Šimek-Škoda u svojoj analizi iz 1950., navodi podatak da je Hrvatska s Istrom 1948. imala 3 749 039 stanovnika, te u odnosu na sve ostale tadašnje jugoslavenske republike jedina bilježila pad ukupnog broja stanovnika u odnosu na popis iz 1931. (tada je imala 3 763 493, a 1921. ukupno 3 402 831 stanovnika).[864] U analizi tadašnje Izborne komisije NRH, u kojoj je uspoređen broj zastupnika prema količnicima od 20 000 i 15 000 stanovnika, naveden je podatak o 3 756 807 stanovnika. Da se je primjenjivao dotadašnji količnik, biralo bi se 187 zastupnika. Ti su podatci, detaljnije po oblastima, prikazani u tabeli u nastavku.

Tabela 11: Usporedba raspodjele zastupničkih mandata u Hrvatskoj prema količniku 1:20 000 odnosno 1:15 000 stanovnika[865]

Oblast	Ukupno stanovnika	1 : 20 000 stanovnika		1 : 15 000 stanovnika	
		Broj zastupnika	Ostatak	Broj zastupnika	Ostatak
Dalmacija (Split)	664 420	33	4420	44	4420
Bjelovar	454 605	22 (+1 na ostatak)	14 605	30	4605
Karlovac	384 995	19	4995	25 (+1 na ostatak)	9995
Osijek	689 083	34	9083	45 (+1 na ostatak)	14 083
Rijeka	390 272	19	10 272	26	272
Zagreb	861 929	43	1929	57	6929
Zagreb grad	311 503	15 (+1 na ostatak)	11 503	20 (+1 na ostatak)	11 503
Hrvatska ukupno	**3 756 807**	**187 (185 + 2)**	**16 807**	**250 (247 + 3)**	**6807**

Prijedlog kandidature za zastupnika morao je biti potpisan od pedeset birača iz najmanje polovine mjesta sa područja izbornog kotara u kojem se je kandidat natjecao za izbor. Ista osoba mogla je biti zastupnički kandidat odnosno zamjenik na izborima najviše u dva izborna kotara (prema ranijem izbornom zakonu ista osoba mogla je biti kandidat u tri izborna kotara). Prijedlog kandidature podnosio se na potvrdu nadležnoj kotarskoj izbornoj komisiji, najkasnije tri tjedna prije izbora. U svim izbornim kotarima bila je objavljena samo po jedna kandidatura (kandidat i zamjenik), osim u izbornom kotaru grad Đakovo gdje su bile

[862] Ukaz o podjeli područja NRH na izborne kotareve za izbore narodnih zastupnika za Sabor NRH raspisane za 5. studenoga 1950., NN 49/1950. i 54/1950.
[863] Baza podataka Naselja i stanovništvo Republike Hrvatske, Broj stanovnika po županijama 1948., URL: http://www.dzs.hr/.
[864] K. ŠIMEK-ŠKODA, „Popis stanovništva Jugoslavije godine 1948.“, 153.-156.
[865] Preuzeto iz: HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Izbori za Sabor NRH 1950., kut. 4.

istaknute dvije kandidature: Vojko Seleš, upravitelj Đačkog doma u Đakovu i Ivan Vondraček, pukovnik JA.[866] Od 251 kandidata, bilo je 12 žena. Svi su smatrani kandidatima Narodne fronte.[867] Prema Z. Radeliću, potkraj četrdesetih i početkom pedesetih godina o djelovanju oporbe više ne može biti riječi. U zemlji je HSS potpuno zamrla, a njezina se aktivnost pod vodstvom predsjednika stranke Vladka Mačeka, nastavila samo u emigraciji.[868] Nakon uporabe od strane KP-a u predizbornim aktivnostima 1945. i 1946., počinje odumiranje i HRSS-a. Ta je stranka, nakon kratkotrajnog oživljavanja 1950., motiviranog sukobom s Informbiroom i lošom situacijom na selu zbog radikalne politike KP-a u vezi sa seljačkim radnim zadrugama i prisilnim otkupom, a u povodu skupštinskih izbora, potpuno nestala s političke scene. Kako dalje zaključuje Radelić, nositelji njezine aktivnosti nastavili su rad u tijelima Narodne fronte, kroz čiju se djelatnost njihov angažman jedino i primjećivao.[869]

Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH upućivao je u više navrata tijekom 1949. okružnice svim oblasnim narodnim odborima i NO grada Zagreba u vezi s revizijom biračkih popisa. Davao je i objašnjenja pojedinih odredbi iz Uputstva o reviziji i prepisivanju biračkih spiskova iz te godine. Postoje izvještaji oblasnih NO-a i NO-a grada Zagreba o formiranju Biroa za biračke popise, te izvještaji o obavljenim revizijama i prepisivanju biračkih popisa. U postupku revizije biračkih popisa tražila se je i pomoć građana, a isto se je oglašavalo i putem oglasa.[870]

Na dan izbora, u biračke popise u Hrvatskoj bilo je upisano 2 565 800 birača, od toga po oblastima: Dalmacija 440 666, Bjelovar 314 892, Karlovac 242 562, Osijek 470 772, Rijeka 273 708, Zagreb 573 897 i Zagreb grad 249 303.[871] U odnosu na prethodne izbore za Ustavotvorni sabor, smanjen je broj osoba bez biračkoga prava. Prema izvještaju Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH od 19. prosinca 1949., poslanom Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ, u Hrvatskoj je na dan 1. veljače 1949. bez biračkoga prava bilo 14 746 osoba, od toga po oblastima: Dalmacija 1024, Karlovac 957, Osijek 4689,

[866] Objava Izborne komisije NRH o potvrdi kandidatura za izbore narodnih zastupnika za Sabor NRH na dan 5. studenoga 1950., NN 54/1950.
[867] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 154.
[868] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka 1941. – 1950.*, 126.
[869] Isto, 196.
[870] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH, Spis 32/1950., mapa 8.
[871] HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Izvještaj Izborne komisije NRH o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Sabor NRH održanim 5. studenoga 1950., broj 11/1950., kut. 4.

Rijeka 396, Bjelovar 1480, Zagreb 2948 i Zagreb grad 3252. Prema tom izvještaju, na dan izbora za saveznu Ustavotvornu skupštinu DFJ 11. studenoga 1945., bilo ih je 48 832.[872]

Na izborima je glasalo 2 321 780 birača (98,45%). Za istaknute kandidate glasalo je 2 272 138 (97,86%), a u kutiju bez liste 49 629 (2,14%) birača. Zbirni rezultati izbora po oblastima navedeni su u tabeli u nastavku.[873]

Tabela 12: Rezultati izbora za Sabor održanih 5. studenoga 1950.[874]

Oblast	Ukupno glasalo		Za kandidate		U kutiju bez liste	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
1. Dalmacija	387 940	98,50	385 988	99,50	1952	0,50
2. Bjelovar	290 706	99,66	284 952	98,02	5754	1,98
3. Karlovac	211 704	97,53	208 165	98,33	3539	1,67
4. Osijek	412 705	96,14	398 007	96,44	14 696	3,56
5. Rijeka	258 379	99,71	253 539	98,13	4834	1,87
6. Zagreb	518 812	99,05	503 622	97,07	15 186	2,93
7. Zagreb grad	241 534	99,30	237 865	98,48	3668	1,52
Ukupno	**2 321 780**	**98,45**	**2 272 138**	**97,86**	**49 629**	**2,14**

Kao i ranije, naglašavala se velika, plebiscitarna izborna izlaznost. U *Vjesniku* je isticana masovna izlaznost unatoč nepovoljnim vremenskim prilikama. Zabilježeno je kako „nisu bili rijetki slučajevi da su se birači morali do udaljenih biračkih mjesta prevoziti čamcima, prelaziti preko poplavljenih područja“. Također, pojedini su se kotari, gradovi, mjesta i birališta međusobno takmičili gdje će se prije postići bolji rezultati glasanja, te su u velikom broju mjesta i sela izbori završeni „već u prve prijepodnevne sate“.[875]

Prva, konstituirajuća sjednica drugoga saziva Sabora održana je 2. prosinca 1950. Izabran je Verifikacioni odbor koji je provjerio zastupnička uvjerenja o izboru, te o tome podnio izvještaj na idućoj sjednici Sabora 4. prosinca 1950. Taj izvještaj jednoglasno je usvojen. Time su potvrđeni (verificirani) mandati izabranih zastupnika koji su potom položili

[872] Isto. Spisi prema urudžbenom zapisniku 1947. – 1949. Spis Pov. 275/1949., kut. 3.

[873] Izvještaj Izborne komisije NRH o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Sabor NRH održanih 5. studenoga 1950., NN 59/1950. Neznatno drugačije rezultate izbora, pozivajući se na rezultate Izborne komisije NRH, objavio je *Vjesnik*. Objavio je i detaljne rezultate po oblastima i izbornim kotarima. Opširnije: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Ogromno povjerenje naroda Hrvatske prema politici naše Partije i Vlade“, *Vjesnik*, 9. studenoga 1950., kut. 1827. Usp. i: HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Izbori za Sabor NRH 1950., kut. 4.

[874] Izvještaj Izborne komisije NRH o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Sabor NRH održanih 5. studenoga 1950., NN 59/1950.

[875] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Narod Hrvatske masovno je izašao na birališta“, *Vjesnik*, 6. studenoga 1950., kut. 1827.

prisegu.[876] Popis izabranih 250 zastupnika čiji su mandati potvrđeni naveden je u prilozima na kraju rada (prilog 6.3.). Pritom su navedeni podatci i o izbornim kotarima u kojima su izabrani te postignutom izbornom rezultatu.

4.2. Organizacija Sabora

4.2.1. Poslovnici

Osnovna načela organizacije Sabora utvrđena su u Ustavu NRH iz siječnja 1947. Detaljnije su razrađena njegovim poslovnikom i drugim internim aktima. Poslovnik se je u pravilu donosio na početku svakog saziva.

Prvi je prema prijedlogu Steve Zečevića usvojen na drugoj sjednici prvog izvanrednog zasjedanja Sabora, 10. ožujka 1947. Sadrži 72 članka, podijeljena u 15 poglavlja (tabela 13).[877] Podnoseći izvještaj Zakonodavnoga odbora o tom prijedlogu, Joza Milivojević je kao njegove osnovne karakteristike istaknuo „prvo, da nema krutih formi koje bi kočile rad Sabora ili bi se mogle iskoristiti za kočenje poslovanja Sabora, a drugo, da sadrži sve temeljne propise, prema kojima se može i sam dalje da razvija“. Zaključio je kako „proističe iz istinske demokratičnosti naše nove radničko-seljačke parlamentarne prakse“.[878] Na prijedlog Kluba zastupnika Narodne fronte Hrvatske, rezolucijom Sabora od 22. siječnja 1949. izmijenjene su odredbe tog poslovnika o broju potpredsjednika Sabora.[879]

Novi Poslovnik donesen je na početku drugog mandata, na drugoj sjednici prvoga redovnoga zasjedanja 4. prosinca 1950. Predložio ga je Frane Frol sa skupinom zastupnika. Opširniji je u odnosu na prethodni, te sadrži 90 članaka podijeljenih u 19 grupa (tabela 14). Njime su utvrđene detaljnije odredbe o radu saborskih odbora, radu u sjednicama, te usvajanju zakona i drugih akata. Izostavljene su odredbe o službenicima i računovodstvu Sabora, čiji su se položaj i djelokrug utvrđivali drugim internim aktima.[880]

---

[876] Isto. 5.2.1. Prvo redovno zasjedanje 2. – 4. prosinca 1950.; 5.4.1. Izvještaji Verifikacionog odbora 2. – 4. prosinca 1950., kut. 15.; *Prvo redovno zasjedanje Sabora NRH (2.-4. prosinca 1950.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 51.-55.
[877] Poslovnik Sabora NRH, NN 25/1947.
[878] *Prvo izvanredno zasjedanje Sabora NRH (20. siječnja – 10. ožujka 1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 22.
[879] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.1.2. Odluke i rezolucije. Rezolucija o izmjeni stava 1 čl. 13 Poslovnika Sabora NRH, 22. siječnja 1949., kut. 5.; NN 9/1949.
[880] Poslovnik Sabora NRH, NN 4/1951.; Ispravak Poslovnika Sabora NRH, NN 10/1951.

Oba poslovnika bila su izrađena u skladu s načelima i odredbama poslovnika Narodne skupštine FNRJ. U vezi s njezinim radom postojala su tri odvojena poslovnika. Prvi za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda, a preostala dva za rad svakoga od dvaju vijeća. Oni su također više puta mijenjani (1947., 1948. i 1950.).[881] Pored toga, postojali su i poslovnici pojedinih radnih tijela (odbora).[882]

Između poslovnika Sabora i poslovnika dvaju vijeća Narodne skupštine FNRJ, postoje određene razlike u redoslijedu odredbi. Primjerice, odredbe o sazivu Sabora na konstituirajuće zasjedanje, izboru Verifikacionog odbora, ovjeri mandata i polaganju prisege, navedene u početnim člancima njegova Poslovnika od 10. ožujka 1947., u poslovnicima Saveznog vijeća i Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. ožujka 1947. navedene su na samome kraju. Bilo je i drugih razlika u strukturu, a pokazane su u tabeli u nastavku.[883]

Tabela 13: Usporedni prikaz strukture Poslovnika Sabora i Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ iz 1947.

Poslovnik Sabora od 10. ožujka 1947.	**Poslovnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. ožujka 1947.**
I. Sastanak narodnih zastupnika, predaja zastupničkih uvjerenja i izbor Verifikacionog odbora (čl. 1 – 3)	XIII. Poslovni red pri otvaranju novog saziva Narodne skupštine (čl. 55 – 58)
II. Rad Verifikacionog odbora (čl. 4 – 7)	
III. Rad Sabora na ovjeravanju i poništavanju zastupničkih mandata (čl. 8 – 12)	
IV. Predsjedništvo Sabora (čl. 13 – 15)	I. Predsjednik, potpredsjednici i tajnici (čl. 1 – 3)
V. Odbori (čl. 16 – 24)	III. Odbori (čl. 14 – 25)
VI. Sjednice Sabora (čl. 25 – 36)	II. Sjednice Vijeća (čl. 4 – 13)
VII. Podnošenje i razrađivanje prijedloga za promjenu i dopunu Ustava, prijedloga zakona i rezolucija (čl. 37 – 48)	IV. Podnošenje i rasprava zakonskih prijedloga i rezolucija (čl. 26 – 35)
VIII. Pitanja i interpelacije (čl. 49 – 50)	V. Zastupnička pitanja (interpelacije) (čl. 36)
IX. Molbe i žalbe (čl. 51)	VI. Molbe i žalbe (čl. 37)
X. Glasanje (čl. 52 – 54)	VII. Glasovanje (čl. 38 – 40)
XI. Prava i dužnosti narodnih zastupnika (čl. 55 – 61)	VIII. Prava i dužnosti zastupnika (čl. 41 – 45)
XII. Održavanje reda u Saboru (čl. 62 – 66)	IX. Održavanje reda (čl. 46 – 49)
XIII. Službenici i računovodstvo Sabora (čl. 67 – 68)	X. Osoblje i računovodstvo Vijeća (čl. 50 – 51)

[881] Opširnije: Poslovnik Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda od 26. ožujka 1947.; Poslovnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. ožujka 1947.; Poslovnik Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. ožujka 1947., SL 85/1947.; Izmjene i dopune Poslovnika Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda od 23. travnja 1948., SL 40/1948.; Poslovnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ i Poslovnik Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., SL 52/1948.; Poslovnik Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda od 27. travnja 1950., SL 35/1950.; Izmjene i dopune Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948. i Izmjene i dopune Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., SL 36/1950.

[882] Poslovnik Zakonodavnog odbora Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ; Poslovnik Zakonodavnog odbora Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 96/1947. i 97/1947.

[883] Čl. 1-12 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.; čl. 55-58 Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ, SL 85/1947.; Čl. 55-57 Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 85/1947.

Poslovnik Sabora od 10. ožujka 1947.	Poslovnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. ožujka 1947.
XIV. Stenografske bilješke (čl. 69)	XI. Stenografske bilješke (čl. 52)
XV. Arhiv i pečat Sabora (čl. 70)	XII. Arhiv i pečat Vijeća (čl. 53 – 54)
Završne odredbe o načinu izmjene i stupanju na snagu (čl. 71 – 72): nisu označene kao posebno poglavlje	Završna odredba o stupanju na snagu (čl. 59): nije označena kao posebno poglavlje

Takve razlike u strukturi nalazim i u usporedbi Poslovnika Sabora od 4. prosinca 1950. s poslovnicima Saveznoga vijeća i Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., te njihovim izmjenama od 26. travnja 1950. To je prikazano u nastavku (tabela 14).[884] Sadržajne razlike kojih je bilo, proizlazile su iz različite razine nadležnosti i dvodomne strukture Narodne skupštine FNRJ. Primjer su odredbe poslovnika dvaju vijeća o utvrđivanju suglasnosti izglasanih prijedloga jednog sa izglasanim prijedlozima drugoga vijeća.

Tabela 14: Usporedni prikaz strukture Poslovnika Sabora i Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ iz 1950.

Poslovnik Sabora od 4. prosinca 1950.	Poslovnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., sa izmjenama od 26. travnja 1950.
I. Otvaranje Sabora (čl. 1 – 3)	I. Zasjedanje Vijeća (čl. 1 – 8)
II. Rad Verifikacionog odbora (čl. 4 – 7)	
III. Rad Sabora na potvrđivanju i poništavanju zastupničkih mandata (čl. 8 – 13)	
IV. Predsjedništvo Sabora (čl. 14 – 17)	II. Predsjednik, potpredsjednici i tajnici (čl. 9 – 14)
V. Odbori (čl. 18 – 29)	VI. Odbori Vijeća (čl. 39 – 57)
VI. Raspravljanje u odborima Sabora (čl. 30 – 34)	
VII. Sjednice Sabora (čl. 36 – 49)	III. Sjednice Vijeća (čl. 15 – 28)
	IV. Govorni jezik (čl. 29)
VIII. Podnošenje i raspravljanje zakonskih prijedloga (čl. 50 – 52)	VII. Podnošenje i raspravljanje zakonskih prijedloga (čl. 58 – 74)
IX. Raspravljanje u Saboru (čl. 53 – 58)	
X. Rasprava hitnih zakonskih prijedloga (čl. 59 – 61)	
/	VIII. Utvrđivanje suglasnosti izglasanog prijedloga sa izglasanim prijedlogom Vijeća naroda (čl. 75 – 79)
XI. Rezolucije i druge odluke Sabora (čl. 62)	IX. Rezolucije i druge odluke Vijeća (čl. 80)
XII. Glasovanje (čl. 63 – 65)	X. Glasanje (čl. 81 – 83)
XIII. Zastupnička pitanja (čl. 66 – 67)	XII. Zastupnička pitanja (čl. 86 – 87)
XIV. Molbe i žalbe (čl. 68 – 69)	XI. Molbe i žalbe (čl. 84 – 85)
XV. Prava i dužnosti narodnih zastupnika (čl. 70 – 78)	V. Prava i dužnosti zastupnika (čl. 30 – 38)
XVI. Zapisnik i stenografski zapisnici (čl. 79 – 80)	XIII. Zapisnici i stenografske bilješke (čl. 88 – 90)
XVII. Održavanje reda u Saboru (čl. 81 – 86)	XIV. Održavanje reda (čl. 91 – 99)
/	XV. Osoblje i računovodstvo Vijeća (čl. 100 – 101)
XVIII. Arhiv, knjižnica i pečat Sabora (čl. 87 – 88)	XVI. Arhiv, biblioteka i pečat Vijeća (čl. 102 – 103)
XIX. Završne odredbe (čl. 89 – 90)	Završna odredba o stupanju na snagu (čl. 104): nije označena kao posebno poglavlje

[884] Poslovnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948. sa izmjenama i dopunama od 26. travnja 1950. – Prečišćeni tekst, SL 36/1950.

Na koji je način prema odredbama tih poslovnika, ali i drugih akata bio organiziran Sabor? To opisujem u nastavku poglavlja, s naglaskom na tri segmenta organizacije. Prvi je upravljanje radom Sabora, odnosno njegovo Predsjedništvo. Drugi segment su radna tijela, a treći stručne službe (administracija). Prva dva organizacijska segmenta na kraju su poglavlja uspoređena s organizacijom Narodne skupštine FNRJ. Odredbe poslovnika o drugim aspektima rada Sabora opisujem kasnije u odgovarajućim tematskim poglavljima.

4.2.2. Predsjedništvo Sabora

Prema poslovniku iz 1947., za cijelo mandatno razdoblje tajnim se je glasovanjem biralo Predsjedništvo Sabora, sastavljeno od predsjednika, dva potpredsjednika i tri tajnika. Kandidate za te funkcije mogle su predlagati skupine od najmanje deset zastupnika, a u slučaju predlaganja samo jedne liste kandidata, mogli su biti izabrani javnim glasanjem. U okviru dodijeljenih mu ovlasti, predsjednik je predstavljao Sabor, vodio sjednice, pratio rad saborskih odbora, brinuo o administraciji i o sigurnosti zgrade, te pratio izvršenje saborskoga proračuna. Postavljao je uredsko osoblje, donosio rješenja o službeničkim odnosima i provodio disciplinske postupke. Nije mogao biti član saborskih odbora. Zamjenjivao ga je jedan od potpredsjednika.

Tajnici su obavljali proziv zastupnika na sjednicama, vodili zapisnike, čitali prijedloge i druge akte u Saboru, vodili bilješke o redoslijedu govornika i odlukama Sabora, te načinu i rezultatu glasovanja. Jedan od tajnika, prema odluci predsjednika, vodio je nadzor nad obavljanjem uredskoga rada.[885]

Rezolucijom od 22. siječnja 1949., promijenjene su odredbe poslovnika o broju potpredsjednika. Umjesto dotadašnja izrijekom navedena dva, utvrđeno je da Sabor može izabrati jednoga ili više potpredsjednika. Izmjenu te odredbe poslovnika, Klub zastupnika Narodne fronte Hrvatske obrazložio je povećanim opsegom posla u Saboru (sve razgranatiji rad Sabora, rad zastupnika na terenu), što zahtijeva da se Predsjedništvo Sabora proširi još jednim, trećim potpredsjednikom. Kako u Ustavu NRH iz 1947. (čl. 59) nije naveden točan broj potpredsjednika, predloženo je da se ista formulacija o izboru jednog ili više potpredsjednika ugradi i u poslovnik. Time Saboru ostaje otvorena mogućnost da broj

[885] Čl. 13-15 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.

potpredsjednika prilagođava potrebama poslovanja.[886] Djelokrug predsjednika, potpredsjednika i tajnika na isti je način bio utvrđen i u Poslovniku Sabora iz 1950.[887]

Predsjednik Sabora u oba saziva bio je Zlatan Sremec, dok su se potpredsjednici i tajnici mijenjali. Na sjednici održanoj 20. siječnja 1947., na prijedlog Ivice Kranželića odlučeno je da dotadašnje Predsjedništvo Ustavotvornoga sabora nastavi s radom kao Predsjedništvo Sabora. Mjesto prvog potpredsjednika i dalje je bilo nepopunjeno kako bi ga mogao zauzeti jedan od istarskih zastupnika, dok je, ponovit ću, drugi potpredsjednik bio Stevo Zečević. Tajnici su bili Nikola Jakšić, Nikola Rubčić i Ivo Senjanović.[888] Mjesto prvoga potpredsjednika popunjeno je na sjednici 9. prosinca 1947. Prema prijedlogu Slavka Komara, na tu je funkciju izabran Josip Šestan. Na izborima 30. studenoga 1947., izabran je u izbornome kotaru Lošinj, a do tada je bio predsjednik Oblasne fronte u Poreču.[889] Na sjednici 22. siječnja 1949., na prijedlog Nikole Sikirice, za trećeg potpredsjednika izabran je Ante Vrkljan.[890]

Partijska represija protiv njezinih članova koje se sumnjičilo da podržavaju Rezoluciju Informbiroa iz 1948., odrazila se i na rad Sabora. O tome će opširniji biti riječi u nastavku, no ovdje ću napomenuti da joj je bio podvrgnut i Nikola Rubčić, jedan od dugogodišnjih tajnika Sabora. Između dvaju zasjedanja Sabora, Prezidijum Sabora je na prijedlog Javnog tužioca za grad Zagreb ukinuo zastupnički imunitet te odobrio uhićenje i pokretanje kaznenog postupka protiv njega i još dvojice zastupnika „zbog krivičnih djela protiv naroda i države“. Na sjednici 7. travnja 1949., Sabor je tu odluku Prezidijuma Sabora potvrdio, Nikolu Rubčića razriješio dužnosti, a na njegovo mjesto izabrao Stjepana Debeljaka.[891]

Na početku drugoga saziva, na sjednici 4. prosinca 1950., za predsjednika Sabora ponovno je izabran Zlatan Sremec, za potpredsjednike su izabrani Petar Dozet, Josip Šestan i Ante Vrkljan, a za tajnike Stjepan Debeljak, Nikola Jakšić i Ivo Senjanović.[892] Promjena u odnosu na prethodni mandat bilo je imenovanje Petra Dozeta umjesto Steve Zečevića. Svi izabrani, na tim su funkcijama ostali tijekom cijeloga mandata.

---

[886] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.1.2. Odluke i rezolucije. Rezolucija o izmjeni stava 1 čl. 13 Poslovnika Sabora NRH, 22. siječnja 1949., kut. 5.
[887] Čl. 14-17 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.
[888] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.2. Zapisnici sjednica Ustavotvornoga sabora. Zapisnik 2. sjednice, 29. studenoga 1946., kut. 2.
[889] Isto. 4.2.3. Drugo redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 9. prosinca 1947., kut. 7.
[890] Isto. 4.2.6. Drugo izvanredno zasjedanje. Zapisnik 7. sjednice, 22. siječnja 1949., kut. 7.
[891] Isto. 4.2.7. Peto redovno zasjedanje. Zapisnik 1. sjednice, 7. travnja 1949., kut. 7.
[892] Isto. 5.2.1. Prvo redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 4. prosinca 1950., kut. 15.

Do većih promjena u rukovodstvu Sabora došlo je u trećem sazivu. Za predsjednika Sabora izabran je dotadašnji predsjednik Vlade Vladimir Bakarić, za potpredsjednike Karlo Mrazović i Nikola Sekulić, a za tajnika Stjepan Debeljak.[893] Dotadašnji predsjednik Sabora Zlatan Sremec postao je predsjednik Republičkoga vijeća. Pored njega, rukovodeće osoblje Republičkoga vijeća činili su potpredsjednik Nikola Rački i stalni zapisničari Vlado Kobal, Stevo Radanović i Gušte Šprljan.[894] Predsjednik drugoga saborskoga doma, Vijeća proizvođača, bio je Josip Cazi, potpredsjednik Josip Čuljat, a stalni zapisničari Zdravko Ćirić, Ljiljana Đurić i Zdenko Lukšić.[895]

4.2.3. Radna tijela Sabora

O poslovima iz nadležnosti Sabor je odlučivao na sjednicama. Za pripremu prijedloga akata i izvještaja o drugim pitanjima, ustrojavao je radna tijela: odbore i komisije. Njihovo osnivanje predviđeno je ustavima svim jugoslavenskih republika (čl. 65 Ustava BiH i Hrvatske; čl. 64 Ustava Crne Gore i Srbije; čl. 63 Ustava Makedonije i Slovenije), ali je parlamentarnim institucijama ostavljeno da poslovnicima propišu detaljnije odredbe o njhovu broju, nazivima, djelokrugu i načinu rada.

U Poslovniku Sabora iz 1947., te su odredbe utvrđene u više poglavlja: poglavlje 1. sastanak narodnih zastupnika, predaja zastupničkih uvjerenja i izbor Verifikacionog odbora, čl. 1-3; poglavlje 2. rad Verifikacionog odbora, čl. 4-7; poglavlje 5. odbori, članci 16-24.

Verifikacioni odbor od 15 članova birao se na konstituirajućoj sjednici Sabora. Imao je zadatak provjeriti zastupnička uvjerenja i drugu izbornu dokumentaciju koju je dostavila Republikanska izborna komisija (kasnije Izborna komisija NRH), kao i žalbe zbog izbornih nepravilnosti. Na osnovu njegova izvještaja Sabor je ovjeravao ili poništavao zastupničke mandate. Zastupnici čiji su mandati bili ovjereni (verificirani) polagali su svečanu prisegu.[896]

U sazivu 1947. – 1950., Verifikacioni odbor bio je u istome sastavu kao i onaj Ustavotvornoga sabora. Predsjednik je bio Josip Hrnčević, a članovi Nikola Brozina, Zvonko Brkić, Pero Car, Jure Franičević, Ivan Horvat, Franjo Katalenac (ujedno je obavljao poslove tajnika odbora), Jurica Knez, Pavao Krce, Filip Lakuš, Ana Mrkoci, Adam Požgajn, Božo

[893] Ivo PERIĆ, *Hrvatski državni sabor: 1848. – 2000. Treći svezak: 1918. – 2000.*, 251.
[894] Isto, 248.
[895] Isto, 250.
[896] Čl. 3-12 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.

Rkman, Mato Sorić i Bernard Stulli.[897] Takve odredbe o radu Verifikacionoga odbora sadržavao je i Poslovnik iz prosinca 1950.[898] U sazivu 1950. – 1953., predsjednik je bio Josip Hrnčević, potpredsjednik Marko Polović, tajnica Soka Krajačić, a ostali članovi Ivo Jerinić, Živojin Jocić, Jure Jukić, Miloš Kukić, Dušan Manojlović, Mirko Prebeg, Petar Rončević, Jerko Rukavina, Ivo Sarajčić, Mate Sorić, Franjo Širola i Franjo Žmegač.[899]

Poslovnikom iz 1947. ustrojeno je pet stalnih saborskih odbora: 1. zakonodavni, 2. privredno-planski i financijski, 3. mandatno-imunitetski, 4. administrativni, 5. za molbe i žalbe. Zakonodavni te privredno-planski i financijski odbor imali su po 15 članova, a ostali po 7 članova. Birali su se odmah po izboru Predsjedništva Sabora, za cijelo mandatno razdoblje, a mogli su raditi i u vrijeme kada Sabor nije bio u zasjedanju. Članovi Vlade nisu mogli biti članovi odbora, ali su imali, zajedno s vladinim povjerenicima, pravo govora na odborskim sjednicama. Na konstituirajućoj sjednici, svaki od odbora birao je predsjednika, potpredsjednika i tajnika. Svi odbori bili su obvezni donijeti poslovnike za svoj rad. Međutim, u dostupnim arhivskim izvorima ih ne nalazim, niti u zapisnicima sjednica odbora i Sabora prvoga saziva ima naznaka da su bili doneseni.

Izbor članova stalnih saborskih odbora bio je na dnevnom redu sjednice 20. siječnja 1947.[900] Svi odbori tog su dana održali i konstituirajuće sjednice. Tijekom saziva dolazilo je do promjena u sastavu.

U Zakonodavni odbor izabrani su Dragutin Saili (predsjednik), Ivan Karner (potpredsjednik), te članovi Marko Belinić, Jakov Blažević, Tomo Čiković, Maca Gržetić, Andrija Hebrang, Božidar Maslarić, Joza Milivojević, Mile Počuča, Marko Polović, Bogoljub Rapajić, Ivan Šibl, Stanko Škare i Miloš Žanko, koji je ujedno bio i tajnik odbora.[901] Zbog preopterećenosti poslom, Mile Počuča podnio je u prosincu 1947. ostavku na članstvo u odboru, a na njegovo mjesto izabran je Giusto Massarotto.[902] Andrija Hebrang razriješen je članstva u odboru u prosincu 1948., a na njegovo mjesto imenovan je Josip Hrnčević.[903] U travnju 1949., umjesto J. Milivojevića i D. Sailija koji su postali članovi Vlade, u

[897] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 3.2. Zapisnici sjednica Ustavotvornoga sabora. Zapisnik 1. sjednice, 28. studenoga 1946., kut. 2.
[898] Čl. 3-13 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.
[899] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.2.1. Prvo redovno zasjedanje. Zapisnik 1. sjednice, 2. prosinca 1950., zapisnik 2. sjednice, 4. prosinca 1950., kut. 15.
[900] Isto. 4.2.1. Prvo izvanredno zasjedanje. Zapisnik 1. sjednice, 20. siječnja 1947., kut. 7.
[901] Isto. 4.4. Odborski izvještaji 1947. – 1950. Izvještaj o konstituiranju Zakonodavnog odbora, broj 1 od 20. siječnja 1947., kut. 7.
[902] Isto. 4.2.3. Drugo redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 9. prosinca 1947., kut. 7.
[903] Isto. 4.2.5. Četvrto redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 17. prosinca 1948., kut. 7.

Zakonodavni su odbor izabrani Ante Banina i Jovo Ugrčić.[904] Novi predsjednik odbora bio je Marko Belinić.[905]

U Privredno-planski i financijski odbor izabrani su Čedo Borčić (predsjednik), Ivan Kuzmić (potpredsjednik), te članovi Franjo Antolić, Ivan Buković koji je ujedno bio tajnik odbora, Branko Drezga, Drago Gizdić, Većeslav Holjevac, Stjepan Ivić, Bolto Jendrašic, Jure Jukić, Nikola Miljanić, Stjepan Splivalo, Mika Špiljak, Alojz Valečić i Josip Vojaček.[906] U prosincu 1947., umjesto Alojza Valečića koji je imenovan ministrom rada u Vladi, članom odbora imenovan je Tomažo Dobrić.[907] Na mjesto Josipa Vojačeka koji je podnio ostavku na zastupničku dužnost, u prosincu 1948. kao član odbora imenovan je Ivan Perkušić.[908]

U Mandatno-imunitetski odbor izabrani su Viktor Toth (predsjednik), Ivan Rumbak (potpredsjednik), te članovi Mirko Bošković, Mileva Cetušić, Ivan Čanadjija koji je ujedno bio tajnik, Vinko Vlainić i Ivan Vrgoč.[909]

U Administrativni odbor izabrani su Joža Horvat (predsjednik), Đuro Savić (potpredsjednik), te članovi Stjepan Debeljak, Petar Penić, Nikola Rački koji je ujedno bio tajnik odbora, Nikola Slatković i Marko Šeničnjak.[910]

U Odbor za molbe i žalbe izabrani su Mirko Pavleković (predsjednik), Nikola Sikirica (potpredsjednik), te članovi Franjo Antolković, Marijan Cvetković koji je ujedno bio tajnik odbora, Ivan Kranželić, Ante Raos i Franjo Smolčić.[911] Zbog preopterećenosti poslom, Franjo Smolčić je u prosincu 1947. podnio ostavku na članstvo u odboru, a na njegovo mjesto imenovan je Edvin Andrović.[912]

Poslovnikom je bilo predviđeno i osnivanje privremenih odbora. Odlukom o osnivanju utvrđivao bi se njihov djelokrug i broj čanova. Krajem prvoga mandata, odlukom Sabora od 17. svibnja 1950. osnovan je Anketni odbor za ispitivanje otkupnog sistema u NRH.[913] Do njegova osnivanja došlo je nakon što je istovrsni odbor osnovan i na saveznoj razini. Za članove tog odbora imenovani su Cvita Gilić, Bolto Jendrašic, Mile Katić-Keić, Vjekoslav

[904] Isto. 4.2.7. Peto redovno zasjedanje. Zapisnik 1. sjednice, 7. travnja 1949., kut. 7.
[905] Isto. 4.2.8. Šesto redovno zasjedanje. Zapisnik 1. sjednice, 15. listopada 1949., kut. 7.
[906] Isto. 4.4. Odborski izvještaji 1947. – 1950. Izvještaj o konstituiranju Privredno-planskog i financijskog odbora, broj 1 od 20. siječnja 1947., kut. 7.
[907] Isto. 4.2.3. Drugo redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 9. prosinca 1947., kut. 7.
[908] Isto. 4.2.5. Četvrto redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 17. prosinca 1948., kut. 7.
[909] Isto. 4.4. Odborski izvještaji 1947. – 1950. Izvještaj o konstituiranju Mandatno-imunitetnog odbora, broj 1 od 20. siječnja 1947., kut. 7.
[910] Isto. Izvještaj o konstituiranju Administrativnog odbora, broj 1 od 20. siječnja 1947., kut. 7.
[911] Isto. Izvještaj o konstituiranju Odbora za molbe i žalbe, broj 1 od 20. siječnja 1947., kut. 7.
[912] Isto. 4.2.3. Drugo redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 9. prosinca 1947., kut. 7.
[913] Odluka o izboru i zadacima Anketnog odbora za ispitivanje otkupnog sistema u NRH, NN 32/1950.

Ladavac, Mijo Novak, Branko Pađen i Ivan Perkušić. Nakon što je 27. travnja 1950. osnovan Anketni odbor Narodne skupštine FNRJ za ispitivanje sistema i stanja snabdijevanja u FNRJ, na prijedlog skupine zastupnika, Sabor je u svibnju izabrao sedam zastupnika koji su se time bavili na republičkoj razini. To su bili Stjepan Baneković, Mirko Bošković, Drago Gizdić, Rade Grković, Mirko Ivić, Vlado Juričić i Josip Mokosek.[914]

Poslovnikom je predviđeno i da predstavnici zastupničkih klubova koji imaju najmanje 5 zastupnika, osnivaju Odbor predstavnika grupa, čijim sjednicama naizmjence predsjedavaju predstavnici pojedinih zastupničkih klubova. Odbor je trebao raspravljati o pitanjima iz djelokruga saborskoga rada, kako bi bio što učinkovitiji. U izvorima je dokumentirano samo postojanje Kluba zastupnika Narodne fronte, što je i logično budući su svi zastupnici izabrani kao kandidati Narodne fronte.[915] O aktivnostima toga kluba zastupnika redovito je izvještavao *Vjesnik*.[916] Odredbe o Odboru predstavnika grupa postojale su u ranijem Poslovniku AVNOJ-a od 8. kolovoza 1945., poslovnicima Savezne skupštine i Skupštine naroda Ustavotvorne skupštine DFJ od 6. prosinca 1945., te Poslovniku Ustavotvornog sabora od 30. studenoga 1946.[917]

Izmjene u broju i sastavu stalnih odbora donio je Poslovnik Sabora iz prosinca 1950. U drugome sazivu ustrojeno je šest stalnih odbora: 1. zakonodavni, 2. za privredni plan i financije, 3. za narodnu vlast, 4. mandatno-imunitetski, 5. administrativni, 6. za molbe i žalbe. Promijenjen je naziv Privredno-planskog i financijskog odbora, a kao novi ustrojen je Odbor za narodnu vlast.

Povećan je broj članova pojedinih odbora. Zakonodavni odbor i Odbor za narodnu vlast imali su po 21 člana, Odbor za privredni plan i financije 15 članova, a ostali stalni odbori po 7 članova. Kao i ranije, članovi Vlade nisu mogli biti članovi odbora, a nova odredba bila je da članovi Predsjedništva Sabora nisu mogli biti članovi Administrativnoga odbora. Odbori su mogli osnivati pododbore, sastavljene od njegovih članova. Pododbori nisu mogli donositi odluke u ime cijeloga odbora, već mu samo podnositi izvještaj o predmetu koji

[914] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.10. Sedmo redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 17. svibnja 1950., kut. 7.; 4.7.7. Anketni odbor za ispitivanje otkupnog sistema u NRH, knj. 74, kut. 10; 4.7.8. Anketni odbor za ispitivanje sistema i stanja snabdijevaja FNRJ, kut. 10.
[915] Čl. 16-24 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.
[916] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Politička konferencija Kluba narodnih zastupnika Narodne fronte Hrvatske“, *Vjesnik*, 18. prosinca 1948.; Članak „Sjednica Kluba narodnih zastupnika“, *Vjesnik*, 17. siječnja 1951., kut. 1827.
[917] Čl. 6 i 7 Poslovnika AVNOJ-a, NN 12/1945. i SL 59/1945.; Čl. 21 Poslovnika Savezne skupštine Ustavotvorne skupštine i čl. 21 Poslovnika Skupštine naroda Ustavotvorne skupštine, NN 99/1945. i SL 98/1945.; Čl. 47 Poslovnika Ustavotvornog sabora, NN 143/1946.

im je dan u rad. Primjerice, Zakonodavni odbor imao je Poslovnički pododbor koji je u prosincu 1951. izradio prijedlog njegova poslovnika.[918]

Tim poslovnikom utvrđene su detaljnije odredbe o djelokrugu stalnih odbora i njihovu radu. I dalje je postojala mogućnost osnivanja povremenih, istražnih ili anketnih odbora. Taj poslovnik ne sadrži odredbe o Odboru predstavnika grupa.[919]

Članovi svih stalnih odbora imenovani su na sjednici Sabora 4. prosinca 1950., prema prijedlogu Kluba zastupnika Narodne fronte.[920] Istog dana održali su konstituirajuće sjednice.[921] Tijekom saziva, bilo je pojedinačnih promjena u članstvu.

U Zakonodavni odbor izabrani su Marko Belinić (predsjednik), Ivo Karner (potpredsjednik), te članovi Ante Banina, Josip Brnčić, Tomo Čiković, Tode Ćuruvija koji je ujedno bio tajnik odbora, Maca Gržetić, Josip Hrnčević, Mirko Ivić, Petar Komadina, Milutin Košarić, Miroslav Krleža, Stevo Lačan, Božidar Maslarić, Giusto Massarotto, Marko Polović, Vid Radiković, Milivoj Rukavina, Vajo Skendžić, Ivan Šibl i Jovo Ugrčić. Umjesto Božidara Maslarića koji je u travnju 1951. postao potpredsjednik Vlade, za člana odbora izabran je Milutin Baltić.[922] Zbog preopterećenosti „službenim poslom i ostalim zaduženjima“, dužnosti člana odbora u travnju 1952. razriješen je Ante Banina, a umjesto njega izabran je Rade Pribićević.[923]

U Odbor za privredni plan i financije izabrani su Slavko Komar (predsjednik), Nikola Miljanić (potpredsjednik), te članovi Drago Gizdić, Većeslav Holjevac, Bolto Jendrašic, Ivan Kuzmić, Mirko Lacković, Franjo Nefat, Šime Novosel, Ivan Radetić, Nikola Špirić, Aleksa Štrbo, Vicko Ujević, Alojz Valečić koji je ujedno bio tajnik i Vinko Vrbka. Na sjednici Sabora 27. studenoga 1951., umjesto Većeslava Holjevca i Slavka Komara, u odbor su imenovani Boris Bakrač i Josip Cazi.[924] Na četvrtoj sjednici odbora 15. ožujka 1952., prvoj nakon promjena u sastavu, Boris Bakrač izabran je za predsjednika odbora.[925]

U Odbor za narodnu vlast izabrani su Mika Špiljak (predsjednik), Dušan Dragosavac (potpredsjednik), te članovi Mileva Benzon koja je ujedno bila tajnica, Rudolf Car, Josip Đerfi, Franjo Franjčić, Beška Frntić, Marijo Golušić, Pavao Horvatić, Mario Jedrejčić, Mile

[918] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.6.2.4. Poslovnički pododbor Zakonodavnog odbora, kut. 15.
[919] Čl. 18-34 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.
[920] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.2.1. Prvo redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 4. prosinca 1950., kut. 15.
[921] Isto. 5.2.1. Prvo redovno zasjedanje. Zapisnik 3. sjednice, 4. prosinca 1950., kut. 15.
[922] Isto. 5.2.4. Treće redovno zasjedanje. Zapisnik 3. sjednice, 27. studenoga 1951., kut. 15.
[923] Isto. 5.2.6. Drugo izvanredno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 15. travnja 1952., kut. 15.
[924] Isto. 5.2.4. Treće redovno zasjedanje. Zapisnik 3. sjednice, 27. studenoga 1951., kut. 15.
[925] Isto. 5.6.3.2. Zapisnici Odbora za privredni plan i financije. Zapisnik 4. sjednice, 15. ožujka 1952., kut. 15.

Katić-Keić, Đuro Lalić, Stanko Leš, Milan Majstorović, Savo Mandić, Ivan Motika, Mirko Prebeg, Jandre Stanković, Mane Trbojević, Dina Zlatić i Pavao Žukina.

U Mandatno-imunitetski odbor izabrani su Viktor Toth (predsjednik), Mato Pataran (potpredsjednik), te članovi Barka Benić koja je ujedno bila tajnica, Marcelo Durin, Antun Frntić, Ljubomir Popović i Franjo Šalek.

U Administrativni odbor izabrani su Dragutin Plašć (predsjednik), Đuro Savić (potpredsjednik), te članovi Stjepan Fabijančić, Cvita Gilić, Tomo Nikšić, Petar Penić koji je ujedno bio tajnik i Marko Šeničnjak.

U Odbor za molbe i žalbe izabrani su Mirko Pavleković (predsjednik), Nikola Sikirica (potpredsjednik), te članovi Edvin Andrović, Stjepan Puklek koji je ujedno bio tajnik, Stanko Radovanović, Franjo Smolčić i Marica Zastavniković.

S radom su nastavila i dva anketna odbora osnovana krajem prvoga saziva. U Anketni odbor za ispitivanje otkupnog sistema u NRH izabrani su Rade Grković (predsjednik), Ivan Rehorović (potpredsjednik), te članovi Mile Adžić, Pavao Lozo, Stipe Rajko i Franjo Sertić koji je ujedno bio tajnik, a u Anketni odbor Narodne skupštine FNRJ za ispitivanje sistema i stanja snabdijevanja u FNRJ, Stjepan Baneković, Mirko Bošković, Drago Gizdić, Antun Griparić, Vlado Juričić, Mirko Lončar i Juraj Smoljak.

Na prijedlog Kluba zastupnika Narodne fronte, Sabor je 15. travnja 1952. izabrao Odbor za otkrivanje spomenika ZAVNOH-u u Topuskom u sastavu: Stjepan Debeljak, Dušan Dragosavac, Većeslav Holjevac, Božo Rkman, Zlatan Sremec, Josip Šestan i Simo Todorović.[926]

Krajem drugog saziva, u skladu s odredbama republičkoga Ustavnoga zakona i Zakona o provođenju Ustavnoga zakona iz veljače 1953., Sabor je kao stalna radna tijela izabrao Komisiju za tumačenje zakona i Komisiju za narodne odbore.[927] Te su komisije preuzele obavljanje poslova iz nadležnosti tada ukinutoga Prezidijuma Sabora. U Komisiju za tumačenje zakona izabrani su Mileva Benzon, Ivan Karner, Milan Majstorović, Ivan Motika, Mirko Prebeg, Rade Pribićević, Jerko Rukavina, Jovo Ugrčić i Dragutin Žanić. Komisija je za predsjednika najprije izabrala Radu Pribićevića, a nakon njegove smrti u svibnju te godine, za predsjednika je izabran Ivan Motika. Tajnica komisije bila je Mileva Benzon. Na upražnjeno mjesto člana komisije izabran je Šime Novosel. U Komisiju za narodne odbore izabrani su

[926] Isto. 5.2.6. Drugo izvanredno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 15. travnja 1952., kut. 15.; 5.4.9. Izvještaji Odbora za otkrivanje spomenika ZAVNOH-u u Topuskom od 14. travnja i 1. srpnja 1952., kut. 15.
[927] Odluka o izboru Komisije za tumačenje zakona i Komisije za narodne odbore, 6. veljače 1953., NN 9/1953.

Josip Cazi (predsjednik), Dušan Dragosavac, Beška Frntić koja je ujedno bila tajnica, Drago Gizdić, Mijo Novak, Stanko Radovanović, Božo Rkman i Dina Zlatić.[928]

4.2.4. Stručne službe (administracija) Sabora

U nastavku ću opisati na koji je način bilo organizirano administrativno poslovanje Sabora. Ono je bilo važno jer je omogućavalo neometano obavljanje poslova iz stručnoga djelokruga.

Administrativni odbor donio je 23. rujna 1947. Pravilnik o organizaciji administrativne službe Sabora.[929] Njime su potvrđene odredbe poslovnika prema kojima administrativnom službom rukovodi predsjednik Sabora, a uredskim radom jedan od tajnika.

Postojao je kabinet predsjednika. Za obavljanje administrativnih poslova ustrojene su tri organizacijske jedinice: 1. Administrativni odsjek, 2. Personalni odsjek i 3. Odsjek računovodstva i blagajne.

Administrativni odsjek je zaprimao i raspoređivao u rad spise, vodio evidencije o zakonskim prijedlozima, pitanjima i interpelacijama zastupnika, te odgovorima ministara, tiskao i dostavljao zastupnicima zakonske prijedloge, rezolucije, odborske izvještaje i interpelacije, brinuo o prikupljenim materijalima za dnevni red Sabora, obavljao tehničke pripreme za sjednice Sabora, rukovao izbornim aktima, te izrađivao statistiku izbora za Sabor.

U sastavu tog odsjeka bili su tehnički tajnici saborskih odbora, pismohrana Sabora, stenografski biro i biblioteka. Tehnički tajnici obavljali su administrativne poslove odbora, dostavljali zakonske prijedloge članovima odbora, pripremali materijale za odborske sjednice, obavljali tehničke pripreme za sjednice, te brinuli o dokumentaciji odbora. U okviru pismohrane („Opća arhiva Sabora“) vodila se evidencija spisa (urudžbeni zapisnik) te obavljala njihova dostava. Stenografski biro je stenografirao govore na sjednicama Sabora, odbora i pododbora po nalogu predsjednika, dešifrirao ih u stenografske bilješke, obavljao njihovu redakturu i korekturu, pripremao ih za tisak, otpremao ih po nalogu predsjednika, te čuvao njihove izvorne primjerke. Pripremao je i distribuirao druge materijale o radu Sabora za potrebe tiska i drugih ustanova, te obavljao druge poslove po nalogu predsjednika.

---

[928] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.2.8. Peto redovno zasjedanje. Zapisnik 7. sjednice, 6. veljače 1953.; zapisnik 8. sjednice, 14. rujna 1953.; zapisnik 11. sjednice, 16. rujna 1953., kut. 15.

[929] Isto. 4.7.5.1.1. Zapisnici sjednica Administrativnog odbora. Zapisnik 4. sjednice, 23. rujna 1947., kut. 8.

Te su se odredbe primjenjivale u administrativnom poslovanju Sabora tijekom prvoga saziva 1947. – 1950., ali i kasnije. Kao i ranijim, poslovnikom od 4. prosinca 1950. određeno je da predsjednik Sabora brine o učinkovitom obavljanju poslova u administrativnim službama, te da jedan od tajnika kojega on odredi, prati obavljanje administrativne službe Sabora. Poslovnikom je bilo utvrđeno da Sabor ima svoj arhiv i knjižnicu. Administrativni odbor imao je zadatak izraditi novi pravilnik o organizaciji administrativne službe Sabora. O tome je raspravljao na sjednici 15. siječnja 1951., te izabrao tročlani pododbor sa zadaćom da izradi tekst pravilnika. Međutim, donošenja tog pravilnika više se nije pojavljivalo na dnevnom redu sjednica Administrativnog odbora tog saziva.[930]

Nove odredbe nalazimo u Poslovniku Sabora trećeg saziva od 22. siječnja 1954. To je bio prvi saborski poslovnik sa opširnijim odredbama o obavljanju administrativnih poslova (poglavlje 11. Pravni savjetnik, službenici i administracija u Saboru, čl. 108-114). Potvrđene su ranije odredbe o saborskoj knjižnici i arhivu. Za obavljanje uredskih, tehničkih i drugih poslova Sabor je imao službenike kojima je rukovodio načelnik administracije. Ustrojena je jedinstvena administracija domova i svih tijela pod nadzorom predsjednika Sabora.[931]

4.2.5. Usporedba s organizacijom Narodne skupštine FNRJ

U kojoj mjeri je u opisanoj organizaciji Sabora preslikana organizacija Narodne skupštine FNRJ? Na osnovu usporedbe ustavnih i poslovničkih odredbi zaključujem da su osnovna načela organizacije Narodne skupštine FNRJ u potpunosti preslikana na organizaciju Sabora. Određene razlike kojih je bilo, posljedica su različitih nadležnosti kao dvaju najviših predstavničkih tijela.

Sabor je bio jednodomno, a Narodna skupština FNRJ dvodomno tijelo. Sastojala se od dva ravnopravna doma. Savezno vijeće birali su svi građani FNRJ i to jednog zastupnika na svakih 50 000 stanovnika. Zastupnike u Vijeće naroda, kao izraz federativnog državnog uređenja i njihove ravnomjerne zastupljenosti u najvišem predstavničkom tijelu, birale su republike (svaka po 30), AP Vojvodina (20) i Kosovsko-metohijska AO (15).[932]

---

[930] Isto. 5.6.6. Administrativni odbor 1950. – 1953., kut. 15.
[931] Usp.: Nenad BUKVIĆ, „Sustavi i osnovna obilježja uredskog poslovanja Sabora Narodne Republike Hrvatske u razdoblju od 1945. do 1963. godine, 29.-31.
[932] Čl. 52-62 Ustava FNRJ, SL 10/1946.

Prema Ustavu FNRJ iz 1946. i poslovnicima iz ožujka 1947., svako od dvaju vijeća Narodne skupštine FNRJ biralo je za cijelo mandatno razdoblje predsjednika, dva potpredsjednika i tri tajnika.[933] Tako je bilo i prema poslovnicima od 26. travnja 1948.[934] Predsjednik Saveznoga vijeća u cijelom tom razdoblju bio je Vladimir Simić, a Vijeća naroda Josip Vidmar. Ustavom FNRJ iz 1946., kao ni poslovnicima, nisu predviđene funkcije predsjednika, potpredsjednika i tajnika na razini Narodne skupštine FNRJ kao cjeline. Stoga su njezinim zajedničkim sjednicama koje je zakazivalo Predsjedništvo Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, naizmjence predsjedavali predsjednici obaju domova, a poslove tajnika također obavljali tajnici tih dvaju domova.[935] To je potvrđeno i novim poslovnikom za zajedničke sjednice Narodne skupštine FNRJ od 27. travnja 1950.[936]

Na razini Narodne skupštine FNRJ postojao je Koordinacioni odbor u koji je svako vijeće biralo jednaki broj članova. Njegova je uloga bila da posreduje između dvaju vijeća u slučaju nesuglasja oko istoga zakonskoga prijedloga.[937] Izmjenama poslovnika za zajedničke sjednice Narodne skupštine FNRJ od 23. travnja 1948., ustrojene su četiri komisije za utvrđivanje autentičnih tekstova zakona Narodne skupštine FNRJ na hrvatskom, makedonskom, slovenskom i srpskom jeziku. Svaka od komisija sastojala se od najmanje šest članova, u podjednakome broju biranih između zastupnika obaju vijeća.[938]

Poslovnikom za zajedničke sjednice od 27. travnja 1950., u njezinu drugom sazivu kao stalna radna tijela na razini Narodne skupštine FNRJ (zajednička tijela oba doma) ustrojeni su odbori za: 1. inozemne poslove, 2. narodnu obranu i 3. narodnu vlast. Birali su se za cijelo mandatno razdoblje, a radili su i u vrijeme kad Narodna skupština FNRJ nije bila u zasjedanju. Prvi se sastojao od 40 do 60, drugi od 30 do 40, a treći od 42 člana. U svakome od njih morao je biti jednak broj članova obaju vijeća. I u tom su mandatu postojale komisije za utvrđivanje autentičnih tekstova zakona, sastavljene od po najmanje 6 članova.

---

[933] Čl. 59 Ustava FNRJ, SL 10/1946.; Čl. 1 Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ i Poslovnika Vijeća naroda narodne skupštine FNRJ, SL 85/1947.
[934] Čl. 9 Poslovnika Saveznog vijeća i Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 52/1948.
[935] Čl. 61 Ustava FNRJ, SL 10/1946.; Poslovnik Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda, SL 85/1947.
[936] Čl. 6 Poslovnika Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda, SL 35/1950.
[937] Čl. 64 Ustava FNRJ, NN 10/1946.; Čl. 14 Poslovnika Saveznog vijeća i Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 85/1947.
[938] Izmjene i dopune Poslovnika Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda, SL 40/1948.

Pored toga, poslovnikom je predviđeno osnivanje istražnih i anketnih odbora Narodne skupštine FNRJ.[939] Tako je na drugoj zajedničkoj sjednici prvog redovnog zasjedanja drugog saziva, održanoj 27. travnja 1950., donijeta odluka o osnivanju Anketnog odbora Narodne skupštine FNRJ za ispitivanje sistema i stanja snabdijevanja u FNRJ. Odbor je imao 16 članova, po osam iz svakog od dvaju vijeća, na način da iz svake republike i autonomne jedinice u odboru budu po dva člana.[940] Na toj sjednici osnovan je i Anketni odbor za ispitivanje otkupnog sistema u FNRJ. Prema odluci o izboru, činilo ga je 16 zastupnika.[941]

U skladu sa saveznim Ustavnim zakonom i Zakonom o provedbi Ustavnog zakona od 13. siječnja 1953., dotadašnji stalni odbori Saveznog vijeća i Vijeća naroda, kao i zajednički stalni odbori tih vijeća (odbori Narodne skupštine FNRJ) nastavili su s radom u istom sastavu do raspuštanja Narodne skupštine FNRJ. Pored toga, Narodna je skupština imala obvezu izabrati stalnu Komisiju za tumačenje zakona.[942] Izabrana je dan kasnije, 14. siječnja 1953., na 24. zajedničkoj sjednici obaju vijeća.[943] Predsjednik komisije bio je Maks Šnuderl, a tajnik Rista Antunović. Da je komisija odmah započela s radom, potvrđuje Poslovnik o njezinu radu objavljen u *Službenome listu* od 8. travnja 1953., te odluka Narodne skupštine FNRJ o potvrdi obaveznih tumačenja koja je ta Komisija donijela između 14. siječnja i 18. svibnja 1953.[944] Prije raspuštanja 10. rujna 1953., Narodna je skupština FNRJ rezolucijom od 22. svibnja 1953. osnovala Komisiju za reformu škola općeg obrazovanja.[945]

Prema poslovnicima iz 1947., svako od vijeća na prvoj je sjednici biralo Verifikacioni odbor od 21 člana.[946] Novim poslovnicima iz 1948., utvrđeno je da verifikacioni odbori imaju po 11 članova.[947]

Vijeća su imala po pet stalnih odbora: 1. zakonodavni, 2. za privredni plan i financije, 3. mandatno-imunitetni, 4. administrativni, 5. za molbe i žalbe. Mogla su osnivati i posebne

---

[939] Čl. 17-30 Poslovnika Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda, SL 35/1950.
[940] Odluka o osnivanju Anketnog odbora Narodne skupštine FNRJ za ispitivanje sistema i stanja snabdjevanja u FNRJ, SL 37/1950.
[941] Odluka o izboru i zadacima Anketnog odbora za ispitivanje otkupnog sistema u FNRJ, SL 37/1950.
[942] Čl. 2 i 4 Zakona o provedbi Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, SL 3/1953.
[943] Zapisnik 24. zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ održane na 6. redovnom zasjedanju (drugog saziva) 14. siječnja 1953. u Beogradu, SL 7/1953.
[944] Poslovnik Komisije za tumačenje zakona, SL 16/1953.; Odluka Narodne skupštine FNRJ o potvrdi obaveznih tumačenja Komisije za tumačenje zakona donesenih od 14. siječnja 1953. do 18. svibnja 1953., SL 23/1953.
[945] Odluka Narodne skupštine FNRJ o raspuštanju, SL 42/1953.
[946] Čl. 55-58 Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ i čl. 55-57 Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 85/1947. Tu je postojala, ujedno i jedina sadržajna razlika između dvaju poslovnika. Poslovnik Vijeća naroda nije sadržavao čl. 57 Poslovnika Saveznog vijeća s odredbama o poništenju zastupničkoga mandata zbog nedostatka uvjeta za uživanje biračkoga prava ili izborne nepravilnosti.
[947] Čl. 3 Poslovnika Saveznog vijeća i Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 52/1948.

(„naročite“), te posebne istražne i anketne odbore. Zakonodavni odbor imao je 21 člana, Odbor za privredni plan i financije 15, a ostali po 7 članova. Uz članove, biralo se za zakonodavni odbor 7 zamjenika, za odbor za privredni plan i finacije 5, a za ostale odbore po 3 zamjenika. Svaki od odbora birao je predsjednika, potpredsjednika i tajnika, te trebao donijeti svoj poslovnik. Odbori su mogli raditi i u vrijeme kada vijeća nisu bili u zasjedanju. Mogli su osnivati svoje pododbore. Članovi Vlade FNRJ nisu mogli biti članovi odbora.[948]

Poslovnicima od 26. travnja 1948., uz ranijih pet, kao šesti stalni odbor obaju vijeća ustrojen je Odbor za inozemne poslove. Sastojao se od 15 članova, a raspravljao je o vanjskoj politici, ratifikaciji međunarodnih ugovora koji se podnose Narodnoj skupštini FNRJ na odobrenje te drugim pitanjima u vezi odnosa FNRJ s drugim državama.[949] Nakon što je 27. travnja 1950. Odbor za inozemne poslove ustrojen kao jedno od stalnih radnih tijela na razini Narodne skupštine FNRJ, takvi odbori nisu više postojali u vijećima, te su ona ponovno imala pet stalnih odbora. U odnosu na prethodno razdoblje, broj članova Odbora za privredni plan povećan je na 21, a promijenjen je i broj zamjenika članova odbora. Za Zakonodavni odbor i Odbor za privredni plan i financije biralo se po 5, a za ostale odbore po 3 zamjenika.[950]

4.3. Saborski zastupnici

U ovom poglavlju opisao sam dobnu, spolnu, nacionalnu, obrazovnu i socijalnu (socijalno porijeklo i zanimanje), te političku strukturu saborskih zastupnika dvaju saziva. Opisao sam i njihova prava i obveze te analizirao u kojoj su mjeri istovremeno bili zastupljeni u radu Narodne skupštine FNRJ.

Osnovni izvor za takvu analizu bili su zastupnički dosjei, vođeni za sve zastupnike oba saziva. Dosje zastupnika u pravilu sadrži karton zastupnika, matični list s osnovnim podatcima i životopisom, uvjerenje kotarske izborne komisije o izboru, te potpisanu i ovjerenu zastupničku prisegu. U dosjee su odlagane molbe za dopust, rješenja o visini naknada putnih troškova, rješenja o stalnim mjesečnim nagradama, zahtjevi za priznavanje prava na mirovinu, nepreuzete zastupničke legitimacije, kao i odluke o ukidanju zastupničkog

[948] Čl. 14-25 Poslovnika Saveznog vijeća i Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 85/1947.
[949] Čl. 40 i 44 Poslovnika Saveznog vijeća i Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 52/1948.
[950] Čl. 1-7 Izmjena i dopuna Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948. i Izmjena i dopuna Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., SL 36/1950. U tom broju *Službenoga lista* objavljeni su pročišćeni tekstovi oba poslovnika. Vidjeti i: Ispravak Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948. sa izmjenama i dopunama od 26. travnja 1950., SL 40/1950.

imuniteta te pokretanju kaznenog postupka. Za zastupnike koji su tu dužnost obavljali u više mandata, postoji više zastupničkih dosjea, odnosno za svaki od saziva u koji su izabrani.

U tim dokumentima nalaze se podatci o datumu i mjestu rođenja, državljanstvu, narodnosti, mjestu stalnoga boravka, obrazovanju, zanimanju (do 10. travnja 1941. i u vrijeme zastupničkog mandata), kotaru u kojem je izabran, te zamjeniku za zastupničku dužnost i njegovu zanimanju. Treba naglasiti da su se na dokumentima upisivali podatci o zanimanju do 10. travnja 1941. kada je proglašena Nezavisna Država Hrvatska (NDH), a ne – kako bi bilo za očekivati – do 6. travnja 1941. kada je napadom država Osovine započeo rat i okupacija Kraljevine Jugoslavije. Bilježeni su i podatci o odlikovanjima, poznavanju stranih jezika, te pisanju i objavljivanju publikacija ili priloga u tisku. Na obrascu matičnog lista predviđen je poseban prostor za životopis. Uz to je navedena posebna uputa, prema kojoj treba „u biografiju unijeti zanimanje i imovno stanje roditelja, ukratko svoje školovanje i život prije okupacije, a iscrpnije život i rad za vrijeme okupacije, kao i poslije oslobođenja“. U manjem broju slučajeva, dosjei su necjeloviti, bez kartona zastupnika ili matičnog lista. U takvim slučajevima, potrebne podatke tražio sam u drugim izvorima. Gdje to nisam uspio, navodim broj odnosno postotak zastupnika za koji mi je podatak nepoznat.[951]

U strukturu zastupnika prvoga saziva uključio sam ukupno 191 zastupnika: 176 izabranih u studenome 1946. na izborima za Ustavotvorni sabor i 15 naknadno izabranih u studenome 1947. na području Istre, Rijeke, Zadra i Lastova. Struktura drugoga saziva obuhvaća 250 zastupnika izabranih na izborima u studenome 1950. Za oba saziva, analiza je rađena prema podatcima koji su odgovarali stanju prilikom potvrde (verifikacije) zastupničkih mandata, odnosno početka saziva. Naime, tijekom oba saziva bilo je slučajeva da su zastupničku dužnost preuzimali zamjenici uslijed smrti ili ostavke izabranih zastupnika. Time je dolazilo do promjene pojedinačnih parametara, ali oni nisu u bitnome mijenjali ukupnu sliku strukture. Takve pojedinačne promjene tijekom saziva naznačio sam u popisima zastupnika po sazivima u prilozima na kraju rada (prilog 6.4.).

4.3.1. Dobna struktura

Prosječna starost stanovništva Jugoslavije je 1948. bila 28,3 godine, a očekivana dužina života 51 godinu (vjerojatna starost koju će doživjeti dijete rođeno te godine). Starosna

[951] Usp.: Nenad BUKVIĆ, *Sabor Socijalističke Republike Hrvatske 1945. – 1982.: sumarni inventar*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2012., 243.-244. i 387., URL: http://arhinet.arhiv.hr/_Pages/PdfFile.aspx?Id=3103.

struktura stanovništva za tu godinu pokazivala je da je do 19 godina starosti bilo 43,5%, od 20 do 50 godina starosti 47,9%, a od 60 i više godina starosti 8,7% stanovništva.[952]

Prema dosadašnjim istraživanjima, u strukturama nove revolucionarne vlasti, rukovodeće uloge i položaje preuzeli su mladi ljudi, koji su se nametnuli srednjoj i starijoj generaciji. To je obilježje bilo prisutno na svim razinama vlasti, od radnih organizacija i seoskih narodnih odbora do ministara i članova centralnih političkih foruma. Prema D. Bilandžiću, većina rukovodeće generacije bila je u dobi od 15/16 do 30 godina.[953]

U odnosu na to, kakva obilježja pokazuje dobna struktura saborskih zastupnika?

U prvome sazivu, nešto više od polovice zastupnika (njih 105 ili 55 %) u godini u kojoj su izabrani, bilo je mlađe od 40 godina. Mlađih od 30 godina bilo je 36 (18,8%). Nešto manji broj (njih 77 ili 40,31 %) bili su stariji od 40, a mlađi od 60 godina. Starije od 60 godina bilo je ukupno 9 zastupnika, od čega su starija od 70 godina bila tri zastupnika. Najmlađi zastupnici bili su Zdravko Ćirić (rođ. 1925.) i Ante Maštrović (rođ. 1924.), a najstarija trojica bili su Svetozar Ritig (rođ. 1873.), Antun Babić Tuna (rođ. 1875.) i Vladimir Nazor (rođ. 1876.), koji je umro tijekom mandata, 19. lipnja 1949.

Slične odnose pokazuje i dobna struktura zastupnika drugoga saziva. U godini u kojoj su izabrani, mlađih od 40 godina bilo je 130 zastupnika ili 52%. Pritom je mlađih od 30 bilo 27 ili 10,8%. Starijih od 40, a mlađih od 60 godina bilo je 103 ili 41,2%. Starijih od 60 godina bilo je 14 zastupnika, a od 70 njih troje. U odnosu na prethodni, taj je saziv po dobi bio stariji. To dijelom objašnjava i činjenica da je većina zastupnika iz prvoga ponovno izabrana u drugi saziv, svi tada četiri godine stariji. Ponovno je izabrano 127 od 191 zastupnika prvoga saziva ili 66,5% njih. Za razliku od prethodnog gdje ih je bilo pet, u drugom sazivu nije bilo niti jednog zastupnika mlađeg od 25 godina. Ante Maštrović i u tom je sazivu bio najmlađi, zajedno sa Marcelom Durinom, obojica rođeni 1924. Najstariji zastupnici i u tom su sazivu bili Svetozar Ritig i Antun Babić Tuna. Uz njih, stariji od 70 godina prilikom izbora bio je Ivan Granđa (rođ. 1879.) koji je umro prije isteka mandata, 31. ožujka 1953.

Kao što sam već opisao, ustavom i izbornim zakonima, aktivno i pasivno biračko pravo u pravilu su imale osobe s navršenih 18 godina starosti. Iznimku su činili sudionici partizanskoga rata koji su to pravo imali neovisno o godinama starosti, tj. i ako su bili mlađi od 18 godina.[954] Ustavom FNRJ utvrđeno je da sve osobe mlađe od 18 godina koje su bile

[952] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 424.
[953] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 215.
[954] Čl. 3 Zakona o biračkim spiskovima, NN 11/1945. i SL 59/1945.; Čl. 3 Zakona o potvrdi i izmjenama Zakona o biračkim spiskovima, SL 58/1946.

uvedene u biračke popise za izbore za Ustavotvornu skupštinu DFJ zadržavaju stečeno izborno pravo.[955] U prvom i drugom sazivu Sabora nije bilo zastupnika te dobi.

Detaljnija struktura po dobnim skupinama za oba saziva, prikazana je u tabeli u nastavku. Navedeni su i podatci o udjelu tih dobnih skupina u ukupnom stanovništvu Hrvatske prema popisima stanovništva iz 1948. i 1953.

Tabela 15: Dobna struktura zastupnika saziva Sabora 1947. – 1953.[956]

Dob (starost)	Saziv 1947. – 1950.		Saziv 1950. – 1953.		Udio u stanovništvu Hrvatske (%)	
	Broj zastupnika	%	Broj zastupnika	%	1948.	1953.
20 – 29	36	18,85	27	10,8	15,87	18,00
30 – 39	69	36,13	103	41,2	13,05	11,5
40 – 49	49	25,65	61	24,4	13,09	13,6
50 – 59	28	14,66	42	16,8	8,64	9,9
60 – 69	6	3,14	14	5,6	6,23	6,2
70 – 79	3	1,57	3	1,2	2,95	3,3
Ukupno	**191**	**100,00**	**250**	**100,00**	**59,83**	**62,5**

4.3.2. Spolna struktura

Među temeljnim vrijednosnim principima komunističke ideologije bili su i oni o jednakosti oba spola.[957] Između dvaju ratova, strategija KPJ u radu sa ženama bila je usmjerena na njihovo neposredno uključivanje u različite organizacije radničkoga pokreta.

Kao autonomna, organizirana snaga postaju vidljive od 1935., kada se uključuju u rad tadašnjih, ekskluzivno ženskih građanskih organizacija.[958] Tijekom 1941. počinju se formirati organizacije Antifašističke fronte žena (dalje: AFŽ) u obliku inicijativnih odbora. Tako je ujesen te godine u Zagrebu osnovan Inicijativni odbor AFŽ-a za Hrvatsku. Prva zemaljska konferencija AFŽ-a Jugoslavije održana je 6. prosinca 1942. u Bosanskom Petrovcu, a Prva konferencija AFŽ-a Hrvatske od 11. do 13. lipnja 1943. u Otočcu i Prozoru. Tada su izabrani

[955] Čl. 137 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[956] Podatci o udjelu dobnih skupina u ukupnom stanovništvu Hrvatske prema popisima stanovništva iz 1948. i 1953., preuzeti su iz: *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga II. Stanovništvo po starosti i polu*, Savezni zavod za statistiku i evidenciju, Beograd, 1951., XV., 8.; *Popis stanovništva 1953. Knjiga I. Vitalna i etnička obeležja. Konačni rezultati za FNRJ i narodne republike*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1959., LII.-LIII.
[957] Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ, „Vrijednosni principi novoga pravnog poretka u narodnooslobodilačkoj borbi na području Hrvatske 1941-1945. godine“, 21.-24.
[958] Lydija SKLEVICKY, „Organizirana djelatnost žena Hrvatske za vrijeme narodnooslobodilačke borbe 1941-1945.“, 89.

Glavni odbor i Izvršni odbor AFŽ-a Hrvatske.[959] Organizacije AFŽ-a sudjelovale su u ratu u „pozadini“, brinući o higijeni, prehrani, obradi zemlje, djeci, bolesnicima i ranjenicima. Održavale su kulturne priredbe, tečajeve opismenjavanja, izrađivale odjeću, obavljale kurirsku službu, propagandni, obavještajni, sabotažni i drugi ilegalni rad, a mnoge su izravno sudjelovale u borbama.[960] U partizanskim jedinicama koje su 1945. službeno brojale 800 000 vojnika, ratovalo je oko 100 000 partizanki, od kojih je svaka četvrta poginula.[961]

Nakon Prvog kongresa AFŽ-a Jugoslavije (Beograd, 17. – 19. lipnja 1945.), u Zagrebu je od 21. do 23. srpnja 1945. održan i Prvi kongres AFŽ-a Hrvatske na kojem su utvrđene smjernice za daljnji rad te masovne društveno-političke organizacije u poslijeratnome razdoblju. Organizacija je radila na političkoj mobilizaciji i aktivizaciji žena na svim područjima djelatnosti, od tumačenja novostečenih prava do sudjelovanja u poslijeratnoj obnovi zemlje. U suradnji s tijelima vlasti, brinula je o pitanjima svakodnevnoga života: socijalna i zdravstvena zaštita žena; pomoć zaposlenim majkama; pomoć invalidima, ranjenima i ratnoj siročadi; zbrinjavanje djece putem dječkih domova, vrtića i škola; edukacija žena kroz tečajeve i predavanja iz zdravstvenih, odgojnih, domaćinskih i drugih područja.

Od Trećeg kongresa AFŽ-a Jugoslavije 28. – 29. listopada 1950., dolazi do promjena u organizaciji i djelatnosti AFŽ-a, čije organizacije postaju sekcije Narodne fronte. Politički rad sa ženama odvijao se preko Narodne fronte, dok se samostalni rad AFŽ-a, u suradnji s tijelima vlasti i drugim organizacijama, usmjerio na rješavanje pitanja neposredno vezanih uz život i rad žena. Na Četvrtom kongresu AFŽ-a Jugoslavije od 26. do 28. rujna 1953., AFŽ je kao posebna ženska organizacija ukinut. Kao društvena organizacija za rješavanje pitanja od posebnog interesa žena, tada je osnovan Savez ženskih društava Jugoslavije, dok se je sva ostala društvena i politička djelatnost nastavila odvijati preko Socijalističkog saveza radnoga naroda Jugoslavije (SSRNJ). Savezi ženskih društava osnivaju se potom i na republičkim razinama, pa tako i u Hrvatskoj.[962]

---

[959] Tijekom djelovanja (1943. – 1990.) organizacija je više puta mijenjala ime: Antifašistička fronta žena Hrvatske (1943. – 1953.), Savez ženskih društava Hrvatske (1953. – 1961.), Konferencija za društvenu aktivnost žena Hrvatske (1961. – 1975.), Savjet za pitanja društvenog položaja žene (1975. – 1979.), Konferencija za aktivnost i ulogu žene u društvenom razvoju (1979. – 1985.), te Konferencija za društveni položaj žene i porodice (1985. – 1990.). Vidjeti opširnije: Mario FABEKOVEC, „Konferencija za društvenu aktivnost žena Hrvatske“, URL: http://arhinetmaster.arhiv.hr/_Generated/Pages/Stvaratelji.BasicDetails.aspx?ItemId=8465.

[960] Mario FABEKOVEC, *Antifašistička fronta žena Hrvatske 1943-1945.: analitički inventar*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2006., 3.-4., URL: http://arhinet.arhiv.hr/_Pages/PdfFile.aspx?Id=900.

[961] Ivana PANTELIĆ, *Partizanke kao građanke: društvena emancipacija partizanski u Srbiji 1945 – 1953.*, Institut za savremenu istoriju – Evoluta, Beograd, 2011., 11.

[962] Opširnije: Mario FABEKOVEC, *Konferencija za društvenu aktivnost žena Hrvatske 1945-1990: sumarni inventar*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2005., 7.-11.,
URL: http://arhinetmaster.arhiv.hr/_Pages/PdfFile.aspx?Id=606.

Paralelno s praktičnim uključivanjem žena u društveno i političko djelovanje, radilo se i na njihovu pravnom izjednačavanju, kroz ugrađivanje odgovarajućih odredbi o njihovim pravima i jednakosti s muškarcima u tadašnje revolucionarne propise. Tako odredbu da „žene uživaju sva prava jednako kao i muškarci“ nalazimo sadržanu u Deklaraciji o osnovnim pravima naroda i građana Demokratske Hrvatske sa Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a.[963] U skladu s tim načelima sastavljena su i Uputstva za vođenje matičnih knjiga Odjela pravosuđa ZAVNOH-a iz lipnja 1944. U čl. 11 tih Upustava, deklarirano je sljedeće:

> Među tekovine NOB-e spada i to, da je narod tokom borbe izvojevao punu ravnopravnost žene i muškarca. Prema tome u našoj državi nema više nikakvih ograničenja za ženu, niti je žena podložna muškarcu kao biće nižeg reda kako u pogledu odnosa prema državi. U javnom pogledu, tako i u pogledu odnosa prema ostalim građanima, u privatno-pravnom pogledu. (...) Žena u borbi je dokazala svoje puno osposobljenje za sve, pa i najteže pozive i poslove u društvu.[964]

Načelo jednakosti oba spola, te jamstvo svih osobnih i političkih prava žena, dobili su najvišu pravnu potvrdu odredbama saveznoga i republičkoga ustava.[965] U načelnoj raspravi o nacrtu Ustava NRH, saborska zastupnica Maca Gržetić to je komentirala na sljedeći način:

> To pravo nije nam nitko poklonio, to pravo su žene izvojevale u sklopu svih ostalih tekovina narodno-oslobodilačke borbe zajedno sa cijelim narodom. Zato su žene duboko zahvalne Komunističkoj partiji u čijem je programu uklesana sloboda i ravnopravnost žena, a što se moglo ostvariti jedino pod njenim čvrstim i mudrim rukovodstvom. Ta ravnopravnost unijeta je u program Narodne fronte i ozakonjena našim Ustavom.[966]

Ta su prava žena uključivala i biračko (aktivno i pasivno) pravo. Prvi opći dokumenti doneseni u ratu koji im daju biračko pravo bili su tzv. Fočanski propisi iz veljače 1942. Riječ je o dva dokumenta o organizaciji rada NOO-a (*Zadaci i ustrojstvo narodnooslobodilačkih odbora*, *Objašnjenja i uputstva za rad narodnooslobodilačkih odbora u oslobođenim krajevima*) kojima je predviđeno pravo žena da biraju i budu birane u tadašnja tijela revolucionarne vlasti.[967] Na prvo zasjedanje ZAVNOH-a bilo je delegirano 11 vijećnica, na

---

[963] Točka 3 Deklaracije o osnovnim pravima naroda i građana Demokratske Hrvatske, NN 2/1945.
[964] *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, 84.
[965] Čl. 23 i 24 Ustava FNRJ, SL 10/1946.; Čl. 24 i 25 Ustava NRH, NN 7/1947.
[966] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 145.
[967] Ivana PANTELIĆ, *Partizanke kao građanke: društvena emancipacija partizanski u Srbiji 1945 – 1953*., 37.; Hodimir SIROTKOVIĆ, *ZAVNOH*, 27.-28.

drugo 15, na treće 14, a na četvrto njih 13. Na zasjedanju Narodnog sabora Hrvatske također je sudjelovalo njih 13.

Odredbe o biračkom pravu žena sadrži savezni Zakon o biračkim spiskovima od 10. kolovoza 1945., te savezni i republički izborni zakoni.[968] Na osnovu njih, izbori za Ustavotvornu skupštinu DFJ 1945. i kasniji izbori za Ustavotvorni sabor iz studenoga 1946., bili su prvi parlamentarni izbori održani u Hrvatskoj na kojima su žene ne samo glasovale, već se i natjecale za participaciju u radu formalno najviših političkih tijela vlasti.

Kakva je bila zastupljenost žena u Saboru? Na izborima za Ustavotvorni sabor bilo je kandidirano 18 žena. Od toga, izabrano je njih 7. To su bile Anka Berus, Mileva Cetušić, Cvita Gilić, Maca Gržetić, Milka Kufrin, Ana Mrkoci (Brlečić) i Kata Pejnović. Na dopunskim izborima 1947., izabrana je Dina Zlatić, ujedno jedina kandidatkinja na tim izborima. Prema tome, u prvom sazivu Sabora od 191 zastupnika bilo je svega 8 žena (4,18%). Na izborima 1950., za drugi saziv Sabora (1950. – 1953.), kandidirano je i izabrano 12 zastupnica (4,8%). To su bile Barka Benić (rođ. Tomac), Mileva Benzon, Anka Berus, Beška Frntić, Cvita Gilić, Maca Gržetić, Soka Krajačić, Milka Kufrin, Kata Pejnović, Ruža Slezak, Marica Zastavniković i Dina Zlatić. Podatci za oba saziva navedeni su u tabeli u nastavku. Usporedbe radi, navedeni su i podatci o udjelu muškaraca i žena u ukupnom stanovništvu Hrvatske prema popisima stanovništva iz 1948. i 1953.

Tabela 16: Spolna struktura zastupnika Sabora 1947. – 1953.[969]

	Saziv 1947. – 1950.		**Saziv 1950. – 1953.**			**Udio u stanovništvu Hrvatske (%)**	
	Broj	**%**	**Broj**	**%**		**1948.**	**1953.**
Zastupnici (M)	183	95,8	238	95,2	Muškarci (M)	46,82	47,27
Zastupnice (Ž)	8	4,2	12	4,8	Žene (Ž)	53,18	52,73
Ukupno	**191**	**100,00**	**250**	**100,00**	**Ukupno**	**100,00**	**100,00**

U prvu Narodnu vladu Hrvatske 14. travnja 1945., kao jedina žena imenovana je Anka Berus, na funkciju ministrice financija. Uz nju, u Vladi je kasnije bila i Dina Zlatić, najprije kao ministrica komunalnih poslova, a zatim kao ministrica bez resora. Članice

[968] Čl. 3 Zakona o biračkim spiskovima, NN 11/1945., SL 59/1945. i SL 58/1946.

[969] Podatci o udjelu muškaraca i žena u stanovništvu Hrvatske prema popisima stanovništva iz 1948. i 1953., preuzeti su iz: *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga II. Stanovništvo po starosti i polu*, Savezni zavod za statistiku i evidenciju, Beograd, 1951., 8.; *Popis stanovništva 1953. Knjiga I. Vitalna i etnička obeležja. Konačni rezultati za FNRJ i narodne republike*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1959., LII.-LIII., 2.-5.; Usp. i: *Popis stanovništva 1953. Knjiga II. Ekonomska obeležja stanovništva. Konačni rezultati za FNRJ i narodne republike*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1960., XLIII.; K. ŠIMEK-ŠKODA, „Popis stanovništva NRH godine 1953.“, *Hrvatski geografski glasnik*, 14-15/1953., br. 1, 133.

Predsjedništva/Prezidijuma Sabora bile su Maca Gržetić i Kata Pejnović, koja je od svibnja 1950. ujedno bila i njegova potpredsjednica.[970] Slična zastupljenost žena bila je i u najvišim partijskim tijelima. Primjerice, od 57 članova CK KPH izabranih na Drugom kongresu KPH 1948., njih 6 bile su žene: Anka Berus, Maca Gržetić, Soka Krajačić, Milka Kufrin, Kata Pejnović i Dina Zlatić. Anka Berus pritom je izabrana i u Politbiro CK KPH.[971]

U Ustavotvornoj skupštini DFJ/Narodnoj skupštini FNRJ 1945. – 1953., zastupljenost žena bila je sljedeća. U Saveznoj skupštini Ustavotvorne skupštine DFJ izabranoj 11. studenoga 1945. činile su 2,6% (9 od 349 zastupničkih mjesta). Nakon dopunskih izbora u studenome 1947., u tada Saveznom vijeću Narodne skupštine FNRJ taj se udio povećao na 2,8% (10 od 362 zastupnička mjesta). U Skupštini naroda Ustavotvorne skupštine DFJ/Vijeću naroda Narodne skupštine FNRJ 1945. – 1950., činile su 6,3% (11 od 175 zastupničkih mjesta). U sazivu Narodne skupštine FNRJ 1950. – 1953., udio žena u Saveznom vijeću bio je 3,2% (13 od 405 zastupničkih mjesta), a u Vijeću naroda 8,4% (18 od 215 zastupničkih mjesta).[972]

Unatoč formalnome deklariranju ravnopravnosti obaju spolova, te potrebe participiranja žena u političkom životu s obzirom na njihove doprinose u ratu, njihova stvarna zastupljenost bila je mala. Kako zaključuje K. Spehnjak, uzrok tome velikim su dijelom bile dotadašnje običajne vrijednosti koje ženama nisu davale prostora u političkome djelovanju. Izvori pokazuju da znatan broj komunista nije odobravao politički angažman svojih supruga, te se događalo da su one odbijale takve funkcije na njihov izričit zahtjev. Istodobno, mnogi su članovi partije imali podcjenjivački odnos prema ženama na sličnim funkcijama, a osobito prema onima koje su se kandidirale za iste ili više funkcije.[973]

O tim se problemima govorilo i na sastancima partijskih tijela. Govoreći o sastavu kotarskih i gradskih komiteta, Antun Biber je na sjednici Politbiroa CK KPH 2. prosinca 1949. govorio kako se „kod uzdizanja žena za rukovodeća mjesta još uvijek sektaši“. Ukazao je i na praksu da se žene, ako se i biraju u komitete, redovito zadužuju za poslove iz djelokruga AFŽ-a, a rijetko za one iz drugih sektora, kao što je primjerice privreda.[974] Na sjednici Politbiroa CK KPH 1. ožujka 1950., Soka Krajačić podnijela je izvještaj o radu i

---

[970] Odluka o njezinu postavljanju na mjesto potpredsjednice najprije je donijeta na sjednici Politbiroa CK KPH 3. svibnja 1950. Usp.: *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 351.-352.

[971] HR-HDA-1220. CK SKH. Plenumi. Zapisnik prve plenarne sjednice CK KPH 25. studenoga 1948., kut. 1.

[972] *Women in Parliaments 1945 – 1995: Worldwide Statistical Survey*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1995., 269., URL: http://www.ipu.org/PDF/publications/women45-95_en.pdf

[973] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 259.-260.

[974] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 283.

problemima organizacije AFŽ-a, govoreći o zanemarivanju tog segmenta u komitetima i osnovnim partijskim organizacijama.[975]

Takav odnos prema ženama posebno je bio izražen na nižim razinama vlasti. Na lokalnim izborima 1950. i 1952. neki kandidati odbili su biti protukandidati ženama, smatrajući poraznim ako bi od njih izgubili.[976] U analizi izbora za narodne odbore općina, kotareva i gradova održanih 7. i 14. prosinca 1952., koju je sastavila Komisija za narodnu vlast pri CK KPH, posebno je naglašen „konzervativno reakcionarni odnos i stav prema ženama" prisutan u frontovskim organizacijama i organizacijama SKH. U analizi je navedena i sljedeća ocjena stanja:

> Još uvijek vlada shvatanje o manjevrijednosti žena, koje je našlo svog odraza i kod kandidiranja za narodne odbore, shvatanje da je ženin poziv kuhinja i djeca i da ona nije sposobna za društveno-javne funkcije. Po tome shvatanju je mali broj žena kandidiran za narodne odbore. Međutim, izbori su pokazali, da su žene u velikom procentu izašle na izbore i da ih nisu uspjeli pokolebati razni klerikalno-reakcionarni elementi i iskoristiti za svoje ciljeve. Žene su procentualno bolje glasale nego muškarci.[977]

Dopisom od 10. listopada 1952., Zavod za statistiku i evidenciju Privrednog savjeta NRH dostavio je Savjetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH podatke o zastupljenosti žena odbornica kotarskih i gradskih narodnih odbora na području Hrvatske. Iako podatci nisu cjeloviti, oni, ističe se u izvještaju, potvrđuju zaključke CK KPH o znatnom opadanju broja žena u tijelima narodnih odbora 1952. u odnosu na stanje kakvo je bilo 1949. Na osnovu prikupljenih podataka izračunat je prosjek za Hrvatsku prema kojem je broj žena odbornica u kotarskim narodnim odborima u tom razdoblju smanjen za 19%, a u gradskim odborima za 9,7%.

Podatci, pojedinačno po kotarskim odnosno gradskim narodnim odborima, navedeni su u tabeli u nastavku. Kosom crtom (/) označeni su kotarski odnosno gradski narodni odbori za koje prilikom sastavljanja izvještaja podatci nisu bili poznati. Usporedbe radi, za svaki kotar, odnosno grad, dodao sam podatke o udjelu žena u njegovu stalnu stanovništvu, prema popisu iz 1948.

---

[975] Isto, 316.-317.
[976] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 260.
[977] *Zapisnici Izvršnoga komiteta Centralnoga komiteta Saveza komunista Hrvatske 1952-1954. Svezak 3*, 55.

Tabela 17: Zastupljenost žena u kotarskim i gradskim narodnim odborima 1949. i 1952.[978]

Kotar / grad	% žena u NO		% žena u stanovništvu 1948.	Kotar / grad	% žena		% žena u stanovništvu 1948.
	1949.	1952.			1949.	1952.	
Beli Manastir	6	6	53,19	Orahovica	6	1	52,73
Benkovac	2	3	51,62	Osijek	10	4	53,41
Bjelovar	16	4	53,82	Otočac	4	10	54,28
Brač	19	8	55,14	Pakrac	5	2	53,94
Brinje	14	6	52,49	Pazin	5	0	52,12
Buzet	/	4	51,18	Perušić	16	8	54,82
Cres – Lošinj	/	/	57,32	Petrinja	8	4	55,62
Crikvenica	14	7	58,66	Podravska Slatina	0	0	53,29
Čakovec	11	2	51,05	Poreč	3	8	50,29
Čazma	2	2	53,09	Pregrada	/	/	50,88
Daruvar	2	2	53,19	Prelog	10	10	50,79
Delnice	10	/	53,50	Pula	7	7	52,85
Donja Stubica	5	2	51,67	Rab	7	3	53,08
Donji Lapac	/	/	54,65	Rijeka	12	7	54,43
Donji Miholjac	8	2	52,92	Samobor	6	5	52,11
Drniš	10	3	50,77	Senj	10	7	53,19
Dubrovnik	5	10	53,71	Sinj	7	4	52,91
Dugo Selo	6	5	52,23	Sisak	10	9	53,84
Dvor	1	4	54,97	Slavonska Požega	6	4	54,37
Đakovo	8	2	52,90	Slavonski Brod	6	9	53,80
Đurđevac	7	9	52,97	Slunj	2	4	55,74
Garešnica	3	1	53,34	Split	10	4	51,39
Glina	4	2	56,99	Šibenik	10	8	53,74
Gospić	4	6	55,95	Titova Korenica	/	/	54,94
Gračac	17	2	55,83	Udbina	6	4	/
Grubišno Polje	6	/	54,64	Valpovo	/	/	53,54
Hvar	10	4	55,66	Varaždin	14	6	51,97
Imotski	2	6	52,64	Velika Gorica	6	1	52,43
Ivanec	2	1	51,68	Vinkovci	12	6	53,18
Jastrebarsko	6	3	52,96	Virovitica	4	3	53,16
Karlovac	4	1	54,21	Vis	6	5	53,07
Klanjec	12	6	50,74	Vojnić	3	9	54,12
Knin	8	6	52,50	Vrbovec	2	/	52,45
Koprivnica	5	6	53,11	Vrginmost	/	6	55,83
Korčula	7	4	55,93	Vukovar	7	4	54,02
Kostajnica	8	3	55,43	Zadar	8	4	53,56
Krapina	7	4	52,00	Zagreb	6	2	51,86
Križevci	5	1	53,16	Zelina	/	10	52,04

[978] Podatci o zastupljenosti žena u kotarskim i gradskim narodnim odborima preuzeti su iz: HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis 2106/1952., mapa 28. Udio žena u stalnom stanovništvu kotara, odnosno grada prema popisu stanovništva iz 1948., izračunat je na osnovu podataka u: *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga I. Stanovništvo po polu i domaćinstva*, Savezni zavod za statistiku i evidenciju, Beograd, 1951., LXXV.

Kotar / grad	% žena u NO		% žena u stanovništvu 1948.	Kotar / grad	% žena		% žena u stanovništvu 1948.
	1949.	1952.			1949.	1952.	
Krk	8	8	55,30	Zlatar	21	29	52,69
Kutina	5	2	52,98	Županja	10	5	53,15
Labin	19	9	51,54	Gradski NO			
Ludbreg	7	7	52,30	Dubrovnik	5	10	54,52
Makarska	11	11	56,45	Karlovac	12	4	52,45
Metković	7	6	54,89	Osijek	16	12	53,78
Našice	8	2	52,58	Pula	18	12	48,75
Nova Gradiška	5	4	53,43	Rijeka	7	13	52,83
Novska	12	4	54,88	Split	16	18	52,23
Ogulin	7	2	54,02	Zagreb	/	/	53,63

Iako su u svim kotarima i gradovima žene činile natpolovičnu većinu ukupnoga stanovništva, njihova zastupljenost u narodnim odborima bila je mala. Godine 1949., udio se kretao od 1 do 21%. Najmanja zastupljenost (1 – 2%) bila je u NO-ima kotara Dvor, Imotski, Ivanec, Slunj i Vrbovec, dok je najveća (16 – 21%) bila u KNO-a Gračac, Labin, Perušić i Zlatar, te GNO-a Osijek, Pula i Split. Podatci za 1952. pokazuju generalni trend pada zastupljenosti. Najveći pad zabilježen je za KNO Gračac sa 17 na 2%, Labin sa 19 na 9%, Novska sa 12 na 4%, Varaždin s 14 na 6%, te GNO Karlovac s 12 na 4%. U pojedinim NO-ima, udio žena ipak je porastao. Ističe se KNO Zlatar u kojem je zabilježen porast s 21 na 29%. Taj kotar ujedno bilježi najveću zastupljenost žena u obje prikazane godine.

Mala zastupljenost žena u Saboru, nije bitnije odstupala od prosjeka za druge tadašnje parlamentarne institucije. Prema podatcima Interparlamentarne unije, zastupljenost žena u parlamentarnim institucijama u svijetu, bila je 1945. do 3%, a 1955. oko 7,5%.[979] Detaljniji podatci za razdoblje 1945. – 2005. (stanje 30. rujna 2005.) navedeni su u tabeli u nastavku.

Tabela 18: Zastupljenost žena u parlamentarnim institucijama u svijetu 1945. – 2005.[980]

Godina	1945.	1955.	1965.	1975.	1985.	1995.	2000.	2005.
Broj parlamenata	26	61	94	115	136	176	177	187
% zastupnica u donjem domu ili u jednodomnom parlamentu	3,0	7,5	8,1	10,9	12,0	11,6	13,4	16,2
% zastupnica u gornjem domu	2,2	7,7	9,3	10,5	12,7	9,4	10,7	14,8

[979] Engl. Inter-Parliamentary Union, IPU.
Opširnije: „Interparlamentarna unija“, *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27659.; Women in National Parliaments, URL: http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm.

[980] Preuzeto iz: „The Participation of Women and Men in Decision-Making: The parliamentary dimension“, u: *Women in Politics: 60 years in retrospect (data valid as at 1 February 2006)*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006., 2., URL: http://www.ipu.org/pdf/publications/wmninfokit06_en.pdf; Usp. i: Marjetka ŠINKO, „Žene u parlamentima – globalna perspektiva“, *Politička misao*, 44/2007., br. 2, 73.

Marjetka Šinko zaključuje kako je upravo zahvaljujući proklamiranoj komunističkoj ideologiji o jednakosti žena i muškaraca, unutar komunističkih nekompetitivnih sustava ženama bila omogućena najveća prisutnost u predstavničkim tijelima, iako je, s obzirom na obilježja političkoga sustava i poluga moći u partijskim tijelima, ona bila simbolična.[981] Slično tome i Smiljana Leinert Novosel naglašava kako su zahvaljujući svojim mehanizmima kontrole, autoritarni socijalistički sustavi dali bolje rezultate glede formalne ravnopravnosti žena od demokratskih sustava koji su tek započinjali s primjenom takvih kvota i to na dobrovoljnoj bazi. Godine 1987. tako je u zapadnim, kapitalističkim zemljama u prosjeku bilo 13,2% zastupnica, a u socijalističkim zemljama dvostruko više, njih čak 26,6%.[982]

4.3.3. Nacionalna struktura

Ustavom FNRJ iz 1946. deklarirana je ravnopravnost jugoslavenskih naroda dobrovoljno uduženih u saveznu federativnu državu (čl. 1), pravo i zaštita kulturnog razvitka, te sloboda uporabe jezika nacionalnih manjina (čl. 13). Daljnjim odredbama (čl. 21) deklarirana je jednakost svih građana FNRJ bez obzira na narodnost, te su kao protivni ustavu i kažnjivi utvrđeni svi akti kojima bi im se na osnovu razlike u narodnosti davale privilegije ili ograničavala prava. Kao protivno ustavu i kažnjivo deklarirano je i svako izražavanje nacionalne mržnje. Svi građani bez obzira na narodnost, imali su aktivno i pasivno biračko pravo (čl. 23). Time je dana ustavna potvrda načelima utvrđenima u ranijoj odluci AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu od 29. studenoga 1943.

Ta su načela na odgovarajući način ponovljena u Ustavu NRH iz 1947. U čl. 2 izraženo je ujedinjenje u FNRJ na temelju načela ravnopravnosti s ostalim narodima Jugoslavije i njihovim narodnim republikama. Njegova je posebnost u odnosu na savezni i druge republičke ustave, bila u izjednačavanju u položaju Hrvata i Srba u Hrvatskoj. Člankom 11 utvrđeno je da su Srbi u Hrvatskoj ravnopravni s Hrvatima, a člankom 12 kao protivan tom ustavu utvrđen je svaki akt koji bi bio usmjeren „protiv suverenosti, ravnopravnosti i nacionalne slobode hrvatskog naroda, protiv ravnopravnosti Hrvata i Srba u Republici, protiv Narodne Republike Hrvatske, kao i ostalih naroda i narodnih republika Federativne Narodne Republike Jugoslavije“. Daljnjim ustavnim odredbama (članak 14) nacionalnim manjinama u

[981] Marjetka ŠINKO, „Žene u parlamentima – globalna perspektiva“, 73.
[982] Smiljana LEINERT NOVOSEL, „Politika ravnopravnosti spolova: kako do „kritične mase“ žena u parlamentima?“, *Politička misao*, 44/2007., br. 3, 86.-87.

Hrvatskoj zajamčeni su pravo i zaštita kulturnoga razvitka i slobodna upotreba njihova jezika. Svim hrvatskim građanima zajamčena je jednakost pred zakonom i ravnopravnost bez obzira na narodnost, a kao protivan ustavu i kažnjiv utvrđen je svaki akt kojim bi im se na osnovu razlike u narodnosti davale privilegije ili ograničavala prava. Jednako kao i u saveznom ustavu, kao protivno ustavu i kažnjivo deklarirano je i svako izražavanje nacionalne mržnje (članak 22). Svim hrvatskim građanima, bez obzira na narodnost, zajamčeno je aktivno i pasivno biračko pravo (članak 24).

Na ustavno određenje položaja Srba te drugih nacionalnih manjina u Hrvatskoj, u načelnoj raspravi o nacrtu Ustava NRH, posebno se osvrnuo predsjednik Vlade Vladimir Bakarić. Na petoj sjednici Ustavotvornog sabora 13. siječnja 1947., dao je sljedeće obrazloženje:

> Jugoslavija je federativna država, kod čega je Hrvatska nacionalna jedinica, nacionalna republika. Srbi bi u tom pogledu, bez obzira na njihove velike zasluge za vijeme rata, bez obzira na naše bratstvo, gledajući apstraktno, odvojeno od Jugoslavije, mogli biti samo nacionalna manjina. Mi smo u Jugoslaviji bratska zajednica, u kojoj su Hrvati i Srbi rukovodeće nacije, jednakopravne i ravnopravne nacije, i prema tome ne mogu Srbi u Hrvatskoj biti ništa drugo nego ravnopravni s Hrvatima. (...) Nije to kao pitanje Čeha u Hrvatskoj, gdje su oni također bratska nacija, također sudjelovali u toku narodno-oslobodilačke borbe, pa oni su ipak u Jugoslaviji nacionalna manjina. Njima su ovim Ustavom zagarantirana sva nacionalna prava, manjinska, nacionalna prava, koja nam služe na diku, na diku našem demokratskom uređenju, ali ipak su to manjinska prava. Srbi, kojih u Hrvatskoj ima 18-20%, kod toga moraju igrati drugu ulogu.[983]

Treba naglasiti da izneseni broj o 18-20% Srba u Hrvatskoj nije odgovarao stvarnom stanju. Bakarić ga je najvjerojatnije temeljio na podatcima popisa stanovništva iz 1931., prema kojemu je Srba u Hrvatskoj bilo oko 18,45%. Prema popisu stanovništva iz 1948., u Hrvatskoj ih je bilo 14,42%, a prema popisu iz 1953., bilo ih je 14,98%.[984]

Pohvalu prava koja su Ustavom NRH tada zajamčena Srbima i nacionalnim manjinama u Hrvatskoj, u načelnoj je raspravi izreklo više zastupnika, primjerice Nikola Brozina, Tode Ćuruvija, Franjo Gaži, Nikola Jakšić, Božidar Maslarić, Bogoljub Rapajić, Ivan Ribar, Adam Požgain i Josip Vojaček.

---

[983] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 70.
[984] *Narodnosni i vjerski sastav stanovništva Hrvatske 1880. – 1991. po naseljima. Knjiga 1* (prir. Jakov Gelo, et. al.), Državni zavod za statistiku, Zagreb, 1998., 1.

U praksi, to se je načelo nastojalo realizirati i kroz pokušaj izjednačavanja, odnosno stvaranja jedinstvene hrvatske i srpske pravne terminologije. To ilustrira dopisivanje između Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ i Odjela za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade NRH u vezi s hrvatskom pravnom terminologijom u hrvatskome izdanju *Službenoga lista FNRJ*, odnosno ispravnim prevođenjem pojmova sa srpskog na hrvatski jezik. U dopisu koji je Odjel 8. kolovoza 1947. uputio Komitetu, navedeno je da „srpski i hrvatski jezik treba smatrati jednim jezikom, a razlike u pojedinim izrazima i riječima, koje se upotrebljavaju na području Srbije, a nisu poznate na području Hrvatske ili obratno, treba smatrati i na jednom i na drugom području provincijalizmom". U vezi zakonodavnoga rada, istaknuto je da „treba poći putem jedinstva srpske i hrvatske pravne teminologije".[985] To ujednačavanje bilo je u suprotnosti s odredbom o ravnopravnosti hrvatskog i srpskog jezika.[986]

S obzirom na opisana, ustavom zajamčena načela, posebno se vodilo računa o zastupljenosti Srba i pripadnika nacionalnih manjina u državnim i partijskim tijelima svih razina, a tako i u Saboru. O tome se raspravljalo na najvišim partijskim tijelima i Izbornoj komisiji CK KPH, te su davane odgovarajuće upute partijskim komitetima u vezi s predlaganjem zastupničkih kandidata.[987]

Velika pažnja tome se je pridavala i prilikom predizborne agitacije. Primjerice, poziv Izvršnog odbora Narodne fronte Hrvatske za izlazak na izbore za Ustavotvorni sabor, uz Hrvate, radnike, seljake, omladinu i žene, posebno je upućen Srbima i nacionalnim manjinama u Hrvatskoj. Jedna od izbornih parola bila je i „Živjela Narodna fronta – tvorac bratstva i jedinstva, garant ravnopravnosti naših naroda!".[988] Tako je bilo i uoči izbora za Sabor 1950. U *Vjesniku* je objavljen opširan proglas Izvršnog odbora Narodne fronte Hrvatske, kojim se poziva za izlazak na izbore „Hrvate, Srbe, radnice i radnike, seljake, narodnu inteligenciju, žene, omladinu, nacionalne manjine". Među izbornim parolama bile su i „Živjelo bratstvo i jedinstvo naših slobodnih i ravnopravnih naroda!", te „Živjelo nerazorivo bratstvo i jedinstvo Hrvata i Srba!".[989]

---

[985] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis 10014/1947., kut. 418.
[986] Usp.: Odluka o objavljivanju odluka i proglasa AVNOJ-a, njegovog Pretsjedništva i Nacionalnog komiteta na srpskom, hrvatskom, slovenačkom i makedonskom jeziku, SL 1/1945.
[987] HR-HDA-1220. CK SKH. Izborna komisija. Izbori za Sabor 1950. Tabelarni pregled sastava predloženih zastupnika za Sabor za izbore 1950.; Tabelarni pregled sastava izabranih zastupnika za Sabor, kut. 2.
[988] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Narodima Hrvatske svim Hrvatima i Srbima", *Naprijed*, 12. listopada 1946., kut. 1827.
[989] Isto. Članak „Izborni proglas Narodnog fronta Hrvatske", *Vjesnik*, 12. listopada 1950., kut. 1827.

S obzirom na to, kakva je bila nacionalna struktura zastupnika dvaju saziva Sabora? Prema podatcima na zastupničkim matičnim listovima, u prvom sazivu bilo je 153 Hrvata, 34 Srba, 3 Talijana i 1 Čeh. Usporedbe radi, na izborima za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine DFJ održanim u studenome 1945., od 86 poslanika iz Hrvatske bilo je 66 Hrvata, 19 Srba i 1 Čeh. Na istim izborima, u Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine DFJ je od 25 poslanika izabrano 19 Hrvata, 5 Srba i 1 Čeh.[990]

U drugom sazivu Sabora izabrano je 198 Hrvata, 46 Srba, 3 Talijana, 2 Čeha i 1 Mađar. Prema analizi objavljenoj uoči izbora u *Vjesniku*, među zastupničkim kandidatima su osim Hrvata i Srba (ne navodi se njihov broj) bila 3 Talijana, 2 Mađara, 2 Čeha i 1 Nijemac.[991] Nacionalna struktura zastupnika i njihova zastupljenost u postotcima u odnosu na ukupni broj zastupnika, navedena je u tabeli u nastavku. Dodani su i podatci o udjelu po nacionalnosti u ukupnom stanovništvu Hrvatske prema popisima iz 1948. i 1953.

Tabela 19: Nacionalna struktura zastupnika Sabora 1947. – 1953.[992]

Nacionalnost	Saziv 1947. – 1950.		Saziv 1950. – 1953.		Udio u stanovništvu Hrvatske (%)	
	Broj	%	Broj	%	1948.	1953.
Hrvati	153	80,10	198	79,20	78,72	79,18
Srbi	34	17,80	46	18,40	14,42	14,98
Talijani	3	1,58	3	1,20	2,01	0,85
Česi	1	0,52	2	0,80	0,77	0,90
Mađari	0	0,00	1	0,40	1,36	1,21
Ukupno	**191**	**100,00**	**250**	**100,00**	**97,28**	**97,12**

4.3.4. Obrazovna struktura

Upravljačke funkcije u lokalnim i državnim tijelima vlasti nove komunističke države preuzimao je partijski kadar koji se istaknuo u ratu. Dolazio je na mjesto dotadašnjega kadra koji je identificiran kao dio poretka stare Jugoslavije. O tome se je u prvim poratnim godinama često raspravljalo na sjednicama CK KPH. Na sjednici 12. siječnja 1945., podnoseći izvještaj o organizaciji vlasti u Slavoniji, Dušan Čalić govorio je kako je osnovna zadaća NOO-a stvaranje novoga aparata, te da je potrebno „očistiti NOO-e, pošto u njihovim

[990] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 134.
[991] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Najbolji iz naroda“, *Vjesnik*, 14. studenoga 1950., kut. 1827.
[992] Podatci o nacionalnom sastavu stanovništva Hrvatske prema popisima iz 1948. i 1953., preuzeti su iz: *Narodnosni i vjerski sastav stanovništva Hrvatske 1880. – 1991. po naseljima. Knjiga 1*, 1.

uredima ima mnogo bivših ćata, koji su strani našem poretku".[993] Na sjednici 26. lipnja 1945., zaključeno je da je nužno „sav naš aparat tj. NOO-e, njihovo činovništvo itd. pročistiti od bivših ustaša", a na sjednici 26. srpnja 1945. donijeta je odluka da se „izvrše čistke u ministarstvima", te da se ubuduće niti jedan činovnik neće moći zaposliti bez odobrenja predsjednika Vlade.[994] Na sjednici pak 25. kolovoza 1945., zaključeno je da ministarstva treba pojačati sa „dobrim komunistima", te da treba postaviti dobre pomoćnike.[995] U tom se kontekstu govorilo i o „poštenoj inteligenciji" koja je mogla dobiti posao u državnim službama. Tim izrazom obuhvaćane su sve obrazovane osobe osim svećenika (učitelji, nastavnici, profesori, studenti koji nisu diplomirali, književnici, slikari, kipari i drugi umjetnici) koje su pristajale uz novu vlast, odnosno koje su sudjelovale u NOB-u.[996]

Kakva je bila obrazovna struktura takvog kadra? Prema podatcima iz literature, od ukupnoga broja, 21% sudionika NOP-a imao je završenu ili nezavršenu srednju školu, više ili visoko obrazovanje.[997] Godine 1945., neposredno nakon rata, u kotarskim, gradskim i rajonskim partijskim komitetima bilo je 57% članova s 4 razreda pučke škole, 20,5% s 1-3 razreda niže gimnazije, što pokazuje da 77% rukovodećeg kadra na lokalnoj razini nije imalo niti potpuno osmogodišnje školovanje. Nezavršenu gimnaziju imalo je 9,4%, punu gimnaziju i nedovršeni studij 4,55%, a završeni fakultet 0,74%.[998] U referatu na Drugoj zemaljskoj partijskoj konferenciji KPH 25. i 26. prosinca 1950. u Zagrebu, Zvonko Brkić govorio je o lošoj obrazovnoj strukturi kadra u narodnim odborima. Iznio je podatke da od svih službenika u narodnim odborima i lokalnoj privredi, osnovnu školu ima njih 51%, četiri razreda srednje škole 43,5% te fakultet 5,5%. Pritom je vrlo mali broj službenika u lokalnim tijelima vlasti i privrede imao položene stručne ispite. Naveden je podatak da je ispite i to samo za najniža zvanja, položilo 4178 službenika od njih oko 40 000.[999] U državnoj upravi u Hrvatskoj je 1951. radilo 50 000 službenika, od kojih je 36% imalo osnovnu školu, 21% nepotpunu srednju školu, 29,5 % potpunu srednju školu, a fakultetsko obrazovanje 13,5%.[1000]

Sliku stanja na području obrazovanja upotpunjuju i podatci o nepismenosti. Ona je, iako manja u odnosu na predratnu Jugoslaviju, i dalje bila velika. Prema popisu stanovništva

---

[993] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 28.
[994] Isto, 75.-76., 82.
[995] Isto, 97.
[996] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 168.
[997] Pero NASAKANDA, „Prilog proučavanju učešća "srednjih slojeva" u NOB-u i socijalističkoj revoluciji", *Časopis za suvremenu povijest*, 19/1987., br. 3, 45.
[998] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 246.-247.
[999] HR-HDA-1220. CK SKH. Druga konferencija KPH 25. i 26. prosinca 1950. u Zagrebu. Referat Zvonka Brkića, kut. 1.
[1000] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 169.

iz 1921. u Kraljevini SHS bilo je 50,5% nepismenih, a prema popisu iz 1931. u Kraljevini Jugoslaviji bilo ih je 44,6%.[1001] Na području Hrvatske, godine 1940. bilo je 42,3% nepismenoga stanovništva iznad 10 godina, a prema popisu stanovništva iz 1948., bilo je 15,6% takvoga stanovništva. U uzrastu od 15 do 45 godina, broj nepismenih (koji nisu znali niti pisati niti čitati) iznosio je oko 100 000. Od ukupnog broja nepismenih, znatno više je bilo žena (73%). Na sto nepismenih muškaraca dolazilo je 270 nepismenih žena. Prema popisu iz 1953., u Hrvatskoj je bilo 522 112 nepismenih stanovnika starijih od 10 godina, odnosno 16,3% ukupnoga stanovništva, pri čemu se je tada pod pismenošću podrazumijevala mogućnost čitanja i pisanja jednostavnijega teksta.[1002]

Polazeći od toga da samo školovani, stručni kadar može biti uspješni nosilac političkog, kulturnog i privrednog života zemlje, CK KPJ utvrdio je neposredno nakon rata perspektivni plan školovanja rukovodećeg partijskog, državnog, omladinskog i privrednog, te kadra iz masovnih organizacija. Organizacijama na terenu to je postavljeno kao trajni zadatak.[1003] Prijedlog stjecanja školske spreme kadrova u državnom aparatu i privredi obuhvaćao je 2446 osoba, od čega 89 povjerenika oblasnih NO-a, 717 povjerenika KNO-a, GNO-a i RNO-a, 561 ostalog rukovoditelja u državnom aparatu (od toga 535 za gimnaziju, 26 za fakultete) i 1079 rukovoditelja u privredi.[1004] Pored toga, u okviru pokreta prosvjećivanja, provođeno je opismenjavanje, te niz oblika kraćeg općeg i stručnog obrazovanja odraslih.[1005]

Takav odnos prema obrazovanju, te stvaranje „vlastite inteligencije“, posebno stručne koja je mogla odgovoriti potrebama za visokokvalificiranim stručnjacima u okvirima provedbe Petogodišnjeg privrednog plana (1947. – 1951.), doveli su do ubrzanog razvoja visokog školstva, odnosno godišnjega porasta broja studenata. U Jugoslaviji je tako 1947./1948. bilo ukupno 47 996 studenata, 1948./1949. njih 56 605, 1949./1950. njih 60 565, te 1950./1951. njih 60 580.[1006] U Hrvatskoj je primjerice 1950., od 900 000 stanovnika uzrasta od 7 do 18 godina, različitim vrstama obrazovanja bilo obuhvaćeno 580 000, odnosno njih oko 65%. Od toga ih je u osnovnim školama bilo 413 000, u nižim i srednjim stručnim

---

[1001] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, 217.
[1002] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 210.-211. i 216.; Usp. i: *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga V. Stanovništvo po pismenosti*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1955., XVIII., XXI.; *Popis stanovništva 1953. Knjiga III. Pismenost i školska sprema. Konačni rezultati za FNRJ i narodne republike*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1960., XLII., XLVIII.
[1003] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 193.-194.
[1004] Isto, 196.
[1005] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 167.
[1006] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 153.

školama te srednjim i umjetničkim školama 160 000, dok je na višim školama i fakultetima studiralo oko 16 000 redovnih i izvanrednih studenata.[1007]

Prema popisima stanovništva iz 1948. i 1953., obrazovna struktura stanovništva Hrvatske bila je sljedeća. Prema popisu iz 1948., završen fakultet imalo je 0,49%, višu srednju školu 2,64%, nižu srednju školu 6,31%, osnovnu školu 53,56%, a bez školske spreme bilo je 37% stanovništva.[1008] Prema popisu iz 1953., od stanovništva starog 10 i više godina (3 204 148 ili 81,76% ukupnog stanovništva), završen fakultet imalo je 0,75%, srednju stručnu 1,58%, gimnaziju 1,29%, nižu stručnu 4,42%, osmogodišnju i nižu srednju za opće obrazovanje 4,80%, a osnovnu školu 56,02%. Bez školske spreme bilo je 30,50% stanovništva, a podatak je nepoznat za 0,64%.[1009]

Kakva je bila obrazovna struktura saborskih zastupnika dvaju saziva? Odgovara li ona općoj slici o slaboj obrazovanosti kadra u partijskim i državnim tijelima? Kakva je u odnosu na ukupnu obrazovnu strukturu stanovništva Hrvatske u to vrijeme? U zastupničkim kartonima i matičnim listovima, zastupnici su upisivali podatke o njihovoj školskoj i stručnoj spremi. Na osnovu njih, moguće je prikazati obrazovnu strukturu zastupnika po sazivima, ali uz određene teškoće. Naime, te su podatke zastupnici upisivali vrlo raznoliko, što predstavlja teškoću kod njihova grupiranja na način da budu što lakše usporedivi s današnjim razumijevanjem stupnja obrazovanja. Ta neujednačenost proizlazi i iz raznolikosti i razvedenosti školskoga sustava Kraljevine Jugoslavije, te ranijih školskih propisa u hrvatskim zemljama (izrađenih na tekovinama austro-ugarskih) po kojima su se zastupnici dijelom školovali.[1010]

[1007] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 166.

[1008] *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga IV. Stanovništvo po školskoj spremi*, Savezni zavod za statistiku i evidenciju, Beograd, 1952., XIII., XXI., 12.

[1009] *Popis stanovništva 1953. Knjiga III. Pismenost i školska sprema. Konačni rezultati za FNRJ i narodne republike*, XLVIII.

[1010] Opširnije: Mirko RAGUŽ, „Zakon od 14. listopada 1874. ob ustroju pučkih škola i preparandija za pučko učiteljstvo u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji“, *Senjski zbornik: prilozi za geografiju, etnologiju, gospodarstvo, povijest i kulturu*, 37/2010., br. 1, 87.-98.; Sonja GAĆINA ŠKALAMERA, „Zakon o pučkim školama i preparandijama u Kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji iz 1874. godine. Sto četrdeseta obljetnica hrvatskoga zakona o obveznom obrazovanju“, *Anali za povijest odgoja*, 13/2015., br. 13, 99.-133.; Vesna ŠREDL, Iz Zakona o uređenju pučke nastave i obrazovanja učitelja u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji od 31. listopada 1888. godine. URL: http://os-imerz-zg.skole.hr/upload/os-imerz-zg/multistatic/17/Iz_Zakona_o_ure_enju_pucke_nastave_i_obrazovanja_ucitelja_u_kraljevinah_Hrvatskoj_i_Slavoniji_od__31.pdf.; Emerik MUNJIZA, „Dvije stotine i pedeset godina kontinuiranog školstva u Velikoj Kopanici 1764./65.-2014./15 godine“, *Život i škola: časopis za teoriju i praksu odgoja i obrazovanja*, 62/2016., br. 1, 157.; Vinko IVIĆ, „Pučko narodno i građansko školstvo u slobodnom i kraljevskom gradu Osijeku u 18. i 19. stoljeću“, *Anali Zavoda za znanstveni i umjetnički rad HAZU u Osijeku*, 25/2009., 108.-109.; Dubravka MILJKOVIĆ, Štefka BATINIĆ, „Iz povijesti hrvatskoga srednjega školstva u razdoblju od 1918. – 1940.“,

Podatke o obrazovanju grupirao sam u nekoliko kategorija: završen fakultet, nezavršen fakultet, srednja škola (velika matura), nepotpuna srednja škola, osmogodišnja osnovna škola (mala matura), nepotpuna osmogodišnja osnovna škola, četverogodišnja osnovna škola, nezavršena četverogodišnja osnovna škola i bez škole, te nepoznato. S obzirom na raznolikost podataka, moguće je da sam pojedinog zastupnika trebao uvrstiti na nižu ili višu razinu, no smatram kako to bitno ne utječe na cjelokupnu sliku.

U sazivu 1947. – 1950., stupanj obrazovanja koji odgovara današnjoj osmogodišnjoj osnovnoj školi ili viši od toga imao je 81 zastupnik ili njih 42,40 %. Od toga, zamjetan je broj fakultetski obrazovanih zastupnika. Završen fakultet imala su 32 zastupnika (16,75%). Među njima, najviše ih je bilo sa završenim studijem prava (njih 16), medicine (njih 6), te po troje sa završenim bogoslovnim i filozofskim fakultetom. Pored toga, devetero zastupnika imalo je nezavršen fakultet, kao apsolventi ili sa odslušanim određenim brojem semestara. Većina njih školovala se u obrazovnim središtima na prostoru Austro-Ugarske Monarhije, Kraljevine SHS odnosno Kraljevine Jugoslavije, ali i drugdje.

Navest ću nekoliko primjera. Vladimir Nazor studij botanike završio je u Grazu. Svetozar Ritig studirao je teologiju u Sarajevu, Đakovu i Beču, gdje je i doktorirao. Ivan Ribar studirao je pravo u Zagrebu, Pragu i Beču, a doktorirao je u Zagrebu 1904. Hinko Krizman pravo je studirao u Zagrebu i Beču, Sava Kosanović u Budimpešti, a Rade Pribićević u Zagrebu i Parizu (*Ecole libre des sciences politiques*). Anka Berus, ministrica financija u Vladi NRH, studirala je na Filozofskom fakultetu u Ljubljani, a Božidar Maslarić na Filozofskom fakultetu u Beogradu. Kemičar i ljekarnik Edvin Androvič, školovao se u SAD-u na Sveučilištu Baltimore, te u Rimu i Beču.

Ne uzimajući u obzir šest zastupnika za koje mi podatci nisu poznati, nepotpuno osnovno osmogodišnje obrazovanje imala su 104 zastupnika ili njih 54,45%. Od tog broja, njih 40 ili nešto manje od 21% ukupnog broja zastupnika imao je završena do četiri razreda osnovne narodne škole. Prema podatcima koje su naveli, od ukupnoga broja zastupnika, njih dvadesetak imalo je izučeni zanat (strojobravari, brodograditelji, zidari, postolari, limari, kolari, mehaničari, tapetari, vozači i sl.).

U sazivu 1950. – 1953., stupanj obrazovanja koji odgovara današnjoj osmogodišnjoj osnovnoj školi ili viši od toga imala je gotovo polovica zastupnika, njih 123 ili 49,2%. Usporedi li se to s istovrsnim podatcima iz prethodnog saziva, zastupnika s tim stupnjem

---

Napredak, 152/2011., br. 3-4, 495.-520..; Zdenko RADELIĆ, „Pripadnici Udbe u Hrvatskoj osuđeni zbog Informbiroa“, *Časopis za suvremenu povijest*, 42/2010., br. 2, 376.-377.

obrazovanja bilo je za oko 50% više (123 u odnosu na ranijih 81). Od zastupnika sa završenim fakultetom, i dalje su najzastupljeniji bili pravnici i liječnici. No, javljaju se i fakultetski obrazovani zastupnici iz drugih područja kao što su veterina (Ivo Babić), poljoprivreda i šumarstvo (Živojin Jocić, Ivan Radetić) ili sa završenim tehničkim fakultetom (Boris Bakrač, Ivo Trampuš).

Ne uzimajući u obzir četiri zastupnika za koje mi podatci nisu poznati, nepotpuno osnovno osmogodišnje obrazovanje imao je isti broj zastupnika, njih 123 ili 49,2%. Od tog broja, njih 39 ili 15,6% ukupnog broja zastupnika imao je završena do četiri razreda osnovne narodne škole. Kao i u prethodnome sazivu, prema podatcima koje su naveli, od ukupnoga broja zastupnika njih dvadesetak imalo je izučeni zanat (električari, strojobravari, zidari, postolari, strojari, industrijski poslovođe, limari, mehaničari i sl.). Opisani podatci sumirani su u tabeli u nastavku.

Tabela 20: Obrazovna struktura zastupnika Sabora 1947. – 1953.

Obrazovanje	Saziv 1947. – 1950.		Saziv 1950. – 1953.	
	Broj zastupnika	% zastupnika	Broj zastupnika	% zastupnika
Završen fakultet	32	16,75	35	14,0
Nezavršen fakultet	9	4,72	7	2,8
Srednja škola	7	3,66	23	9,2
Nepotpuna srednja škola	15	7,85	21	8,4
Osmogodišnja osnovna škola	18	9,42	37	14,8
Nepotpuna osmogodišnja osnovna škola	64	33,50	84	33,6
Četverogodišnja osnovna škola	30	15,72	30	12,0
Nepotpuna četverogodišnja osnovna škola ili bez škole	10	5,24	9	3,6
Nepoznato	6	3,14	4	1,6
Ukupno	**191**	**100,00**	**250**	**100,00**

Takvu obrazovnu sliku upotpunjuju i podatci o znanju stranih jezika. Niti jedan strani jezik nije govorilo ili se njime služilo 108 zastupnika prvoga saziva. Njih 34 govorilo je jedan strani jezik, 17 dva, a 20 više od dva. Podatak o tome nisam pronašao za 12 zastupnika. Bilo je zastupnika sa znanjem četiri, pet (Aleksandar Koharović) ili čak šest stranih jezika (Sava Kosanović, Rade Pribićević). Najzastupljeniji su bili njemački, talijanski, ruski, mađarski i francuski, a manje španjolski, engleski, češki i poljski. Zastupnik Giuseppe Arrigoni uz ostalo je naveo i poznavanje esperanta. U drugom sazivu, niti jedan strani jezik nije govorio ili se njime služio 151 zastupnik. Njih 45 govorilo je jedan strani jezik, 24 dva, a 22 više od dva. Podatak o tome nisam pronašao za 8 zastupnika. Zastupnici sa znanjem najvećega broja

stranih jezika i u tom su sazivu bili Sava Kosanović i Rade Pribićević. Uz strane jezike navedene uz prethodni saziv, ovdje se navodi i poznavanje slovačkoga jezika. Opisani podatci sumirani su u tabeli u nastavku.

Tabela 21: Znanje stranih jezika zastupnika Sabora 1947. – 1953.

Broj stranih jezika	Saziv 1947. – 1950.		Saziv 1950. – 1953.	
	Broj zastupnika	% zastupnika	Broj zastupnika	% zastupnika
Nijedan	108	56,54	151	60,4
Jedan	34	17,80	45	18,0
Dva	17	8,90	24	9,6
Tri	12	6,28	17	6,8
Četiri i više	8	4,20	5	2,0
Nepoznato	12	6,28	8	3,2
Ukupno	**191**	**100,00**	**250**	**100,00**

4.3.5. Socijalno porijeklo i zanimanje saborskih zastupnika

Obrazovnu strukturu upotpunjuju i podatci o socijalnom porijeklu te zanimanju zastupnika. Podatci o tome nalaze se u matičnim listovima. U njima su predviđene posebne rubrike u koje su zastupnici upisivali podatke o zanimanju do 10. travnja 1941., te o zanimanju u vrijeme izbora na zastupničku dužnost. Ti su podatci omogućili da analiziram na koji su način sami zastupnici percipirali svoj društveni položaj i napredovanje u društvenoj strukturi.

Prema popisu stanovništva iz 1948., udio seljaštva u ukupnom stanovništvu Jugoslavije bio je 67%, dok je nepoljoprivredno stanovništvo činilo 33% ukupnoga stanovništva. Udio stanovnika u gradskim naseljima bio je 21% ukupnoga stanovništva.[1011] Prema osnovnim grupama zanimanja, struktura ukupnog stanovništva Hrvatske te godine bila je sljedeća: poljoprivrednici i ribari 64,52%, radnici i učenici u privredi 18,40%, službenici i namještenici 9,99%, umirovljenici i od države uzdržavane osobe 3,24%, zanatlije i trgovci 2,98%, slobodna i privatna zanimanja 0,86%, a za 0,01% podatak o zanimanju nije naveden.[1012] Prema popisu stanovništva iz 1953., struktura stanovništva Hrvatske prema osnovnim grupama zanimanja bila je sljedeća: poljoprivrednici 56,17%, industrijski i zanatski radnici 13,61%, nekvalificirani 7,49%, osobe s osobnim prihodom 6,58%, funkcionari i

[1011] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 424.-425.
[1012] *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga III. Stanovništvo po zanimanju*, Savezni zavod za statistiku i evidenciju, Beograd, 1954., XXX.

službenici 5,22%, davatelji usluga 3,46%, znanstvenici i tehničari 2,66%, prometno osoblje 2,35%, trgovci 1,47% i rudari 0,99%.[1013]

U odnosu na takvu opću sliku, kakva je bila struktura po zanimanju zastupnika Sabora? Najveći broj zastupnika prvog saziva, po zanimanju se je svrstao među dužnosnike i službenike u državnim (saveznim i republičkim) i lokalnim tijelima vlasti, te društveno-političkim organizacijama (članovi saveznog i republičkog prezidijuma, članovi savezne i republičke vlade, predsjednici i povjerenici kotarskih i gradskih narodnih odbora, službenici u sindikalnim organizacijama, službenici u frontovskim te partijskim organizacijama). U tu skupinu svrstalo se 137 od 191 zastupnika ili njih 71,72%. Za razliku od toga, u skupinu seljaka (zemljoradnika) svrstalo se 19, a u skupinu radnika samo 2 zastupnika. Detaljnija struktura po deklariranom zanimanju prikazana je u tabeli u nastavku.

Tabela 22: Zanimanje zastupnika saziva Sabora 1947. – 1950.

Kategorija	Broj	%	Kategorija	Broj	%
Državni dužnosnici (savezni i republički)	37	19,37	Književnici	1	0,52
Lokalni dužnosnici	25	13,09	Novinari, publicisti	5	2,62
Službenici i namještenici u državnim i lokalnim tijelima	38	19,89	Svećenici	2	1,05
Rukovoditelji i službenici u društveno-političkim i privrednim organizacijama	37	19,37	Studenti i učenici	3	1,57
Vojne osobe	11	5,76	Umirovljenici	1	0,52
Suci i javni tužitelji	3	1,57	Radnici	2	1,05
Odvjetnici	1	0,52	Seljaci	19	9,96
Kemičari	1	0,52	Nepoznato	5	2,62
			Ukupno	**191**	**100,00**

Usporedba tih podataka s onima navedenim za razdoblje prije 10. travnja 1941., pokazuje da je većina zastupnika bila seljačkoga i radničkoga porijekla. U te dvije skupine svrstalo se 113 zastupnika ili njih 59,16%. Treća najbrojnija skupina bili su intelektualci, njih 41 ili 21,47% ukupnoga broja zastupnika. Detaljnija struktura prikazana je u tabeli u nastavku.

[1013] *Popis stanovništva 1953. Knjiga I. Vitalna i etnička obeležja. Konačni rezultati za FNRJ i narodne republike*, 143.; Usp. i: *Popis stanovništva 1953. Knjiga V. Delatnost i poljoprivredno stanovništvo. Podaci za srezove prema upravnoj podeli u 1953. godini*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1960., 12.-13.; *Popis stanovništva 1953. Knjiga VI. Zanimanje. Podaci za srezove prema upravnoj podeli u 1953. godini*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1960., 12.-13.

Tabela 23: Socijalni sastav zastupnika saziva Sabora 1947. – 1950., prije 10. travnja 1941.

Kategorija	Broj	%
Radnici	56	29,32
Seljaci	57	29,84
Obrtnici	5	2,62
Trgovci i ugostitelji	6	3,14
Državni i lokalni dužnosnici	5	2,62
Službenici i namještenici	12	6,28
Vojne osobe	2	1,05
Intelektualci	41	21,47
Nepoznato	7	3,66
Ukupno	**191**	**100,00**

Detaljniji uvid u zanimanja saborskih zastupnika prije 10. travnja 1941. daje iduća tabela.

Tabela 24: Zanimanje zastupnika saziva Sabora 1947. – 1950., prije 10. travnja 1941.

Zanimanje	Broj	%	Zanimanje	Broj	%
Radnici poznate kvalifikacije	10	5,24	Odvjetnici	4	2,09
Radnici nepoznate kvalifikacije	46	24,08	Odvjetnički pripravnici	3	1,57
Seljaci	56	29,32	Liječnici	6	3,14
Kućanice	1	0,52	Kemičari	1	0,52
Obrtnici	5	2,62	Agronomi	1	0,52
Trgovci	3	1,57	Tehničari brodogradilišta	1	0,52
Gostioničari	3	1,57	Profesori i učitelji	4	2,09
Banski savjetnici	1	0,52	Novinari	3	1,57
Ministri	2	1,05	Svećenici	2	1,05
Općinski načelnici	2	1,05	Intelektualci nepoznata zanimanja	2	1,05
Službenici i namještenici (državni, lokalni, privatni)	10	5,24	Studenti	9	4,72
Vojna zanimanja (oficir, podoficir)	2	1,05	Učenici	5	2,62
Suci i sudski pripravnici	2	1,05	Nepoznato	7	3,66
			Ukupno	**191**	**100,00**

S obzirom na tadašnju i neposredno poratnu, ukupnu društvenu strukturu stanovništva Jugoslavije/Hrvatske, te podataka u drugim izvorima, sa velikom vjerojatnošću može se tvrditi da je seljačkoga porijekla bio i dio zastupnika koji su se svrstali u radnike ili u druge društvene skupine (obrtnici, trgovci i ugostitelji, državni i lokalni dužnosnici, službenici i namještenici, vojne osobe, intelektualci). Prilikom rasprave u Ustavotvornome saboru, Stanko Škare iznio je sljedeću strukturu tadašnjih 176 zastupnika Ustavotvornoga sabora: 65 seljaka, 52 radnika, 39 „radnih intelektualaca“, 12 namještenika i 8 obrtnika.[1014] Takvi su podatci

[1014] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 109.

navedeni i u analizi Izborne komisije CK KPH.[1015] Na godinu dana ranije održanim izborima za Ustavotvornu skupštinu DFJ, od 86 poslanika Savezne skupštine iz Hrvatske je bilo 28 seljaka, 24 radnika i 23 intelektualca, a u Skupštinu naroda izabrano je 9 radnika, 8 intelektualaca i 7 seljaka.[1016]

Slični su pokazatelji i za drugi saziv Sabora. Najveći broj zastupnika po zanimanju se je ponovno svrstao među dužnosnike, rukovoditelje i službenike u državnim (saveznim i republičkim) i lokalnim tijelima vlasti te društveno-političkim i privrednim organizacijama. U tu skupinu svrstalo se 198 od 250 zastupnika ili njih 79,2%. Za razliku od toga, u skupinu seljaka (zemljoradnika) svrstalo se 10, a u skupinu radnika 8 zastupnika. Detaljnija struktura po deklariranom zanimanju prikazana je u tabeli u nastavku.

Tabela 25: Zanimanje zastupnika saziva Sabora 1950. – 1953.

Kategorija	Broj	%	Kategorija	Broj	%
Državni dužnosnici (savezni i republički)	51	20,4	Liječnici	1	0,4
Lokalni dužnosnici	55	22,0	Književnici	1	0,4
Službenici i namještenici u državnim i lokalnim tijelima	13	5,2	Novinari, publicisti	1	0,4
Rukovoditelji i službenici u društveno-političkim organizacijama	59	23,6	Svećenici	2	0,8
Rukovoditelji i namještenici u SRZ	11	4,4	Umirovljenici	1	0,4
Rukovoditelji poduzeća i drugih privrednih organizacija	9	3,6	Obrtnici	1	0,4
Vojne osobe	16	6,4	Radnici	8	3,2
Suci i javni tužitelji	4	1,6	Seljaci	10	4,0
Odvjetnici	1	0,4	Nepoznato	5	2,0
Inženjeri	1	0,4	**Ukupno**	**250**	**100,00**

Usporedba tih podataka, ponovno s onima navedima za razdoblje prije 10. travnja 1941., dovodi do istoga zaključka da je većina zastupnika bila seljačkoga i radničkoga porijekla. U te dvije skupine svrstalo se 165 zastupnika ili njih 66,0%. Treća najbrojnija skupina bili su intelektualci, njih 42 ili 16,8% ukupnoga broja zastupnika. Detaljnija struktura prikazana je u tabeli u nastavku.

[1015] HR-HDA-1220. CK SKH. Izborna komisija. Tabelarni pregled sastava izabranih zastupnika za Sabor, kut. 2.
[1016] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 134.

Tabela 26: Socijalni sastav zastupnika saziva Sabora 1950. – 1953., prije 10. travnja 1941.

Kategorija	Broj	%
Radnici	101	40,4
Seljaci	64	25,6
Obrtnici	7	2,8
Trgovci i ugostitelji	5	2,0
Državni i lokalni dužnosnici	4	1,6
Službenici i namještenici	20	8,0
Vojne osobe	1	0,4
Intelektualci	42	16,8
Nepoznato	6	2,4
Ukupno	**250**	**100,00**

Detaljniji uvid u zanimanja zastupnika prije 10. travnja 1941. daje iduća tabela.

Tabela 27: Zanimanje zastupnika saziva Sabora 1950. – 1953., prije 10. travnja 1941.

Zanimanje	Broj	%	Zanimanje	Broj	%
Radnici poznate kvalifikacije	69	27,6	Vojna zanimanja (oficir, podoficir)	1	0,4
Radnici nepoznate kvalifikacije	32	12,8	Suci i sudski pripravnici	2	0,8
Seljaci	63	25,2	Odvjetnici	3	1,2
Kućanice	1	0,4	Odvjetnički pripravnici	6	2,4
Obrtnici	7	2,8	Liječnici	5	2,0
Trgovci	4	1,6	Književnici	1	0,4
Gostioničari	1	0,4	Profesori i učitelji	9	3,6
Banski savjetnici	1	0,4	Svećenici	3	1,2
Ministri	2	0,8	Studenti	12	4,8
Općinski načelnici	1	0,4	Učenici	3	1,2
Službenici i namještenici (državni, lokalni, privatni)	18	7,2	Nepoznato	6	2,4
			Ukupno	**250**	**100,00**

Osvrt na socijalnu strukturu i porijeklo zastupničkih kandidata na izborima u studenome 1950., objavljen je u *Vjesniku*. Naglašeno je kako su većina kandidata radnici i seljaci, te da ih je mnogo na rukovodećim mjestima u tijelima vlasti i masovnim organizacijama. Među kandidatima bili su svi članovi CK KPH i svi članovi Vlade, kao i velik broj ministara savezne i republičke vlade. Obrazloženo je kako su osim političkih rukovoditelja, na izborima kandidirani mnogi „prvoborci naše proizvodnje“ (udarnici, novatori, racionalizatori, istaknuti organizatori rada i borci za visoku proizvodnost). Seljaci i članovi seljačkih radnih zadruga koji su bili kandidirani na izborima, okarakterizirani su kao

„prvoborci za viši prinos u poljoprivredi, napredni gospodari i istaknuti frontovci“.[1017] U materijalima Izborne komisije CK KPH nalazi se tabelarni pregled socijalne strukture zastupničkih kandidata na tim izborima. Prema tom pregledu, od do tada predložena 244 kandidata, bilo je 97 radnika, 63 seljaka, 47 intelektualaca, 17 namještenika, 6 obrtnika, 10 vojnika i 4 ostala.[1018]

Opisana socijalna struktura i socijalno porijeklo zastupnika obaju saziva, u skladu su s postavkama revolucionarne komunističke ideologije, prema kojoj je osnovni nositelj revolucionarnih promjena bila radnička klasa. Kako je neposredno nakon rata Jugoslavija, odnosno Hrvatska bila pretežno agrarna zemlja, nositeljem takvih promjena politički je imenovan tzv. savez radnika i seljaka, a pridružena im je i „poštena inteligencija“.[1019] Franjo Gaži u Ustavotvornome je saboru slikovito govorio kako je „hrvatsko seljaštvo fino brašno, a radništvo odličan kvasac iz čega proizlazi tijesto koje se zove Narodna fronta“.[1020]

Izjašnjavanje zastupnika ne seljacima i radnicima, već dijelom službeničkoga aparata, treba promatrati u kontekstu naglog porasta administrativnoga aparata u visoko centraliziranoj novouspostavljenoj državi. Primjerice, upravni aparat Kraljevine Jugoslavije, bez namještenika i radnika u državnim poduzećima brojio je 1938. godine 168 000 službenika, a do 1950. u FNRJ taj je broj narastao na 250 000 službenika.[1021] U materijalima za sjednicu CK KPH 26. listopada 1946., naveden je podatak da je u Hrvatskoj tada bilo ukupno 320 000 radnika, namještenika i službenika.[1022] Ne treba zanemariti niti činjenicu da su u tom razdoblju, zbog snažne uloge države u svim područjima života, privlačnosti upravljačkih poslova, te materijalnih i drugih pogodnosti, činovnička odnosno službenička zanimanja bila među najvrednijim i najpoželjnijim zanimanjima.[1023]

[1017] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Najbolji iz naroda“, *Vjesnik*, 14. studenoga 1950., kut. 1827.
[1018] HR-HDA-1220. CK SKH. Izborna komisija. Tabelarni pregled sastava predloženih zastupnika za Sabor za izbore 1950. godine, kut. 2.
[1019] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 42., 112., 122. i 172.; Usp.: Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 211.
[1020] *Ustavotvorni sabor NRH (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, 73.
[1021] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 463.
[1022] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 271.
[1023] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 463.-464.

4.3.6. Politička struktura zastupnika

U poglavlju dajem kratki osvrt na političku strukturu zastupnika Sabora. Kako sam već ranije opisao, komunistička vlast nije zakonski zabranila rad političkih stranaka, ali je drugim metodama onemogućila njihovo djelovanje. Za razliku od savezne razine, u Hrvatskoj nije bilo slučajeva obnove rada i registracije političkih stranaka. U prvim poratnim godinama, KPH je nastavila s konspirativnim djelovanjem. Kanali preko kojih je provodila svoju javnu politiku među narodom bili su prvenstveno Narodna fronta Hrvatske, a zatim i druge masovne organizacije kao njezine transmisije.[1024] Prema podatcima iz partijskog izvještaja o radu između dvaju kongresa, Narodna fronta Hrvatske je 1948. imala 1 822 753 člana.[1025] Ta brojka obuhvaćala bi primjerice oko 89% osoba s pravom glasa na izborima za Ustavotvorni sabor iz 1946. (2 045 740 glasača) ili oko 71% osoba s pravom glasa na izborima za Sabor iz 1950. (2 565 800 glasača).

U Saboru kao najvišem predstavničkom tijelu bile su zastupljene samo grupacije okupljene u Narodnu frontu Hrvatske, s obzirom da su na izborima bili kandidirani i izabrani samo kandidati s njezine liste, a drugih lista nije bilo. Jedna od takvih grupacija preko koje je komunistička partija nastojala stvoriti privid višestranačkoga sustava i prikazati slobodu političkoga organiziranja bila je HRSS, proizašla iz grupe članova predratnog HSS-a koji su se u vrijeme NOB-a odlučili za aktivno političko djelovanje i suradnju s komunističkom partijom.[1026] U skladu s taktikom prividnoga višestranačja, uz stvarnu namjeru stvaranja jednopartijskoga monopola, na partijskim tijelima neposredno nakon rata pozitivno se govorilo o suradnji s HRSS-om. Tako je na sjednici CK KPH 25. kolovoza 1945., nakon konzultacija u Beogradu, Duško Brkić komentirao kako se ne smiju „odnositi sektaški prema HRSS-u kao što je to bilo do sada“, te kako je „zajednički rad Komunističke partije i HRSS-a

---

[1024] Narodna fronta Jugoslavije osnovana je 1944., a iste je godine preimenovana u Narodnooslobodilačku frontu Jugoslavije (NOFJ). Nakon nje, osnovane su i republičke organizacije, a tako i JNOF Hrvatske koja je započela s radom u veljači 1944., a prvu konferenciju održala u svibnju te godine. Po završetku rata, na Prvom kongresu održanom 1945., NOFJ je promijenila ime u Jedinstvena narodnooslobodilačka fronta Jugoslavije (JNOF), donijela statut i smjernice budućega rada, te nastavila s radom kao politička organizacija. Jednako tako, JNOF Hrvatske promijenila je ime u Narodnu frontu Hrvatske (NFH), te na prvom kongresu održanom 1946. donijela statut te osnovna programska i organizacijska načela rada. Nakon njezina Četvrtog kongresa održanog 1953., NFJ promijenila je ime u Socijalistički savez radnog naroda Jugoslavije (SSRNJ), a NFH u Socijalistički savez radnog naroda Hrvatske (SSRNH). Vidjeti opširnije: Marijana JUKIĆ, *Socijalistički savez radnog naroda Hrvatske. Republička konferencija 1944 – 1990: sumarni inventar*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2014., 4.-5.; URL: http://arhinetmaster.arhiv.hr/_Pages/PdfFile.aspx?Id=3645.

[1025] HR-HDA-1220. CK KPH. Drugi kongres KPH 1948. Izvještaj CK o radu između Prvog i Drugog kongresa KPH iz 1948., kut. 2.

[1026] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka 1941. – 1950.*, 166.

nužan u Hrvatskoj".[1027] No, nakon što se je u prvim poratnim godinama komunistička partija učvrstila na vlasti, HRSS, tada već u potpunosti instrumentaliziran, potisnut je i postepeno je nestao s političke scene.[1028]

S obzirom na to, ostaje malo prostora za analizu političke strukture saborskih zastupnika, odnosno o njoj se može govoriti vrlo uvjetno. U dostupnim izvorima koji govore o tome, u pravilu se kao skupine navode komunisti, članovi HRSS-a i stranački neopredijeljeni (vanstranački kandidati). Pojedini izvori sadrže podatak i o broju članova HRSS-a koji su ujedno bili i članovi partije.[1029] U zastupničkim kartonima i matičnim listovima koji su mi služili kao izvor za analizu strukture zastupnika po drugim kriterijima, ne postoji posebna rubrika s podatcima o političkoj pripadnosti. Prostor za životopis na poleđini matičnih listova dio zastupnika ostavio je prazan, a od onih koji su napisali svoj životopis, samo je manji dio njih pisao o svojem ranijem političkom djelovanju. S obzirom na to nisam mogao detaljnije analizirati strukturu po toj osnovi, već donosim sumarne podatke koje o tome nalazim u dostupnim arhivskim izvorima. Kao temu za posebno opsežno istraživanje naznačujem političko djelovanje zastupnika u razdoblju do stvaranje poslijeratne jugoslavenske države. Osim za HSS, pojedini su zastupnici u životopisu naveli ranije članstvo u Demokratskoj stranci osnovanoj 1919. (npr. Josip Broznić, Ivan Ribar), odnosno iz nje izdvojenoj Samostalnoj demokratskoj stranci osnovanoj 1924. (npr. Rade Grković, Sava Kosanović, Hinko Krizman).

Sa velikom sigurnošću može se tvrditi da su većina zastupnika obaju saziva Sabora bili komunisti. Na Drugom kongresu KPH održanom 1948., iznesen je podatak da su u prvom sazivu Sabora, od 191 zastupnika njih 150 (78,53%) bili članovi partije.[1030] U literaturi se navodi podatak da je na izborima održanim 10. studenoga 1946., od 176 tada izabranih zastupnika, bilo najmanje 39 članova HRSS-a.[1031] Prema podatcima navedenim u materijalima Izborne komisije CK KPH, od tih 176 zastupnika, njih 114 bili su članovi KP, 27 njih istodobno su bili članovi KP-a i HRSS-a, 26 članovi HRSS-a i 9 vanstranačkih.[1032]

[1027] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 94.
[1028] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941.-1950.*, 172.; Zdenko RADELIĆ, „Uobličavanje uloge Hrvatske republikanske seljačke stranke 1945. – 1948.", *Časopis za suvremenu povijest*, 23/1991., br. 1-3, 177.-214.; Zdenko RADELIĆ, „Sudbina pristaša HSS-a u Hrvatskoj 1945.-1950.", *Časopis za suvremenu povijest*, 27/1995., br. 1, 77.-101.
[1029] Usp.: Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941.-1950.*, 225.
[1030] HR-HDA-1220. CK SKH. Drugi kongres KPH 1948. Izvještaj CK o radu između Prvog i Drugog kongresa KPH iz 1948., kut. 2.
[1031] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941.-1950.*, 164.
[1032] HR-HDA-1220. CK SKH. Izborna komisija. Izbori za Sabor, kut. 2.; Usp.: Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 137.

Podatci izneseni u partijskom izvještaju na Drugom kongresu KPH, uspoređeni su sa strukturom zastupnika iz Hrvatske u oba vijeća Ustavotvorne skupštine DFJ odnosno prvoga saziva Narodne skupštine FNRJ, te strukturom članova kotarskih i gradskih izvršnih odbora u Hrvatskoj. Izneseno je da su od 111 poslanika iz Hrvatske u Saveznoj skupštini/Saveznom vijeću i Skupštini naroda/Vijeću naroda bila ukupno 83 člana Partije (74,77%). Od 1156 članova kotarskih i gradskih izvršnih odbora 1034 su bili članovi partije. Također, od rukovodećeg kadra u državnom aparatu, njih 75% bili su članovi, a 2% kandidati partije.[1033] Konkretnije, od 86 poslanika Savezne skupštine/Saveznog vijeća koliko ih se 1945. biralo u Hrvatskoj, 56 su bili članovi KP-a, 26 pripadnici HRSS-a, 3 iz Samostane demokratske stranke i jedan izvanstranački poslanik. Od ukupno 25 poslanika Skupštine naroda/Vijeća naroda, 14 su bili članovi KP-a, 6 HRSS-a te pet izvanstranačkih kandidata.[1034]

To je otprilike odgovaralo omjerima postavljenim na partijskim tijelima. Primjerice, na sjednici CK KPH 27. kolovoza 1945., dogovoreno je da na izborima za Ustavotvornu skupštinu DFJ treba kandidirati oko 45 komunista, 22 HRSS-ovca i 17 Srba, te da u Skupštinu naroda trebaju ući 3 člana CK.[1035] Takvu premoć komunista, ilustriraju i podatci o njihovoj zastupljenosti na razini cijele Ustavotvorne skupštine DFJ/Narodne skupštine FNRJ, odnosno svih republičkih skupština. Od 524 poslanika u Saveznoj skupštini i Skupštini naroda, više od 400 njih bili su članovi KPJ.[1036] Prema podatcima iznesenima na Petom kongresu KPJ održanom 1948., od ukupno 1062 člana svih republičkih skupština, samo njih 270 (25,42%) nisu bili članovi komunističke partije.[1037]

Na partijskim tijelima usuglašavali su se i zastupnički kandidati za drugi saziv Narodne skupštine FNRJ i Sabora, birani na izborima 1950. Tako je primjerice, na sjednici Politbiroa CK KPH 8. prosinca 1949., Antun Biber iznio zahtjev CK KPJ da mu se do sredine toga mjeseca pošalju prijedlozi novih zastupnika za oba doma Narodne skupštine FNRJ.[1038] Na sjednici Politbiroa CK KPH 22. rujna 1950., na čijem su dnevnom redu bile pripreme za nove izbore za Sabor, naveden je podatak da su u prvom sazivu Sabora bila 53 HRSS-ovca, a da je sada prijedlog da ih bude 41.[1039] To odgovara podatcima o političkoj strukturi

---

[1033] HR-HDA-1220. CK SKH. Drugi kongres KPH 1948. Izvještaj CK o radu između Prvog i Drugog kongresa KPH iz 1948., kut. 2.
[1034] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 133.-134.; Usp. i: Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941.-1950.*, 158.
[1035] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 99.
[1036] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 275.-278.
[1037] Isto, 133.-134.; Usp. i: Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941.-1950.*, 158.
[1038] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 287.
[1039] Isto, 498.-499.

zastupničkih kandidata na izborima iz 1950. koje sam pronašao u materijalima Izborne komisije CK KPH. Od do tada predložena 244 zastupnička kandidata (u trenutku izrade te analize 6 ih još nije bilo kandidirano), njih 198 bili su članovi KP-a, 10 istodobno članovi KP-a i HRSS-a, 31 član HRSS-a i 5 članova NF-a.[1040] S obzirom da je na tim izborima u svim izbornim jedinicama osim jednoj, bio kandidiran samo po jedan kandidat (ukupno 251 kandidat za 250 zastupničkih mjesta), sa velikom vjerojatnošću može se tvrditi da prethodno izloženi podatci pokazuju strukturu zastupnika izabranih u drugi saziv Sabora (1950. – 1953.). Prema tome, komunista je u tom sazivu, uključujući i dvostruke članove, bilo oko 85%.[1041] U usporedbi s političkom strukturom prethodnoga saziva, za naglasiti je smanjenje broja dvostrukih članova (sa 27 na 10), a povećanje broja članova HRSS-a (sa 26 na 31), što je suprotno onome što bi se moglo očekivati s obzirom na potpunu pasivizaciju HRSS-a u drugoj polovici 1940-ih. Moguće objašnjenje je u pojačanom oprezu vodstva KP-a, koje je, potaknuto stanjem u zemlji i strahom od vanjske intervencije, uoči izbora 1950. ponovno pokušalo stvoriti privid aktivnog djelovanja HRSS-a. Oprez KP-a jačali su još uvijek nazočni utjecaj HSS-a i otpor agrarnoj politici, posebno osnivanju zadruga, kolektivizaciji i otkupu poljoprivrednih proizvoda. Prema Z. Radeliću, KP je vjerojatno držao da bi se u promijenjenim okolnostima, osobito pri mogućoj agresiji zemalja članica Informbiroa ili pri mogućem širemu međunarodnom sukobu, HSS mogao ponovno aktivirati i preuzeti vodstvo u Hrvatskoj. Kako zaključuje dalje, radilo se o trenutačnoj procjeni koja nije bila utemeljena na nekim dubljim promjenama politike KP-a.[1042]

Sliku o uspostavi partijskoga monopola, odnosno premoći komunista u tijelima političke vlasti, upotpunjuju i podatci o njihovu udjelu u Prezidijumu Sabora i Vladi. U razdoblju od 1946. do 1953., udio članova KPH u Prezidijumu Sabora kretao se od 43,74 do 71,43%, a u Vladi od 43,75 do 81,82%. Najveća zastupljenost bila je 1953. u Izvršnom vijeću Sabora, kada je njihov udio iznosio 87,5%.[1043]

Unatoč njihovoj manjkavosti, prethodno opisane podatke o političkoj strukturi sumirao sam u tabeli u nastavku.

[1040] HR-HDA-1220. CK SKH. Izborna komisija. Izbori za Sabor, kut. 2.

[1041] K. Spehnjak navodi podatak da je među zastupnicima izabranima na izborima za Sabor 1950. bilo 15 – 17 osoba koje su se prije deklarirale kao članovi HRSS-a. Opširnije: Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 154.

[1042] Usp.: Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska seljačka stranka: 1941.-1950.*, 171.

[1043] Opširnije: Berislav JANDRIĆ, "O jednom aspektu uspostave partijskog monopola u Hrvatskoj 1946-1953. Promjene u stranačkoj pripadnosti narodnih zastupnika članova Prezidijuma i Vlade Sabora Narodne Republike Hrvatske", 141.-152.

Tabela 28: Politička struktura zastupnika Sabora 1947. – 1953.

	Saziv 1947. – 1950.		Saziv 1950. – 1953.	
	Broj	%	Broj	%
KP	123	64,40	198	79,20
KP i HRSS (dvostruki članovi)	27	14,14	10	4,00
HRSS	26	13,61	31	12,40
Nestranački (Narodna fronta)	9	4,71	5	2,00
Najvjerojatnije nestranački (Narodna fronta)	6	3,14	-	-
Najvjerojatnije KP	-	-	6	2,40
Ukupno	**191**	**100,00**	**250**	**100,00**

4.3.7. Prava i obveze saborskih zastupnika

Saborski zastupnici imali su pravo imuniteta, podnošenja ostavke, pravo na dnevnicu i besplatnu vožnju državnim prometnim sredstvima, osim zrakoplovom. Bili su dužni prisustvovati sjednicama Sabora, sudjelovati u radu Sabora i njegovih tijela, te obavljati poslove koje bi im Sabor povjerio. Odredbe o tim pravima i obvezama, utvrđene su u posebnim poglavljima poslovnika iz 1947. (čl. 55 – 61) i 1950. (čl. 70 – 78), a neke od njih naznačene su i u Ustavu NRH iz 1947. (čl. 69). Detaljnije sam ih opisao u nastavku poglavlja, s navođenjem primjera njihove primjene.

4.3.7.1. Zastupnički imunitet i slučajevi njegova ukidanja

Jedno od zajamčenih prava zastupnika bio je zastupnički imunitet. Niti jedan od zastupnika nije mogao biti lišen slobode, niti je protiv njega mogao biti pokrenut kazneni postupak bez odobrenja Sabora, odnosno njegova Prezidijuma u razdoblju kada Sabor nije bio u zasjedanju. Zastupnički imunitet nije važio ukoliko bi zastupnik bio uhvaćen u počinjenju kaznenog djela.[1044] Jednako je definiran po odredbama saveznog i republičkih ustava, pa su zastupnici Narodne skupštine FNRJ i svih republičkih predstavničkih tijela imali jednaku nepovredivost na području cijele FNRJ.[1045] Odredbe o tome ponovljene su i u poslovnicima obaju saziva Sabora.[1046]

Tijekom prvoga saziva Sabora, bilo je nekoliko slučajeva ukidanja zastupničkoga imuniteta i njihova kaznenoga progona. Svi su bili politički motivirani, te su osnova za

[1044] Čl. 69 Ustava NRH, NN 7/1947.
[1045] Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, 627.
[1046] Čl. 56 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.; Čl. 70-74 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.

njihovo pokretanje bile optužbe za počinjenje kaznenih djela iz Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države iz 1945., s izmjenama i dopunama iz 1946. te 1947.[1047] Prema čl. 2 tog Zakona, kaznenim djelom protiv naroda i države smatrala se „svaka radnja kojom se ide za tim da se putem nasilja obori ili ugrozi postojeće državno uređenje Federativne Narodne Republike Jugoslavije, ili da se ugrozi njena vanjska sigurnost ili osnovne demokratske, političke, nacionalne i ekonomske tekovine oslobodilačkog rata: federativno uređenje države, ravnopravnost i bratstvo jugoslavenskih naroda i narodna vlast". U drugom stavku tog članka bilo je utvrđeno da se po načelu uzajamnosti, kao kazneno smatra svako prethodno opisano djelo, usmjereno protiv sigurnosti država s kojima FNRJ ima ugovor o savezu, prijateljstvu i suradnji.[1048] Procesuirani zastupnici prvoga saziva Sabora, ujedno su bili među najistaknutijim funkcionarima u partijskim i drugim državnim tijelima (Prezidijumu Sabora, Vladi).

Prvi je takav slučaj Andrije Hebranga.[1049] Kako zaključuje B. Jandrić, iako se i njega veže uz prihvaćanje Rezolucije Informbiroa, novija istraživanja pokazuju kako je taj slučaj bio posljedica obračuna s Hebrangovim drugačijim shvaćanjima u svezi strategije izgradnje federacije i gospodarskog razvoja države, što je dolazilo do izražaja još tijekom rata.[1050] O tome se je najprije odlučilo na partijskim tijelima. Zajedno sa Sretenom Žujovićem, Andrija Hebrang isključen je iz KP-a na sjednici Politbiroa CK KPJ 9. svibnja 1948. Tada je odlučeno da se o tome obavijesti i cjelokupno partijsko članstvo, a CK KPH o tome je razgovarao na sjednici 3. srpnja 1948.[1051] Prezidijum Sabora je na prijedlog Ministarstva unutrašnjih poslova FNRJ, već 15. svibnja 1948. donio odluku o odobrenju pokretanja kaznenog postupka protiv Andrije Hebranga zbog počinjenja djela iz članka 2/1. spomenutog Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države te njegovu uhićenju.[1052]

Njegovo Predsjedništvo je na sjednici 14. prosinca odlučilo predložiti Saboru da ga razriješi dužnosti člana Prezidijuma Sabora. O tom prijedlogu zastupnici su obaviješteni na sjednici Sabora 16. prosinca 1948., a o njemu odlučivali na sjednici idućega dana. Hebrang je razriješen, a na njegovo mjesto kao novi član Prezidijuma Sabora izabran je Zvonko Brkić.

[1047] Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države od 16. srpnja 1946. (Zakon o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države od 15. kolovoza 1945.), sa dopunama od 4. prosinca 1947., SL 59/1946. i 106/1947.
[1048] Isto, čl. 2.
[1049] Opširnije: Nada KISIĆ KOLANOVIĆ, *Andrija Hebrang: iluzije i otrežnjenja*, Institut za suvremenu povijest, Zagreb, 1996.
[1050] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 275.-276.
[1051] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 483.
[1052] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora. Zapisnik 14. sjednice, 15. svibnja 1948.

Razriješen je i dužnosti člana Zakonodavnoga odbora Sabora, a umjesto njega izabran je Josip Hrnčević.[1053]

Te odluke donesene su u Saboru jednoglasno, i sudeći prema stenografskom zapisniku, bez rasprave.[1054] Drugih podataka o tom postupku, osim dvaju dopisa Prezidijuma Sabora kojim obavještava Sabor o odobrenju pokretanja kaznenog postupka, odnosno traži da ga se razriješi dužnosti njegova člana, nema niti u Hebrangovu zastupničkom dosjeu.[1055]

Kazneni progon više saborskih zastupnika pod optužbama za suradnju s Informbiroom nastavljen je i u 1949. Na prijedlog Javnog tužioca za grad Zagreb, Prezidijum Sabora je najprije na sjednici 14. veljače 1949. odobrio uhićenje i pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika Save Zlatića. Optužen je za počinjenje kaznenih djela iz čl. 9 Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države, tj. „propagandu ili agitaciju koja sadrži poziv na nasilno obaranje postojećeg državnog uređenja“, za što je bila predviđena kazna zatvora s prinudnim radom od najmanje godinu dana. U optužbi se pozivalo i na čl. 3 toč. 2 tog Zakona, kojim su kao jedna od skupina počinitelja kaznenih djela utvrđeni počinitelji djela „kojima se nanosi šteta vojnoj snazi, obrambenoj sposobnosti ili ekonomskoj moći države ili se ugrožava njena nezavisnost ili nepovredljivost njenog teritorija“.[1056] Tome je prethodio partijski postupak i rasprava o njegovu „političku držanju“. Na sjednici Politbiroa CK KPH 3. prosinca 1948. zaključeno je da partijske organizacije treba obavijestiti o njegovu „dezerterskom držanju i stavu na liniji Informbiroa“, a na sjednici 4. veljače 1949., Duško Brkić (godinu dana kasnije i sam isključen), dobio je zadatak priopćiti mu da ga je CK KPJ isključio iz partije. Tada je odlučeno da će se partijska istraga provesti i nad njegovom ženom, Lidijom Zlatić, „zbog njenog držanja koje nije na liniji naše Partije“.[1057] Izvještaj o odluci Prezidijuma Sabora o ukidanju imuniteta, Sabor je primio na sjednici 7. travnja 1949. Savu Zlatića tada je razriješio dužnosti člana Prezidijuma Sabora, a na njegovo mjesto izabrao je Tomaža Dobrića. Zlatić je

---

[1053] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.5. Četvrto redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 17. prosinca 1948., kut. 7.

[1054] *Četvrto redovno zasjedaje Sabora NRH (16. – 17. prosinca 1948.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 25.-27.

[1055] Dosje represivnog aparata koji sadrži dokumente nastale ili prikupljene tijekom istrage vođene nad Andrijom Hebrangom, dio je arhivskoga fonda HR-HDA-1561. Služba državne sigurnosti Republičkog sekretarijata za unutrašnje poslove SRH. Čine ga ukupno 62 kutije arhivskoga gradiva (27 kutija izvornih dokumenata, 35 kutija preslika dokumenata, 9 rola mikrofilmova) za vremensko razdoblje 1924. – 1984. U Hrvatski državni arhiv dosje je preuzet 1991. po službenoj dužnosti iz Ureda predsjednika RH. Tada oformljeno, posebno Povjerenstvo za preuzimanje dosjea Andrije Hebranga, izradilo je popis pojedinačnih dokumenata koji nisu dostupni za korištenje.

[1056] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora. Zapisnik 21. sjednice, 14. veljače 1949.; Zapisnik 156. sjednice Predsjedništva Prezidijuma Sabora, 1. travnja 1949.

[1057] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 547.; *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 45.

osuđen na dvogodišnju kaznu „preodgoja“ na Golom otoku. Pušten je 1951. nakon čega se u potpunosti posvetio stručnom, medicinskom radu.[1058]

Na sjednici 23. ožujka 1949., na prijedlog ministra unutrašnjih poslova, Prezidijum Sabora donio je rješenje kojim je odobrio uhićenje i pokretanje kaznenog postupka protiv tajnika Sabora Nikole Rubčića, zbog kaznenih djela protiv naroda i države te protiv službene dužnosti. Na istoj sjednici, također zbog kaznenih djela protiv naroda i države, odobreno je uhićenje i pokretanje kaznenoga postupka protiv još dvojice saborskih zastupnika, Jurja (Jurice) Kneza i Emila Karadžije.[1059] O potrebi pokretanja partijske istrage protiv Nikole Rubčića „Nina“, Antun Biber Tehek govorio je na sjednici Politbiroa CK KPH 4. veljače 1949. Odlučeno je da će Gradski komitet Zagreb formirati partijsku komisiju i provesti istragu. Pod istragom je bila i njegova žena Ruža, „koja se između ostalog kolebala kod čitanja prvih pisama CK SKP/b“.[1060] Izvještaje o ukidanju zastupničkog imuniteta toj trojici zastupnika Sabor je primio na znanje na sjednici 7. travnja 1949. Nikola Rubčić razriješen je, a na njegovo mjesto imenovan je Stjepan Debeljak. I te su odluke, kao i ranije o A. Hebrangu i S. Zlatiću, u Saboru donesene jednoglasno te bez zabilježene rasprave.[1061]

U ljeto 1950. pokrenut je postupak protiv Duška Brkića, Rade Žigića i Stanka Ćanice Opačića, „zbog protunarodnog i protudržavnog izdajničkog rada“, odnosno „neprijateljskog i štetočinskog rada“. Djelatnost njihove grupe unutar samog CK KPH i Vlade ocijenjena je kao aktivnost pristalica politike Informbiroa, posebno opasna, jer ju se je prema saznanjima partijskoga rukovodstva, nastojalo provesti pozivanjem na loš položaj srpskoga naroda u nekim krajevima Hrvatske.[1062]

O njihovu političkome djelovanju, opširno se raspravljalo na partijskim tijelima. Na sjednici Politbiroa CK KPH 26. – 29. kolovoza 1950., kojoj su nazočili i članovi Politbiroa CK KPJ Edvard Kardelj i Aleksandar Ranković, najprije se raspravljalo o Radi Žigiću.[1063] Na idućoj sjednici Politbiroa CK KPH 3. rujna 1950., kojoj je također nazočio Aleksandar Ranković, raspravljalo se o djelovanju Duška Brkića, a na sjednici 8. rujna te godine o

---

[1058] Opširnije: Mario STIPANČEVIĆ, „Razgovor s dr. Savom Zlatićem“, *Arhivski vjesnik*, 47/2004., 119.-132.
[1059] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora. Zapisnik 22. sjednice, 23. ožujka 1949.
[1060] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 45.
[1061] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.7. Peto redovno zasjedanje. Zapisnik 1. sjednice, 7. travnja 1949., kut. 7.; *Peto redovno zasjedanje Sabora NRH (7. travnja 1949.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1949., 6.-7., 24.-26.
[1062] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 272.
[1063] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 445.-479.

djelovanju Stanka Ćanice Opačića.[1064] Na izvanrednom plenumu CK KPH 10. rujna donijeta je odluka o njihovu isključenju iz komunističke partije, rezolucija o razotkrivanju pristalica Informbiroa u redovima CK KPH, te okružnica o tome koja je poslana svim partijskim organizacijama. S obzirom da je za idući dan (11. rujna) bilo zakazano zasjedanje Sabora, Bakarić je obrazlagao da se taj slučaj, kao i izbacivanje te trojice iz Vlade i Prezidijuma Sabora, mora staviti na njegov dnevni red.[1065]

Tako je i bilo. Na posljednjoj sjednici prvoga saziva Sabora 11. rujna 1950., Duško Brkić i Rade Žigić razriješeni su dužnosti članova Prezidijuma Sabora, a sva trojica dužnosti u Vladi.[1066] Na upražnjena mjesta u Prezidijuma Sabora izabrani su Nikola Sekulić Bunko i Dušan Čalić Cane. Duško Brkić razriješen je dužnosti potpredsjednika Vlade i predsjednika Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH, Rade Žigić dužnosti ministra – predsjednika Savjeta za prerađivačku industriju, a Stanko Ćanica Opačić dužnosti ministra šumarstva.[1067] Na Brkićevo mjesto u Vladi izabran je Nikola Sekulić, na Žigićevo Dušan Čalić, a na Opačićevo Božo Rkman. Na tim su funkcijama ostali i u novoj Vladi, imenovanoj nakon održanih izbora i konstituiranja drugoga saziva Sabora.[1068]

Za razliku od ranije opisanih, o slučaju Brkić – Žigić – Opačić u stenografskom je zapisniku zabilježeno detaljno obrazloženje predsjednika Vlade Vladimira Bakarića. Nakon što je pozvan da preuzme riječ i obrazloži prijedlog za razrješenje, zastupnici su, zabilježeno je u zapisniku, ustali i „dugo stojeći burno pljeskali“. Na kraju obrazloženja o razlozima smjene i kaznenoga progona, Bakarić je zaključio:

> Ova je stvar, drugovi, politički tako da kažem dovršena, t. j. mi joj danas trebamo dati konačnu točku. Od svega ovoga će na terenu možda još ostati agenturnih veza i vezica, s kojima će naši organi sigurnosti lako obračunati. Politički – kako sam već napomenuo – ona je završena i ne će ostaviti drugih tragova, nego ljagu što će se u historiji morati spominjati i takav slučaj.[1069]

[1064] Isto, 480.-493., 494.-497.
[1065] HR-HDA-1220. CK SKH. Plenumi. Izvanredni, peti plenarni sastanak CK KPH 10. rujna 1950. Zapisnik, rezolucija i okružnica svim partijskim organizacijama, kut. 1.
[1066] HR-HDA-278. Prezidijum sabora NRH. Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora. Zapisnik 252. sjednice Predsjedništva Prezidijuma Sabora, 11. rujna 1950.
[1067] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.11. Osmo redovno zasjedanje, 11. rujna 1950., kut. 7.
[1068] Odluka o imenovanju Vlade NRH, koju je donio Sabor NRH na trećoj sjednici Prvog redovnog zasjedanja održanoj 4. prosinca 1950., NN 63/1950.
[1069] *Osmo redovno zasjedanje Sabora NRH (11. rujna 1950.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950., 14.

Odluka Sabora o tome donesena je jednoglasno i bez rasprave.[1070] Sva trojica bili su osuđeni. Pretpostavlja se da je Rade Žigić umro na Golom otoku 8. ožujka 1953. Stanko Ćanica Opačić deportiran je na Goli otok u studenome 1951. i tamo bio do studenoga 1953. Duško Brkić upućen je najprije 1951. na „društveno korisni rad“ na Goli otok, a zatim na Sveti Grgur. S njega je pušten 9. srpnja 1954., ali je 9. listopada te godine ponovno uhićen kao „ibeovac“ i osuđen na dvije godine „društveno-korisnoga rada“ na Golom otoku.[1071]

Imunitet je ukinut i nekolicini zastupnika drugoga saziva Sabora. Na sjednici 13. veljače 1951., Prezidijum Sabora je prema prijedlogu Kotarskog suda II. u Zagrebu, odobrio pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika Milana Despota.[1072] O tom slučaju nisam pronašao traga u zapisnicima Mandatno-imunitetskoga odbora odnosno Sabora toga saziva. Na sjednici 26. veljače 1952., Prezidijum Sabora je prema prijedlogu Javnog tužioca NRH odobrio uhićenje i pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika Ivana (Ivice) Anzulovića i Josipa Salopeka zbog njihove neprijateljske djelatnosti na liniji Rezolucije Informbiroa.[1073] U obrazloženju odluke, pozivalo se na čl. 118 Krivičnog zakonika, po čijem je stupanju na snagu 1. srpnja 1951., ukinut Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države, tj. sve njegove odredbe osim članka 3a.[1074] Odredbe o kaznenim djelima protiv narode i države činile su posebno, deseto poglavlje (čl. 100 – 123) Kaznenoga zakonika. U čl. 118 kao takvo kazneno djelo utvrđena je neprijateljska propaganda „crtežom, napisom, govorom na skupu ili na drugi način“, protiv državnog ili društvenog uređenja, kao i protiv političkih, privrednih, vojnih ili drugih „važnih mjera narodne vlasti“. Za to, kao i za propagiranje „fašističke ili druge narodu i državi neprijateljske ideje“, predviđena je kazna strogoga zatvora.

O slučajevima Josipa Salopeka i Ivana (Ivice) Anzulovića, saborski Mandatno-imunitetski odbor raspravljao je na sjednici 17. ožujka 1952., s prijedlogom Saboru da potvrdi ranija rješenja Prezidijuma Sabora.[1075] Na toj sjednici, odbor je raspravljao i o ostavci na zastupničku dužnost koju je Josip Salopek u međuvremenu podnio. U njezinu obrazloženju, naveo je da je „skrenuo s partijske i državne linije na liniju IB-a“, te da kao takav nije

[1070] Isto, 8.-18. O tome se je pisalo i u novinskim listovima. Vidjeti npr.: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Završen je rad Sabora Narodne Republike Hrvatske prvog saziva“, *Borba*, 12. rujna 1950., kut. 1827.
[1071] Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, 304.; Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 272.
[1072] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora. Zapisnik 3. sjednice, 13. veljače 1951.
[1073] Isto. Zapisnik 9. sjednice Prezidijuma Sabora, 26. veljače 1952.
[1074] Čl. 18 toč. 4 Uvodnog zakona za Krivični zakonik od 27. veljače 1951., SL 11/1951.
[1075] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.4.5. Izvještaji Mandatno-imunitetskog odbora. Izvještaj o pokretanju krivičnog postupka protiv zastupnika Anzulović Ivana i Salopek Josipa, 13. ožujka 1952., kut. 15.

dostojan zastupati narod izborne jedinice u kojoj je izabran za zastupnika.[1076] Izvještaje Mandatno-imunitetskog odbora Sabor je prihvatio na sjednici idućeg dana, 18. ožujka 1952. Umjesto Salopeka, kao zastupnik u Sabor pozvan je Marijan Kopljar iz Kešinaca. Sabor je o tome odlučio jednoglasno i bez rasprave.[1077]

Na sjednici 30. prosinca 1952., Prezidijum Sabora odobrio je uhićenje i pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika Mate Marića. Teretilo ga se za počinjenje kaznenih djela iz čl. 118 i 120 Krivičnog zakonika.[1078] Drugi spomenuti članak, odnosio se na pružanje pomoći počinitelju kaznenoga djela protiv naroda i države, za što je također bio predviđen strogi zatvor. Konkretno, osim za neprijateljsku djelatnost na liniji Rezolucije Informbiroa, Marića se teretilo i za pomaganje „špijunu mađarske obavještajne službe“ Franji Banku tijekom 1952. O tom rješenju Prezidijuma Sabora, Mandatno-imunitetski odbor raspravljao je na sjednici 5. veljače 1953., te predložio Saboru njegovu potvrdu.[1079] Izvještaj odbora Sabor je jednoglasno i bez rasprave prihvatio na posljednjoj sjednici tog saziva, 16. rujna 1953.[1080]

U oba saziva, kako sam opisao, zastupnički imunitet bio je ukinut i odobreno provođenje kaznenoga postupka za 12 saborskih zastupnika. Prema podatcima koje nalazim u literaturi, zbog pristajanja uz Rezoluciju Informbiroa, među kažnjenim nositeljima političkih funkcija na razini cijele FNRJ, bilo je 293 predsjednika općina, 72 predsjednika kotara, 17 republičkih ministara i 85 njihovih pomoćnika, 6 saveznih ministara i 14 njihovih pomoćnika, te 30 saveznih i 33 republička zastupnika (poslanika).[1081]

Spomenut ću da je u tom razdoblju bilo još nekoliko saborskih zastupnika, članova partije, za koje je dokumentirano da su zbog sumnje u potporu Rezoluciji Informbiroa protiv

---

[1076] Isto. Izvještaj o ostavci na zastupnički mandat zastupnika Salopek Josipa, 13. ožujka 1952., kut. 15.

[1077] *Četvrto redovno zasjedanje Sabora NRH izabranog 5. XI. 1950. (17. – 18. ožujka 1952.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1953., 38., 166.-167.

[1078] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora. Zapisnik 17. sjednice, 30. prosinca 1952.

[1079] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.4.5. Izvještaji Mandatno-imunitetskog odbora. Izvještaj o pokretanju krivičnog postupka i mjeri lišenja slobode protiv zastupnika Marić Mate, 14. rujna 1953., kut. 15.

[1080] *Peto redovno zasjedanje Sabora NRH izabranog 5. XI. 1950. (2. veljače do 16. rujna 1953.): stenografski zapisnici. Svezak 1*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1953., 151.; *Peto redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske izabranog 5. XI. 1950. (2. veljače do 16. rujna 1953.): stenografski zapisnici. Svezak 2.*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1953., 323.

[1081] Podatci prema Draganu Markoviću (*Istina o Golom otoku*, 1987.), preuzeti iz: Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 287. Među novijim radovima koji obrađuju pitanje broja kažnjenika na Golom otoku i drugim logorima za IB-ovce je i: Martin PREVIŠIĆ, „Broj kažnjenika na Golom otoku i drugim logorima za ibeovce u vrijeme sukoba sa SSSR-om (1948.-1956.)“, *Historijski zbornik*, 66/2013., br. 1, 173.-193.

njih provođene partijske istrage (Dušan Diminić, Stanko Škare, Stevo Zečević, Dina Zlatić).[1082]

Kao primjer, navest ću i slučaj Mate Jalžabetića, zemljoradnika iz Brezničkog Huma, izabranog na izborima 1950. kao zamjenika Ivana Granđe za izborni kotar Zelina I. Ivan Granđa umro je 31. ožujka 1953., a o pozivanju Jalžabetića kao njegova zamjenika Mandatno-imunitetski odbor raspravljao je na sjednici 14. rujna 1953. U međuvremenu, NO kotara Zelina dostavio je Saboru 24. lipnja 1953. dopis s molbom da se Jalžabetića ne poziva kao zastupnika u Sabor, „radi destruktivnog djelovanja, neprijateljskih ispada i slabog vršenja svojih službenih dužnosti“, što je, navodi se dalje u dopisu, rezultiralo njegovim uklanjanjem sa svih političkih i društvenih dužnosti u lokalnim tijelima vlasti. U slučaju da bi ga Sabor pozvao na zasjedanje, zatraženo je da mu se oduzme imunitet kao zamjeniku zastupnika. Kako je Sabor bio u postupku raspuštanja, zaključeno je da bi predlaganje verifikacije mandata zamjenika umrlih zastupnika (uz zamjenu za Ivana Granđu, raspravljalo se i o zamjeni za umrlog Radu Pribićevića) bilo bespredmetno, te tako oko verifikacije mandata Mate Jalžabetića nije bilo daljnjih postupanja.[1083]

4.3.7.2. Pravo zastupnika na ostavku i pravo birača na njihov opoziv

Svaki zastupnik mogao je dati ostavku. O podnesenoj ostavci odlučivao je Sabor na temelju izvještaja Mandatno-imunitetskoga odbora.[1084]

Zabilježena su dva takva slučaja. Zastupnik Josip Vojaček, izabran 1946. u izbornom kotaru Daruvar, podnio je ostavku na zastupničku dužnost 1948., zbog odlaska u Čehoslovačku. Na osnovu izvještaja Mandatno-imunitetskog odbora, Sabor je tu ostavku uvažio na sjednici 19. svibnja 1948., te je na njegovo mjesto pozvao zamjenika Stanka Dupera (Kragujevića), inače oficira JA.[1085] Drugi slučaj je već opisana ostavka zastupnika Josipa Salopeka, podnesena u postupku ukidanja njegova zastupničkoga imuniteta.

[1082] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 77., 576.-577., 554.-558., 621.-622., 735.-736., 763.-764.

[1083] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.4.5. Izvještaji Mandatno-imunitetskog odbora. Izvještaj o smrti zastupnika Granđa Ivana, 14. rujna 1953., kut. 15.

[1084] Čl. 61 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.; Čl. 75 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.

[1085] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.4. Odborski izvještaji. Izvještaj Mandatno-imunitetskog odbora, broj 4/1948. od 18. svibnja 1948., kut. 7.; 4.7.4.1.1. Zapisnici sjednica Mandatno-imunitetskog odbora. Zapisnik sjednice, 19. svibnja 1948., kut. 8.; 4.2.4. Treće redovno zasjedanje. Zapisnik 4. sjednice, 19. svibnja 1948., kut. 7.; Rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova NRH od 18. rujna 1948., prezime Duper promijenio je u Kragujević.

Osim što su sami mogli podnijeti ostavku, zastupnike su mogli opozvati birači izborne jedinice u kojoj su bili izabrani. Prema poslovnicima iz 1947. i 1951., za sve postupke u obavljanju zastupničke dužnosti, zastupnici su bili odgovorni samo Saboru i biračima njihove izborne jedinice odnosno izbornoga kotara. To načelo odgovornosti biračima, bilo je utvrđeno i posebnim Zakonom o opozivu narodnih predstavnika iz 1948. Na njegovoj se pripremi počelo raditi godinu dana ranije, prema smjernicama koje je Odjelu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade NRH 5. travnja 1947. dostavio Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ.[1086] Njime je utvrđeno načelo prema kojem su narodni predstavnici u svim tijelima državne vlasti odgovorni svojim biračima, te su ih dužni obavještavati o svojem radu kao i radu tijela vlasti u koje su bili izabrani.

Zastupnike u Saboru i odbornike u narodnim odborima, birači su mogli opozvati prije isteka roka na koji su izabrani, ukoliko bi ocijenili da njihov rad nije u skladu s načelima saveznog i republičkog ustava, sa saveznim i republičkim zakonima, ili ako njihov rad ne odgovara volji birača. Prijedlog za opoziv mogle su podnijeti društvene i političke organizacije te pojedini birači s prebivalištem na području te izborne jedinice, uz prikupljene potpise jedne trećine birača izborne jedinice. Pisani prijedlog za opoziv saborskoga zastupnika podnosio se Prezidijumu Sabora. Opoziv se provodio općim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem, pri čemu su pravo glasanja imali svi građani FNRJ sa prebivalištem (mjestom stalnoga boravka) na području izborne jedinice u kojoj je narodni predstavnik izabran, uz pretpostavku da ispunjavaju druge uvjete iz Zakona o biračkim spiskovima. Narodni predstavnik (saborski zastupnik, odbornik NO-a) smatrao se opozvanim ako je za opoziv glasala većina svih upisanih birača izborne jedinice u kojoj je izabran. Uz njega, mogao je biti opozvan i njegov zamjenik. U slučaju opoziva samo narodnog predstavnika, na njegovo mjesto dolazio bi njegov zamjenik. Ukoliko je zajedno s predstavnikom opozvan i zamjenik ili on iz drugih razloga nije mogao preuzeti dužnost, održavali bi se novi izbori. Nakon opoziva saborskog zastupnika, nove izbore u izbornoj jedinici u kojoj je došlo do opoziva, bio je obvezan raspisati Prezidijum Sabora posebnim ukazom, u roku od 15 dana od primitka izvještaja Republikanske izborne komisije o opozivu. Daljnjim odredbama tog zakona utvrđen je postupak glasanja o opozivu i utvrđivanju rezultata glasanja, te kaznene i završne odredbe. Upute za primjenu zakona donosio je

[1086] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis Predsjedništva Vlade NRH br. 5326/1947., mapa 34.

predsjednik Vlade NRH.[1087] U izvorima iz tog razdoblja nisam pronašao slučajeve opoziva zastupnika, ali sam pronašao dokumentirane slučajeve postupaka za opoziv odbornika u narodnim odborima.[1088]

4.3.7.3. Obveza prisustvovanja sjednicama Sabora

Prisustvovanje zasjedanjima, odnosno sjednicama Sabora bilo je obvezno. Bez odobrenog dopusta, zastupnici nisu smjeli biti odsutni sa sjednice. O dopustu je Sabor odlučivao na sjednicama, bez rasprave. Prema poslovniku, Sabor je mogao pokrenuti postupak protiv zastupnika koji bez odobrenja dopusta ne dolazi na sjednice. Također, ukoliko bi utvrdio da na sjednici ne postoji kvorum, predsjednik Sabora imao je pravo ukinuti dopuste, osim odobrenih zbog bolesti.

Iz zapisnika saborskih sjednica, može se zaključiti da se je to pravilo poštivalo. Sabor je o tome redovito odlučivao na sjednicama, prije prelaska na dnevni red. U pravilu je odobravano odsustvo sa konkretnog zasjedanja ili sjednice, odnosno dopust od jednog ili nekoliko dana, ali su zabilježeni i slučajevi dopusta odobrenog u trajanju od više mjeseci. U zapisnicima sjednica Sabora ili njegova Mandatno-imunitetskoga odbora nema podataka koji bi ukazivali da je bilo provedenih postupaka protiv zastupnika koji nisu dolazili na sjednice.

Tu ću se ponovno osvrnuti na slučaj zastupnika Ante Gvardiole, izabranog na izborima za Ustavotvorni sabor 1946., a čiji mandat nije bio verificiran niti tijekom saziva Sabora 1947. – 1950. Prema dokumentaciji u njegovu zastupničkom dosjeu, Sabor ga je preko Komesara II. armije, 30. siječnja 1947. pozvao da dođe u Zagreb kako bi se riješio njegov status. To je ponovno aktualizirano 1949. Uz prepisku Sabora s KNO Benkovac u vezi njegova prebivališta, priložen je i koncept dopisa sastavljenog po nalogu potpredsjednika Sabora Josipa Šestana. U njemu je opsežno obrazložena njegova obveza kao zastupnika da prisustvuje sjednicama Sabora i savjesno obavlja zastupničku dužnost:

[1087] Zakon o opozivu narodnih predstavnika, NN 42/1948. Usp. i: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Prihvaćen je Zakon o opozivu narodnih predstavnika“, *Vjesnik*, 20. svibnja 1948., kut. 1827.; Zakon o opozivu narodnih zastupnika Narodne skupštine FNRJ (Saveznog vijeća i Vijeća naroda), SL 43/1950. i 47/1950.

[1088] Npr., na prijedlog birača II. izborne jedinice područja MNO-a Kuna, Izvršni odbor NO kotara Korčule donio je 13. ožujka 1952. rješenje o glasanju za opoziv odbornika NOK Korčule Antuna Jurovića. Glasanje je određeno za 13. travnja 1952. U obrazloženju nisu navedene pojedinosti o razlozima opoziva, već samo to da zahtjev birača ispunjava sve zakonske uvjete za raspisivanje glasanja o opozivu. Opširnije: HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis br. 564/1952., mapa 24.

Ovakvo stanje je neodrživo kako obzirom na Sabor, koji je dužan od svojih članova tražiti disciplinirano st, tako i obzirom na birače kotara Benkovac, koji se u čudu pitaju i s pravom protestiraju protiv toga, da ostaju već treću godinu bez svog pretstavnika u Saboru iako su ga izabrali. Eventualni prigovor o zaposlenosti i sl. moramo unaprijed odbaciti zbog toga što nema i ne može biti posla, koji je važniji od predstavljanja naroda u zakonodavnom tijelu Republike. Potrebu dolaženja i vršenja svoje zastupničke dužnosti dokazuju svojim redovitim prisustvom svi ostali narodni zastupnici, pa i najviši rukovodioci, kako civilni tako i vojni.

Dopis nije potpisan, a na njemu je rukom upisana bilješka kako je isti dan kada je i sastavljen, „storniran po naređenju Predsjednika“.[1089]

4.3.7.4. Disciplinske kazne zbog povrede reda na sjednicama i u zgradi Sabora

Poslovnici obaju saziva Sabora sadržavali su odredbe o održavanju reda na sjednicama i u zgradi Sabora, u okviru kojih su utvrđene i diciplinske kazne. Zbog povrede reda, zastupnicima su se mogle izreći četiri vrste disciplinskih kazni: opomena na red, zapisana opomena na red, oduzimanje riječi i privremeno isključenje sa sjednice. Prve tri kazne izicao je predsjednik Sabora, a kaznu privremenog isključenja sa sjednice izricao je Sabor na prijedlog predsjednika ili dvadeset zastupnika. Prvo isključenje nije smjelo biti duže od tri sjednice, a svako iduće duže od deset sjednica. Kažnjeni zastupnik nije mogao zahtijevati da Sabor ukine kaznu koju je izrekao predsjednik.[1090] Nisam pronašao slučajeve primjene tih disciplinskih mjera.

4.3.7.5. Materijalna prava saborskih zastupnika

Zastupnici su imali određene materijalne pogodnosti. O tome je odlučivao Sabor, odnosno njegov predsjednik i Administrativni odbor. Za vrijeme trajanja mandata imali su pravo na besplatnu vožnju svim državnim prijevoznim sredstvima. Poslovnikom drugoga saziva precizirano je da se ono ne odnosi na zrakoplovni prijevoz. Tu povlasticu ostvarivali su na osnovu posebne zastupničke legitimacije koju su dobivali na početku mandata.

[1089] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 16.1.1.3. Personalni dosjei zastupnika saziva 1947. – 1950. Dosje Gvardiola, Ante, kut. 1768.
[1090] Čl. 63-66 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947..; Čl. 81-86 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.

Zastupnici prvoga saziva imali su pravo na dnevnicu za vrijeme rada Sabora i saborskih odbora, računajući i vrijeme potrebno za dolazak i odlazak sa zasjedanja, odnosno sjednice. Početkom 1947., Administrativni odbor predložio je Saboru zastupničku dnevnicu u iznosu od 400 dinara, na koju su imali pravo zastupnici prilikom dolaska na zasjedanje Sabora odnosno na sjednice saborskih odbora, a rukovodeći dužnosnici Sabora i u slučaju službenih putovanja. Broj dnevnica za jedno zasjedanje na koje su zastupnici imali pravo, kretao se od jedne do četiri, ovisno o tome odakle su dolazili. U svrhu naknade putnih troškova, zastupnici iz oblasti Dalmacije imali su pravo na tri dnevnice, uz iznimku zastupnika iz kotara Dubrovnik koji su imali pravo na četiri. Na dvije dnevnice pravo su imali zastupnici iz okruga Like, Primorsko-goranskog, Slavonskog Broda, Osijeka i Istre, te oni koji su dolazili iz Beograda. Na jednu dnevnicu pravo su imali zastupnici iz okruga Banija, Bjelovar, Daruvar, Karlovac i Varaždin. Zastupnici iz grada Zagreba i okruga Zagreb nisu imali to pravo.[1091] Sredinom svibnja 1948. iznos dnevnice povećan je na 500 dinara.[1092]

Početkom drugoga saziva, dnevnica je iznosila 700 dinara. Pored toga, zastupnici su imali pravo i na putnu dnevnicu (mjesečni putni paušal) koji se je isplaćivao za obilazak izbornih kotareva. Njezin iznos ovisio je o mjestu stanovanja zastupnika. Zastupnicima koji su živjeli na području svojega izbornog kotara određen je mjesečni putni paušal u iznosu od 1000 dinara za pokriće troškova vezanih uz obilazak izbornog kotara. Isti paušal određen je za zastupnike koji su živjeli u gradovima, a čiji su se izborni kotarevi nalazili u neposrednoj blizini mjesta njihova stanovanja. Zastupnicima koji nisu živjeli na području svog izbornog kotara pripadala je putna dnevnica za vrijeme koje su proveli na obilasku izbornoga kotara. Ukoliko su putovali automobilom koji im je službeno dodijeljen za osobnu upotrebu imali su pravo na naknadu za utrošeno gorivo. Zastupnici koji su živjeli u gradovima u kojima su izabrani nisu imali pravo na putni paušal. Također, zastupnici koji su živjeli u gradu Zagrebu, nisu imali pravo na dnevnicu za vrijeme zasjedanja Sabora i rada saborskih odbora. Zastupnici koji su na svojem redovnom poslu bili plaćeni po radnom učinku i koji su prosječno dnevno zarađivali iznos veći od iznosa saborske dnevnice koju su primali, imali su pravo na razliku između saborske dnevnice i prosječne dnevne zarade. Uzimao se prosjek za zadnja tri mjeseca, a dokazivao se je potvrdom poduzeća.[1093]

[1091] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.4. Odborski izvještaji. Izvještaj Administrativnog odbora o pregledu računsko-blagajničkog poslovanja Sabora, broj 7/47 od 26. veljače 1947., kut. 7.

[1092] Isto. 4.5. Dokumentacija o organizaciji Sabora NRH. Odluka Administrativnog odbora o visini dnevnica narodnih zastupnika Sabora, 17. svibnja 1948., kut. 7.

[1093] Isto. 5.6.6.2. Zapisnici sjednica Administrativnog odbora. Zapisnik 2. sjednice, 15. siječnja 1951., kut. 15.

U vezi s naknadama za obilazak izbornih kotareva došlo je do promjena u listopadu 1951., kada je provedeno usklađenje sa zaključcima Narodne skupštine FNRJ. Prema njima, za obilazak izbornog kotara svim poslanicima isplaćivana je paušalna mjesečna svota od 1500 dinara, bez prava na bilo kakve druge naknade. Prema odluci Administrativnog odbora, od 1. studenoga te godine i svim je zastupnicima Sabora kao naknada za troškove obilaska izbornog kotara unaprijed isplaćivan mjesečni paušal od 1500 dinara. Zastupnici koji su u istom izbornom kotaru bili izabrani i u Sabor i u Narodnu skupštinu FNRJ, taj su paušal primali od Narodne skupštine FNRJ.[1094]

Krajem studenoga 1951. dnevnica je povećana sa 700 na 800 dinara, a mjesečni paušal za obilazak izbornog kotara sa 1500 na 2000 dinara.[1095] Prema odluci od 17. ožujka 1952., raniji zaključci o isplaćivanju dnevnica zastupnicima u cijelosti su se počeli primjenjivati i na zastupnike koji su stanovali u gradu Zagrebu.[1096] Krajem siječnja 1953., dnevnica zastupnika povećana je na 1000 dinara, a nakon podneska Tome Čikovića i skupine zastupnika, odlukom Administrativnog odbora od 15. rujna 1953. povećana je na 1300 dinara. Zahtjev za povećanje, obrazložen je porastom troškova stanarine i ostalih potreba prilikom boravka u Zagrebu.[1097]

Članovi Predsjedništva Sabora imali su pravo na posebne, stalne mjesečne naknade (prinadležnosti). Prema odluci od 23. rujna 1947., takva naknada predsjednika Sabora iznosila je 12 000 dinara, a tajnika 9000 dinara. Predsjedniku je ostavljeno pravo da odluči hoće li se, u kojoj visini i kojim preostalim članovima Predsjedništva Sabora isplaćivati takva stalna naknada. Počevši od 1. prosinca 1947., potpredsjedniku Sabora Josipu Šestanu dodijeljena je stalna mjesečna naknada u iznosu od 10 000 dinara.

Odlukom Administrativnog odbora iz svibnja 1948., utvrđeno je da predsjednik Sabora ima pravo na punu dnevnicu za čitavo vrijeme dok obavlja tu dužnost. Predsjednik je trebao odrediti članove Predsjedništva Sabora koji su zbog rada u Saboru spriječeni da se redovno bave svojim zanimanjem i kojima će se zbog toga stalno isplaćivati dio dnevnice do visine 75% njenog punog iznosa. U razdoblju od 1. lipnja 1948. do 28. veljače 1949., takva je naknada u visini 75% punog iznosa dnevnice isplaćivana potpredsjedniku Sabora Josipu Šestanu i tajniku Sabora Nikoli Rubčiću. U ožujku 1949. donijeta je nova odluka o nastavku isplate naknade Josipu Šestanu u istom iznosu. Od 1. srpnja 1948. potpredsjedniku Stevi

[1094] Isto. Zapisnik 3. sjednice, 17. listopada 1951., kut. 15.
[1095] Isto. Zapisnik 4. sjednice, 26. studenoga 1951., kut. 15.
[1096] Isto. Zapisnik 5. sjednice, 17. ožujka 1952., kut. 15.
[1097] Isto. 5.4.6. Izvještaji Administrativnog odbora, kut. 15.

Zečeviću isplaćivan je stalni dio dnevnice u visini od 42% njenog punog iznosa, a od 1. veljače 1949. potpredsjedniku Sabora Anti Vrkljanu u visini od 75% punog iznosa. Od 1. siječnja 1949., takvu je naknadu primao i potpredsjednik Zakonodavnoga odbora Ivo Karner, a od 1. svibnja tajnik Sabora Stjepan Debeljak. Novom odlukom Administrativnog odbora od 26. rujna 1949., taj je limit od 75% visine dnevnice ukinut, tako da je članovima Predsjedništva Sabora, predsjednik odlukom mogao odrediti njezinu isplatu u punom iznosu. Na osnovu te odluke, predsjednik je počevši od 1. studenoga 1949., odobrio stalnu isplatu dnevnica u punom iznosu od 500 dinara potpredsjednicima Sabora Josipu Šestanu, Stevi Zečeviću i Anti Vrkljanu, tajniku Stjepanu Debeljaku i potpredsjedniku Zakonodavnog odbora Ivi Karneru.[1098]

Zanimljivo je spomenuti da je Ivo Karner podnio više predstavki u vezi s visinom dnevnice koja mu je isplaćivana. U predstavci Predsjedništvu Sabora odnosno Administrativnom odboru od 20. prosinca 1949., zatražio je retroaktivnu isplatu dnevnice u punom iznosu i za razdoblje prije 1. studenoga 1949., „pošto mu je u Zagrebu skupo stanovati i još skuplje hraniti se u hotelu, a u Osijeku mu je uzdržavati i dati liječiti bolesnu i nemoćnu suprugu“. Dopisom od 30. siječnja 1950. dostavio je dopunu predstavke sa zahtjevom da mu se zastupnička dnevnica u punom iznosu osigura kroz isplatu naknade za odvojeni život od supruge. U odgovoru Administrativnog odbora od 16. svibnja 1950. navedeno je da prvi zahtjev „ponajviše obzirom na praksu utvrđenu u Saboru u sličnim slučajevima“ nije opravdan, a drugi samo djelomično. Karner je pozvan da dostavi potvrdu nadležnih vlasti o odvojenom životu od obitelji te potvrdu da za obitelj nije mogao pronaći stan u Zagrebu, dok se je Administrativni odbor obvezao provjeriti do koje se mjere Zakon o državnim službenicima i njegova odredba o davanju naknade za odvojeni život uopće može primijeniti na taj slučaj. Dopisivanje o tome nastavljeno je i u drugom sazivu. Dopisom od 11. rujna 1951., Karner je zatražio isplatu naknade za odvojni život od obitelji za ukupno sedam mjeseci, do useljenja u dodijeljeni mu stan u Zagrebu. Obrazložio je da bi mu takva naknada dobro došla jer se zbog preopterećenosti javnim dužnostima, a posebno predsjedništvom u Gradskoj fronti ne može dostatno baviti svojim zanimanjem, te da će proći dosta vremena prije nego će moći uspostaviti vlastitu kancelariju. U vezi s tim, na trećoj sjednici Administrativnog odbora 17. listopada 1951., određeno je da mu se za razdoblje od siječnja

[1098] Isto. 4.5. Dokumentacija o organizaciji Sabora NRH, kut. 7.

do srpnja 1949. isplati po 1500 dinara mjesečno, odnosno ukupno 10 500 dinara u ime naknade za odvojeni život od obitelji.[1099]

Početkom drugoga saziva, predsjedniku Sabora određena je mjesečna plaća od 13 000 dinara s mjesečnim dodatkom od 8000 dinara. Potpredsjednicima i tajniku određena je mjesečna plaća od 12 000 dinara s mjesečnim dodatkom od 5000 dinara.[1100] Treba napomenuti da je odluka o tim iznosima prethodno donesena na sjednici Politbiroa CK KPH (22. rujna 1950.), u skladu s naputkom CK KPJ.[1101] Od 1. travnja 1952., članovima Predsjedništva Sabora isplaćivana je mjesečna naknada u iznosu od 30 000 dinara, a predsjedniku Sabora uz to je isplaćivan i iznos od 5000 dinara za reprezentaciju.[1102]

Osim opisanog, zastupnici su koristili i državna odmarališta (npr. u Malom Lošinju). Podnosili su i pojedinačne molbe za odobrenje zajmova koje bi vraćali u mjesečnim obrocima.[1103]

S obzirom na iznose zastupničkih naknada koje sam opisao, usporedbe radi navest ću nekoliko podataka o kretanju plaća u to vrijeme. Prema Uredbi o prinadležnostima saveznih državnih službenika od 1. listopada 1947. osnovna plaća učitelja iznosila je 3500 dinara, a s povišicom na godine službe mogla je rasti do 5500 dinara. Osnovna plaća nastavnika bila je 3900 dinara (s povišicom na radni staž do 5700 dinara), profesora u srednjoj školi 4200 dinara (s povišicom do 5800), asistenta na fakultetu 4500 dinara, sveučilišnog docenta 6000, a redovitog profesora 8500 dinara. Prosječna radnička plaća krajem 1947. bila je 2934 dinara, a vrijednost „mjesečne košarice“ te je godine bila 2938 dinara. Partijski funkcioneri na razini oblasti imali su početkom 1948. plaće između 5500 i 7700 dinara, članovi kotarskih komiteta prosječno 5500, a gradskih komiteta 6000 dinara.[1104] Na osnovu savezne, 6. listopada 1947. donesena je Uredba o prinadležnostima državnih službenika NR Hrvatske.[1105] U ožujku 1952. donesena je Uredba o zvanjima i plaćama službenika državnih organa prema kojoj je ustanovljena jedinstvena skala od dvadeset platnih razreda. Osnovne plaće bile su u rasponu od 2500 do 5000 dinara, a položajne od 300 do 3000 dinara. Po kvalifikacijama, radnici u

[1099] Isto. 4.7.5. Administrativni odbor, kut. 8.; 5.6.6.2. Zapisnici sjednica Administrativnog odbora. Zapisnik 3. sjednice, 17. listopada 1951., kut. 15.
[1100] Isto. 5.6.6.2. Zapisnici sjednica Administrativnog odbora. Zapisnik 2. sjednice, 15. siječnja 1951., kut. 15.
[1101] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 555.
[1102] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.6.6.2. Zapisnici sjednica Administrativnog odbora. Zapisnik 6. sjednice, 14. travnja 1952., kut. 15.
[1103] Isto. Zapisnik 4. sjednice, 26. studenoga 1951. i zapisnik 7. sjednice, 27. travnja 1952., kut. 15.
[1104] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 200.
[1105] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH, mapa 50.

državnim ustanovama razvrstani su u rasponu od 4000 – 5000 za nisko kvalificirane do 7800 za visoko kvalificirane.[1106]

4.3.8. Zastupljenost saborskih zastupnika u Narodnoj skupštini FNRJ

Dio saborskih zastupnika istovremeno su bili zastupnici iz Hrvatske u Ustavotvornoj skupštini DFJ/Narodnoj skupštini FNRJ. Na izborima 11. studenoga 1945., iz Hrvatske je u Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine DFJ izabrano 86 zastupnika, a u Skupštinu naroda 25 zastupnika.[1107] Broj zastupnika iz Hrvatske u Saveznom vijeću Narodne skupštine FNRJ povećan je sa njih 8, izabranih na dopunskim izborima 30. studenoga 1947. Ti su izbori održani na teritoriju priključenom FNRJ, odnosno NR Hrvatskoj i NR Sloveniji na temelju Ugovora o miru s Italijom, sklopljenog u Parizu 10. veljače 1947.[1108] Broj od 25 zastupnika iz Hrvatske u Vijeću naroda Narodne skupštine FNRJ nije se mijenjao.

Na izborima za drugi saziv Narodne skupštine FNRJ 1950. – 1953., održanima 26. ožujka 1950., iz Hrvatske je u Savezno vijeće izabrano 96 zastupnika (1 na 40 000 stanovnika), a u Vijeće naroda njih 30.[1109]

Koliko je bilo osoba koje su istovremeno bile zastupnici u Saboru i zastupnici iz Hrvatske u Narodnoj skupštini FNRJ? Usporedbom sastava Sabora i Narodne skupštine FNRJ dvaju saziva, dobio sam sljedeće rezultate. Od 191 zastupnika Sabora 1947. – 1950., njih 61 ili 31,94%, ujedno su bili i zastupnici u Narodnoj skupštini FNRJ. Činili su 51,26% ukupnog broja zastupnika iz Hrvatske. Po vijećima, u Saveznom vijeću bilo ih je 49 (52,13% od ukupno 94 zastupnika iz Hrvatske), a u Vijeću naroda 12 (52,13% od ukupno 25 zastupnika iz

[1106] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 328.

[1107] Odluka o ustanovljenju broja poslanika za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine i o njihovoj podjeli na federalne jedinice odnosno oblasti, NN 29/1945., SL 68/1945.; Čl. 4 Zakona o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu (Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda), NN 17/1945., SL 63/1945.; Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih poslanika za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine održanih 11. novembra 1945. godine, SL 92/1945.; Objava izbornih rezultata i narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine u Federalnoj Hrvatskoj, NN 74/1945.

[1108] Ukaz o raspisivanju izbora za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ na teritoriju priključenom FNRJ na temelju Ugovora o miru s Italijom, SL 87/1947.; Odluka o ustanovljenju broja zastupnika za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ koji se bira na cjelokupnom području pripojenom FNRJ na temelju Ugovora o miru s Italijom, kao i broja zastupnika koji se bira na području pripojenom NRH odnosno na području pripojenom NR Sloveniji, SL 90/1947.

[1109] Čl. 2 Zakona o izboru Narodnih zastupnika za narodnu skupštinu FNRJ (Savezno vijeće i Vijeće naroda), SL 6/1950.; Ukaz o podjeli teritorija FNRJ na izborne kotareve za izbor narodnih zastupnika za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ na izborima raspisanim za 26. ožujka 1950., SL 8/1950.; Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ održanim 26. ožujka 1950., SL 26/1950.; Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Vijeće naroda Narodne skupštine FNRJ održanim 26. ožujka 1950., SL 26/1950.

Hrvatske). Slična je zastupljenost bila i u drugome sazivu. Od 250 zastupnika Sabora 1950. – 1953., njih 71 ili 28,4%, ujedno su bili i zastupnici u Narodnoj skupštini FNRJ. Činili su 56,35% ukupnog broja zastupnika iz Hrvatske. Po vijećima, u Saveznom ih je vijeću bilo 57 (59,38% od ukupno 96 zastupnika iz Hrvatske), a u Vijeću naroda 14 (46,67% od ukupno 30 zastupnika iz Hrvatske). Ti su podatci pregledno prikazani u tabeli u nastavku (tabela 29). Popis svih zastupnika iz Hrvatske u Ustavotvornoj skupštini DFJ/Narodnoj skupštini FNRJ 1945. – 1953., s naznakom onih koji su istovremeno bili zastupnici u Saboru, nalazi se u prilozima na kraju rada (prilog 6.6.).

Tabela 29: Zastupljenost saborskih zastupnika u Narodnoj skupštini FNRJ, 1947. – 1953.

	Broj saborskih zastupnika, istovremeno i poslanika u Narodnoj skupštini FNRJ			% ukupnog broja poslanika iz Hrvatske u Narodnoj skupštini FNRJ			% ukupnog broja saborskih zastupnika
	Ukupno	Savezno vijeće	Vijeće naroda	Ukupno	Savezno vijeće	Vijeće naroda	
Sabor 1947. – 1950.	61	49	12	51,26	52,13	48,00	31,94
Sabor 1950. – 1953.	71	57	14	56,35	59,38	46,67	28,40

4.4. Razgraničenje poslova Sabora i Narodne skupštine FNRJ

Federativno uređenje nove jugoslavenske države, podrazumijevalo je podjelu javnih poslova između savezne države i republika članica. Ta podjela utvrđena je u saveznom i republičkim ustavima. Provedena je na tri razine. Prva se odnosi na poslove u isključivoj nadležnosti FNRJ, druga na poslove kojima se bave i FNRJ i republike članice, a treća na poslove koji su u cijelosti prepušteni republikama članicama.

Utvrđeno je da se ti poslovi obavljaju preko najviših saveznih, odnosno republičkih tijela državne vlasti i tijela državne uprave. Prema tome, iz te podjele, proizlazi i podjela poslova između Narodne skupštine FNRJ i Sabora kao isključivih zakonodavnih i najviših tijela državne vlasti na saveznoj, odnosno republičkoj razini. U segmentu državne uprave, takvu podjelu poslova pratila je organizacija ministarskih resora: općesaveznih i savezno-republikanskih na saveznoj razini, te savezno-republikanskih i republikanskih na republičkoj razini.

U ovom poglavlju ograničit ću se na razgraničenje nadležnosti Sabora i Narodne skupštine FNRJ. To je važno objasniti jer odgovara na pitanje, do koje je mjere Sabor mogao

razviti svoje aktivnosti u okvirima savezne države, a u kojim poslovima uopće nije mogao sudjelovati.

U nadležnost Narodne skupštine FNRJ spadali su: vanjski poslovi; donošenje i izmjena Ustava FNRJ; savezno zakonodavstvo; općedržavni privredni plan; općedržavni budžet i završni račun; primanje novih republika; davanje odobrenja republikama članicama za osnivanje novih autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti; razgraničenje teritorija republika članica uz njihov prethodni pristanak; amnestija i pomilovanje za kaznena djela povrede saveznih zakona; imenovanje i razrješenje saveznih tijela vlasti (Prezidijum Narodne skupštine FNRJ, Vlada FNRJ, Vrhovni sud FNRJ, Javni tužioc FNRJ); imenovanje vrhovnog komandanta Jugoslavenske armije; odlučivanje o produženju njezina mandata i prijevremenomu raspuštanju.[1110]

U ime Narodne skupštine FNRJ, pojedine od nabrojanih poslova obavljao je njezin Prezidijum: vanjske poslove (predstavljanje u međunarodnim odnosima, ratificiranje dijela međunarodnih ugovora, imenovanje diplomatskih predstavnika u stranim državama, primanje vjerodajnica i opozivnih pisama diplomatskih predstavnika stranih država), proglašenje opće mobilizacije i ratnog stanja, davanje pomilovanja, imenovanje pojedinih članova Vlade FNRJ i reorganizacija postojećih ministarstava i komisija između dvaju zasjedanja Narodne skupštine FNRJ, uz njezinu naknadnu potvrdu.[1111] Osim toga, Prezidijum je u ime Narodne skupštine FNRJ obavljao i sljedeće poslove iz savezne nadležnosti: ocjena suglasnosti republičkih zakona sa saveznim ustavom i zakonima uz naknadnu potvrdu Narodne skupštine FNRJ; ocjena suglasnosti sa saveznim ustavom i saveznim propisima akata republičkih vlada koje obustavi Vlada FNRJ; obvezna tumačenja saveznih zakona; dodjela odlikovanja i počasnih zvanja FNRJ; proglašavanje poduzeća i ustanova općedržavnog značaja; raspisivanje narodnog referenduma u pitanjima iz nadležnosti FNRJ na temelju odluke Narodne skupštine FNRJ ili na prijedlog Vlade FNRJ; raspisivanje izbora za Narodnu skupštinu FNRJ.[1112]

O pojedinim pitanjima vanjske politike, kao što su vođenje rata i sklapanje mira, te ratifikacija važnijih međunarodnih ugovora odlučivalo se na zajedničkim sjednicama oba

[1110] Čl. 12, 44, 49, 70, 72, 73, 77, 121, 125 i 135 Ustava FNRJ, NN 10/1946.
[1111] Čl. 74 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[1112] Čl. 4 Zakona o Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ, SL 59/1946.; Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, SL 62/1946.; Čl. 6, 10, 12 i 13 Zakona o Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ, SL 14/1951.

vijeća Narodne skupštine FNRJ.[1113] U travnju 1948., kao stalna radna tijela u oba vijeća ustrojeni su Odbori za inozemne poslove, a početkom drugoga saziva, u travnju 1950., takav je odbor ustrojen kao stalno radno tijelo na razini Narodne skupštine FNRJ.[1114]

U nadležnost Sabora spadali su: donošenje i izmjena Ustava NRH; republičko zakonodavstvo; donošenje privrednog plana NRH; donošenje državnog budžeta i odobrenje završnog računa NRH; odlučivanje o pristanku za izmjenu republičkih granica; amnestija i pomilovanja prema odredbama zakona; imenovanje i razrješenje republičkih tijela vlasti (Prezidijum Sabora, Vlada NRH, Vrhovni sud NRH); odlučivanje o produženju njegova mandata i prijevremenom raspuštanju. Ovlast za imenovanje i razrješenje Javnog tužioca NRH i njegovih zamjenika, nije imao Sabor, već Javni tužilac FNRJ.[1115]

Pojedine poslove iz republičke nadležnosti je u ime Sabora obavljao njegov Prezidijum. Među ostalim, Prezidijum je: predstavljao u zemlji narodni i državni suverenitet NRH; davao obvezna tumačenja zakona NRH; davao prijedloge Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ za ocjenu suglasnosti republičkih zakona sa saveznim ustavom i zakonima; davao pomilovanja na osnovu zakona; dodjeljivao priznanja i počasna zvanja NRH prema zakonu; imenovao članove Vlade NRH i odlučivao o reorganizaciji postojećih ministarstava i komisija između dvaju zasjedanja Sabora, uz njegovu naknadnu potvrdu; određivao poduzeća i ustanove republičkoga značaja; raspisivao referendum u pitanjima iz nadležnosti NRH na temelju odluke Sabora ili na prijedlog Vlade NRH; raspisivao izbore za Sabor.[1116]

Ukratko, bitna razlika u nadležnosti između Narodne skupštine FNRJ i republičkih skupština, a tako i Sabora, bila je ta da republičke nisu imale ovlasti na području vanjskih poslova. Iz toga je proizlazila i razlika u vezi stalnih radnih tijela, jer odbori za vanjske poslove u republičkim skupštinama nisu postojali.

Nadalje, u nadležnosti Narodne skupštine FNRJ bilo je odlučivanje o proširenju federacije (primanje novih republika), odobravanje osnivanja novih autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti u republikama članicama, kao i razgraničenje među republikama

---

[1113] Čl. 3 Poslovnika Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda, SL 35/1950.

[1114] Čl. 40 i 44 Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ, SL 52/1948.; Čl. 40 i 44 Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 52/1948.; Čl. 18 i 20 Poslovnika Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda, SL 35/1950.; Čl. 1 Izmjena i dopuna Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., SL 36/1950.; Čl. 1 Izmjena i dopuna Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., SL 36/1950.

[1115] Čl. 13, 46, 63, 70, 72, 73, 77, 113 i 117 Ustava NRH, NN 7/1947.

[1116] Čl. 74 Ustava NRH, NN 7/1947.; Čl. 5 Zakona o Prezidijumu Sabora NRH, NN 8/1947.; Čl. 16 Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Prezidijuma Sabora NRH i njegova ureda, NN 72/1947.; Čl. 1 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Prezidijumu Sabora NRH, NN 29/1951.

članicama uz prethodni pristanak republičkih skupština. U studiji *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Jovan Stefanović, profesor na Pravnom fakultetu u Zagrebu, dao je sljedeće tumačenje o primjeni odredbe iz saveznoga ustava o nadležnosti savezne vlasti da odobrava osnivanje novih autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti u republikama članicama. Polazeći od toga da su AP Vojvodina i Kosovsko-Metohijska AO u sastavu NR Srbije, izrijekom navedene u saveznom Ustavu FNRJ iz 1946. (čl. 2), tumačio je da bi za stvaranje novih autonomnih jedinica bilo potrebno dopuniti savezni ustav. Takva dopuna saveznoga ustava predstavljala bi davanje odobrenja savezne vlasti za osnivanje novih autonomnih jedinica, a uslijedila bi po donošenju odluke o osnivanju nove autonomne jedinice od strane republike članice u kojoj bi se takva nova jedinica osnovala, i to u formi dopune republičkoga ustava.[1117]

Poslovi koje su obavljale i Narodna skupština FNRJ i republičke skupštine, ali na različitim razinama (savezna, republička) bili su donošenje zakona (uključujući donošenje ustava, privrednog plana, budžeta i završnog računa), obvezno tumačenje zakona i ocjena njihove suglasnosti s višim aktima, davanje amnestije i pomilovanja, davanje odlikovanja, raspisivanje referenduma, određivanje poduzeća i ustanova općedržavnog odnosno republičkog značaja, te imenovanje i razrješenje državnih tijela. Kod posljednjeg su ovlasti Narodne skupštine FNRJ bile šire jer je imenovala vrhovnog komandanta JA i Javnog tužioca FNRJ.

Od nabrojanih poslova, detaljnije treba objasniti razgraničenje u zakonodavnom radu. Narodna skupština FNRJ bila je nadležna za donošenje saveznih zakona, a Sabor za donošenje republičkih zakona. Primjenjivanje saveznih zakona bilo je obvezno u svim republikama, a primjenjivali su se i u slučaju razmimoilaženja između republičkog i saveznog zakona (čl. 46 Ustava FNRJ, čl. 48 Ustava NRH). Unutar obje skupine moguća je daljnja podjela. Savezni zakoni dijelili su se u tri skupine: isključive, osnovne i opće. Republički zakoni mogu se podijeliti na: dopunske zakone saveznim osnovnim zakonima, zakone prema općim saveznim zakonima i samostalne republičke zakone.

Donošenje saveznih zakona kao dio nadležnosti savezne države, utvrđeno je čl. 44 Ustava FNRJ iz 1946. U njemu su pobrojani poslovi u isključivoj nadležnosti savezne države, za koje su se donosili isključivi savezni zakoni: ratifikacija međunarodnih ugovora (npr. Zakon o Ugovoru o prijateljstvu i uzajamnoj pomoći između FNRJ i Republike Poljske iz 1946.); obrani i državnoj sigurnosti; željezničkom, zračnom, riječnom, pomorskom prometu i

[1117] Opširnije: Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, 348.

poslovima pomorstva općedržavnog značaja; pošti, telegrafu, telefonu i radiju; saveznom državljanstvu; iseljeničkim i useljeničkim poslovima; pravnom položaju stranaca; općedržavnom privrednom planu; statistici; saveznom i općedržavnom budžetu te završnom računu; novčanom i kreditnom sustavu; saveznim zajmovima; deviznom i valutnom prometu; osiguranju; carinama; državnim monopolima; patentima, žigovima, modelima, uzorcima; mjerama i utezima; dragocjenim metalima; zaštiti ratnih invalida; amnestiji i pomilovanju po kaznenim djelima povrede saveznih zakona; financijskim, industrijskim, rudarskim, građevinskim, trgovačkim, šumskim i poljoprivrednim poduzećima općedržavnog značaja; putovima, rijekama, kanalima i lukama općedržavnog značaja; raspodjeli prihoda na savezni budžet, budžete republika i budžete autonomnih i administrativno-teritorijalnih jedinica; javnim zajmovima i naknadama; uređenju sudova, javnom tužioštvu, odvjetništvu; kaznenom pravu; trgovačkom, mjeničnom i čekovnom pravu; pomorskom pravu; građanskom parničnom i vanparničnom, izvršnom, stečajnom, kaznenom i općem upravnom postupku; osobnom stanju građana; djelovanju najviših državnih tijela vlasti (npr. o Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ, o izboru zastupnika za Narodnu skupštinu FNRJ i njihovu opozivu).[1118]

Tim člankom, utvrđeno je donošenje osnovnog saveznog zakonodavstva o: radu, radnjama i socijalnom osiguranju, zadrugama i privatnom pravu. Opći savezni zakoni („opća načela za zakonodavstvo i za rukovodstvo republika“) donosili su se u resorima: poljoprivrede, rudarstva, šumarstva, lova i voda; građevinarstva; privrednog poslovanja; politike cijena; zdravlja i fizičke kulture; prosvjete; socijalne skrbi i organizacije državne vlasti.[1119] Nakon što su detaljno pobrojani poslovi iz nadležnosti savezne države, članak završava općenitom formulacijom da osim tih poslova, republike članice obavljaju svoju vlast samostalno.

Resori za koje je Sabor mogao donositi republičke zakone, detaljnije su opisani u čl. 46 Ustava NRH iz 1947. U područjima koja su spadala u isključivo savezno zakonodavstvo, Sabor je mogao donositi zakone samo ako je za to bio ovlašten saveznim zakonom.[1120] U okviru osnovnih zakona FNRJ, mogao je donositi dopunske republičke zakone o radu, radnjama i socijalnom osiguranju, zadrugama i privatnom pravu.[1121] Osnovni savezni zakoni

[1118] Čl. 44 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[1119] Isto.
[1120] Primjerice, savezni Zakon o državljanstvu ostavio je da se republičkim zakonima utvrdi način izjašnjavanja državljana jedne republike članice za državljastvo druge. Usp.: Čl. 37 Zakona o državljanstvu FNRJ, SL 54/1946., SL 88/1948., SL 105/1948.
[1121] Čl. 46 točka 20 Ustava NRH, NN 7/1947.

sadržavali su odredbe o materiji koju je bilo dopušteno detaljnije propisati republičkim zakonima.[1122] Na osnovu općih saveznih zakona, Sabor je mogao donositi republičke zakone u resorima: industrije, rudarstva, trgovine, poljoprivrede, šumarstva, lova i voda; građevinarstva, privrednog poslovanja i politike cijena; zaštite zdravlja, socijalne skrbi i fizičke kulture; obrazovanja (osnovnog, srednjeg i višeg); prosvjetnih, kulturnih i znanstvenih ustanova i organizacija republičkog značaja, te na području organizacije republičke vlasti. Općim saveznim zakonima utvrđivala su se osnovna, opća načela o nekoj materiji koja se je na osnovu njih, detaljno dalje uređivala republičkim zakonima. Do donošenja općih saveznih zakona, za navedene resore Sabor je mogao donositi samostalne republičke zakone.[1123]

Resori u kojima je mogao donositi samostalne republičke zakone („zakonodavstvo NRH"), proizlaze iz nabrojanih poslova u nadležnosti NRH: administrativno-teritorijalna podjela Hrvatske; čuvanje državnog uređenja i prava građana; javni red i sigurnost; republički privredni plan; upravljanje privredom republičkog i lokalnog značaja; republički proračun i završni račun; ostvarenje budžeta narodnih odbora, hrvatsko državljanstvo; rukovođenje narodnim sudovima NRH; amnestija i pomilovanja; financijska, industrijska, rudarska, građevinska, trgovačka, šumska i poljoprivredna poduzeća republičkog značaja; putevi, rijeke, kanali i luke republičkog značaja; prijevoz i promet republičkog značaja; republički zajmovi i zajmovi narodnih odbora, republičke i lokalne naknade (nameti); privredna poduzeća i ustanove republičkog i lokalnog značaja; stambeni i komunalni poslovi; stambena izgradnja, izgradnja i uređenje gradova i mjesta.[1124]

Početkom 1950-ih, nadležnost republičkih skupština za donošenje samostalnih republičkih zakona proširena je i na druga područja. Na zajedničkom sastanku predstavnika saveznog i svih republičkih savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, održanom 6. lipnja 1951., među ostalim je zaključeno da će se pripremiti prijedlozi Narodnoj skupštini FNRJ za ukidanje pojedinih saveznih zakona (npr. Zakon o šumama, Zakon o zanatstvu) „s obzirom na preživjelost tih propisa", te davanje ovlasti skupštinama narodnih republika da mogu na tom području donositi republičke zakone.[1125] Prema prijedlogu Vlade FNRJ, Narodna skupština FNRJ je 29. rujna 1951. donijela Zakon o ovlaštenju narodnih republika za odstupanja od saveznih općih zakona. Prema njemu, republike su u svojim zakonima mogle

[1122] Primjerice, Osnovnim zakonom o braku, prepušteno je republikama da republičkim zakonima detaljnije propišu način konvalidacije brakova i imovinske odnose bračnih partnera. Usp.: Osnovni zakon o braku, SL 29/1946., SL 36/1948., SL 44/1951.
[1123] Čl. 46 točka 19 Ustava NRH, NN 7/1947.; Čl. 44 Ustava FNRJ, SL 10/1946.
[1124] Čl. 46 točke 1 – 18 Ustava NRH, NN 7/1947.
[1125] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis br. 2009/1951., mapa 19.

odstupati od odredbi tada postojećih saveznih općih zakona, držeći se njihovih osnovnih načela, ukoliko ona nisu bila izmijenjena kasnijim saveznim zakonima. To ovlaštenje odnosilo se i na Osnovni zakon o zemljoradničkim zadrugama, čiji je naziv promijenjen u Opći zakon o zemljoradničkim zadrugama. Prije podnošenja takvih zakonskih prijedloga republičkoj skupštini, republičke vlade su za odstupanja bile obvezne zatražiti suglasnost Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ. Prilikom davanja suglasnosti, Prezidijum je bio obvezan „voditi računa o tome da ta odstupanja budu u skladu s društveno-ekonomskim i političkim razvitkom i da se održi jedinstvo pravnog poretka i zakonodavstva u federaciji".[1126]

4.5. Pregled rada Sabora i saborskih tijela u sjednicama

Do donošenja Ustavnog zakona NRH 5. veljače 1953., Sabor nije bio u stalnom zasjedanju. Prema Ustavu NRH iz 1947., u redovna zasjedanja, dva puta godišnje, u proljeće i jesen, sazivao ga je Prezidijum Sabora ukazom. Ukoliko ne bi bio sazvan u to vrijeme, mogao se sastati u redovna zasjedanja i bez ukaza Prezidijuma Sabora. Pored toga, sazivan je u izvanredna zasjedanja, kada je Prezidijum Sabora utvrdio da je to potrebno ili na zahtjev jedne trećine zastupnika. Vrijeme trajanja zasjedanja bilo je različito. Pojedina su trajala samo jedan ili nekoliko dana, a bilo ih je u trajanju od jednog ili više mjeseci. Najduže je bilo posljednje, peto redovno zasjedanje drugoga saziva Sabora koje je trajalo od veljače do njegova raspuštanja u rujnu 1953., čime je poštivana odredba Ustavnoga zakona NRH (čl. 59) kojom je propisano da je Sabor u stalnom zasjedanju, za cijelo razdoblje za koje je izabran.[1127]

O poslovima iz nadležnosti Sabor je odlučivao na sjednicama. O tome su se vodili zapisnici, u koje su se obvezno unosila priopćenja predsjednika i Vlade, predmeti o kojima je Sabor raspravljao i zaključci koje je o njima donio, uz oznaku načina i rezultata glasanja kao i redoslijeda govornika (s oznakom za i protiv, bez sadržaja njihova govora), te drugi predmeti za koje je Sabor odlučio da se unesu u zapisnik. Prema poslovniku, objavljivali su se u *Narodnim novinama*.[1128] Vodili su se i stenografski zapisnici sjednica Sabora koji su objavljivani u tiskanom obliku.[1129]

[1126] Zakon o ovlaštenju narodnih republika za odstupanja od saveznih općih zakona, SL 45/1951.
[1127] Čl. 59 Ustavnog zakona NRH, NN 9/1953.
[1128] Čl. 25-36 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.; Čl. 36-49 i čl. 79 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.
[1129] Čl. 69 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.; Čl. 80 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.

Na osnovu takvih zapisnika moguće je analizirati broj sjednica Sabora, učestalost njihova održavanja, opseg dnevnoga reda kao i sadržaj predmeta uvrštenih na dnevni red. Takvi su mi podatci bili i podloga za usporedbu rada Sabora s radom partijskih i drugih državnih tijela vlasti (Vlade, Prezidijuma Sabora).

Broj sjednica na pojedinim zasjedanjima bio je različit, te se kretao od jedne do više njih. Nerijetko su po dvije sjednice Sabora održavane u istome danu (prijepodne, poslijepodne). U dva saziva, Sabor je održao 13 redovnih i 6 izvanrednih zasjedanja. U okviru njih održao je 69 sjednica. Na njima je raspravio o 227 točki dnevnoga reda, što je u prosjeku oko tri točke dnevnoga reda po sjednici. Po sazivima, podatci su sljedeći. U prvom sazivu održao je 8 redovnih i 3 izvanredna zasjedanja. Održao je 36 sjednica, na kojima je raspravio o 122 točke dnevnoga reda. U drugom sazivu održao je 5 redovnih i 3 izvanredna zasjedanja. Održao je 33 sjednice i na njima raspravio 105 točki dnevnoga reda.

O pojedinim točkama dnevnoga reda raspravljalo se na više sjednica (npr. godišnji republički proračuni, republički Petogodišnji privredni plan 1947. – 1951.). Bilo je i sjednica na kojima je samo utvrđen dnevni red za nastavak zasjedanja. Uobičajena je bila i praksa da se o više točaka dnevnog reda vodi zajednička rasprava. Veći broj sjednica i duže vremensko trajanje zasjedanja nisu nužno značili da je bilo raspravljeno i više točaka dnevnoga reda.[1130] Prethodno opisano, pregledno je prikazano u tabeli u nastavku.

Tabela 30: Zasjedanja, sjednice i broj točki dnevnoga reda Sabora, 1947. – 1953.

Saziv / Zasjedanje	Broj sjednica	Broj točki dnevnoga reda
Prvi saziv (1947. – 1950.)		
Prvo izvanredno zasjedanje (20. siječnja – 10. ožujka 1947.)	3	13
Prvo redovno zasjedanje (10. travnja – 26. lipnja 1947.)	6	11
Drugo redovno zasjedanje (8. – 9. prosinca 1947.)	3	18
Treće redovno zasjedanje (17. – 19. svibnja 1948.)	4	11
Četvrto redovno zasjedanje (16. – 17. prosinca 1948.)	2	8
Drugo izvanredno zasjedanje (19. – 22. siječnja 1949.)	7	8
Peto redovno zasjedanje (7. travnja 1949.)	1	11
Šesto redovno zasjedanje (15. listopada 1949.)	2	12
Treće izvanredno zasjedanje (16. – 18. siječnja 1950.)	5	6
Sedmo redovno zasjedanje (16. – 17. svibnja 1950.)	2	14
Osmo redovno zasjedanje (11. rujna 1950.)	1	10
	36	**122**
Drugi saziv (1950. – 1953.)		
Prvo redovno zasjedanje (2. – 4. prosinca 1950.)	3	17
Prvo izvanredno zasjedanje (15. – 16. siječnja 1951.)	4	7
Drugo redovno zasjedanje (27. travnja 1951.)	2	10

[1130] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2. Zapisnici sjednica Sabora NRH 20. siječnja 1947. – 11. rujna 1950., kut. 7; 5.2. Zapisnici sjednica Sabora NRH 2. prosinca 1950. – 16. rujna 1953., kut. 15.

Saziv / Zasjedanje	Broj sjednica	Broj točki dnevnoga reda
Treće redovno zasjedanje (26. – 27. studenoga 1951.)	3	13
Četvrto redovno zasjedanje (17. – 18. ožujka 1952.)	2	6
Drugo izvanredno zasjedanje (14. – 29. travnja 1952.)	5	14
Treće izvanredno zasjedanje (14. – 15. srpnja 1952.)	3	7
Peto redovno zasjedanje (2. veljače – 16. rujna 1953.)	11	31
	33	**105**
Ukupno	**69**	**227**

Takvu dinamiku rada Sabora u zasjedanjima i sjednicama, pratila je dinamika rada njegovih radnih tijela, koja su pripremala konačne prijedloge za odlučivanje na saborskim sjednicama. U oba saziva radna su tijela održala 152 sjednice i na njima raspravljala o 260 točki dnevnoga reda, što je u prosjeku manje od dvije točke dnevnoga reda po sjednici.

Sedam radnih tijela prvoga saziva održalo je 61 sjednicu i raspravljalo o 102 točke dnevnoga reda. Po oba kriterija koje sam analizirao (broj sjednica, broj točki dnevnoga reda) najaktivniji su bili Zakonodavni odbor, Privredno-planski i financijski odbor, te Odbor za molbe i žalbe.

Osam radnih tijela drugoga saziva održalo je 91 sjednicu, te raspravilo o 158 točki dnevnoga reda. Uz već navedena tri iz prethodnoga saziva, po broju sjednica i točki dnevnoga reda, ističe se u tom sazivu ustrojeni Odbor za narodnu vlast. Uz njegov rad treba napomenuti da je sve sjednice, osim konstituirajuće, održao zajedno sa Zakonodavnim odborom. Oko broja točki dnevnoga reda treba naglasiti i da je primjerice Odbor za molbe i žalbe u oba saziva najčešće utvrđivao jednu ili dvije općenite točke dnevnoga reda (rješavanje zaprimljenih molbi i žalbi, razno) u okviru kojih je rješavao o velikom broju pojedinačnih predmeta. Kod svih radnih tijela, dio točki dnevnoga reda odnosio se na unutarnja pitanja iz njihova rada (konstituiranje i izbor predsjednika, izbor pododbora, donošenje poslovnika o radu i druga pitanja u vezi s organizacijom njihova rada).[1131] Podatci za sva radna tijela navedeni su u tabeli u nastavku.

Tabela 31: Sjednice i broj točki dnevnoga reda radnih tijela Sabora, 1947. – 1953.

Radno tijelo	Saziv 1947. – 1950.		Saziv 1950. – 1953.	
	Broj sjednica	Broj točki d. r.	Broj sjednica	Broj točki d. r.
Verifikacioni odbor	1	1	1	3
Zakonodavni odbor	15	39	12	27
Privredno-planski i financijski odbor / Odbor za	13	17	15	15

[1131] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.7. Radna tijela Sabora NRH 1947. – 1950., knj. 71-74, kut. 8-10; 5.6. Radna tijela Sabora NRH 1950. – 1953., knj. 75-83, kut. 15-16.

Radno tijelo	Saziv 1947. – 1950.		Saziv 1950. – 1953.	
	Broj sjednica	Broj točki d. r.	Broj sjednica	Broj točki d. r.
privredni plan i financije				
Mandatno-imunitetski odbor	2	3	6	10
Administrativni odbor	8	18	10	20
Odbor za molbe i žalbe	20	22	23	41
Anketni odbor za ispitivanje sistema i stanja snabdjevanja FNRJ	2	2	/	/
Odbor za narodnu vlast	/	/	1	1
Odbor za narodnu vlast – zajedničke sjednice sa Zakonodavnim odborom	/	/	20	33
Komisija za tumačenje zakona	/	/	3	8
Ukupno	**61**	**102**	**91**	**158**

Kakva je ta aktivnost u sjednicama bila u odnosu na Narodnu skupštinu FNRJ te druga republička politička tijela vlasti? Prema podatcima iz literature, Narodna skupština FNRJ u prvom je sazivu obradila manje od 300 točki dnevnoga reda. U drugom sazivu njena aktivnost bila je još manja. Obradila je ukupno 166 različitih točki dnevnoga reda.[1132]

Na osnovu uvida u dostupne izvore, za republička tijela mogu navesti sljedeće podatke. Prezidijum Sabora u tom je razdoblju (20. siječnja 1947. – 6. siječnja 1953.) održao 59 sjednica i raspravljao o 176 točki dnevnoga reda. U prvom sazivu održao je 41 sjednicu i raspravio 118 točki dnevnog reda. U drugom sazivu te su brojke upola manje. Održao je 18 sjednica i raspravio o 58 točaka dnevnoga reda. No, treba napomenuti da je ovlast za odlučivanje o dijelu poslova iz svoje nadležnosti Prezidijum Sabora prenio na uže Predsjedništvo, koje je vrlo aktivno djelovalo. To pokazuju sljedeći podatci. U razdoblju od 22. siječnja 1947. do 2. prosinca 1950., održalo je 268 sjednica na kojima je raspravilo o 352 točke dnevnoga reda. U razdoblju od 4. prosinca 1950. do 23. siječnja 1953. (Ustavnim zakonom iz veljače te godine Prezidijum Sabora je ukinut), održalo je još 139 sjednica i raspravilo 201 točku dnevnoga reda. Najveći dio njih odnosio se na raspravu o zaprimljenim molbama za pomilovanje.[1133]

U razdoblju od 25. siječnja 1947. do 18. prosinca 1953., Vlada odnosno Izvršno vijeće Sabora održali su 76 sjednica i raspravili 515 točki dnevnoga reda. Gledajući po broju sjednica i točaka dnevnoga reda, Vlada je posebno bila aktivna u 1947. i 1948., prvim godinama realizacije Petogodišnjeg privrednog plana NRH. U 1947. održala je 14 sjednica i raspravila 100 točki dnevnog reda, a u 1948. na istom je broju sjednica raspravila 110 točki

[1132] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 176.
[1133] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora 1947. – 1953.; Zapisnici sjednica Predsjedništva Prezidijuma Sabora NRH, 1947. – 1953.

dnevnoga reda. U idućim je godinama ta aktivnost bila manja: 1949. – 9 sjednica, 86 točki dnevnoga reda; 1950. – 6 sjednica, 33 točke dnevnoga reda; 1951. – 5 sjednica, 22 točke dnevnoga reda; 1952. – 8 sjednica, 21 točka dnevnoga reda; siječanj 1953. – 2 sjednice, 7 točki dnevnoga reda. Ponovno aktivnije, bilo je Izvršno vijeće Sabora osnovano Ustavnim zakonom iz veljače 1953. U prvom mandatnom razdoblju (6. veljače – 18. prosinca 1953.) održalo je 18 sjednica i raspravilo o 136 točki dnevnoga reda.[1134]

Navest ću i podatke za najviša republička partijska tijela. U razdoblju od 10. siječnja 1947. do 14. rujna 1953., Politbiro/Izvršni komitet CK KPH/SKH održao je 185 sjednica i raspravio o 519 točaka dnevnog reda, od kojih je dio imao i veći broj podtočaka.[1135]

Nakon što sam prikazao podatke o broju sjednica Sabora, postavlja se pitanje, koje su od ustavom mu delegiranih funkcija na njima bile zastupljene i u kojem opsegu? Kako bih odgovorio, analizirao sam sadržaj točki dnevnog reda sjednica obaju saziva, te zaključio sljedeće. Po broju točaka dnevnog reda, najzastupljenija je bila zakonodavna djelatnost, tj. usvajanje zakonskih prijedloga. U tu kategoriju uvrstio sam i raspravu o privrednom planu, godišnjim republičkim proračunima i završnim računima, s obzirom da su i oni u pravilu bili doneseni u formi zakona. Druga najzastupljenija funkcija je organizacija rada samoga Sabora kao predstavničkog tijela. Tu su uvrštene točke dnevnoga reda koje su se odnosile na verifikaciju mandata izabranih zastupnika, pozivanje zamjenika na mjesto umrlih i otišlih zastupnika, izbor rukovodećih funkcionara Sabora, izbor članova radnih tijela i osnivanje novih radnih tijela, pregled administrativnog i računsko-blagajničkog poslovanja, te utvrđivanje dnevnog reda sjednica. Iduću kategoriju čini funkcija „nadzora“ nad radom najviših političkih i pravosudnih tijela vlasti (Vlada/Izvršno vijeće Sabora, Prezidijum Sabora, Vrhovni sud NRH). Tu su uvrštene točke dnevnoga reda o imenovanju i razrješenju njihovih funkcionara i članova, a u slučaju Vlade i Prezidijuma Sabora, i o potvrdi njihovih akata donesenih između dvaju zasjedanja Sabora prema posebno im danim ovlaštenjima. Kao posebnu skupinu izdvojio sam i odlučivanje o zaprimljenim predstavkama, te dodjeli novčanih pomoći na prijedlog saborskog Odbora za molbe i žalbe.

[1134] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Zapisnici sjednica Vlade NRH 1947. – 1953.; HR-HDA-280. Izvršno vijeće Sabora NRH. Zapisnici sjednica Izvršnog vijeća Sabora NRH iz 1953.; Usp. i: Nenad BUKVIĆ, „Izvršno vijeće Sabora Narodne Republike Hrvatske: ustroj i djelovanje (1953-1963)“, *Arhivski vjesnik*, 55/2012., 37.

[1135] Do tih sam podataka došao na osnovu analize zapisnika sjednica Politbiroa/IK CK KPH/SKH iz tog razdoblja, objavljenih u tri sveska: *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1.*; *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2.*; *Zapisnici Izvršnoga komiteta Centralnoga komiteta Saveza komunista Hrvatske 1952-1954. Svezak 3.*

U drugome sazivu, zabilježen je po jedan slučaj odlučivanja o promjeni granica prema republikama unutar federacije, te iznošenja stava o neriješenim teritorijalno-graničnim pitanjima s drugim državama. Na četvrtoj sjednici petog redovnog zasjedanja, 4. veljače 1953., Sabor je donio odluku o pristanku da se mjesta Kestenovac, Bosanski Štrbci, Seoce, Drenovac i Lički Tiškovac pripoje Hrvatskoj. Pristanak na to, ranije je dala Narodna skupština NR Bosne i Hercegovine odlukom od 29. travnja 1952. Odluke tih dvaju predstavničkih tijela bile su osnova za odluku Narodne skupštine FNRJ, u čijoj je nadležnosti prema saveznom ustavu (čl. 12) bilo razgraničenje teritorija republika u njezinu sastavu, ali uz njihov obvezni pristanak.[1136] Na posljednjoj sjednici drugoga saziva, 16. rujna 1953., Sabor je na prijedlog Kluba narodnofrontovskih zastupnika donio rezoluciju kojom je podržao tadašnju politiku predsjednika FNRJ Josipa Broza Tita i drugih saveznih tijela o Tršćanskom pitanju.[1137] Takvu je rezoluciju donijela i Ljudska skupščina LR Slovenije na šestom redovnom zasjedanju, također održanom u rujnu 1953.[1138]

Detaljniji brojčani podatci o analizi točaka dnevnoga reda sjednica Sabora, za oba su saziva navedeni u tabeli u nastavku.

Tabela 32: Zastupljenost funkcija iz nadležnosti Sabora na dnevnom redu sjednica

Funkcija iz nadležnosti Sabora	Saziv 1947. – 1950.		Saziv 1950. – 1953.	
	Broj točki	%	Broj točki	%
Zakonodavna djelatnost	52	42,62	36	34,28
Organizacija Sabora	26	21,31	31	29,52
Imenovanje i razrješenje, praćenje djelovanja Vlade	10	8,19	11	10,48
Imenovanje i razrješenje, praćenje djelovanja Prezidijuma Sabora	14	11,48	8	7,62
Imenovanje i razrješenje članova Vrhovnog suda	8	6,56	6	5,72
Rješavanje predstavki, dodjela pomoći	12	9,84	11	10,48
Odlučivanje o granicama	0	0,00	2	1,90
Ukupno	**122**	**100,00**	**105**	**100,00**

Sliku o aktivnosti Sabora upotpunjuju podatci o vrsti i broju usvojenih akata. Kao formalno isključivi nositelj zakonodavne vlasti, donosio je zakone, te je jedini mogao mijenjati republički ustav. Donosio je i godišnji republički proračun te odobravao završni

[1136] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.1.2. Odluke i rezolucije Sabora NRH 1950. – 1953. Odluka o pristanku Sabora da se mjesta Kestenovac, Bosanski Štrbci, Seoce, Drenovac i Lički Tiškovac pripoje NRH, broj 1179/1953 i 2647/1953., kut. 13.
[1137] Isto. Rezolucija Kluba narodnih zastupnika, broj 3150/1953. od 16. rujna 1953., kut. 13.
[1138] Isto. 18.3. Državni ustroj. Članak „VI. redovno zasedanje Ljudske skupščine LR Slovenije“, *Borba*, 17. rujna 1953., kut. 1823.

račun o izvršenju republičkoga proračuna, u pravilu također u formi zakona. Donosio je odluke i rezolucije, sve prema pravilima utvrđenim u njegovu poslovniku.

U dva saziva donio je 151 akt: 87 zakona (uključujući ustavni zakon, državne proračune i financijske zakone, te zakone o završnim računima), 59 odluka, 3 rezolucije i 2 poslovnika. Od toga, u prvom je sazivu donio 80 akata (52 zakona, 26 odluka, po 1 rezolucija i poslovnik Sabora), a u drugom 71 akt (35 zakona, 33 odluke, 2 rezolucije i poslovnik Sabora).[1139] Usporedbe radi, Narodna skupština FNRJ je u dva saziva (prvi saziv 31. siječnja 1946. – 31. siječnja 1950.; drugi saziv 24. travnja 1950. – 10. rujna 1953.) donijela 329 akata, uključujući njihove dopune: 264 zakona (uključujući ustavni zakon, državne proračune i financijske zakone, zakone o završnim računima), 51 odluku, 4 rezolucije, 9 poslovnika i 1 preporuku.[1140]

Poslove oko organizacije Sabora koje sam naznačio kao jednu od funkcija, već sam obradio (poglavlje 4.2. Organizacija Sabora; 4.3. Saborski zastupnici). Preostale funkcije detaljnije opisujem u nastavku.

4.6. Pregled zakonodavne djelatnosti Sabora

Okviri zakonodavne djelatnosti Sabora, kako sam opisao (poglavlje 4.4.), postavljeni su u saveznom Ustavu FNRJ iz 1946. i Ustavu NRH iz 1947.

Osim donošenja novih zakona, Sabor je imao obvezu u roku od godinu dana od donošenja Ustava NRH, preispitati, te sa saveznim ustavom, republičkim ustavom i saveznim zakonima uskladiti zakone koje je potvrdio Ustavotvorni sabor odlukom od 30. studenoga 1946.[1141] Predsjedništvo Vlade po toj je ustavnoj odredbi postupalo, te krajem studenoga i početkom prosinca 1947., dostavilo Saboru na potvrdu deset takvih zakona: Zakon o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području NRH; Zakon o ukidanju agrarnih odnosa feudalnog karaktera na području Dalmacije i Hrvatskog primorja; Zakon o ovlaštenju Vlade NRH za donošenje uredaba za obnovu zemlje i narodne privrede; Zakon o obaveznom sedmogodišnjem školovanju; Zakon o određivanju pomoći porodicama umrlih ili poginulih narodnih heroja; Zakon o proglašenju 27. srpnja narodnim blagdanom; Zakon o ovlaštenju

[1139] Isto. 4.1. Akti Sabora NRH 1947. – 1950., kut. 3-7; 5.1. Akti Sabora 1950. – 1953., kut. 11-14.; Nenad BUKVIĆ, *Sabor Socijalističke Republike Hrvatske 1945. – 1982.: sumarni inventar*, 35.-36., 43.-44.
[1140] Te sam podatke dobio uvidom u kronološka kazala akata objavljenih u Službenom listu FNRJ.
[1141] Čl. 131 Ustava NRH, NN 7/1947.

Vlade NRH za donošenje propisa o reguliranju useljavanja u prenaseljene gradove, o raspolaganju stambenim i poslovnim prostorijama te o uređenju najamnih odnosa; Zakon o obaveznom popravku i dovršenju stambenih zgrada; Zakon o potvrdi zakona i odluka, donesenih prije 30. studenog 1946.; Zakon o ukidanju zakona i odluka, donesenih prije 30. studenog 1946.[1142] Na saveznoj razini, za zakone koji su potvrđeni odlukom Ustavotvorne skupštine od 1. prosinca 1945. (čl. 136 Ustava FNRJ), taj su posao obavili zakonodavni odbori Saveznog vijeća i Vijeća naroda, uz naknadnu potvrdu Narodne skupštine FNRJ. Usuglasili su ukupno 24 zakona, a još njih 16 potvrdili su uz znatnije izmjene.[1143]

Kako su se predlagali zakoni? Prijedloge su mogli podnositi Vlada, njezini članovi i svaki od saborskih zastupnika, predsjedniku Sabora u pisanu obliku.[1144] Poslovnikom Sabora drugoga saziva, omogućeno je i usmeno podnošenje prijedloga zakona. Donošenje novog ili izmjenu postojećeg zakona, na sjednici Sabora na taj je način mogao predložiti svaki zastupnik. U slučaju prihvaćanja prijedloga, Zakonodavni odbor imao bi zadatak sastaviti pisani prijedlog, a u njegovu radu imao bi pravo sudjelovati predlagač. Također, putem usmene izjave njezina predsjednika ili određenog člana, zakone je mogla predlagati i Vlada. Ukoliko ne bi podnijela pisani zakonski nacrt, sastavljao bi ga Zakonodavni odbor.[1145]

U prvome sazivu, prijedloge najvećeg broja zakona (njih 49 od 52), Saboru je podnijela Vlada preko svojega Predsjedništva ili predsjednika. Zabilježen je po jedan slučaj predlaganja zakona od strane saborskih zastupnika, saborskoga odbora i republičkoga ministarstva. Prijedlog zakona o Prezidijumu Sabora iz 1947., podnijeli su zastupnici Marko Belinić, Jakov Blažević i Stjepan Prvčić. U jednom slučaju je dodjeljivanje stalne novčane pomoći riješeno zakonom, a ne kako je to bilo uobičajeno kasnije u radu Sabora, odlukom. Prijedlog tog zakona izradio je Odbor za molbe i žalbe te ga dostavio u daljnju saborsku proceduru krajem mandata Ustavotvornog sabora. Prijedlog Zakona o držanju i nošenju oružja, Saboru je u siječnju 1950. podnijelo Ministarstvo unutrašnjih poslova NRH. U drugom sazivu Sabora, sve prijedloge zakona dostavila je Vlada putem svojega

[1142] Potvrđena su ukupno 53 akta ZAVNOH-a, Narodnog sabora Hrvatske i Sabora: 24 zakona, 1 uredba, 15 odluka, 2 deklaracije, 10 ukaza i 1 autentično tumačenje zakona. Zakonom o ukidanju zakona i odluka, donesenih prije 30. studenog 1946. godine, ukinuta su četiri akta (2 zakona i 2 odluke): Odluka o preuređenju sudova; Odluka o Vrhovnom sudu Hrvatske; Zakon o Zemaljskoj kontrolno-računskoj komisiji; Zakon o ukidanju Zakona o Zemaljskoj kontrolno-računskoj komisiji. Vidjeti opširnije: *Drugo redovno zasjedanje Sabora NRH (8.-9. prosinca 1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 114.-117.; HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.1. Akti Sabora NRH 1947. – 1950., kut. 3.

[1143] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis br. 360/1947., kut. 417.

[1144] Čl. 37 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.

[1145] Čl. 50 Poslovnika sabora NRH, NN 4/1951.

Predsjedništva, odnosno Izvršno vijeće Sabora ustrojeno 6. veljače 1953.[1146] I u tom sazivu postojala je zakonodavna inicijativa saborskih zastupnika, u smislu iniciranja njihove izrade u vladinim tijelima. Dopisom od 23. studenoga 1951. Savjetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti obratio se Zakonodavni odbor Sabora, dostavljajući mu podnesak zastupnika Stjepana Petka u kojem se zalaže za donošenje zakona o nasljednom pravu.[1147]

Ovisno o područjima djelatnosti na koja su se odnosili, nacrte zakona u pravilu su izrađivala republička ministarstva u suradnji s drugim tijelima iz njihove nadležnosti. Bilo je slučajeva da su im ta tijela predlagala izmjene postojećih zakona, na osnovu uočenih nedostataka ili poteškoća u njihovoj provedbi.[1148] Mišljenja o prijedlozima zakona davala su i različita udruženja, ali i pojedinci.[1149] Prijedlozi su potom dostavljani na konačnu redakciju u stručnu službu Vlade, koja je koordinirala cjelokupni normativni rad na republičkoj razini.

To je najprije bio Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti (djelovao je i pod nazivom Odjel za zakonodavstvo i organizaciju državne uprave) Predsjedništva Vlade, unutar kojega je bio ustrojen posebni Zakonodavni odsjek. Prema podatcima iz 1947., za rad u Odjelu bila su sistematizirana 22 službenika, od čega u Zakonodavnom odsjeku njih pet: po jedan pravni savjetnik, viši pravni referent i mlađi pravni referent, te dva pravna referenta.[1150]

Te je poslove nastavio obavljati Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, osnovan 11. veljače 1949., a o čijem se osnivanju govorilo još u prvoj polovici

---

[1146] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.1. Akti Sabora 1947. – 1950., kut. 3-7; 5.1. Akti Sabora 1950. – 1953., kut. 11-14.

[1147] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis br. 2471/1951., mapa 20.

[1148] Primjerice, Uprava stambenog fonda Predsjedništva GNO-a u Zagrebu dostavila je u listopadu 1948. Odjelu za zakonodavstvo i organizaciju državne uprave Predsjedništva Vlade NRH, prijedlog za dopunu Zakona o obveznom popravku i dovršenju stambenih zgrada. U obrazloženju Ministarstva komunalnih poslova iz ožujka 1949. kojemu je prijedlog proslijeđen, navedeno je kako tijekom prethodne godine nije moglo doći do potpune primjene tog zakona zbog poteškoća u nabavi građevnoga materijala. Predložene su dopune kojima bi se zakonski omogućilo da vlasnici oštećenih odnosno nedovršenih zgrada potrebne radove ustupe onim državnim tijelima, ustanovama ili poduzećima koja su raspolagala potrebnim građevnim materijalom. Vidjeti opširnije: HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Opći spisi. Spis br. 342 (Zakon o obaveznom popravku i dovršenju stambenih zgrada – prijedlog za nadopunu Ministarstva komunalnih poslova NRH, Odjel stambene politike, broj 60420/48 od 14. ožujka 1949.), kut. 1.

[1149] Primjerice, Savez dobrovoljnih vatrogasnih društava NRH obavijestio je 25. lipnja 1952. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH, da je njegovu Upravnom odboru na Glavnoj godišnjoj skupštini Saveza dan zadatak da predloži izmjenu Zakona o organizaciji dobrovoljnog vatrogastva, donesenog 22. svibnja 1948. Navedeno je kako su zaključci o potrebi izmjene zakona doneseni i na prvom kongresu Saveza dobrovoljnih vatrogasnih društava 17. i 18. svibnja 1952., uz stavljanje predloženih izmjena na javnu raspravu putem stručnog glasila vatrogasne organizacije. Vidjeti opširnije: HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis br. 1453/1952., mapa 26.; Primjedbe na nacrt Općeg dijela Krivičnog zakonika Odjelu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti dostavili su Dragutin Pavić, sudac Vrhovnog suda NRH i Mladen Belčić, tajnik tog suda. Na kraju dopisa navedeno je da „ovaj Vrhovni sud kao ustanova ne daje ove primjedbe niti prema njima zauzima svoj stav“. Opširnije: HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis br. 16816/1947., kut. 426.

[1150] HR-HDA-279. Predsjednišvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spisi b.b./1947. – 1948., kut. 433. i 440.

1946.[1151] Odluka o osnivanju i članovima, najprije je donijeta na sjednici Politbiroa CK KPH 4. veljače 1949.[1152] Između ostaloga, Komitet je pregledavao prijedloge zakona, uredbi, uputstava i naredbi Vlade, te joj predlagao nove nacrte takvih akata. Izdavao je *Narodne novine*, službeni list NRH, brinuo o izdavanju službenih izdanja zakona i komentara zakona te o popularizaciji pravnih propisa.[1153]

Zaključke je donosio na sjednicama. Njegove članove imenovala je Vlada.[1154] S danom osnivanja Komiteta, za predsjednicu je imenovana Anka Berus, ministrica financija, a za potpredsjednika Joza Milivojević, ministar pravosuđa. Članovi su bili: Dušan Čalić, ministar trgovine i opskrbe; Drago Gizdić, ministar komunalnih poslova; Slavko Komar, predsjednik Komisije državne kontrole i Miloš Žanko, glavni tajnik Vlade.[1155]

Organizacija Komiteta utvrđena je rješenjem Vlade od 17. prosinca 1949. Poslovima zakonodavstva bavio se Zakonodavni sektor. Unutar njega bilo je više ustrojbenih jedinica (1. Odjel za zakonodavstvo sa odsjecima za zakonodavstvo, za narodne odbore i za provođenje zakona; 2. Privredno-upravni odjel s odsjekom za uredbe te za radne i službeničke odnose; 3. Odsjek za štampu i prijevode; 4. Sekretarijat).[1156] Takav ustroj preuzet je od saveznoga Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ koji je u Zakonodavnom sektoru pored Zakonodavnog odjela i Odjela za provođenje zakona, imao i Odjel za republičko zakonodavstvo.[1157]

Prema podatcima iz 1949. u Komitetu je bilo sistematizirano 41 službeničko mjesto, a prema podatcima iz veljače 1950. imao je 34 službenika.[1158] Komitet je ukinut 22. lipnja 1950., a njegove je poslove nastavio obavljati toga dana osnovani Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH.[1159] Djelovao je do veljače 1953., kada je ukinut Zakonom o provođenju Ustavnoga zakona NRH. Njegovi su poslovi prenijeti na Izvršno vijeće Sabora, a djelomično i na Državni sekretarijat za poslove budžeta i državnu

---

[1151] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis b.b./1946., mapa 46.
[1152] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 44.
[1153] Ana HOLJEVAC TUKOVIĆ, *Institucije središnjih tijela Narodne Republike Hrvatske 1945. – 1953.: magistarski rad*, 140.-141.
[1154] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis Predsjedništva Vlade br. 3516/50, mapa 34.; Uredba o osnivanju Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, broj 3516/1949 od 11. veljače 1949., mapa 49.
[1155] Isto. Spis br. 4208/63/1949., mapa 49.
[1156] Isto. Spis b.b./1949., mapa 59.
[1157] Isto. Spis br. 430/1950., mapa 8.
[1158] Isto. Spis b.b./1949., mapa 59.; Spis br. 517/1950., mapa 8.
[1159] Ukaz o ukidanju Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, Ukaz Prezidijuma Sabora o osnivanju Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, NN 32/1950.

administraciju.[1160] Prema tome, u djelokrugu istog upravnog tijela bile su objedinjene funkcije koordinacije zakonodavnoga rada i organizacije vlasti. To je objašnjavano time da se organizacija vlasti ne može i ne smije odvojiti od zakonodavnog rada, „jer inače zakonodavni rad postaje suviše formalističan, a radu oko izgradnje narodne vlasti nedostaje potrebna snaga“.[1161]

Na području zakonodavnoga rada, osim opisanih tijela, svakako treba spomenuti i Ministarstvo pravosuđa NRH, u kojem je za te poslove bio ustrojen posebni Zakonodavno-pravni odjel. Prema podatcima iz studenoga 1948., u njemu je bilo sistematizirano sedam službeničkih mjesta (načelnik, dva referenta za zakonodavne poslove, dva referenta za pravne poslove, bibliotekar, arhivar).[1162] Primao je i izrađivao nacrte zakona, uredaba i drugih općih propisa iz područja republičkog pravosudnog zakonodavstva. Surađivao je s državnim službama na izradi općih propisa koje su primjenjivali sudovi, davao mišljenja o pravnim pitanjima, te vodio evidenciju o problemima sudske prakse.[1163]

Pri izradi nacrta zakona, nadležna su tijela Vlade redovito komunicirala sa saveznim tijelima, a posebno s Komitetom za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ. To je upravno tijelo koordiniralo zakonodavni rad na saveznoj razini, te pratilo zakonodavni rad u republikama. Iz svih su mu republika, pa tako i Hrvatske, redovito dostavljani na mišljenje nacrti zakona. I obratno, taj je Komitet dostavljao republičkim komitetima na mišljenje nacrte saveznih osnovnih i općih zakona.[1164]

Republičke zakone na osnovu saveznih osnovnih i općih zakona, uz koordinaciju sa saveznim tijelima, u svim se je republikama donosilo gotovo istovremeno.[1165] Bilo je i

---

[1160] Ana HOLJEVAC TUKOVIĆ, *Institucije središnjih tijela Narodne Republike Hrvatske 1945. – 1953.: magistarski rad*, 163.-164.

[1161] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis b.b./1946., mapa 46.

[1162] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis b.b. (spis Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ 2262 od 15. srpnja 1948. i dopis Ministarstva pravosuđa NRH 3139/48-2 od 12. studenoga 1948.), kut. 437.

[1163] Ivica HALAPIR, *Ministarstvo pravosuđa Narodne Republike Hrvatske 1945. – 1953.: sumarni inventar*. Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2009., 19.-25.; HR-HDA-290. Ministarstvo pravosuđa Narodne Republike Hrvatske. 3. Zakonodavno-pravni odjel 1945. – 1953., knj. 13-24, kut. 77-87.

[1164] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis br. 16449/1947., kut. 426 i spis br. 1433/1949., mapa 34.

[1165] Primjerice, na osnovu Općeg zakona o narodnim odborima iz 1952., republičke su vlade izradile, a skupštine usvojile više zakona (o narodnim odborima općina; o narodnim odborima kotara; o narodnim odborima gradova i gradskih općina; o izborima i opozivu narodnih odbornika; o podjeli teritorija na općine, kotare i gradove). U vezi s raspravom tih zakonskih prijedloga u Saboru NRH, Božidar Firšt je napisao tekst za *Narodni list* od 13. srpnja 1952. („Pred zasjedanje Sabora N.R. Hrvatske“), u kojem je naglasio kako je osnovica tih zakona „u daljem produbljivanju socijalističke demokracije i u stvaranju solidnog temelja za dalju decentralizaciju državne vlasti poglavito s republičkih organa na narodne odbore“. Istaknuo je i kako će ti zakoni „osigurati puno ostvarenje načela samoupravljanja naroda u općinama, gradovima i kotarima“. Opširnije: HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis br. b.b./1952., mapa 45.; HR-HDA-1081. Sabor

slučajeva uputa sa savezne razine da se po donošenju saveznih osnovnih zakona ne donose odmah republički dopunski zakoni, već da se njihovo donošenje odgodi.[1166]

Savezni je Komitet dostavljao okružnice i upute u vezi s izradom ili revizijom republičkih propisa.[1167] Pregledavao je pravne akte objavljene u službenim republičkim glasilima, te je o uočenim nepravilnostima obavještavao republičke komitete.[1168] Pored toga, savezni i republički komiteti razmjenjivali su mjesečne i tromjesečne planove rada, te se obavještavali o aktivnostima koje su provodili.[1169] Redovito su organizirane zajedničke konferencije na kojima su raspravljana pitanja iz njihova stručna djelokruga, ali i unutarnje organizacije.[1170] Republički su komiteti za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti komunicirali i međusobno, razmjenjivali materijale i iskustva. Odjeljenje za zakonodavstvo i organizaciju državne uprave Pretsjedništva Vlade NR Bosne i Hercegovine u dopisu od 1. rujna 1948., moli istovrsni odjel Predsjedništva Vlade NRH popis nacrta zakona koje priprema za naredno zasjedanje Sabora i već pripremljene nacrte zakona, „smatrajući da bi medjusobno obavještavanje i saradnja na izgradnji republikanskog zakonodavstva bila od velike koristi za bolji kvalitet republikanskih zakona“.[1171] Dokumentirana je i prepiska sa

---

SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Program rada zakonodavnih odbora Narodne skupštine FNRJ“, *Vjesnik*, 20. ožujka 1952., kut. 1820.; Članak „Završeno peto redovno zasjedanje Narodne skupštine Crne Gore“, *Vjesnik*, 7. kolovoza 1952., kut. 1823; Članak „Danas počinje zasjedanje Narodnog sobranja Makedonije“, *Borba*, 10. travnja 1952., kut. 1823; Članak „Sobranje Makedonije usvojilo nekoliko zakona“, *Borba*, 5. srpnja 1952., kut. 1823.; Članak „Završeno peto redovno zasjedanje Narodne skupštine NR Bosne i Hercegovine“, *Borba*, 16. srpnja 1952., kut. 1825.; Članak „Završen rad Narodne skupštine Srbije. Usvojena dva nova zakona o podjeli Srbije na općine, gradove i kotare i o reorganizaciji narodnih odbora“, *Borba*, 5. travnja 1952., kut. 1825.

[1166] Primjerice, u travnju 1947. Ministarstvo pravosuđa NRH dostavilo je Odjelu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade NRH, nacrt Zakona o uređenju imovinskih odnosa bračnih drugova, izrađen na osnovnu saveznog Osnovnog zakona o braku. Iz popratne prepiske vidljivo je da je to Ministarstvo zaprimilo uputu, odnosno zaključak Ministarstva pravosuđa FNRJ i Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ, prema kojem „donošenje republikanskih zakona o imovinskim odnosima supruga za sada treba odložiti, a ministarstva pravosuđa narodnih republika imala bi u međuvremenu prikupljati problematiku i dokumentaciju (...) kako bi u datom trenutku raspolagali potrebnim zakonodavnim materijalom“. Kako je u trenutku zaprimanja te upute izrada prijedloga zakona bila pri kraju, on je dovršen i dostavljen Odjelu na daljnji postupak „s molbom da se vodi računa o stanovištu saveznog Ministarstva“. Istovremeno, nacrt zakona dostavljen je na uvid i mišljenje i Ministarstvu pravosuđa FNRJ. Opširnije: HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis br. 584/1950., mapa 39.

[1167] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis 1358/1950., mapa 38.

[1168] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis 7412/1948., kut. 429.; HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH. Spis 1267/1951., mapa 18.

[1169] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis br. 407/1950., mapa 8; Spis br. 685/1950. i 962/1950., mapa 9; Spis br. 1328/1950., mapa 11.

[1170] Isto. Spis br. 3000/1950., mapa 12; Spis br. 1161/1951., mapa 18.; Spis br. 1702/1951., mapa 19.; Spis br. 505/1952., mapa 24.

[1171] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis br. 19897/1948., kut. 421.

Svetom za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti Vlade LR Slovenije, te tijelima drugih republika.[1172]

Nacrti zakona stavljani su potom na dnevni red sjednica Vlade i po usvajanju, kao konačni prijedlozi putem njezina Predsjedništva ili predsjednika, dostavljani Saboru.[1173]

U opisanom postupku pripreme nacrta zakona u vladinim tijelima (saveznim i republičkim), ne smije se izostaviti uloga koju su u tome imala i partijska tijela. Operativnoj pripremi zakonskih prijedloga u Vladi i njezinim tijelima, te usvajanju u Saboru, u pravilu je prethodilo donošenje zaključka o tome na najvišim tijelima KPH/SKH. Ona su izravo komunicirala ne samo sa saveznim partijskim, već i vladinim tijelima. To ću potkrijepiti s nekoliko primjera.

Na više sjednica Politbiroa CK KPH održanih početkom 1949., raspravljalo se o administrativno-teritorijalnoj podjeli Hrvatske, odnosno formiranju oblasti, u vezi čega „treba održati zasjedanje Sabora“, odnosno „riješiti neka pitanja i poduzeti izvjesne zakonodavne izmjene“. Na jednoj od njih, Anka Berus izvijestila je o zaključcima konferencije o formiranju oblasti održanom u Komitetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ u Beogradu, na kojem su prisustvovali i članovi Politbiroa CK KPJ E. Kardelj, B. Kidrič i A. Ranković. Zaključci konferencije dobro ilustriraju paralelizam djelovanja partijskim i formalnih državnih tijela vlasti. Naime, zaključeno je da će u Hrvatskoj biti šest oblasti, te da postupak njihova formiranja treba započeti formiranjem partijskih povjereništava CK za oblasti „i to odmah“. Obrazloženo je da će i Vlada „za početak“ formirati sekretarijate za oblasti, te da će se pri Komitetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti formirati komisija za provođenje odluka donesenih u vezi s funkcioniranjem oblasti. Odlučeno je da će Prezidijum Narodne skupštine FNRJ donijeti ukaz o formiranju oblasti, nakon čega će republike donijeti izmjene u zakonu o teritorijalnoj podjeli republike i zakon s odredbama o izboru privremenog oblasnog odbora.[1174]

Na sjednici Politbiroa CK KPH 5. svibnja 1951., raspravljalo se o izborima za narodne odbore koji su se trebali održati u lipnju. Nikola Sekulić, ujedno i predsjednik Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, iznio je kako postojeći zakon o

---

[1172] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis br. 1166/1951. i spis br. 1645/1951., mapa 18.; HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis br. 2839/1947. i spis br. 3346/1947., kut. 417.

[1173] Isto. Zapisnici sjednica Vlade NRH 1947. – 1953.

[1174] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, 28. (zapisnik sjednice 6. siječnja 1949.), 52. (zapisnik sjednice 18. veljače 1949.), 67. (zapisnik sjednice 5. ožujka 1949.), 69.-70. (zapisnik sjednice 8. ožujka 1949.), 78. (zapisnik sjednice 29. ožujka 1949.).

izborima za narodne odbore „ne odgovara današnjem stanju i treba ga mijenjati“, te predložio da se zbog toga izbori odgode do jeseni, a prije toga na jesenskom zasjedanju Sabora donesu potrebne izmjene. To je prihvaćeno, uz zaključak da Prezidijum Sabora na prijedlog Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH donese ukaz o odgodi izbora do jeseni.[1175]

O konkretnoj organizaciji narodnih odbora i novom zakonu, Politbiro CK KPH raspravljao je na sjednici 31. listopada 1951. Nikola Sekulić tada je izvijestio kako „Kardelj nema primjedbi na prijedlog Zakona o izborima za narodne odbore“, te kako je „prijedlog zakona, koji je dala naša Republika solidna baza za diskusiju“. S obzirom na opću reorganizaciju, zaključeno je da će se izbori za općinske narodne odbore odgoditi do proljeća, zbog čega treba „po partijskoj liniji postaviti da se normalno odvija rad u kotarskim i mjesnim NO-ima“, a treba „slično podnijeti i po liniji vlasti“.[1176] O donošenju saveznog općeg zakona o narodnim odborima i odgovarajućih pratećih republičkih zakona, detaljno se raspravljalo na sjednici Politbiroa CK KPH 7. ožujka 1952. Istaknuto je kako „posebne republičke zakone treba još izgrađivati i bolje je još uzeti nešto vremena da bi se solidnije izradili“.[1177]

Na sjednici Politbiroa CK KPH 3. travnja 1952., Nikola Sekulić postavio je pitanje „da li je gotov prijedlog društvenog plana, da bi se moglo izaći na Sabor zajedno sa Zakonom o narodnim odborima, jer ako nije gotovo onda bi trebalo sazvati Sabor da se donese Zakon o narodnim odborima, jer je to prilično hitno“. Zaključeno je da će Sabor biti sazvan sredinom tog mjeseca, te da se neće čekati na prijedlog društvenoga plana koji još nije gotov.[1178]

Stvarnu vladajuću ulogu Komunističke partije, te isprepletenost partijskih i formalnih državnih struktura vlasti, ilustrira i to da je pri saveznom i republičkom Ministarstvu pravosuđa bila formirana Komisija za provođenje odluka Četvrtog plenuma CK KPJ. U obraćanju takvoj komisiji pri Ministarstvu pravosuđa NRH, savezna je komisija 24. srpnja 1951. konstatirala da predstoji donošenje niza novih zakona i izmjena u postojećima, kojima će biti riješena osnovna pitanja organizacije i odnosa između pravosudnih tijela.[1179]

Prema poslovniku iz 1947., po zaprimanju zakonskog prijedloga, Sabor je najprije odlučivao hoće li ga rješavati u redovnom ili hitnom postupku, te hoće li se analizirati u stalnom ili posebnom (naročitom) odboru. Održavale su se dvije odvojene rasprave: načelna i

[1175] Isto, 750.-751.
[1176] Isto, 865.
[1177] Isto, 963.-964.
[1178] Isto, 968.
[1179] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis 2401/1951., mapa 20.

pojedinačna. Nakon pojedinačne rasprave, glasalo se o zakonskom prijedlogu u cjelini. Za raspravu hitnih prijedloga, Sabor je mogao primijeniti kraći postupak. U tim slučajevima, glasalo se jedanput u cjelini. Zastupnici su mogli glasati samo osobno. Javno se glasalo dizanjem ruku ili poimenično. Mogli su se podnositi amandmani. Zastupnici su ih mogli podnositi samo odboru, a tijekom pojedinačne rasprave u Saboru, mogli su ih podnositi samo Vlada i nadležni saborski odbor. Proračun i financijski zakon, u pravilu su morali biti izglasani najkasnije u roku od mjesec dana od zaprimanja prijedloga. Za ostale zakonske prijedloge nije bio određen rok. Zakone izglasane u Saboru, proglašavao je Prezidijum Sabora.[1180]

Slične, ali detaljnije odredbe utvrđene su poslovnikom Sabora drugoga saziva. O zakonskim prijedlozima najprije su raspravljali saborski odbori. Tijekom te rasprave, zastupnici su im mogli podnositi pisane ili usmene prijedloge. Načelna i pojedinačna rasprava na sjednici Sabora slijedila je po zaprimanju izvještaja odbora. Podnošenje amandmana bilo je moguće sve do glasanja. Morali su biti u pisanoj formi, a mogli su ih podnositi predlagatelj zakona i svaki od saborskih zastupnika. O zakonskom prijedlogu glasalo se jedanput i u cjelini. Poslovnik je predviđao i postupak rasprave o hitnim zakonskim prijedlozima. Uvrštavali su se na početak dnevnoga reda, a za raspravu na sjednici Sabora nije bio obvezan izvještaj nadležnog odbora. Rasprava i glasanje o njima na sjednici Sabora, bili su isti kao i za druge zakonske prijedloge.[1181]

Kakav je zakonodavni postupak u odborima i na sjednicama Sabora bio u praksi? U sazivu 1947. – 1950., od 52 zakona, 31 je usvojen u Saboru bez govornika u raspravi. Kod devet njih, u načelnoj je raspravi sudjelovao samo po jedan zastupnik. Najviše govornika u načelnoj je raspravi bilo kod donošenja godišnjeg državnog proračuna i financijskog zakona (11 kod proračuna za 1947., 13 kod proračuna za 1948., 26 kod proračuna za 1949. i 16 kod proračuna za 1950.), te kod rasprave o prijedlogu Petogodišnjeg privrednog plana NRH 1947. – 1951. (njih 12). Svi govornici izjašnjavali su se afirmativno, odnosno za usvajanje zakonskoga prijedloga. Prilikom rasprave u pojedinostima podnesena su i prihvaćena dva amandmana (amandman Odbora za molbe i žalbe u raspravi o prijedlogu zakona o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći G. Hećimoviću, N. Miliću i A. Kurelić iz 1947.; amandman Miloša Žanka u ime Vlade na prijedlog zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH iz 1950.).

[1180] Čl. 37-47 i 52-54 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.
[1181] Čl. 50-65 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.

Svi zakonski prijedlozi izglasani su jednoglasno u načelu, u pojedinostima i u cjelini. Na kraju prve godine saziva, na sjednici 9. prosinca 1947., prihvaćen je prijedlog Kluba zastupnika Narodne fronte kojim je predsjednik Sabora ovlašten da može skratiti postupak glasanja.[1182] To se je u nastavku saziva i primjenjivalo.[1183] Svi zakonski prijedlozi izglasani su u načelu i u pojedinostima dizanjem ruku. Kod glasanja u cjelini, za deset zakonskih prijedloga glasalo se poimenično, a za preostale dizanjem ruku. Na prijedlog zastupnika J. Milivojevića, za deset već pobrojanih zakona dostavljenih Saboru prema odredbi čl. 131 Ustava NRH, primijenjen je skraćeni postupak, na način da se o svakom od tih zakonskih prijedloga glasalo samo jednom u cjelini dizanjem ruku.[1184] Također, nakon načelne rasprave o prijedlogu budžeta NRH za 1950., na prijedlog Zvonka Brkića odlučeno je da neće biti rasprave i glasanja u pojedinostima, već se odmah prešlo na poimenično glasanje u cjelini.[1185]

Slično je bilo i oko rasprave o zakonskim prijedlozima u saborskim odborima. Osim članova odbora, pojedinim sjednicama prisustvovali su i članovi Vlade ili njihovi delegati, koji su davali potrebna obrazloženja (npr. ministar pravosuđa Joza Milivojević, ministar šumarstva Simo Todorović, ministar prometa Jurica Draušnik, ministri financija Anka Berus i kasnije Ivica Gretić, predsjednik Planske komisije NRH Marijan Cvetković, delegati predsjednika Planske komisije NRH Mirko Premužić i Jakov Sirotković, delegat ministra financija Tošo Tišma). Pojedinim sjednicama prisustvovali su predsjednik Sabora Zlatan Sremec i tajnik Nikola Rubčić.

O najvećem broju zakonskih prijedloga (njih 37) raspravljao je Zakonodavni odbor. Svi su (u načelu, u pojedinostima i u cijelosti) prihvaćeni jednoglasno. U načelu i u pojedinostima odbor je glasao dizanjem ruku, a za sve zakonske prijedloge u cjelini glasao je poimenično. Kod rasprave o 15 zakonskih prijedloga nije bilo govornika u načelnoj raspravi, a kod ostalih su u njoj sudjelovali jedan ili dva zastupnika. U načelnoj raspravi o jednom zakonskom prijedlogu sudjelovala su tri, a kod jednog sedam članova odbora. Govornika u raspravi u pojedinostima nije bilo kod 27 zakonskih prijedloga, a kod ostalih je u raspravi sudjelovalo od jednog do sedam članova odbora. Polovica zakonskih prijedloga razmatranih u odboru usvojena je bez izmjena. U drugoj polovici njih unijeta su poboljšanja u smislu

[1182] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.3. Drugo redovno zasjedanje. Zapisnik 2. sjednice, 9. prosinca 1947., kut. 7.
[1183] Npr., prilikom rasprave o prijedlogu zakona o završnom računu NRH za 1947. i prijedlogu zakona o dopunskom republikanskom budžetu za 1948., na prijedlog Ivana Karnera Sabor je odlučio da će se iznimno od odredbe čl. 53 Poslovnika Sabora, umjesto poimenično, o tim zakonskim prijedlozima glasati u cjelini dizanjem ruku. Usp.: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.6. Drugo izvanredno zasjedanje. Zapisnik 7. sjednice, 22. siječnja 1949., kut. 7.
[1184] Isto. 4.2.3. Drugo redovno zasjedanje. Zapisnik 3. sjednice, 9. prosinca 1947., kut. 7.
[1185] Isto. 4.2.9. Treće izvanredno zasjedanje. Zapisnik 5. sjednice, 18. siječnja 1950., kut. 7.

izmjena pojedinačnih članaka (jedan do pet njih) ili dodavanja novih, no bez izmjene osnovnih načela zakonskoga prijedloga. U četiri zakonska prijedloga izmijenjen je veći broj članaka (28 članaka u prijedlogu Zakona o izborima narodnih odbora, 24 članka u prijedlogu Zakona o lovu, 9 članaka u prijedlogu Zakona o šumama, 8 članaka u prijedlogu Zakona o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti). U jednom slučaju odbor je korigirao naziv zakona.[1186] Također, u jednom slučaju predložio je umjesto jednog, donošenje dvaju zakona. To je bio prijedlog za potvrdu i ukidanje zakona i odluka ZAVNOH-a, Narodnog sabora Hrvatske i Sabora u smislu članka 131 Ustava. Odbor je odlučio o tome podnijeti Saboru dva zakonska prijedloga, koji su u tom obliku i usvojeni (Zakon o potvrdi zakona i odluka donesenih prije 30. studenoga 1946., Zakon o ukidanju zakona i odluka donesenih prije 30. studenoga 1946.).[1187]

O 12 zakonskih prijedloga iz resora financija (državni budžeti s financijskim zakonima, završni računi), kao i o dva prijedloga petogodišnjih privrednih planova (za NRH i za kasnije joj priključena područja) prije rasprave na sjednicama Sabora, raspravljao je Privredno-planski i financijski odbor. Kod samo dva prijedloga bilo je govornika u načelnoj raspravi (jedan odnosno dva govornika), a samo kod tri prijedloga bilo je govornika u raspravi u pojedinostima (5 njih u raspravi o prijedlogu državnog budžeta NRH za 1947., 8 u raspravi o prijedlogu Petogodišnjeg privrednog plana NRH 1947. – 1951., te 6 u raspravi o prijedlogu Petogodišnjeg privrednog plana na području priključenom NRH). U tri su prijedloga unijete izmjene članaka. Od toga, prilikom rasprave o prijedlogu državnog budžeta NRH za 1950., prihvaćen je amandman Marijana Cvetkovića, predsjednika Planske komisije NRH. Sve prijedloge odbor je prihvatio jednoglasno. U načelu i u pojedinostima izglasani su dizanjem ruku, a u cjelini poimenično.[1188] O prijedlogu zakona o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći G. Hećimoviću, N. Miliću i A. Kurelić nisu raspravljali odbori toga saziva, već ga je raspravio i Saboru predložio Odbor za molbe i žalbe Ustavotvornog sabora.[1189] Pregled zakona, kronološki prema datumu donošenja na sjednici Sabora, dajem u tabeli u nastavku.

[1186] To je bio Zakon o ovlaštenju Vlade NRH za donošenje propisa o reguliranju useljavanja u prenaseljene gradove, o rapolaganju stambenim i poslovnim prostorijama te o uređenju najamnih odnosa. Usp.: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.7.2. Zakonodavni odbor. Zapisnik 8. sjednice, 8. prosinca 1947., kut. 8.
[1187] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.7.2. Zakonodavni odbor. Zapisnik 7. sjednice, 5. prosinca 1947., kut. 8.
[1188] Isto. 4.7.3. Privredno-planski i financijski odbor. Zapisnici 1. – 13. sjednice, 8. travnja 1947. – 16. siječnja 1950., kut. 8.
[1189] Isto. 4.3.4.3. Izvještaji i prijedlozi Odbora za molbe i žalbe Ustavotvornom saboru, kut. 2.

Tabela 33: Zakoni doneseni u sazivu Sabora 1947. – 1950.

Zasjedanje / Redni broj sjednice i datum održavanja / Usvojeni zakoni
Prvo izvanredno zasjedanje, prva sjednica, 20. siječnja 1947.
1. Zakon o Prezidijumu Sabora Narodne Republike Hrvatske
2. Zakon o dodjeljivanju stalne izvanredne mjesečne pomoći Hećimović Grguru, Milić Nikoli i Kurelić ud. Antici
Prvo izvanredno zasjedanje, treća sjednica, 10. ožujka 1947.
3. Zakon o izborima narodnih odbora
Prvo redovno zasjedanje, druga sjednica, 11. travnja 1947.
4. Državni budžet i financijski zakon Narodne Republike Hrvatske za 1947. godinu
5. Zakon o završnom računu Narodne Republike Hrvatske za 1945. godinu
Prvo redovno zasjedanje, treća sjednica, 11. travnja 1947.
6. Zakon o proglašenju imovine zemljišnih i njima sličnih zajednica te krajiških imovnih općina općenarodnom imovinom
7. Zakon o izradi pečata, štambilja i žigova organa Narodne Republike Hrvatske
Prvo redovno zasjedanje, peta sjednica, 26. lipnja 1947.
8. Zakon Petogodišnjeg plana razvitka narodne privrede Narodne Republike Hrvatske
Prvo redovno zasjedanje, šesta sjednica, 26. lipnja 1947.
9. Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske
10. Zakon o davanju amnestije i pomilovanja
Drugo redovno zasjedanje, druga sjednica, 9. prosinca 1947.
11. Zakon Petogodišnjeg plana razvitka narodne privrede teritorija Istre i Rijeke priključenog Narodnoj Republici Hrvatskoj
12. Zakon o Jugoslavenskoj akademiji znanosti i umjetnosti u Zagrebu
13. Zakon o likvidaciji agrarne reforme vršene do 6. travnja na velikim posjedima
Drugo redovno zasjedanje, treća sjednica, 9. prosinca 1947.
14. Zakon o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području Narodne Republike Hrvatske
15. Zakon o ukidanju agrarnih odnosa feudalnog karaktera na području Dalmacije i Hrvatskog primorja
16. Zakon o ovlaštenju Vlade Narodne Republike Hrvatske za donošenje uredaba za obnovu zemlje i narodne privrede
17. Zakon o ovlaštenju Vlade Narodne Republike Hrvatske za donošenje propisa o reguliranju useljavanja u prenaseljene gradove, o raspolaganju stambenim i poslovnim prostorijama te o uređenju najamnih odnosa
18. Zakon o obaveznom sedmogodišnjem školovanju
19. Zakon o određivanju pomoći porodicama umrlih ili poginulih narodnih heroja
20. Zakon o proglašenju 27. srpnja narodnim blagdanom
21. Zakon o obaveznom popravku i dovršenju stambenih zgrada
22. Zakon o potvrdi zakona i odluka, donesenih prije 30. studenog 1946. godine
23. Zakon o ukidanju zakona i odluka, donesenih prije 30. studenog 1946. godine
Treće redovno zasjedanje, treća sjednica, 18. svibnja 1948.
24. Državni budžet Narodne Republike Hrvatske za 1948. godinu
Treće redovno zasjedanje, četvrta sjednica, 19. svibnja 1948.
25. Zakon o završnom računu po državnom budžetu Narodne Republike Hrvatske za 1946. godinu
26. Zakon o opozivu narodnih predstavnika
27. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske od 28. lipnja 1947.
28. Zakon o dobrovoljnim vatrogasnim društvima Narodne Republike Hrvatske
Četvrto redovno zasjedanje, druga sjednica, 17. prosinca 1948.
29. Zakon o nadležnosti mjesnih narodnih odbora za potpisivanje administrativnih kazni
Drugo izvanredno zasjedanje, sedma sjednica, 22. siječnja 1949.
30. Državni budžet Narodne Republike Hrvatske za 1949. godinu
31. Zakon o dopunskom republikanskom budžetu za 1948. godinu
32. Zakon o završnom računu Narodne Republike Hrvatske za 1948. godinu
Peto redovno zasjedanje, prva sjednica, 7. travnja 1949.
33. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom budžetu Narodne Republike Hrvatske za 1949. godinu
34. Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske
35. Zakon o izboru i radu privremenih oblasnih narodnih odbora i o prenosu nadležnosti na oblasne narodne

Zasjedanje / Redni broj sjednice i datum održavanja / Usvojeni zakoni
odbore
36. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira
37. Zakon o proglašenju Plitvičkih jezera nacionalnim parkom
Šesto redovno zasjedanje, prva sjednica, 15. listopada 1949.
38. Zakon o šumama
Šesto redovno zasjedanje, druga sjednica, 15. listopada 1949.
39. Zakon o lovu
40. Zakon o proglašenju šume Paklenica nacionalnim parkom
41. Zakon o konvalidaciji brakova kojima je po ranijim propisima bila osporavana pravovaljanost
42. Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti
Treće izvanredno zasjedanje, peta sjednica, 18. siječnja 1950.
43. Državni budžet Narodne Republike Hrvatske za 1950. godinu
44. Zakon o završnom računu Narodne Republike Hrvatske za 1948. godinu
45. Zakon o dopunskom republičkom budžetu za 1949. godinu
46. Zakon o držanju i nošenju oružja
Sedmo redovno zasjedanje, druga sjednica, 17. svibnja 1950.
47. Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske
48. Zakon o imovinskim odnosima bračnih drugova
49. Zakon o izborima odbornika narodnih odbora u Narodnoj Republici Hrvatskoj
50. Zakon o državljanstvu Narodne Republike Hrvatske
Osmo redovno zasjedanje, prva sjednica, 11. rujna 1950.
51. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske
52. Zakon o izboru narodnih zastupnika za Sabor Narodne Republike Hrvatske

U sazivu 1950. – 1953., svih 35 zakonskih prijedloga usvojeno je na sjednicama Sabora jednoglasno, dizanjem ruku. O 18 zakonskih prijedloga nije se vodila nikakva rasprava. Također, za 16 njih na sjednicama je odlučeno da se neće raspravljati pojedinačno, već zajedno s drugim zakonskim prijedlozima (na jednoj sjednici zajednički su raspravljena dva, na tri sjednice po tri, a na jednoj pet zakonskih prijedloga). Kao i u prethodnu sazivu, najveći broj zastupnika (od nekoliko do najviše njih 22) javljao se za sudjelovanje u raspravi o zakonskim prijedlozima iz resora financija (godišnjem proračunu, završnom računu, društvenom planu), Ustavnom zakonu iz 1953. i zakonima o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH. Za četiri su zakonska prijedloga (o zborovima birača iz 1950.; o podjeli NRH na kotare, gradove i općine iz 1952.; o društvenom planu NRH za 1953.; o izmjenama i dopunama zakona o podjeli NRH na kotare, gradove i općine iz 1953.) podnošeni amandmani, od kojih je veći dio bio prihvaćen.[1190]

Rasprava u saborskim odborima bila je aktivnija od one na sjednicama Sabora ili pak u radnim tijelima prethodnoga saziva. To pokazuje podatak da je od 35 zakonskih prijedloga Vlade/Izvršnog vijeća Sabora koje je Sabor u tom sazivu usvojio, njih 26 u odborima bilo

[1190] Isto. 5.2. Zapisnici sjednica Sabora 1950. – 1953., kut. 15.

korigirano, dio njih u znatnijoj mjeri.[1191] Osim sadržajno, zakonski su se prijedlozi dorađivali jezično – stilski. U tome se je svojim prijedlozima posebno isticao Miroslav Krleža, kao saborski zastupnik i član Zakonodavnoga odbora. To ilustrira komentar u *Vjesniku* povodom javne rasprave o Ustavnome zakonu NRH iz 1953.:

> Član Zakonodavnog odbora Miroslav Krleža na svakoj je sjednici predlagao bar nekoliko prestilizacija, da bi jezik ustavnoga zakona bio čišći i ljepši. Pa i naslov nije ostao kako je bio zamišljen. Uz dvije varijante, koje su već postojale, M. Krleža je iznio i treću, koja je prihvaćena kao najsretnija: Prijedlog ustavnog zakona Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti. Tako je tekst, koji je prošao 'jezičnu obradu' u Savjetu za prosvjetu, nauku i kulturu morao biti podvrgnut temeljitoj analizi s jezično-stilske strane što baš i ne bi bio zadatak takve istance kakva je saborski Zakonodavni odbor.[1192]

Osim članova odbora, sjednicama su prisustvovali članovi i povjerenici Vlade koji su obrazlagali prijedloge, ali i predsjednik, potpredsjednici i tajnik Sabora, te pojedini saborski zastupnici.

U tom sazivu više se je pažnje posvećivalo poštivanju poslovničkih rokova za dostavu zakonskih prijedloga u raspravu odborima, kvorumu i drugim pitanjima iz njihova rada. O tome je posebno brinuo Zakonodavni odbor, koji je pripremio najveći broj zakonskih prijedloga za sjednice Sabora.

Tako je na sjednici održanoj 26. travnja 1951., zaključeno da „ubuduće zakonske prijedloge Odbor treba proučavati što je moguće ranije, kako bi mogao posvetiti punu pažnju proučavanju kako zakona u cjelini tako i svakog pojedinog člana, a sve to bez žurbe i u pravo vrijeme“. Konstatirajući da su mu zakonski prijedlozi o kojima je raspravljao na toj sjednici, dostavljeni taj isti dan, odlučeno je da će „zamoliti predsjednika Sabora da poduzme potrebne korake da se zakonski prijedlozi dostavljaju Odboru na proučavanje i raspravljanje, u pravilu, prije nego što bude donesen ukaz o sazivanju Sabora u zasjedanje“.[1193] U dopisu predsjedniku Sabora, naznačeno je da takva praksa „ne pogoduje razvijanju rada Zakonodavnog odbora,

---

[1191] Npr., u raspravi u pojedinostima, Zakonodavni je odbor 1951. usvojio prijedlog zakona o narodnim školama, korigirajući 59 članaka. Na 19. zajedničkoj sjednici Zakonodavnog odbora i Odbora za narodnu vlast 11. rujna 1953., jednoglasno je usvojen prijedlog zakona o pravima i dužnostima, izboru i opozivu narodnih zastupnika za Sabor. Pritom je korigirano 88 članaka, a predložene izmjene zabilježene su na 12 stranica zapisnika sjednice. Usp.: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.6.2.2. Zapisnici sjednica Zakonodavnog odbora. Zapisnik 5. sjednice, 23. studenoga 1951. i zapisnik 6. sjednice, 24. studenoga 1951.; 5.6.2.3. Zajedničke sjednice Zakonodavnog odbora i Odbora za narodnu vlast. Zapisnik 19. zajedničke sjednice, 11. rujna 1953., kut. 15.

[1192] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Kako se rađao Ustavni zakon“, *Vjesnik,* 1. veljače 1953., kut. 1827.

[1193] Isto. 5.6.2.2. Zapisnici sjednica Zakonodavnog odbora. Zapisnik 3. sjednice, 26. travnja 1951., kut. 15.

koji mora raditi na brzinu i u zadnji čas“. Predsjednik Sabora potom je s predsjednikom Vlade i predsjednikom Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, dogovorio pravovremenu dostavu zakonskih prijedloga.[1194] Na prijedlog Miroslava Krleže, zaključeno je da ubuduće uz prijedlog o izmjenama zakona, obavezno treba dostaviti i njegov važeći tekst kako bi se moglo pratiti koje se odredbe mijenjaju.

Na šestoj sjednici odbora od 24. studenoga 1951., također na prijedlog Miroslava Krleže, zaključeno je da će se pozivi i materijali za sjednice dostavljati zastupnicima na kućne adrese, a ne u ustanove ili poduzeća u kojima su zaposleni. Konstatirano je kako se u većem broju zakonskih prijedloga nalaze odredbe koje ne spadaju u normiranje zakonom, već aktima izvršnih tijela. Odbor je odlučio o tome obavijestiti Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH kako se takva praksa više ne bi ponavljala.

U nastavku te sjednice, Maca Gržetić ponovno je komentirala kratke rokove u kojima se dostavljaju zakonski prijedlozi, te je predsjednik Sabora zamoljen da ponovno intervenira kod Vlade. Naglasila je i potrebu discipline u dolaženju na sjednice. Na to se osvrnuo i predsjednik Sabora Zlatan Sremec komentirajući da je posljednje tri sjednice Zakonodavni odbor održao bez kvoruma, zbog čega je upitna pravovaljanost njegovih zaključaka. Prema prijedlogu potpredsjednika odbora Ive Karnera, 26. studenoga održana je sjednica na kojoj su se ranije odsutni članovi, usuglasili sa zaključcima sa posljednje tri sjednice. Predsjednik odbora obvezao se osigurati dvotrećinsku većinu na odborskim sjednicama.[1195]

Bilo na samostalnim, bilo na zajedničkim sjednicama sa Odborom za narodnu vlast, Zakonodavni je odbor raspravio 27 zakonskih prijedloga koje je Sabor kasnije izglasao kao nove zakone. Zajedničke sjednice ta dva odbora održavane su od travnja 1952. na inicijativu predsjednika Sabora, da bi se kod zakonskih prijedloga koje su prema poslovniku morala raspraviti oba odbora „izbjeglo nepotrebno gubljenje vremena, a povjereni posao što bolje i uspješnije završio“.[1196] O osam zakonskih prijedloga (godišnji državni budžeti, završni računi, godišnji društveni planovi) raspravljao je Odbor za privredni plan i financije.

Pored toga, bilo je nekoliko zakonskih prijedloga koje je Vlada povukla iz procedure prije rasprave u odborima, ili pak nakon nje, a prije rasprave na sjednicama Sabora. Tako je na dnevni red pete zajedničke sjednice Zakonodavnog odbora i Odbora za narodnu vlast 5.

[1194] Isto. 5.4.2. Izvještaji Zakonodavnog odbora. Dopis predsjednika odbora predsjedniku Sabora o dostavljanju zakonskih prijedloga, broj 10 od 26. travnja 1951., kut. 15.
[1195] Isto. 5.6.2.2. Zapisnici sjednica Zakonodavnog odbora. Zapisnik 6. sjednice, 24. studenoga 1951.; zapisnik 7. sjednice, 26. studenoga 1951., kut. 15.
[1196] Isto. 5.6.2.3. Zajedničke sjednice Zakonodavnog odbora i Odbora za narodnu vlast. Zapisnik 1. sjednice, 10. travnja 1952., kut. 15.

srpnja 1952., uvršten prijedlog o dopuni zakona o Prezidijumu Sabora. No, na njihovoj sjednici 12. srpnja te godine, povjerenik Vlade Jerko Radmilović obavijestio je o povlačenju tog zakonskog prijedloga, „s obzirom na činjenicu da se nalazimo u fazi reorganizacije državne vlasti u cjelini“, tako da odbori o njemu nisu niti raspravljali.[1197] Takav je primjer i prijedlog Zakona o Višoj školi za sestre zdravstvene i socijalne službe. O njemu su Zakonodavni odbor i Odbor za narodnu vlast raspravili na zajedničkoj sjednici 12. rujna 1953., te ga jednoglasno prihvatili u predloženu obliku.[1198] Tri dana kasnije, na sjednici Zakonodavnoga odbora od 15. rujna 1953., predsjednik odbora prenio je članovima informaciju da će Izvršno vijeće Sabora povući taj zakonski prijedlog „jer su neke formulacije i izrazi u tom zakonskom prijedlogu takvi da zahtijevaju da se povuče cijeli zakonski prijedlog“. Na osnovu toga, Zakonodavni odbor povukao je izvještaj od 13. rujna 1953., već dostavljen Saboru, a kojim se predlaže da Sabor taj zakonski prijedlog prihvati.[1199]

Na sjednici 13. siječnja 1951., Odbor za privredni plan i financije raspravljao je o prijedlogu zakona o državnom budžetu NRH za 1951. U sklopu toga, razmatrao je i amandman Vlade, kojim je predloženo da se doda novi članak kojim se izvršenje Petogodišnjeg privrednog plana NRH 1947. – 1951. produžuje za jednu godinu. Taj amandman odbor nije prihvatio, te je odlučio Saboru predložiti donošenje posebnoga zakona o produženju izvršenja tog zakona, prema prijedlogu jednoglasno usvojenom na toj sjednici. No, na idućoj sjednici odbora, održanoj 15. siječnja, ministrica financija Anka Berus je u ime Vlade predložila da se taj zakonski prijedlog povuče, a rok izvršenja petogodišnjeg privrednog plana produži za jednu godinu amandamanom koji je predložila Vlada. Predsjednik Vlade, Vladimir Bakarić, obrazložio je da se ta dva prijedloga (zakon i amandman) razlikuju po formi, no ne i po sadržaju. Iznio je stav da bi trebalo ostati kod amandmana, a ne donositi posebni zakon, „osim drugih razloga, i zato da bismo izbjegli eventualna kriva tumačenja u domovini i u inozemstvu, s obzirom na činjenicu da je savezna Narodna skupština donijela Zakon o produženju izvršenja petogodišnjeg plana za cijelu FNR Jugoslaviju“. Nakon toga, odbor je povukao već usvojeni prijedlog zakona i umjesto njega prihvatio predloženi amandman, odnosno dopunu prijedloga Zakona o državnom budžetu NRH za 1951.[1200]

[1197] Isto. Zapisnik 5. sjednice, 5. srpnja 1952. i zapisnik 9. sjednice, 12. srpnja 1952., kut. 15.
[1198] Isto. Zapisnik 20. sjednice, 12. rujna 1953., kut. 15.
[1199] Isto. 5.6.2.2. Zapisnici sjednica Zakonodavnog odbora. Zapisnik 12. sjednice, 15. rujna 1953., kut. 15.
[1200] Isto. 5.6.3.2. Zapisnici sjednica Odbora za privredni plan i financije. Zapisnik 2. sjednice, 13. siječnja 1951. i zapisnik 3. sjednice, 15. siječnja 1951., kut. 15.

Svi zakonski prijedlozi upućeni u daljnju saborsku proceduru, u odborima su jednoglasno prihvaćeni u načelu i na kraju u cjelini. No, zabilježeno je nekoliko slučajeva gdje su prilikom rasprave u pojedinostima (članak po članak) pojedini članovi odbora ostali suzdržani ili su glasali protiv. U zapisniku zajedničke sjednice Zakonodavnog odbora i Odbora za narodnu vlast održane 27. siječnja 1953., zabilježeno je da su se pri glasanju u pojedinostima o prijedlogu Ustavnog zakona NRH, kod članka 8 „dva zastupnika uzdržala od glasovanja", a kod članka 14 „je jedan narodni zastupnik glasovao protiv". Njihova imena nisu zabilježena. U zapisniku iduće zajedničke sjednice, u vezi s prihvaćanjem zapisnika prethodne, zabilježena je primjedba „da su narodni zastupnici koji su glasovali protiv odnosno koji su se uzdržali kod izglasavanja pojedinih članaka zakonskog prijedloga, to učinili radi neslaganja s formulacijom tih članaka, a ne zbog neslaganja s njihovom suštinom".[1201] Na sjednici Odbora za privredni plan i financije 26. travnja 1952., Josip Cazi glasao je protiv formulacije izmjene jednog od članaka u prijedlogu zakona o budžetu NRH za 1952.[1202]

Tijekom rasprave u odborima, Vlada ili saborski zastupnici podnosili su amandmane. Najviše amandmana zastupnici su podnijeli na prijedlog zakona o podjeli NRH na kotare, gradove i općine iz travnja 1952.[1203] Pored toga, zaprimani su i prijedlozi građana i organizacija o zakonima koje bi u dogledno vrijeme Sabor trebao donijeti, kao i o odredbama zakona koji su bili u postupku donošenja. O takvim je prijedlozima, primjerice, Zakonodavni odbor raspravljao na sjednici 22. studenoga 1951. Odlučio ih je proslijediti Savjetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, tražeći povratni izvještaj o tome.[1204]

Veći broj prijedloga o izmjenama spomenutog zakona o podjeli NRH na kotare, gradove i općine, Zakonodavni je odbor zaprimio od narodnih odbora i zborova birača. Na zajedničkoj sjednici s Odborom za narodnu vlast 12. rujna 1953., odlučeno je da će sve molbe koje se odnose na promjenu sjedišta narodnog odbora i na izdvajanje naseljenih mjesta iz sastava jedne općine, kotara ili grada i pripajanju u sastav druge, uputiti na nadležno rješavanje Izvršnom vijeću Sabora. S obzirom na istek mandata toga saziva Sabora, za

[1201] Isto. 5.6.2.3. Zajedničke sjednice Zakonodavnog odbora i Odbora za narodnu vlast. Zapisnik 11. sjednice, 27. siječnja 1953. i zapisnik 12. sjednice, 28. siječnja 1953., kut. 15.; Čl. 8 Ustavnog zakona NRH glasi: „Radni narod Republike bira republičke organe vlasti i preko njih vrši poslove od općeg interesa za Republiku. Prava i dužnosti republičkih organa vlasti utvrđuju se ustavom". Čl. 14 glasi: „Narodna Republika Hrvatska vrši vlast samostalno, osim saveznim ustavom utvrđenih prava koja radni narod povjerava federaciji". Usp.: NN 9/1953.

[1202] Isto. 5.6.3.2. Zapisnici sjednica Odbora za privredni plan i financije. Zapisnik 9. sjednice, 26. travnja 1952., kut. 15.

[1203] Isto. 5.6.2.2. Zapisnici sjednica Zakonodavnog odbora. Zapisnik 9. sjednice, 15. travnja 1952.; 5.6.2.3. Zajedničke sjednice Zakonodavnog odbora i Odbora za narodnu vlast. Zapisnik 17. sjednice, 4. veljače 1953., kut. 15.

[1204] Isto. 5.6.2.2. Zapisnici sjednica Zakonodavnog odbora. Zapisnik 4. sjednice, 22. studenoga 1951., kut. 15.

pojedine je prijedloge (npr. proglašenje Zadra gradom, priznavanje Đakovu statusa gradske općine s posebnim pravima) zaključeno da ih „treba riješiti kompleksno, odnosno ostaviti novoizabranom Saboru da ta pitanja riješi“.[1205] Pregled zakona, kronološki prema datumu donošenja na sjednici Sabora, donosi se u tabeli u nastavku.

Tabela 34: Zakoni doneseni u sazivu Sabora 1950. – 1953.

Zasjedanje / Redni broj sjednice i datum održavanja / Usvojeni zakoni
Prvo redovno zasjedanje, treća sjednica, 4. prosinca 1950.
1. Zakon o zborovima birača
2. Zakon o savjetima građana
Prvo izvanredno zasjedanje, četvrta sjednica, 16. siječnja 1951.
3. Državni budžet Narodne Republike Hrvatske za 1951. godinu
4. Zakon o završnom računu Narodne Republike Hrvatske za 1949. godinu
Drugo redovno zasjedanje, druga sjednica, 27. travnja 1951.
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Prezidijumu Sabora Narodne Republike Hrvatske
6. Zakon o slatkovodnom ribarstvu
Treće redovno zasjedanje, druga sjednica, 26. studenoga 1951.
7. Zakon o usklađivanju zakona Narodne Republike Hrvatske s odredbama Krivičnog zakonika
8. Zakon o usklađivanju posebnih propisa o prekršajima u zakonima Narodne Republike Hrvatske s odredbama Osnovnog zakona o prekršajima
9. Zakon o ukidanju narodnih odbora oblasti u Narodnoj Republici Hrvatskoj
Treće redovno zasjedanje, treća sjednica, 27. studenoga 1951.
10. Zakon o narodnim školama
Drugo izvanredno zasjedanje, druga sjednica, 15. travnja 1952.
11. Zakon o provođenju reorganizacije narodnih odbora
12. Zakon o podjeli Narodne Republike Hrvatske na kotare, gradove i općine
13. Zakon o imenima naseljenih mjesta, ulica i trgova i o obilježavanju kuća brojevima
Drugo izvanredno zasjedanje, peta sjednica, 29. travnja 1952.
14. Zakon o Društvenom planu Narodne Republike Hrvatske za 1952. godinu
15. Zakon o budžetu Narodne Republike Hrvatske za 1952. godinu
16. Zakon o završnom računu Narodne Republike Hrvatske za 1950. godinu
Treće izvanredno zasjedanje, treća sjednica, 15. srpnja 1952.
17. Zakon o narodnim odborima kotara
18. Zakon o narodnim odborima gradova i gradskih općina
19. Zakon o narodnim odborima općina
20. Zakon o izboru i opozivu odbornika narodnih odbora
Peto redovno zasjedanje, četvrta sjednica, 4. veljače 1953.
21. Zakon o Društvenom planu Narodne Republike Hrvatske za 1953. godinu
22. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o podjeli Narodne Republike Hrvatske na kotare, gradove i općine
23. Zakon o dopuni Zakona o narodnim odborima gradova i gradskih općina
24. Zakon o budžetu Narodne Republike Hrvatske za 1953. godinu
25. Zakon o završnom računu Narodne Republike Hrvatske za 1951. godinu
Peto redovno zasjedanje, šesta sjednica, 5. veljače 1953.
26. Ustavni zakon Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti
Peto redovno zasjedanje, sedma sjednica, 6. veljače 1953.
27. Zakon o provođenu Ustavnog zakona Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti
Peto redovno zasjedanje, deveta sjednica, 15. rujna 1953.

[1205] Isto. 5.6.2.3. Zajedničke sjednice Zakonodavnog odbora i Odbora za narodnu vlast. Zapisnik 20. sjednice, 12. rujna 1953., kut. 15.

Zasjedanje / Redni broj sjednice i datum održavanja / Usvojeni zakoni
28. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o narodnim odborima kotara
29. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o narodnim odborima gradova i gradskih općina
30. Zakon o izboru i opozivu, pravima i dužnostima narodnih zastupnika za Sabor Narodne Republike Hrvatske
31. Zakon o izboru i opozivu odbornika narodnih odbora
32. Zakon o izmjeni člana 34 i 35 Ustavnog zakona Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti, broj 3119/1953.
Peto redovno zasjedanje, deseta sjednica, 15. rujna 1953.
33. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o podjeli Narodne Republike Hrvatske na kotare, gradove i općine
34. Zakon o proglašenju Šume Risnjak nacionalnim parkom
35. Zakon o zaštiti poljskih dobara

Iz opisanoga se može zaključiti kako u postupku donošenja zakona i drugih akata, u Saboru nije bilo stvarne rasprave niti pluralizma političkoga mišljenja. To potvrđuje podatak da su u oba saziva, svi zakonski prijedlozi u cjelini usvojeni jednoglasno. U velikom broju slučajeva zakonski prijedlozi usvajani su bez bilo kojeg oblika rasprave, budući za to nije bilo prijavljenih govornika. Nerijetko se o više zakonskih prijedloga raspravljalo i glasalo istovremeno (skupno) te po hitnome ili skraćenome postupku. To se objašnjavalo dobrom pripremljenošću i širokom raspravom o zakonskim prijedlozima prije njihova izglasavanja na sjednicama Sabora. Objašnjavalo se i jedinstvenošću politike koju su svi zastupnici kao članovi Narodne fronte zastupali, zbog čega skupštine ne mogu postati „zanimljive svađaonice“ ili „brbljaonice“.[1206]

U nastavku ću opširnije citirati nekoliko osvrta o tome koje su dali Zlatan Sremec, Vladimir Simić i Josip Vidmar. Predsjednik Sabora Zlatan Sremec, dao je intervju *Vjesniku* povodom zaključenja drugoga saziva Sabora. Na pitanje o aktivnosti zastupnika, odnosno komentar da se u djelovanju Sabora nisu zapazile jače diskusije i živost, Sremec je među ostalim odgovorio:

> Slažem se s tim, da unatoč značajnim uspjesima u dosadašnjem radu Sabora, nije bilo one živosti i mnogobrojnih diskusija 'za' i 'protiv', kako to imamo na primjer u Gradskoj skupštini ili u našim kotarskim skupštinama. Međutim, tko je prisustvovao radu zakonodavnog odbora Sabora, ili nekih drugih odbora, na primjer, odbora za narodnu vlast, taj se mogao uvjeriti, da su diskusije mnogobrojne, vrlo žive, da vlada veliki interes za svaki član predloženog zakona i da zakonski prijedlog zna doživjeti i te kakve izmjene, a kod glasanja događa se da predsjedavajući mora i po nekoliko puta brojiti glasove, da se vidi gdje je većina. Tim sjednicama prisustvuju i zastupnici koji nisu članovi tih odbora, i tek nakon temeljite rasprave i žive i interesantne diskusije dolazi taj zakonski prijedlog pred plenum Sabora. To je jedan od razloga, što se tada u

[1206] Isto. 18.2. Zakonodavstvo. Članak Moše Pijade „Pred reformom parlamenta“, *Borba*, 30. ožujka 1952., kut. 1816.; 18.3. Državni ustroj. Članak „Jedno mišljenje o potrebi reorganizacije našeg parlamenta. Radivoje Davidović, narodni poslanik Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ“, *Borba*, 23. ožujka 1952., kut. 1823.

> Saboru ponovo ne vode duge diskusije. (...) Naša su zasjedanja bila malobrojna i kratka. Izglasamo zakon i svi odlaze na svoje redovne dužnosti. Neki se i žure, jer imaju neodgodive poslove. Brza izgradnja i poslijeratna obnova i cijeli naš dosadašnji sistem je uslovio takav način i tempo rada, i zato se može razumjeti i kratkoću u pojedinim zasjedanjima.[1207]

Na sličan su način govorili predsjednik Saveznog vijeća Vladimir Simić i predsjednik Vijeća naroda Josip Vidmar, u intervjuima danim *Borbi* povodom zaključenja zasjedanja Narodne skupštine FNRJ drugoga saziva. Na primjedbu da postoji mišljenje kako je aktivnost poslanika u Narodnoj skupštini FNRJ bila nedovoljna, Simić je između ostaloga odgovorio:

> Istina je da je utisak onih koji su promatrali razvoj stvari na plenumima oba vijeća Narodne skupštine, pa čak i na njenim zajedničkim sjednicama, mogao biti takav da tu nema dinamike, da nema dovoljno borbe mišljenja i onog što se obično naviklo da vidi, čuje i sazna na sjednicama jedne skupštine. Po mom mišljenju, međutim, taj utisak je bio pogrešan. Prije svega, o toj dinamici i borbi mišljenja kao i dosta puta oštrog razmimoilaženja u shvaćanjima povodom pojedinih zakonskih prijedloga do kojih je dolazilo u zakonodavnim odborima – ja sam član odbora od samog njihovog osnivanja, još od Ustavotvornog odbora iz 1945. godine – tvrdim da su zakonodavni odbori bili sužen parlament u kome su njihovi članovi iznosili ne samo svoja gledišta, nego redovno i sve ono što su dobivali o pojedinim zakonskim prijedlozima od društvenih organizacija i instituta u zemlji i da su u njima dolazila do izražaja mišljenja i gledišta i drugih narodnih poslanika. (...) A zašto je na plenumima Skupštine bilo tako kao što sam ranije rekao? To dolazi otuda što smo mi svi članovi Socijalističkog saveza radnog naroda. Mi nismo ni slučajno ni formalno samo njegovi članovi, nego smo pripadnici jednog političkog programa koji je ustanovljavan na kongresima. Mi nismo mogli da imamo suviše različita gledišta o pojedinim problemima iz državnog, političkog i ekonomskog života naše zemlje. Mi smo mogli imati različita gledišta, na primjer, o stilizaciji jedne odredbe, ali ne i načelno protivna gledišta o bilo kojem zakonskom prijedlogu. Budući da smo svi znali da su ti prijedlozi pretresani u zakonodavnim odborima, a i to da je kod nas praksa da se svi zakonski prijedlozi predaju javnosti na diskusiju, sasvim je razumljivo da je izlaganje pojedinih narodnih poslanika na plenumima Skupštine bilo obično u suglasnosti s pojedinim prijedlozima i da su oni izuzetno podnosili amandmane koji su se rješavali u suglasnosti s poslovnikom. To je sve učinilo da je malo, a može biti i više nego što je bilo nužno, rad na plenumima bio ujednačen i da je izgledalo i nalikovalo na jednu skupštinu koja je samo odobravala što joj se predložilo.[1208]

Predsjednik Vijeća naroda Josip Vidmar, govorio je o tome kao o prividnim slabostima u radu Narodne skupštine FNRJ:

[1207] Isto. 18.3. Državni ustroj. Članak „Plodan rad Sabora. Intervju 'Vjesnika' s predsjednikom Sabora Narodne Republike Hrvatske dr. Zlatanom Sremcem“, *Vjesnik*, 12. rujna 1953., kut. 1820.

[1208] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Bila je to radna skupština. Razgovor s predsjednikom Saveznog vijeća Vladimirom Simićem“, *Borba*, 6. rujna 1953., kut. 1820.

> Prividne su (slabosti) sve one koje strancu i čovjeku, koji ne poznaje naš društveni i politički život, izgledaju kao nekakav automatizam i mehanizam u skupštinskom radu. Za neupućenog čovjeka rad Skupštine se previše ograničava samo na izglasavanje. Ali, istovremeno, treba znati da se o svakom važnijem zakonu, o kome je Skupština glasala, raspravljalo u cijeloj zemlji, na svim mogućim forumima, na javnim zborovima i konferencijama, tako da se, prije nego što je došlo do raspravljanja u Skupštini, lako ostvarila sveopća suglasnost u pogledu sadržaja zakona. Otuda i ta razmjerna skromnost diskusija u samoj Skupštini. A to će se vjerojatno i ubuduće teško izbjeći.[1209]

Sliku o (ne)intenzitetu rasprave na sjednicama Sabora upotpunjuju i podatci o njihovu vremenskome trajanju.[1210] Svih 36 sjednica Sabora u sazivu 1947. – 1950., održano je u 25 dana. Sjednice su ukupno trajale oko 80 sati, prema čemu je prosječno trajanje sjednice bilo oko 2 sata. Bilo je sjednica koje su trajale kraće od pola sata, a na njima je najčešće samo pročitan ukaz Prezidijuma Sabora o sazivanju Sabora u zasjedanje te utvrđen dnevni red. Najduže je, primjerice, trajala prva, ujedno i jedina sjednica Petog redovnog zasjedanja 7. travnja 1949. (od 9,40 do 18,50 sati).[1211] U sazivu 1950. – 1953., u 23 dana održane su 33 sjednice koje su ukupno trajale oko 55 sati. Prosječno trajanje jedne sjednice bilo je oko sat i pol. Kao i u prethodnu sazivu, bilo je sjednica koje su trajale kraće od pola sata. Najduže je trajala druga sjednica drugog izvanrednog zasjedanja, 15. travnja 1952. (od 10,40 do 18,20 sati).[1212]

Takvu, „potisnutu“ zakonodavnu aktivnost Sabora treba staviti i u kontekst ovlasti koje su on i druge republičke skupštine imali na osnovu ustavnog razgraničenja saveznoga i republičkoga zakonodavstva. Kako sam opisao ranije (poglavlje 4.4.), materija koju je Sabor mogao uređivati zakonima, bila je puno uža u odnosu na Narodnu skupštinu FNRJ. To ilustrira podatak o 87 zakona Sabora u odnosu na 264 zakona Narodne skupštine FNRJ u njihova prva dva saziva. Materija koju je normirao Sabor, u bitnome je već bila normirana saveznim osnovnim i općim zakonima (npr. osnovni zakoni o budžetu, prekršajima, braku; opći zakoni o narodnim odborima, sedmogodišnjem osnovnom školovanju, zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti, šumama, lovu). Jednako tako, republički petogodišnji privredni plan, godišnji republički budžeti i završni računi, kao i republički zakoni o djelovanju tijela

---

[1209] Isto. Članak „Skupština je ozakonjavala proces demokratizacije našeg političkog života. Razgovor s Josipom Vidmarom“, *Borba*, 6. rujna 1953., kut. 1820.

[1210] Sumarne podatke dobio sam na osnovu uvida u stenografske zapisnike svih sjednica Sabora obaju saziva.

[1211] Usp.: *Peto redovno zasjedanje Sabora NRH (7. travnja 1949.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1949., 5. i 27.

[1212] Usp.: *Drugo izvanredno zasjedanje Sabora NRH 5. XI. 1950. (14. – 29. travnja 1952.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952., 9. i 44.

vlasti (npr. zakon o Prezidijumu Sabora, izboru zastupnika za Sabor) izrađeni su u okvirima istovrsnih isključivih saveznih zakona. Podloga za izradu pojedinih republičkih zakona bili su i tipski nacrti izrađeni na saveznoj razini (npr. Zakon o držanju i nošenju oružja).[1213] Detaljniji uvid u savezne zakone donesene u tom razdoblju moguć je na osnovu njihova popisa u prilozima na kraju rada (prilog 6.7.). Zakonodavna funkcija Sabora bila je oslabljena i zbog njezina delegiranja republičkim izvršnim tijelima vlasti, o čemu je više riječi u idućem poglavlju.

4.7. Odnos Sabora s KPH/SKH i državnim, političkim tijelima vlasti

U drugom poglavlju opisao sam osnovna obilježja jugoslavenskog/hrvatskog političkog sustava vlasti u teoriji, utvrđenog Ustavom FNRJ iz 1946. i Ustavom NRH iz 1947. Najvišim tijelima državne vlasti utvrđeni su Sabor i Prezidijum Sabora. Vlada je utvrđena kao najviše izvršno i upravno tijelo državne vlasti, a Vrhovni sud kao najviše tijelo sudbene vlasti. Njihov međuodnos temeljen je na dvama osnovnim načelima: jedinstvu vlasti i demokratskom centralizmu.

Nasuprot takvih njihovih ustavnih pozicija, a ponajprije Sabora kao vrhovnog tijela državne vlasti u Hrvatskoj, stavio sam – u literaturi općeprihvaćenu tezu – kako su stvarnu vlast i monopol odlučivanja imala najviša tijela KPJ/SKJ, tj. KPH/SKH. U prilog toj tezi govorio sam na više mjesta, uključujući i poglavlje o zakonodavnoj djelatnosti Sabora. Naznačio sam kako su primarno mjesto oblikovanja politikâ bila partijska tijela, čiji su zaključci zatim usvajani u tijelima vlasti u formi zakonskih i drugih akata.[1214] Na taj su način formalna državna tijela vlasti bila partijske transmisije. Jedna od njih bio je i Sabor, te u ovom poglavlju smatram potrebnim dodatno opisati na koji je način njegov rad bio instrumentaliziran i rukovođen od strane partije. Također, analizirao sam i na koji je način ustavni položaj Sabora bio oslabljen u odnosu na druga državna, politička tijela vlasti.

[1213] Opširnije: HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis 2084/1949., mapa 2.

[1214] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 10.-11.; Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 149.; Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 215.-216.; Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, 281.; Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 72. i 76.

4.7.1. Sabor kao transmisija KPH/SKH

Samo na osnovu uvida u dokumente nastale radom Sabora, ne može se steći prava slika o utjecaju koji je KPH/SKH imala na njegov rad. Međutim, jasno ga otkrivaju dokumenti same partije. Svoj utjecaj, KPH/SKH je širila i preko partijske organizacije u Vladi te partijskih organizacija u ministarstvima, čiji je rad koordinirao Komitet centralnih ustanova pod neposrednim rukovodstvom CK KPH.[1215]

Treba imati u vidu i činjenicu da su članovi partijskih tijela istovremeno bili rukovodeći dužnosnici ili članovi najviših političkih tijela vlasti, a tako i Sabora. Partijski zaključci i direktive, i na taj su način implementirani u njihovu radu, bez da su posebno zabilježeni u dokumentima. Dio njih je uz partijski položaj i zastupničko mjesto u Saboru, istovremeno imao i mjesto u Vladi ili Prezidijumu Sabora. To je bilo moguće jer propisi nisu predviđali nepodudarnost obnašanja zastupničke s obnašanjem drugih javnih dužnosti, što se opravdavalo organizacijom vlasti prema načelu njezina jedinstva.[1216] Promjene je donio Ustavni zakon NRH iz 1953., prema kojemu saborski zastupnik istovremeno nije mogao biti službenik u državnoj upravi niti sudac.[1217]

Kako bih ilustrirao takvu isprepletenost rukovodećega kadra, analizirao sam zastupljenost članova CK KPH, izabranog na Drugom kongresu KPH (1948.) i konstituiranog 25. studenoga 1948., kao i članova njegova Politbiroa, u trima najvišim političkim tijelima vlasti (Saboru, Prezidijumu Sabora, Vladi).[1218] Usporedba je napravljena sa sastavom tih triju tijela u vrijeme drugog izvanrednog zasjedanja Sabora, 19. – 22. siječnja 1949.[1219] Dobio sam sljedeće pokazatelje. Od 57 članova CK KPH, njih 36 bili su saborski zastupnici. Od 11 članova Politbiroa CK KPH, svi su bili saborski zastupnici, njih 8 bili su članovi Vlade, a 7 ih je bilo članovima Prezidijuma Sabora. U svih pet tijela (dva partijska, tri državna) tada su bila četiri političara. Najznačajniji među njima bio je Vladimir Bakarić, koji je uz funkciju političkog sekretara CK KPH, bio i na mjestu predsjednika Vlade. Ostala trojica bili su Duško Brkić (tada potpredsjednik Vlade), Ivan Krajačić (tada ministar unutrašnjih poslova) i Rade Žigić (tada ministar industrije). Detaljniji pregled je u tabeli u nastavku.

[1215] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 312.
[1216] Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, 271.
[1217] Čl. 58 Ustavnog zakona NRH, NN 9/1953.
[1218] HR-HDA-1220. CK SKH. Plenumi. Zapisnik prve plenarne sjednice CK KPH, 25. studenoga 1948., kut. 1.
[1219] *Drugo izvanredno zasjedanje Sabora NRH (19. – 22. siječnja 1949.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1949., 316.-322.; Usp. i: Prilog 6.5. ovoga rada.

Tabela 35: Zastupljenost članova CK KPH u republičkim tijelima vlasti u siječnju 1949.

Prezime, ime člana partijskog i/ili državnog tijela	Partijsko/državno tijelo				
	CK KPH	Politbiro CK KPH	Sabor	Prezidijum Sabora	Vlada
Amulić Ivan	■				
Arrigoni Giuseppe				■	
Babić Antun			■	■	
Babić Ivo					■
Baće Maks	■				
Bakarić Vladimir	■	■	■	■	■
Bakrač Boris					■
Banina Ante	■		■		
Belinić Marko	■	■	■	■	
Berus Anka	■	■	■		■
Biber Antun	■	■	■	■	
Blažević Jakov	■		■		
Borčić Čedo	■		■		
Božanić Andrija	■		■		
Božičević Ivan	■				
Brkić Duško (Dušan)	■	■	■	■	■
Brkić Zvonko	■		■	■	
Brnčić Josip	■				
Cazi Josip	■				
Cetinić Marin	■				
Cvetković Marijan	■		■		■
Čalić Dušan	■		■		■
Debeljak Stjepan	■		■		
Dobrić Tomažo				■	
Dozet Petar	■				
Drakulić Veljko	■				
Draušnik Jurica			■		■
Đerđa Josip	■				
Franičević Jure			■	■	
Frol Frane			■	■	
Gaži Franjo			■	■	■
Gizdić Drago	■		■		■
Gošnjak Ivan	■				
Gregorić Pavle	■		■	■	
Gržetić Maca	■		■	■	
Holjevac Većeslav	■		■		
Hrnčević Josip	■		■	■	
Janjić Vlado	■				
Jurjević Ante	■				
Komar Slavko	■	■	■		■
Krajačić Ivan	■	■	■	■	■
Krajačić Soka	■				
Kreačić Otmar	■				
Krizman Hinko			■		■
Krstulović Vicko	■		■	■	
Kufrin Milka	■		■		
Kuprešanin Milan	■				
Maslarić Božidar	■		■		
Milivojević Joza			■		■
Mrazović Karlo	■		■	■	
Nikoliš Gojko	■		■		
Nazor Vladimir			■	■	

Prezime, ime člana partijskog i/ili državnog tijela	Partijsko/državno tijelo				
	CK KPH	Politbiro CK KPH	Sabor	Prezidijum Sabora	Vlada
Nefat Franjo				■	
Opačić Ćanica Stanko	■		■		■
Pejnović Kata	■		■		
Počuča Mile	■	■	■	■	
Pribićević Rade			■	■	
Prvčić Stjepan			■	■	
Rački Nikola	■		■		
Raos Ante	■		■		
Ritig Svetozar			■	■	■
Roje Ante	■				
Rukavina Ivan	■				
Saili Dragutin	■	■	■		■
Salaj Đuro	■				
Sekulić Nikola	■	■	■		■
Stilinović Marijan	■		■		
Stojaković Drago	■				
Škare Stanko			■	■	
Špiljak Mika	■		■		
Šprljan Gušte	■				
Todorović Simo	■				■
Valečić Alojz			■		■
Vrkljan Ante			■	■	
Zlatić Dina	■		■		■
Zlatić Savo			■	■	
Žigić Rade	■	■	■	■	■

Na sjednicama CK KPH, odnosno njegova Politbiroa, odlučivalo se o tome kada će Sabor biti sazvan u zasjedanje, koji će biti dnevni red zasjedanja, koji će se zakonski prijedlozi raspravljati, tko će i kojim redom govoriti te o kojim temama, kadrovska pitanja iz njegova rada, plaće saborskih dužnosnika i službenika. Takva je praksa bila prisutna od samoga završetka rata, od ustrojavanja Narodnog sabora Hrvatske i Ustavotvornog sabora, a nastavljena je i u iduća dva saziva.

Četvrto zasjedanje ZAVNOH-a (24. – 25. srpnja 1945.), detaljno je isplanirano na sjednicama CK KPH 6. i 23. srpnja. Isplanirani su politički govori, tko će čitati zakonske prijedloge, vrijeme zasjedanja, smještaj delegata, kao i funkcije potpredsjednika Sabora (Stjepan Prvčić i Simo Todorović umjesto Franje Gažija i Rade Pribićevića). Vladimir Bakarić istaknuo je da će on kao predsjednik Narodne vlade Hrvatske održati politički referat uz izvještaj o njezinu radu. Dalje je istaknuo da će u ime KPH govoriti Karlo Mrazović Gašpar, da u ime vojske treba govoriti Rade Pribićević, u ime Srpskog kluba vijećnika opet Rade Pribićević, te Jovo Borojević, Stanko Ćanica Opačić, Simo Todorović i Zlato Uglješić. Određeno je da će govornici u ime sindikata biti Antun Biber Tehek, Ivan Božičević i Josip Cazi, te da treba govoriti i Marko Belinić. HRSS je trebala sama predložiti svoje govornike.

Za čitanje zakonskih prijedloga zaduženi su Duško Brkić, Franjo Gaži, Vicko Krstulović i Karlo Mrazović.[1220]

Na sjednici CK KPH 13. studenoga 1945., donijeta je odluka o dodjeli materijalne pomoći obiteljima istaknutih boraca i rukovodilaca, uz napomenu da će se konačno rješenje o tome donijeti naknadno, na jednoj od sjednica Narodnog sabora Hrvatske.[1221] Na sjednici CK KPH 6. veljače 1946., prihvaćen je Bakarićev prijedlog o proširenju Sabora, poslanicima izabranim na izborima za Ustavotvornu skupštinu DFJ.[1222] CK KPH je planirao i sjednice Prezidijuma Sabora koji je tada u stvari obavljao funkcije Sabora između njegovih zasjedanja. To ilustriraju Bakarićeve upute sa sjednice 16. travnja 1946.:

> 18. IV. je sjednica Predsjedništva Sabora, na kojoj će se raspraviti naš budžet, ujedno treba donijeti ukaz o imenovanju predsjednika Kontrolne komisije. Osim ekspozea koji će dati članovi Vlade, potrebno je da u diskusiji učestvuju i članovi Prezidijuma izvan Vlade. Rade bi trebao da ocjeni pravilnost partijske linije. Predlaže da se ovaj puta on ne osvrće na rad popova,već da drug Stevo u svom ekspozeu obradi to pitanje. U ocjeni stanja treba da se podvuče daljnja konsolidacija prilika u zemlji na svim sektorima društvenog i državnog delovanja.[1223]

Iz zapisnika četiriju sjednica Prezidijuma Sabora održanih 18. i 19. travnja, vidljivo je da su teme o kojima je govorio Bakarić uvrštene na njegov dnevni red. Između ostalog, raspravljeni su prijedlozi proračuna i financijskog zakona NRH za 1946., te formiranje Kontrolne komisije NRH i imenovanje njenog predsjednika. Vladimir Bakarić iznio je ekspoze o politici Vlade, a nakon njega, više je ministara govorilo o stanju u njihovim resorima: Aleksandar Koharović o zdravstvu, Ivan Krajačić o unutrašnjim poslovima, Hinko Krizman o socijalnoj politici, Stanko Ćanica Opačić o građevini, Stjepan Prvčić o poljoprivredi i šumarstvu, Rade Pribićević o industriji i Zlatan Sremec o prosvjeti. Na kraju je govorio potpredsjednik Vlade Franjo Gaži, „podvukavši politiku Vlade istaknutu u ekspozeu predsjednika Narodne vlade Vladimira Bakarića“.[1224]

U poglavlju o radu Ustavotvornoga sabora, već sam spomenuo sjednicu CK KPH održanu 20. studenoga 1946., u potpunosti posvećenu pitanjima njegove organizacije i rada

---

[1220] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 73.-74.
[1221] Isto, 142.
[1222] Isto, 184.
[1223] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 202. Osobe navedene u citatu su Ivan Krajačić Stevo i Rade Pribićević.
[1224] HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH. Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora. Zapisnici 15. – 18. sjednice, 18. – 19. travnja 1946.

(analiza nacrta ustava i grba, utvrđivanje dnevnoga reda, prijedlozi članova Predsjedništva Ustavotvornog sabora, njegova Prezidijuma i odbora).[1225]

Organizacija prvog redovnog zasjedanja prvog saziva Sabora (10. travnja – 26. lipnja 1947.) bila je na dnevnom redu sjednice Politbiroa CK KPH 10. siječnja te godine. Odlučeno je „da se napravi redoslijed govornika u Saboru, da diskusija bude serioznija te da osnovna linija bude Partija, Tito, bratstvo, Armija, te da ministri ne govore".[1226] Na sjednici pak 5. svibnja 1947., na prijedlog Rade Žigića dogovoreno je da se rasprava u Saboru o Petogodišnjem privrednom planu NRH poveže sa sazivom plenuma Narodne fronte, na način da on bude sazvan odmah po donošenju tog zakona.[1227] Određivanje datuma sazivanja Sabora u zasjedanja, bilo je na dnevnom redu sjednica Politbiroa CK KPH tijekom cijelog saziva (npr. 2. svibnja 1948., 5. ožujka 1949., 11. siječnja 1950.). Vrijeme održavanja trećeg redovnog zasjedanja (17. – 19. svibnja 1948.) prilagođeno je održavanju Zagrebačkoga velesajma, kako bi ga zastupnici mogli posjetiti prilikom boravka u Zagrebu. Kao i ranije, osim datuma, utvrđivane su liste govornika na sjednicama kao i njihov dnevni red.[1228] Primjerice, na sjednici Politbiroa CK KPH 7. listopada 1949., na prijedlog Antuna Bibera odlučeno je „da se Sabor sazove za 15. X. 1949. sa dnevnim redom: prvo, biranje pretsjednika (Prezidijuma Sabora); drugo, zakon o šumama; treće, zakon o lovu; četvrto, zakon da se šuma Paklenica proglasi nacionalnim parkom; peto, zakon o konvalidaciji brakova i šesto, zakon o čuvanju historijskih spomenika".[1229] Te su točke i tim redom doista bile na dnevnom redu Šestog redovnog zasjedanja Sabora započetog 15. listopada 1949.[1230]

Ta je praksa nastavljena i u drugom sazivu Sabora 1950. – 1953., primjerice na sjednicama Politbiroa CK KPH 4. siječnja i 21. lipnja 1951.[1231] Odgovarala je praksi, odnosno utjecaju KPJ na rad Narodne skupštine FNRJ na saveznoj razini.[1232] Politbiro CK KPH je

---

[1225] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 276.
[1226] Isto, 306.
[1227] Isto, 349.
[1228] Isto, 453.; *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 67.-68. i 294.
[1229] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 248.
[1230] Usp.: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.8. Šesto redovno zasjedanje. Zapisnici 1. i 2. sjednice, 15. listopada 1949., kut. 7.
[1231] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 607. i 764.
[1232] Primjerice, sa sazivanjem Narodne skupštine FNRJ u jesensko zasjedanje 1952., čekalo se do završetka Šestoga kongresa KPJ (2. – 7. studenoga). Na dnevnom redu zakonodavnih odbora oba vijeća, između ostaloga je bio i prijedlog Ustavnog zakona FNRJ. Komentirajući pomicanje zasjedanja za kasnije, *Borba* je prenijela kako je „sasvim razumljivo da se o tom krupnom pitanju kao što je reorganizacija najviših organa državne vlasti FNRJ čuje i mišljenje tako značajnog foruma kao što je kongres KPJ". Vidjeti opširnije: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Zakonodavni odbori Narodne skupštine počet će rad u novembru. Pored prijedloga zakona o najvišim organima narodne vlasti pripremaju se i drugi zakonski nacrti", *Borba*, 8. listopada

određivao i pripremao govornike iz Hrvatske za sudjelovanje u raspravama na sjednicama Narodne skupštine FNRJ, te druge njihove aktivnosti. Primjer toga je određivanje poslanika koji ulaze u sekretarijat Kluba poslanika Saveznog vijeća s područja Hrvatske.[1233] Na više sjednica Politbiroa CK KPH kritizirana je pasivnost saborskih zastupnika zbog nedovoljnog obilaska terena, odnosno izbornih jedinica u kojima su izabrani.[1234]

Ulogu KPH/SKH i njezinih tijela kao stvarnih nositelja političke moći, potvrđuje i njihova kontrola nad radom najviših državnih izvršnih i upravnih, te pravosudnih tijela, uključujući i odlučivanje o njihovu sastavu. Čelnici i članovi tih tijela (Vlade/Izvršnog vijeća Sabora, Prezidijuma Sabora, Vrhovnog suda) koje je formalno imenovao Sabor, prethodno su određeni na republičkim i saveznim partijskim tijelima.[1235]

Sredinom 1948., po odluci savezne vlade ustrojen je personalni sekretarijat Vlade NRH, „radi pravilnijeg i svestranijeg vođenja kadrovske službe u državnom aparatu". Na sjednici CK KPH 5. lipnja 1948., odlučeno je da će rukovoditelj tog sekretarijata biti načelnik Uprave za kadrove CK, a njegova dva pomoćnika u Upravi, ujedno su mu bili i pomoćnici u Sekretarijatu. Na njegovu čelu bio je Stjepan Debeljak, a pomoćnici su mu bili Branko Drezga i Jure Ivezić.[1236] Tu funkciju S. Debeljak je obavljao do travnja 1949., kada je na sjednici Politbiroa CK KPH donesena odluka da ga se postavi na mjesto tajnika Sabora.[1237]

Uz to, partijska su tijela donosila odluke o reorganizaciji državnih tijela i analizirala njihov rad, što je također spadalo u „nadzornu funkciju" Sabora. Pritom su se pridržavala „izvještaja iz Beograda", odnosno uputa koje je partijsko vodstvo iz Hrvatske dobivalo u CK KPJ. Primjerice, nekoliko mjeseci nakon formiranja Narodne vlade Hrvatske, na sjednici CK KPH 25. kolovoza 1945., Duško Brkić prenio je zaključke iz Beograda „da Vlada Hrvatske nema dovoljno autoriteta, i da je poslovno slaba". Iznio je primjedbe o radu pojedinih ministara, te prijedloge osoba koje treba uključiti u Vladu.[1238] Na sjednici CK KPH 15. travnja 1948., Rade Žigić predložio je da se na jednoj od idućih sjednica „pretresa stanje u našoj Vladi, rad i sposobnost pojedinih ministarstava, jer je uvjeren da 70% ministarstava

---

1952., kut. 1820.; 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Zakonodavni rad Narodne skupštine FNRJ. Izrađuju se nacrti zakona o organizaciji najviših organa državne vlasti", *Oslobođenje*, 8. listopada 1952., kut. 1816.

[1233] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 523.; *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 395.

[1234] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 247.-249. i 448.

[1235] Isto, 555.

[1236] Isto, 463.

[1237] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 81.

[1238] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 95.-96.

rade slabo“. Zaključeno je da se „pripremi materijal i dade pregled o radnoj sposobnosti Vlade, pa da se donesu odluke o mjerama koje treba poduzeti“.[1239]

O rekonstrukciji Vlade, razrješenju i imenovanju ministara, odlučivalo se na nizu sjednica Politbiroa CK KPH održanih u tom razdoblju.[1240] Odlučivalo se i o najvišim dužnosnicima Prezidijuma Sabora. Na sjednici 3. svibnja 1950. odlučeno je da će potpredsjednica biti Kata Pejnović.[1241] Na sjednici 7. ožujka 1952., jednoglasno je usvojen prijedlog Vladimira Bakarića koji je za predsjednika Prezidijuma Sabora predložio Vicka Krstulovića.[1242]

Tema više sjednica Politbiroa CK KPH bio je sastav Vrhovnoga suda. Na sjednici 15. prosinca 1948. odlučeno je da se za njegova predsjednika izabere Jerka Radmilovića.[1243] Sredinom 1951., posebna komisija CK KPH, provela je nadzor nad radom partijske organizacije Vrhovnoga suda zbog „nebudnosti prema IB-u“. Na osnovu njezina izvještaja, Politbiro CK KPH je na sjednici 14. kolovoza te godine donio zaključak o isključenju iz partije i uhićenju više članova. Među ostalim, Jerko Radmilović kažnjen je strogim partijskim ukorom sa posljednjom opomenom, te je morao podnijeti ostavku na dužnost predsjednika. Ostavke na dužnosti u sudu morali su podnijeti i Zlatko Križanić te Čedo Rajačić.[1244]

Na sjednici Politbiroa CK KPH 10. listopada 1951., Zvonko Brkić za predsjednika Vrhovnog suda predložio je Josipa Brnčića, a za javnog tužioca Milivoja Rukavinu, što je i prihvaćeno. Antun Biber bio je mišljenja da bi za predsjednika suda trebalo naći drugo rješenje, a ne Brnčića.[1245] Na sjednici 7. studenoga te godine, prema ranijem prijedlogu Zvonka Brkića, za predsjednika Vrhovnog suda određen je Josip Brnčić, te ostali njegovi članovi.[1246] Nakon toga, na dnevnom redu trećeg redovnog zasjedanja Sabora, održanog 26. i 27. studenoga 1951., bilo je raspravljanje o razrješenju dužnosti i izboru sudaca Vrhovnog suda. Predsjednik je izvijestio o tome da je Prezidijum Sabora dostavio ostavku predsjednika suda Jerka Radmilovića, potpredsjednika Čede Rajačiča i suca Zlatka Križanića s prijedlogom da se uvaže. Pročitani su i prijedlozi ministra pravosuđa upućeni Prezidijumu Sabora, a od

---

[1239] Isto, 445.
[1240] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 27.-28., 75., 88., 315., 344.-345., 351.-352., 692.-693., 734.-735. i 855.-856.; *Zapisnici Izvršnoga komiteta Centralnoga komiteta Saveza komunista Hrvatske: 1952-1954. Svezak 3*, 58.-60.
[1241] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 351.-352.
[1242] Isto, 965.
[1243] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 1*, 553.
[1244] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945-1952. Svezak 2*, 813. i 824.-836.
[1245] Isto, 855.-856.
[1246] Isto, 873. i 879.

njega proslijeđeni Saboru, o izboru za predsjednika suda Josipa Brnčića, te o razrješenju i imenovanje drugih sudaca. Odluku o tome Sabor je donio jednoglasno i bez rasprave.[1247]

Kao što sam ilustrirao posljednim primjerom imenovanja Vrhovnog suda, zaključci o radu i sastavu Vlade/Izvršnog vijeća Sabora, Prezidijuma Sabora i Vrhovnog suda, doneseni na sjednicama Politbiroa/IK CK KPH/SKH, uvrštavani su zatim na dnevni red sjednica Sabora, koji je o tome formalno donosio odluke. Između njegovih zasjedanja, ali uz naknadnu potvrdu, odluke o radu Vlade/Izvršnog vijeća Sabora i Vrhovnog suda donosio je i Prezidijum Sabora.

4.7.2. Odnos Sabora s republičkim tijelima vlasti

U odnosu na Prezidijum Sabora, Vladu i Vrhovni sud, Saboru je pripadao položaj vrhovnog tijela državne vlasti. Taj njegov ustavni položaj, u praksi je bio oslabljen primarno zbog stvarne političke moći i kontrole koju je nad njihovim radom imala KPH/SKH. Zbog toga ustavne odredbe o odgovornosti tih tijela Saboru, nisu imale stvarnoga učinka u praksi. Osim kroz pravo Sabora da ih imenuje i razrješava (opoziva), ta se je odgovornost trebala očitovati kroz podnošenje izvještaja o radu, te kroz obvezu predsjednika i članova Vlade da odgovaraju na zastupnička pitanja i interpelacije. Uz to, položaj Sabora u odnosu na ta tijela, bio je oslabljen i kroz delegiranje njegovih funkcija tim tijelima. To se posebno odnosi na zakonodavnu funkciju, koja je prema ustavu spadala u isključivu nadležnost Sabora.

Po donošenju Ustava NRH, završetku rada Ustavotvornog sabora i njegovu pretvaranju u Sabor, dotadašnji Prezidijum Ustavotvornog sabora i Vlada izabrani u njegovu mandatu (30. studenoga 1946.), podnijeli su Saboru deklarativne ostavke kako bi mu omogućili, kako je to primjerice u ostavci Vlade obrazložio Vladimir Bakarić, da u „ustavnom periodu državnog života“, ta tijela formira „u smislu našeg Ustava“.[1248] O tim ostavkama Sabor je raspravio na prvoj sjednici prvog izvanrednog zasjedanja 20. siječnja 1947. Ostavka Prezidijuma Sabora niti nije bila uvrštena na dnevni red. Nakon što je predsjednik obavijestio o njezinu zaprimanju, na prijedlog zastupnika Čede Borčića, Sabor je jednoglasno odlučio da se ostavka ne prihvati, nego da Prezidijum Sabora nastavi s radom u

[1247] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.2.4. Treće redovno zasjedanje Sabora, 26. – 27. studenoga 1951., kut. 15.
[1248] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.3. Ukazi i ostavke. Ostavka Vlade, dopis predsjednika Vlade od 20. siječnja 1947., kut. 7.; Usp. i: *Prvo izvanredno zasjedanje Sabora NRH (20. siječnja – 10. ožujka 1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 6.-7.

istom sastavu. Ostavka Vlade uvrštena je kao prva točka dnevnoga reda. Na prijedlog zastupnika Tome Čikovića, Sabor je jednoglasno, aklamacijom, također odlučio da se ta ostavka ne prihvati, nego da Vlada nastavi s radom. U nastavku sjednice Sabor je aklamacijom prihvatio određene promjene u njezinu sastavu te objavio njezino formalno imenovanje prema odredbi članka 77 Ustava NRH.[1249] Razrješenja pojedinačnih članova Prezidijuma Sabora i Vlade, pri čemu posebno mislim na one protiv kojih su pokrenuti kazneni postupci, bila su rezultat konsenzusa svih uključenih tijela (partijskih i državnih). Inicijativa za takve postupke nije pokretana u Saboru, već je on na kraju donosio samo formalne odluke prema zaprimljenim prijedlozima.

Između zasjedanja Sabora, Vlada je za svoj rad odgovarala Prezidijumu Sabora. Da je to bio slučaj tijekom većine tog razdoblja, pokazuju sljedeći podatci. Od početka prvoga saziva 20. siječnja 1947. do donošenja Ustavnog zakona NRH 5. veljače 1953. (nakon toga je Sabor bio u stalnom zasjedanju, a Prezidijum Sabora bio je ukinut), dakle punih šest kalendarskih godina, Sabor je u zasjedanju bio svega 176 dana. Od toga, u prvom je sazivu zasjedao 148 dana, a u drugom sazivu (do veljače 1953.) svega 28 dana. Sve preostalo vrijeme, Vlada je formalno bila odgovorna ne Saboru, već Prezidijumu Sabora, što je još jedan pokazatelj njegova oslabljenog ustavnog položaja u odnosa na oba ta tijela. To potvrđuje i praksa prema kojoj su članovi Vlade prije stupanja na dužnost prisegu polagali ne pred Saborom, već pred Prezidijumom Sabora, odnosno njegovim užim Predsjedništvom.[1250]

Ustavom i saborskim poslovnicima bilo je predviđeno pravo saborskih zastupnika da predsjedniku i članovima Vlade postavljaju pitanja i interpelacije. Te interpelacije, kako su ih definirali poslovnici, davale su mogućnost zastupnicima da se informiraju o radu Vlade, te „o važnim pitanjima politike i rada organa državne uprave kao i prilikama svoga kraja“. Ne može ih se izjednačavati s interpelacijama kakve poznaje suvremena, demokratska parlamentarna praksa.[1251] Naime, na osnovu takvih interpelacija, poslovnicima Sabora nije bila predviđena mogućnost postavljanja pitanja o odgovornosti Vlade ili pokretanja pitanja povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom članu ili Vladi u cjelini.[1252]

[1249] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.1. Prvo izvanredno zasjedanje. Zapisnik 1. sjednice, 20. siječnja 1947., kut. 7.
[1250] Čl. 77-78 i 82 Ustava NRH, NN 7/1947.
[1251] Opširnije: „Interpelacija“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27661.
[1252] Čl. 68 Ustava NRH, NN 7/1947.; Čl. 49-50 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.; Čl. 66-67 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.

U radu Narodne skupštine FNRJ toga razdoblja, zabilježeni su slučajevi postavljanja zastupničkih pitanja, uglavnom o vanjskopolitičkim temama, kao što su odnosi FNRJ s Italijom ili stav Vlade FNRJ o povratku iseljenih osoba.[1253] U radu Sabora ta praksa nije zaživjela. Predsjednik Sabora Zlatan Sremec, to je obrazložio neposrednim kontaktima saborskih zastupnika i članova Vlade putem kojih su takva pitanja raspravljena izvan sjednica Sabora:

> Nismo mnogo upotrebljavali intepelacije, iako ih je naš poslovnik predvidio. Naši su narodni zastupnici obično odlazili lično resornom ministru, ili državnom sekretaru, i tamo u osobnom kontaktu rješavali problematiku svog izbornog kraja. Vjerujem, da je bilo tu i takvih pitanja, za koja bi bilo bolje, da ih je narodni zastupnik stavio u Sabor, a nadležni resorni ministar ili državni sekretar odgovorio pred cijelim plenumom. Mislim na takve probleme, koji interesiraju i druge narodne zastupnike, t.j. neka principijelna, ali i lokalna pitanja od općeg značaja.[1254]

U kojoj mjeri je položaj Sabora bio oslabljen delegiranjem funkcija iz njegove nadležnosti Prezidijumu Sabora i Vladi?

Prezidijum Sabora bio je kolegijalno tijelo, birano u Saboru i sastavljeno od saborskih zastupnika. Njegov sastav u razdoblju 1945. – 1953., naveden je u prilozima na kraju rada (prilog 6.5.). Iako je u Ustavu NRH naveden zajedno sa Saborom u poglavlju o najvišim tijelima državne vlasti u Hrvatskoj (sedmo poglavlje, čl. 73-76) u tadašnjim izvorima i ustavnopravnim tekstovima, u skladu s načelom jedinstva vlasti, određivalo ga se kao tijelo koje „proizlazi iz Sabora“ i njemu je podređeno. Hijerahijska i nadzorna funkcija Sabora, kako sam već opisao, deklarirane su ustavnom odredbom o tome da mu Prezidijum Sabora odgovara za svoj rad, te da ga Sabor može opozvati i izabrati novi, odnosno pojedinačno razriješiti dužnosti i izabrani nove članove, prije isteka vremena na koje su izabrani.

S obzirom na poziciju Sabora kao vrhovnog tijela državne vlasti i u odnosu prema Prezidijumu Sabora, problematična je bila odredba čl. 74 stavka 2 Ustava NRH, na osnovu koje je Prezidijum Sabora sazivao i zaključivao zasjedanje Sabora. Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ, o tome je 6. siječnja 1948. dostavio mišljenje Odjelu

---

[1253] Opširnije: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „IV. redovno zasjedanje Narodne skupštine FNRJ“, *Slobodni dom*, 3. listopada 1951.; Članak „Završeno drugo vanredno zasjedanje Narodne skupštine FNRJ. Kakav je stav Vlade FNRJ u pogledu mogućnosti povratka raseljenih lica u domovinu. Odgovor potpredsjednika Vlade i ministra unutrašnjih poslova Aleksandra Rankovića na pitanje poslanika Milovana Batanovića“, *Borba*, 30. prosinca 1951.; Članak „Peto redovno zasjedanje Narodne skupštine FNRJ. Živa diskusija o zakonskim prijedlozima i najnovijim događajima oko Trsta“, *Borba*, 30. ožujka 1952.; Članak „Narodna skupština donijela odluku o svom raspuštanju“, *Borba*, 12. rujna 1953., kut. 1820.

[1254] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Plodan rad Sabora. Intervju “Vjesnika“ s predsjednikom Sabora Narodne Republike Hrvatske dr. Zlatanom Sremcem“, *Vjesnik*, 12. rujna 1953., kut. 1820.

za zakonodavstvo i organizaciju državne uprave Predsjedništva Vlade NRH. Takvu praksu odredio je kao nepravilnu, istaknuvši da je ta odredba uvrštena u republički ustavni tekst bez konzultiranja saveznog Komiteta. Objašnjeno je kako je odredba protivna „osnovim principima našeg državnog uredjenja, jer se njome Prezidijumu priznaje pravo koje nije u saglasnosti sa našim sistemom državne organizacije“. Ako bi Prezidijum Sabora imao pravo zaključivati zasjedanja Sabora po svome nahođenju, „to bi značilo krnjenje prava narodne skupštine i time bi se Prezidijum, koji je po Ustavu samo jedan organ skupštine, (...) stavljao iznad same skupštine“. Dana je preporuka da se tu ustavnu odredbu ne bi trebalo primjenjivati, već da bi zasjedanje Sabora mogao zaključivati samo on sam. Nepotrebnom se ocijenila i praksa da na osnovu odluke Sabora o zaključenju zasjedanja, Prezidijum Sabora o tome donosi ukaz, iako to „ne bi bilo u izričitoj protivnosti s principima saveznog Ustava“. U odgovoru Odjela za zakonodavstvo i organizaciju državne uprave to je mišljenje prihvaćeno. Navedeno je da će se uvesti praksa da Sabor sam zaključuje svoja zasjedanja bez formalnog ukaza Prezidijuma Sabora, te da će se ta odredba izmijeniti „kad se bude pristupilo reviziji i drugih ustavnih odredaba, koje su već sazrijele za promjenu“.[1255]

Prezidijum Sabora, odnosno njegovo uže Predsjedništvo, donosili su ukaze o sazivu Sabora u zasjedanja. Ukaze o zaključenju zasjedanja Sabora, Prezidijum Sabora je donosio do početka drugoga saziva, točnije do siječnja 1951.[1256] Tada je izmijenjen Zakon o Prezidijumu Sabora, kojim mu je ukinuto to pravo, kao i da donosi ukaz o raspuštanju Sabora kad to sam odluči. U obrazloženju tih izmjena, navedeno je da prava koja se ukidaju nisu u skladu sa odnosom kakav treba biti između Sabora kao vrhovnog tijela državne vlasti i Prezidijuma Sabora „koji je kao državni organ u organskoj vezi sa Saborom i u suštini organ koji izlazi iz Sabora radi vršenja određenih visokih prava, ali ne da bude u neku ruku i iznad Sabora“.[1257]

U literaturi se Prezidijum Sabora određuje kao „kolektivni šef“ odnosno „kolektivni predsjednik“ države.[1258] Prema djelokrugu koji je imao, smatram da to nije u potpunosti odgovarajuće određenje. Osim poslova koji se u pravilu povjeravaju predsjedniku države (predstavljanje i zastupanje države, raspisivanje parlamentarnih izbora, pomilovanja, dodjela

---

[1255] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis br. 554/1948., kut. 420.

[1256] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.3. Ukazi i ostavke 1947. – 1950., kut. 7; 5.3. Ukazi i izvještaji Prezidijuma Sabora 1950. – 1953., kut. 15.

[1257] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Prezidijumu Sabora NRH, NN 29/1951.; HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Obrazloženje zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Prezidijumu Sabora, spis b.b./1951., mapa 37.

[1258] Npr.: Arsen BAČIĆ, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, 195.-196.; Jože PIRJEVEC, *Jugoslavija 1918-1992*., 164.; Josip MIHALJEVIĆ, *Odnos vlasti i pojedinca u Hrvatskoj od 1958. do 1972.: doktorski rad*, 46.

odlikovanja i priznanja), Prezidijumu Sabora dodijeljen je i niz drugih izvršnih poslova, dijelom usko vezanih uz zakonodavni rad.[1259] To se posebno odnosi na davanje obveznih tumačenja republičkih zakona, proglašavanje izglasanih zakona, davanje prijedloga Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ za ocjenu suglasnosti zakona NRH sa Ustavom FNRJ i saveznim zakonima, te poništavanje ili ukidanje akata Vlade koji nisu u suglasnosti sa saveznim i republičkim ustavom i zakonima. Pored toga, između zasjedanja Sabora, uz njegovu naknadu potvrdu, imenovao je i razrješavao članove Vlade i određivao im zamjene, te donosio akte o reorganizaciji državnih upravnih tijela (ministarstava, komisija). Na prijedlog Vlade, određivao je poduzeća i ustanove republičkoga značaja.[1260]

Na tragu toga su i njegova određenja u tadašnjim komentarima ustavno-pravnih stručnjaka. U tekstu iz 1945., dakle prije donošenja saveznoga i republičkih ustava, Ivo Krbek odredio ga je na sljedeći način:

> Bilo bi posve krivo shvatiti Predsjedništvo nekom vrsti kolegijalnog državnog glavara. Ono nema toga značaja, nego više značaj nekog izvršnog odbora Ustavotvorne skupštine, pa ono tako vrši i funkcije, koje ne vrše u ustavnim državama državni glavari – amo ide naročito davanje obaveznih tumačenja saveznim zakonima. (...) Naše Predsjedništvo odgovara uglavnom sovjetskom sustavu, ali ovo podudaranje nije nastalo zbog nekog prostog imitiranja, nego posve prirodnim razvojem – i što se u našem razvoju išlo za tim da se što snažnije razvije ideja narodne vladavine i istinske federacije.[1261]

Posebna funkcija Prezidijuma Sabora odnosila se na nadzor nad radom narodnih odbora, a odredbe o tome sadržane su u više članaka Ustava NRH (čl. 96, 121, 123, 127, 128 i 130).[1262] Sve ustavne odredbe o Prezidijumu Sabora sistematizirane su i detaljnije razrađene u

---

[1259] Čl. 74 Ustava NRH određeno je da Prezidijum Sabora „predstavlja u zemlji narodni i državni suverenitet Narodne Republike Hrvatske“. Usp.: NN 7/1947.

[1260] Čl. 74 i 122 Ustava NRH, NN 7/1947.

[1261] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak I. Krbeka „Predsjedništvo Ustavotvorne skupštine“, *Vjesnik*, 9. prosinca 1945.; Usp. i: Isto. Članak S. Pulišelića „Iz diskusije o nacrtu Ustava: Tko je predsjednik Federativne Narodne Republike Jugoslavije“, *Slobodna Dalmacija*, 12. veljače 1946., kut. 1820.

[1262] Poslove u vezi narodnih odbora obavljao je posebni Odjel za izgradnju narodne vlasti, koji je započeo s radom 1. kolovoza 1947. Preuzeo je obavljanje dijela poslova koje je do tada obavljao Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti pri Predsjedništvu Vlade NRH. S obzirom na poslove koji su dodijeljeni Prezidijumu Sabora, taj je odjel preimenovan u Odjel za zakonodavstvo i organizaciju državne uprave. Djelokrug Prezidijuma Sabora u odnosu na narodne odbore, utvrđen je i Zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH iz 1949. Opširnije: HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis 2589/1947. i spis 7646/1947., kut. 418.; Čl. 8 Zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH, NN 29/1949.

posebnom zakonu od 20. siječnja 1947.[1263] Internim pravilnikom iz kolovoza te godine, za obavljanje većine poslova, Prezidijum Sabora ovlastio je svoje uže Predsjedništvo.[1264]

Izmjenama Zakona o Prezidijumu Sabora iz 1951., ovlašten je za donošenje ukaza sa zakonskom snagom, o mjerama potrebnim za vrijeme pripravnog, mobilnog i ratnog stanja.[1265] To je bilo jedno od odstupanja od ustavne odredbe o Saboru kao isključivom nositelju zakonodavne vlasti. Objašnjeno je time da normativno djelovanje Prezidijuma Sabora može biti od posebne potrebe u vrijema kad bi došlo do znatnijeg ugrožavanja državne sigurnosti i kad bi time bilo otežano djelovanje Sabora kao isključivog tijela zakonodavne vlasti.[1266] Međutim, poslovi zakonodavnoga tijela bili su mu delegirani i prije toga, na osnovu čega su neki njegovi akti imali zakonski karakter. Primjerice, saveznim Zakonom o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ bio je ovlašten odrediti da se pojedina pravila sadržana u takvim propisima primjenjuju i dalje, određujući pritom potrebne izmjene. Istu ovlast imali su i republički prezidijumi za pravne propise čije donošenje prema Ustavu FNRJ spada u nadležnost republika.[1267] Normativni karakter, po svojem su sadržaju imali i ukazi Prezidijuma Sabora o (re)organizaciji Vlade i državnih upravnih tijela. Uz naknadnu potvrdu Sabora, Prezidijum Sabora donio je najmanje 16 takvih ukaza.[1268]

Kao najviše izvršno i upravno tijelo državne vlasti, Vlada je Ustavom NRH iz 1947. bila ovlaštena za donošenje uredbi za primjenu zakona i drugih propisa, uredbi na temelju neposredne ustavne ovlasti i uredbi na temelju zakonskog ovlaštenja (zakonodavne delegacije).[1269] Prva kategorija odnosi se na uredbe za primjenu saveznih i republičkih zakona te uredbi, uputstava i naredbi Vlade FNRJ. Uredbe na temelju neposredne ustavne ovlasti odnose se na propisivanje uređenja ministarstava i podređenih ustanova, osnivanje specijalnih

---

[1263] Zakon o Prezidijumu Sabora NRH, NN 8/1947.

[1264] Čl. 16 Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Prezidijuma Sabora NRH i njegova ureda, NN 72/1947.

[1265] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Prezidijumu Sabora NRH, NN 29/1951.

[1266] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Obrazloženje zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Prezidijumu Sabora NRH, spis b.b./1951., mapa 37.

[1267] Čl. 3 Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, SL FNRJ 86/1946. Usp. i: Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, 591.

[1268] Opširnije: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.3. Ukazi i ostavke 1947. – 1950., kut. 7; 5.3. Ukazi i izvještaji Prezidijuma Sabora 1950. – 1953., kut. 15; HR-HDA-278. Prezidijum sabora NRH. Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora 1947. – 1953.

[1269] U literaturi je prihvaćena kategorizacija uredbi koja razlikuje uredbe za primjenu zakona, uredbe na temelju neposredne ustavne ovlasti, uredbe u slučaju nužde te uredbe na temelju zakonodavne delegacije. Posljednje tri kategorije reguliraju materiju koja je uobičajeno u nadležnosti zakonodavnog tijela, te se u tim slučajevima radi o funkcionalnom poremećaju djelokruga između zakonodavne i izvršne vlasti u korist izvršne. Usp.: Sanja BARIĆ, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, 47.

komiteta, komisija i ustanova pri Vladi za provođenje privrednih, kulturnih i drugih poslova.[1270] Uredbe na temelju zakonskog ovlaštenja bile su uredbe kojima je Vlada regulirala pojedina pitanja umjesto zakonodavnog tijela, na temelju ovlaštenja koja je od njega dobila. To je značilo da je Sabor, umjesto da sam neko pitanje normira zakonom, mogao ovlastiti Vladu da ga ona normira uredbom. Ukoliko ono do tada uopće nije bilo normirano zakonom, Vlada bi ga po prvi put normirala uredbom. Ako je bilo normirano, Vlada bi ga ponovno normirala uredbom. Takvim uredbama, Vlada je mogla mijenjati dotadašnje zakone.[1271]

Na sjednici 9. prosinca 1947., Sabor je potvrdio Zakon o ovlaštenju Vlade za donošenje uredbi za obnovu zemlje i narodne privrede, donesen na sjednici Prezidijuma Sabora 4. srpnja 1946.[1272] Takav zakon donesen je ranije, u veljači 1946. i na saveznoj razini.[1273] U cilju poduzimanja hitnih mjera za obnovu zemlje i razvoj privrede, Vlada je ovlaštena da ih propisuje uredbama. Donosile su se na sjednicama Vlade, a objavljivale se s potpisima predsjednika Vlade i nadležnog ministra.[1274] Na osnovu takvog zakonskog ovlaštenja, savezna i republička vlada donosile su uredbe sa zakonskom snagom, a Narodna skupština FNRJ odnosno Sabor, naknadno su ih primali na znanje i potvrđivali. Pravom za donošenje takvih uredbi, obje su vlade umanjivale zakonodavna prava najviših predstavničkih tijela. To je ujedno predstavljalo i odstupanje od principa jedinstva vlasti koji je zakonodavna ovlaštenja zadržavao isključivo za najviše predstavničko tijelo.[1275]

Zakonima o provedbi ustavnih zakona iz 1953., vremenski do novih izbora, to pravo imala su i izvršna vijeća. Izvršno vijeće Sabora tako je među ostalim, bilo ovlašteno da do početka rada novoizabranog Sabora može uredbama uređivati pitanja iz nadležnosti republičkih tijela vlasti, ako to zahtijeva primjena novog ustavnog poretka i sustava privrede. Također, bilo je ovlašteno pripremati zakonske prijedloge za usklađivanje dotadašnjih zakona s Ustavnim zakonom, te ih do početka rada novoizabranog Sabora u hitnim slučajevima sama usklađivati svojim uredbama.[1276]

Da su ta prava široko korištena, potvrđuju sljedeći podatci. Vlada FNRJ je u razdoblju 1946. – 1950. donijela 345 uredbi sa zakonskom snagom, a sve njih Narodna skupština FNRJ

[1270] Čl. 79 i 80 Ustava NRH, NN 7/1947.
[1271] Jovan STEFANOVIĆ, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, 597.
[1272] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.3. Drugo redovno zasjedanje. Zapisnik 3. sjednice, 9. prosinca 1947., kut. 7.
[1273] Zakon o ovlaštenju Vlade FNRJ za donošenje uredaba o pitanjima iz narodne privrede, SL FNRJ 12/1946.
[1274] *Drugo redovno zasjedanje Sabora NRH (8. – 9. prosinca 1947.): stenografski zapisnici*. Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 97.
[1275] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*., 88.
[1276] Čl. 21 Zakona o provođenju ustavnog zakona NRH, NN 9/1953.; Savezno izvršno vijeće je od osnivanja do prosinca 1953., donijelo 80 takvih uredbi, što je bilo suprotno konceptu skupštine kao jedinog nositelja normativne funkcije. Opširnije: Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 190.

je potvrdila.[1277] Vlada i Izvršno vijeće Sabora su u razdoblju od 17. rujna 1946. do 3. rujna 1953., donijeli ukupno 73 takve uredbe. Najveći dio njih (57) donijet je do prve polovice 1950., u godinama najintenzivnije provedbe Petogodišnjeg privrednog plana NRH (od 17. rujna 1946. do 28. listopada 1948. – 38 uredbi; od 18. prosinca 1948. do 8. travnja 1950. – 19 uredbi; od 23. svibnja 1950. do 25. veljače 1952. – 11 uredbi; od 9. travnja do 3. rujna 1953. – 5 uredbi Izvršnog vijeća Sabora). Sve te uredbe Sabor je potvrdio. O tome je donio šest odluka, dvije u prvom i četiri u drugom sazivu.[1278]

Iako, kako sam opisao, na njih nije imao stvarnoga utjecaja, u dva saziva Sabor je donio 33 formalne odluke o sastavu i radu republičkih tijela vlasti. Njihov pregled, kronološki kako su usvajane, dajem u tabeli u nastavku.

Tabela 36: Odluke Sabora o sastavu i radu republičkih tijela vlasti, 1947. – 1953.

Usvojena odluka (zasjedanje, redni broj sjednice, datum održavanja sjednice)
Saziv Sabora 1947. – 1950.
1. Odluka o razrješenju dužnosti sudaca Vrhovnog suda Majer dr. Milana i Radan dr. Otona i o izboru za suce Vrhovnog suda Križanić dr. Zlatka i Franić dr. Aleksandra (Prvo izvanredno zasjedanje, 3. sjednica, 10. ožujka 1947.)
2. Odluka o razrješenju od dužnosti i imenovanju sudaca Vrhovnog suda (Drugo redovno zasjedanje, 3. sjednica, 9. prosinca 1947.)
3. Odluka o razrješenju od dužnosti i izboru sudaca Vrhovnog suda (Treće redovno zasjedanje, 4. sjednica, 19. svibnja 1948.)
4. Odluka o razrješenju od dužnosti i izboru predsjednika, potpredsjednika i sudaca Vrhovnog suda (Četvrto redovo zasjedanje, 2. sjednica, 17. prosinca 1948.)
5. Odluka o potvrdi uredaba Vlade, donesenih do 28. listopada 1948. (Četvrto redovo zasjedanje, 2. sjednica, 17. prosinca 1948.)
6. Odluka o izboru suca Vrhovnog suda (Drugo izvanredno zasjedanje, 7. sjednica, 22. siječnja 1949.)
7. Odluka o razrješenju od dužnosti suca Vrhovnog suda (Peto redovno zasjedanje, 1. sjednica, 7. travnja 1949.)
8. Odluka o izboru suca Vrhovnog suda (treće izvanredno zasjedanje, 5. sjednica, 18. siječnja 1950.)
9. Odluka o potvrdi uredaba Vlade donesenih do 15. svibnja 1950. (Sedmo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 17. svibnja 1950.)
10. Odluka o razrješenju od dužnosti sudaca Vrhovnog suda Milana Vurdelje, dr. Antuna Cerinea i dr. Stjepana Ivekovića (Sedmo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 17. svibnja 1950.)
11. Odluka o razrješenju dužnosti članova Prezidijuma Sabora (Osmo redovno zasjedanje, 1. sjednica, 11. rujna 1950.)
12. Odluka o razrješenju dužnosti članova Vlade (Osmo redovno zasjedanje, 1. sjednica, 11. rujna 1950.)
13. Odluka o rekonstrukciji Vlade (Osmo redovno zasjedanje, 1. sjednica, 11. rujna 1950.)
14. Odluka o izboru članova Prezidijuma Sabora (Osmo redovno zasjedanje, 1. sjednica, 11. rujna 1950.)

[1277] Marjetka RANGUS, *Parlamentarizem v državah realnega socializma*, 177.

[1278] *Četvrto redovno zasjedanje Sabora NRH (16. – 17. prosinca 1948.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 36.-38.*; Sedmo redovno zasjedanje Sabora NRH (16. – 17. svibnja 1950.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950., 105.-106.; *Drugo redovno zasjedanje Sabora NRH izabranog 5. XI. 1950. (27. travnja 1951.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952., 54.; *Treće redovno zasjedanje Sabora NRH izabranog 5. XI. 1950. (26. – 27. studenoga 1951.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952., 84.; *Drugo izvanredno zasjedanje Sabora NRH izabranog 5. XI. 1950. (14. – 29. travnja 1952.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952., 255.; *Peto redovno zasjedanje Sabora NRH izabranog 5. XI. 1950. (2. veljače do 16. rujna 1953.): stenografski zapisnici. Svezak 2*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1953., 305.

Usvojena odluka (zasjedanje, redni broj sjednice, datum održavanja sjednice)
Saziv Sabora 1950. – 1953.
15. Odluka o izboru Prezidijuma Sabora (Prvo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 4. prosinca 1950.)
16. Odluka o razrješenju Vlade (Prvo redovno zasjedanje, 3. sjednica, 4. prosinca 1950.)
17. Odluka o imenovanju Vlade (Prvo redovno zasjedanje, 3. sjednica, 4. prosinca 1950.)
18. Odluka o razrješenju Rehorović Ivana, Vimpulšek dr. Žarka i Hirc dr. Slavka od dužnosti sudaca Vrhovnog suda (Prvo redovno zasjedanje, 3. sjednica, 4. prosinca 1950.)
19. Odluka o reorganizaciji Vlade (Drugo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 27. travnja 1951.)
20. Odluka o rekonstrukciji Vlade (Drugo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 27. travnja 1951.)
21. Odluka o potvrdi Uredaba Vlade donesenih do 1. travnja 1951. (Drugo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 27. travnja 1951.)
22. Odluka o razrješenju od dužnosti i o izboru sudaca Vrhovnog suda NRH (Drugo redovno zasjedaje, druga sjednica, 27. travnja 1951.)
23. Odluka o razrješenju od dužnosti i izboru sudaca Vrhovnog suda (Treće redovno zasjedanje, 2. sjednica, 26. studenoga 1951.)
24. Odluka o potvrdi Uredaba Vlade donesenih do 16. studenoga 1951. (Treće redovno zasjedanje, 2. sjednica, 26. studenoga 1951.)
25. Odluka o razrješenju od dužnosti Karla Mrazovića, predsjednika Prezidijuma Sabora (Četvrto redovno zasjedanje, 2. sjednica, 18. ožujka 1952.)
26. Odluka o izboru Vicka Krstulovića za predsjednika Prezidijuma Sabora (Četvrto redovno zasjedanje, 2. sjednica, 18. ožujka 1952.)
27. Odluka o potvrdi uredaba Vlade donesenih do 10. travnja 1952. (Drugo izvanredno zasjedanje, 2. sjednica, 15. travnja 1952.)
28. Odluka o izboru sudaca Vrhovnog suda (Drugo izvanredno zasjedanje, 2. sjednica, 15. travnja 1952.)
29. Odluka o izboru Bratić dr. Bogoljuba, Pokrajac dr. Steve i Rašković Dušana za suce Vrhovnog suda (Peto redovno zasjedanje, 4. sjednica, 4. veljače 1953.)
30. Odluka o poslovnom redu za izbor Izvršnog vijeća (Peto redovno zasjedanje, 7. sjednica, 6. veljače 1953.)
31. Odluka o izboru predsjednika i ostalih članova Izvršnog vijeća (Peto redovno zasjedanje, 7. sjednica, 6. veljače 1953.)
32. Odluka o potvrdi uredaba Izvršnog vijeća Sabora donesenih do 10. rujna 1953. (Peto redovno zasjedanje, 10. sjednica, 15. rujna 1953.)
33. Odluka o izboru Miljan dr. Adalberta za suca Vrhovnog suda (Peto redovno zasjedanje, 11. sjednica, 16. rujna 1953.)

4.8. Utjecaj Sabora na svakodnevni život stanovništva

U ovom poglavlju, ukratko ću opisati na koji je način djelovanje Sabora utjecalo na društveni život u tadašnjoj Hrvatskoj. Analizu sam usmjerio na dva područja. Prvo, istražio sam komunikaciju između građana i Sabora kao tijela vlasti, s posebnim naglaskom na opis načina na koji se ona ostvarivala, kao i njezina sadržaja, odnosno motiva zbog kojih su se građani obraćali Saboru. Pritom se nisam ograničio isključivo na pojedince – ljudske jedinke, već i na kolektive u koje su bili uključeni i putem kojih su komunicirali sa Saborom (npr. udruženja, ustanove zaposlenja, vjerske zajednice i druge organizacije).[1279] Drugo, analizirao smo kakve je učinke na društveni život imalo obavljanje funkcija iz nadležnosti Sabora, a posebno one zakonodavne. Postavio sam pitanje koliko je Sabor bio relevantan i učinkovit

[1279] Usp.: „Pojedinac“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=49030.

čimbenik u organiziranju društvenog života. Također, analizirao sam u kojoj su mjeri odredbe zakona i drugih akata koje je Sabor donio odgovarale partijskoj revolucionarnoj ideologiji, a u kojoj su mjeri bile (ne)usklađene sa pravima građana, deklariranim u Ustavu NRH iz 1947.

4.8.1. Komunikacija Sabora i građana

Polazeći od ustavnoga načela da „sva vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu“, te načela odgovornosti narodnih predstavnika u svim tijelima državne vlasti biračima koji su ih izabrali (čl. 8 Ustava NRH iz 1947.), kao najviše predstavničko tijelo vlasti, Sabor je široko promovirao javnost svoga djelovanja. Prema odredbama poslovnika, njegove su sjednice u pravilu bile javne, a samo iznimno mogle su biti tajne kada bi to odlučio na prijedlog predsjednika, Vlade ili dvadeset zastupnika. Nisam pronašao slučaj da je neka od saborskih sjednica označena kao tajna. Skraćeni zapisnici sjednica objavljivani su u *Narodnim novinama*, a stenografski zapisnici objavljeni su kao knjige.[1280] Kako je već spomenuto, u okviru stručnih službi Sabora, točnije njegova Administrativnoga odsjeka, ustrojen je Stenografski biro koji je među ostalim pripremao materijale o radu Sabora za potrebe tiska.

Za vrijeme održavanja sjednica Sabora, publici je, uz posebne ulaznice, bilo dozvoljeno biti na galeriji Sabornice i pratiti tijek sjednice.[1281] Poslovnikom Zakonodavnog odbora, usvojenim na sjednici 14. travnja 1952., predviđena je mogućnost prisustvovanja ovlaštenih predstavnika novina, novinskih agencija i radio-službe i sjednicama odbora, uz odobrenje predsjedatelja.[1282] Krajem 1953., s početkom trećeg saziva (1953. – 1958.), u Saboru je organizirana novinarska služba. Novinari akreditirani za praćenje rada Sabora oformili su posebnu sekciju. Kako bi lakše mogli pratiti rad Sabora u sjednicama, imali su posebna mjesta na galeriji Sabornice. Bila im je omogućena uspostava telefonske veze sa njihovim redakcijama.[1283] Tako je bilo i u vezi s praćenjem rada Narodne skupštine FNRJ. U članku iz prosinca 1953., jedan od novinara *Vjesnika* prenio je podatak o 70 akreditiranih novinara, predstavnika dnevnih i tjednih listova, radio-stanica i agencija iz svih republika, te

[1280] Npr.: NN 110/1947., 111/1947., 42/1948., 44/1948., 103/1948., 9/1949., 86/1949., 91/1949., 8/1950., 24/1950., 50/1950., 27/1951., 28/1951., 29/1951., 30/1951., 35/1951., 69/1951., 71/1951., 12/1952., 14/1952., 17/1952., 20/1952., 34/1952., 7/1953., 9/1953., 10/1953., 46/1953., 48/1953.; Usp. i: Popis objavljenih izvora na kraju rada.

[1281] Čl. 73 Poslovnika NRH, NN 25/1947.; Čl. 86 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.

[1282] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 5.6.2.2. Zapisnici sjednica Zakonodavnog odbora. Zapisnik 8. sjednice, 14. travnja 1952.; 5.6.2.4. Poslovnički pododbor Zakonodavnog odbora, kut. 15.

[1283] Isto. 18.3. Državni ustroj. Članak „Specijalna novinarska služba u Saboru“, *Novi list*, 19. prosinca 1953., kut. 1827.

16 stranih novinara, predstavnika gotovo svih većih novinskih agencija. Za njihove razgovore bio je otvoren skupštinski novinarski klub.[1284]

O aktivnostima Sabora u novinskim listovima pisalo se redovito. U razdoblju 1945. – 1952. u Hrvatskoj je postojalo šest republičkih, odnosno oblasnih informativno-političkih dnevnika (*Vjesnik Narodne fronte Hrvatske*, *Narodni list*, *Glas Slavonije*, *Riječki list*, *Slobodna Dalmacija* i *La voce del popolo*). O radu Sabora najredovitije je izvještavao *Vjesnik*. Izlazio je i niz tjednih informativno političkih izdanja (npr. njih 17 u 1946., 30 u 1949.), među kojima, u kontekstu praćenja rada Sabora, treba izdvojiti informativno-politički tjednik CK KPH *Naprijed*, sindikalni tjednik *Glas rada*, *Omladinski borac*, te *Slobodni dom*, glasilo Izvršnog odbora HRSS-a. Pored toga, u Hrvatskoj su distribuirani i „centralni" listovi (*Borba*, *Politika* i drugi), pri čemu su posebno mjesto imale *Borba* (list CK KPJ) i državna informativna agencija *TANJUG* na čije su se komentare u nedostatku vlastitih, pozivale sve novine.[1285] Izdavanje novinskih listova u poslijeratnoj Jugoslaviji i svim njenim republikama, a tako i Hrvatskoj, bilo je normirano saveznim Zakonom o štampi, koji je donijela Privremena narodna skupština DFJ 24. kolovoza 1945. U praksi je ukupno novinstvo i izvještavanje „javnosti" stavljeno pod kontrolu partijskog agitpropa, koji je određivao što će se naći u novinskim listovima i u radio emisijama, što će se posebno naglasiti, te da li je ono o čemu se izvještava preneseno u okvirima partijske linije.[1286] Prema tome, javnost i javno mišljenje u pravom smislu nisu postojali, već su svi „sudionici javnosti" svoje uloge obavljali u sklopu zadataka dobivenih od agitpropa.[1287]

U tim okvirima treba promatrati i izvještavanje o radu Sabora u novinskim listovima. Prenošeni su dijelovi govora sa saborskih sjednica, cjeloviti ili djelomični tekstovi zakonskih prijedloga o kojima se glasalo, zajedno s komentarima. Na isti način u prvim se je poratnim godinama (1945. – 1946.), između četvrtog i petog zasjedanja ZAVNOH-a/Sabora, pratio i rad Prezidijuma Sabora koji je tada obavljao njegove funkcije, uključujući i zakonodavnu. Novinski tekstovi često su bili popraćeni fotografijama sudionika rasprave i drugim prizorima iz Sabornice. Kroz same naslove novinskih tekstova pojedina se je zasjedanja Sabora označavalo kao posebno značajna, a nerijetko se je kroz njih izražavala kritika prijašnjega

---

[1284] Isto. Članak „U Beogradu se sastao novoizabrani parlament. Savezna narodna skupština počela je sa zasjedanjima", *Vjesnik*, 25. prosinca 1953., kut. 1820.
[1285] Opširnije: Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 104.-107.; Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 203.
[1286] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 122.
[1287] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 50. i 90.; „Javno mišljenje", u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=28841.

režima vlasti.[1288] Djelovanje Sabora, u novinskim su listovima komentirali njegovi funkcionari, te ustavnopravni stručnjaci koji su sudjelovali u njegovu radu ili u radu vladinih tijela.[1289] Osim Sabora, pratilo se i rad Narodne skupštine FNRJ, njezinih vijeća i odbora, kao i rad skupština drugih jugoslavenskih republika. Svi tekstovi bili su izrazito afirmativni, naglašavajući ulogu najviših predstavničkih tijela i zakona koja su donosili u „izgradnji novih društvenih socijalističkih odnosa". Određeni elementi kritičnosti mogu se primjerice naći u osvrtima na nedovoljnu aktivnost zastupnika. No, i ona je objašnjena afirmativno, kroz ukazivanje na „jedinstvenu političku liniju" i aktivnu raspravu u radnim tijelima.[1290]

S obzirom na takvu sliku koja se prenosila o njegovu djelovanju, kakva je bila komunikacija Sabora sa građanima? Može ju se pratiti kroz pozdravna pisma, te predstavke koje su mu upućivali.

Sabor je zaprimao veliki broj pisama, u kojima se pozdravljalo njegov rad i donošenje pojedinih akata, posebno Ustava NRH i Petogodišnjeg privrednog plana NRH. Slali su ih radnici i namještenici tvornica i poduzeća, članovi zadruga, kombinati, članovi sindikalnih podružnica, članovi omladinskih organizacija, mjesni odbori i druge organizacije Narodne fronte, službenici narodnih odbora, stanovnici gradova, gradskih rajona i sela. Informacije o tome tajnik Sabora redovito je podnosio na sjednicama.[1291]

Sabor je zaprimao i veliki broj predstavki. Smatram ih relevantnim, jer daju sliku o tome s kojim problemima su se građani susretali u svakodnevnom životu, te na kojim područjima organiziranja društvenog života vlast nije bila dovoljno učinkovita.[1292]

Pravo podnošenja predstavki bilo je zajamčeno ustavom (čl. 40 Ustava NRH iz 1947.). Odredbe o tome uvrštene su i u poslovnike Sabora.[1293] Odbor za molbe i žalbe bio je stalno radno tijelo u oba saziva, a bio je ustrojen i ranije, u Narodnom saboru Hrvatske i u Ustavotvornom saboru. Prema poslovniku iz 1950., bio je zadužen da „ispituje molbe, žalbe i

---

[1288] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Kako su se držali „narodni poslanici" iz skupštine 1938. godine, za vrijeme okupacije i oslobodilačke borbe naših naroda", *Slobodna Dalmacija*, 1. siječnja 1946., kut. 1820.; Članak „Rad Prezidijuma Sabora NRH. 'Tražimo da nam se izruči krvnik Pavelić' rekao je u svom ekspozeu potpredsjednik Vlade NRH Franjo Gaži", *Vjesnik*, 24. travnja 1946., kut. 1827.; Članak „Značajno zasjedanje", *Vjesnik*, 14. srpnja 1952., kut. 1827.

[1289] Isto. Članak „Intervju 'Vjesnika' s predsjednikom Sabora NRH dr. Zlatanom Sremecom", *Vjesnik*, 12. rujna 1953., kut. 1820.

[1290] Opširnije: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18. Zbirka članaka iz jugoslavenskog tiska (hemeroteka), kut. 1816-1818, 1820, 1823, 1827.

[1291] O pozdravnim pismima povodom donošenja Ustava NRH i Petogodišnjeg privrednog plana NRH, vidjeti opširnije: *Prvo izvanredno zasjedanje Sabora NRH (20. siječnja – 10. ožujka 1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 7.-9.; *Prvo redovno zasjedanje Sabora NRH (10. travnja – 26. lipnja 1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950., 91.

[1292] Josip MIHALJEVIĆ, *Odnos vlasti i pojedinca u Hrvatskoj od 1958. do 1972.: doktorski rad*, 180.

[1293] Čl. 51 Poslovnika Sabora NRH, NN 25/1947.; Čl. 68-69 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.

predstavke građana, društvenih organizacija i ustanova i podnosi o njima izvještaj i svoje prijedloge Saboru".[1294]

Sve predstavke dostavljene Saboru evidentirane su u glavnom urudžbenom zapisniku te u posebnom urudžbenom zapisniku Odbora za molbe i žalbe. Na toj osnovi, može se stvoriti okvirna slika o razmjerima komunikacije između Sabora i građana, te organizacija oko kojih su bili okupljeni. Najveći broj tih akata odnosi se na predstavke, te prepisku s drugim tijelima u postupku njihova rješavanja, dok se vrlo mali broj njih odnosi na ostale akte iz rada odbora (zapisnici sjednica, odborski izvještaji i prijedlozi odluka Saboru), što u bitnome ne mijenja ukupnu sliku. Za razdoblje od 31. siječnja 1947. do 10. prosinca 1950. evidentirano je 8708 akata, a za razdoblje od 4. siječnja 1951. do 28. listopada 1953., evidentiran je manji broj, njih 2496. Njihov broj po godinama, naveden je u tabeli u nastavku.

Tabela 37: Broj akata Odbora za molbe i žalbe Sabora po godinama, 1947. – 1953.[1295]

Godina	Broj akata
1947.	353
1948.	154
1949.	3147
1950.	5054
1951.	1849
1952.	521
1953. (do 28. listopada)	126
Ukupno	**11 204**

Znatnije odstupanje po broju akata, odnosno zaprimljenih predstavki, zamjetno je u 1949., 1950. i 1951. Razlog tomu je veliki broj žalbi na rješenja u vezi s opcijama za talijansko državljanstvo. O njima se rješavalo nakon potpisivanja mira između FNRJ i Italije, na osnovu Pravilnika o opciji osoba s područja pripojednog FNRJ, objavljenog 24. prosinca 1947. Broj zahtjeva za opciju na početku je bio relativno malen, a od travnja 1948. znatno se povećao.[1296] O takvim žalbama odbor, odnosno Sabor nisu rješavali, već su one u izvorniku dostavljane na rješavanje Predsjedništvu Vlade i Ministarstvu unutrašnjih poslova NRH.[1297]

[1294] Čl. 22 Poslovnika Sabora NRH, NN 4/1951.
[1295] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.7.6. Odbor za molbe i žalbe 1947. – 1950., knj. 71-73; 5.6.7. Odbor za molbe i žalbe 1950. – 1953., knj. 81-82.
[1296] Opširnije: Marica KARAKAŠ OBRADOV, „Emigracije talijanskog stanovništva s hrvatskog područja tijekom Drugog svjetskog rata i poraća", *Radovi Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Zadru*, 55/2013., 215.-218.
[1297] Zaključak o tome da se sve žalbe koje su Saboru uputili građani radi neprihvaćanja izjave o opciji ustupe na rješavanje Predsjedništvu Vlade NRH, Odbor je donio na sjednici 14. listopada 1949. Usp.: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.7.6.2. Zapisnici sjednica Odbora za molbe i žalbe. Zapisnik 18. sjednice, 14. listopada 1949., kut. 8.; Veća cjelina spisa (32 arhivske kutije) u vezi s opcijama za talijansko državljanstvo iz razdoblja 1948. –

Osim opcija, na što su se odnosile preostale predstavke? Najvećim dijelom to su bile molbe za dodjelu stalne novčane pomoći, povećanje iznosa mirovine, dodjelu izvanrednih mirovina, priznavanje prava na obiteljsku mirovinu, priznavanje invalidnine te reguliranje prava iz socijalnog osiguranja. Zaprimane su i žalbe u vezi s nepriznavanjem godina provedenih u službi (radnoga staža), otpuštanjem iz službe, odlukama nadležnih komisija o proglašenju ratnim dobitnikom, oduzimanjem biračkog prava, oduzimanjem imovine po raznim osnovama (nacionalizacija, sekvestracija, konfiskacija, agrarna reforma), privatnim imovinsko-pravnim odnosima (kupoprodaje, ostavine), neizdavanjem putnih isprava.[1298] Sadržane su i žalbe na smrtne presude s molbama za pomilovanje, žalbe zbog nepriznavanja semestara i ispita položenih tijekom rata, te žalbe na razne administrativne postupke drugih tijela vlasti. Saboru su se obraćale i osobe u potrazi za nestalim članovima obitelji.[1299]

U najvećem broju slučajeva podnositelji predstavki bili su građani. No, zabilježeni su i slučajevi njihova podnošenja od strane skupina građana, zemljišnih zajednica, narodnih odbora i drugih organizacija (npr. molba profesora i nastavnika Viših pedagoških škola u Splitu i Zagrebu za isplatu posebnog dodatka; molba članova Zemaljskog udruženja penzionera Hrvatske – Podružnice Čakovec za isplatu zaostalih mirovinskih beriva; predstavka Mjesnog NO Pisarovina kojom se traži ponovnu uspostavu KNO Pisarovina; molba Udruženja slijepih Jugoslavije – Zemaljskog odbora za Hrvatsku za novčanu subvenciju; molba Mjesnog NO Drniš za novčanu pomoć za izgradnju Doma kulture u Drnišu; molba NO općine Kastav za davanje šumskih područja na upravljanje; molba Vrhovne uprave Družbe sestara milosrdnica sv. Vinka Paulskog u Zagrebu za dodjelu stalne mjesečne pomoći za 116 članica te družbe).

Među podnesenim molbama, bilo je i onih koje su se odnosile na dodjelu novčanih pomoći ili počasnih mirovina istaknutim kulturnim djelatnicima, kao što su književnica i

---

1953., sačuvana je u fondu HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH, seriji Konzularni odjel. Riječ je o prepisci kojom Generalni konzulat Italije u Zagrebu šalje požurnice za izdavanje opcionih rješenja, odnosno završetak opcionog postupka, te posreduje za povoljno rješavanje podnesenih žalbi na rješenja o odbijenim opcijama. Takve zahtjeve Predsjedništvo Vlade prosljeđivalo je Pravnomu odjelu Ministarstva unutrašnjih poslova NRH. Sadržani su i zahtjevi za pomilovanje zatvorenika-optanata te obavijesti Predsjedništva Vlade istom konzulatu o izjavama za opciju odbijenim u žalbenom postupku. Usp.: Nenad BUKVIĆ, „HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH (1945. – 1953.)“, u: *Iseljeništvo: vodič kroz fondove i zbirke Hrvatskoga državnog arhiva* (gl. ur. Vlatka Lemić), Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2015., 216.-217.; Cjelina gradiva u vezi optiranja za državljanstvo (cca 200 d/m, 1948. – 1951.) čuva se u pismohrani Ministarstva unutarnjih poslova RH.

[1298] "Nacionalizacija“, „Sekvestracija“, „Konfiskacija“, „Agrarna reforma“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=42694; http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=55262; http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=32776; http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=846.

[1299] Nenad BUKVIĆ, *Sabor Socijalističke Republike Hrvatske 1945. – 1982.: sumarni inventar*, 243.-244. i 387.

novinarka Marija Jurić Zagorka; pjesnici Mihovil Nikolić (jedan od utemeljitelja Društva hrvatskih književnika 1900., predsjednik Matice hrvatske 1945. – 1949.) i Rikard Katalinić Jeretov; operna pjevačica Maja Strozzi-Pečić; operna i koncertna pjevačica, pijanistica i glazbena pedagoginja Danica Matoš-Strzeszewski; slikari Mirko Rački, Oskar Herman, Vilko Gecan i Vladimir Varlaj; medaljer i kipar Ivo Kerdić. Bilo je i molbi članova obitelji istaknutih političkih djelatnika iz ranijega razdoblja (molba udovice Josipa Predavca, molba dviju kćeri Matka Laginje).[1300]

Odbor za molbe i žalbe o predstavkama je raspravljao na sjednicama, postupajući na nekoliko načina. Veći dio njih nije uvažio, s obrazloženjem da nisu zakonski utemeljene ili da su bez opravdanoga razloga upućene Saboru. Za predstavke koje su bile nepotpune ili nejasne, od nadležnih tijela (Predsjedništvo Vlade, ministarstva, narodni odbori, Državni zavod za socijalno osiguranje) tražio je dodatna objašnjenja. Za takvu komunikaciju, a bez obveze prethodnog sazivanja Odbora, bili su ovlašteni predsjednik Odbora, odnosno tajnik u slučaju njegove spriječenosti.[1301] Dio predstavki prosljeđivan je ministarstvima, a dio njih odbor je vraćao podnositeljima sa uputom za daljnji postupak. O dijelu njih obavještavao je i narodne odbore s prijedlozima za odobrenje socijalne pomoći podnositeljima.

Za predstavke koje je smatrao opravdanim, uz izvještaj, Odbor je Saboru podnosio i prijedlog odluke. To su bile molbe koje su se odnosile na dodjelu stalnih novčanih pomoći, a pozitivno ih se rješavalo samo u iznimnim slučajevima. Kako se navodilo u odgovorima podnositeljima, preduvjet za dodjelu takve pomoći je pored „zasluga molitelja“, bio takav stupanj siromaštva prema kojem se podnositelj smatra socijalno ugroženim. Te su zasluge podrazumijevale i „ispravno političko držanje za vrijeme NOB“. Na dio molbi Odbor je odgovarao vrlo sličnom formulacijom da stalnu novčanu pomoć Sabor dodjeljuje „samo iznimno i u slučajevima kada se radi o moliteljima zaslužnim za nacionalno i socijalno oslobođenje naših naroda ili o njihovim nezbrinutim porodicama“.[1302]

Kako bi ususstavio rad na rješavanju predmeta, Odbor je na sjednici 9. prosinca 1952. usvojio interni pravilnik o priznavanju stalne novčane pomoći i počasnih mirovina. U zapisniku sjednice sadržaj tog pravilnika nije detaljnije obrazložen, a njegov tekst također nije priložen uz zapisnik, niti sačuvan u dokumentima Odbora. Iz primjedbi koje je na njegov

[1300] Pojedinačne predstavke vidjeti u: HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.7.6.5. Molbe i žalbe 1947. – 1950., kut. 8-10; 5.6.7.3. Molbe i žalbe 1951. – 1953., kut. 15-16.
[1301] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.7.6.2. Zapisnici sjednica Odbora za molbe i žalbe. Zapisnik 1. sjednice, 24. veljače 1947., kut. 8.
[1302] Isto. 4.7.6.5. Molbe i žalbe 1947. – 1950. Molba Š. F. iz Zagreba, broj 574/1949., kut. 10.

nacrt 8. prosinca 1952. dostavila Uprava za socijalno staranje Savjeta za narodno zdravlje i socijalnu politiku NRH, može se zaključiti da je pravilnik predviđao dodjelu tri vrste primanja: stalne novčane pomoći, počasne mirovine i narodnog priznanja. Stalna pomoć davala se osobama „nesposobnim za rad i privređivanje, koje su neopskrbljene ili nedovoljno opskrbljene“. Počasne mirovine mogle su se dodijeliti osobama koje ne ispunjavaju uvjete za priznavanje prava na punu mirovinu prema propisima o socijalnom osiguranju, odnosno na bilo kakvu mirovinu ili invalidninu iz socijalnog osiguranja.[1303]

Na sjednici 19. veljače 1953., Odbor je odlučio sve do tada dodijeljene stalne izvanredne mjesečne pomoći podijeliti u pet grupa, kako bi se pojedinačne slučajeve moglo međusobno uspoređivati i pravilno odrediti visinu naknade. Tih pet skupina bile su: 1. istaknuti socijalistički borci i njihove obitelji; 2. građanski političari i njihove obitelji; 3. umjetnici, kulturni i znanstveni radnici te njihove obitelji; 4. svećenici i 5. ostali.[1304]

To ujednačavanje prakse Odbora, bilo je povezano s novim Zakonom o socijalnom osiguranju radnika i službenika i njihovih porodica. Uslijed toga, Odbor je u prosinca 1952. započeo s revizijom donesenih odluka o novčanim pomoćima i počasnim mirovinama, a te je aktivnosti nastavio i u 1953. Dijelu korisnika one su pretvorene u počasne mirovine, dio njih ostao je u postojećim iznosima, dio je povećan, a dio ukinut.[1305]

U odlučivanju o tome Odbor se rukovodio i zaključcima donesenim zajedno s funkcionarima Sabora, predstavnicima Izvršnog vijeća Sabora, Zavoda za socijalno osiguranje i drugih tijela. Tako su sjednici Odbora 5. ožujka 1953. prisustvovali predsjednik Sabora Zlatan Sremec, tajnik Sabora Stjepan Debeljak, članovi Izvršnog vijeća Sabora Anka Berus i Marijan Cvetković, te direktor Zavoda za socijalno osiguranje Stipe Ugarković. Zaključeno je sljedeće. U svim slučajevima gdje Sabor odluči da se osobi dodijeli stalna pomoć, isplaćivat će je Uprava za socijalno staranje Savjeta za narodno zdravlje i socijalnu politiku iz proračunskih sredstava. U slučajevima kada Sabor osobi prizna pravo na mirovinu, provođenje takve odluke preuzet će Zavod za socijalno osiguranje, s time da mu se iz proračunskih sredstava doznačuje svota za pokriće tih izdataka.

Zavod za socijalno osiguranje obvezao se u kratku vremenu pregledati sve dotadašnje odluke o dodjeli stalnih izvanrednih mjesečnih pomoći, te podnijeti izvještaj o tome koji se slučajevi mogu riješiti prema Zakonu o socijalnom osiguranju radnika i službenika i njihovih

[1303] Isto. 5.6.7.2. Zapisnici sjednica Odbora za molbe i žalbe. Zapisnik 13. sjednice, 9. prosinca 1952., kut. 15.
[1304] Isto. Zapisnik 16. sjednice, 19. veljače 1953., kut. 15.
[1305] Isto. Zapisnik 14. sjednice, 10. prosinca 1952.; zapisnik 16. sjednice, 19. veljače 1953.; zapisnik 18. sjednice, 6. ožujka 1953.; zapisnik 19. sjednice, 11. ožujka 1953.; zapisnik 21. sjednice, 27. lipnja 1953., kut. 15.

porodica.[1306] Na osnovu izvještaja pomoćnika predsjednika Savjeta za prosvjetu, nauku i kulturu, Josipa Lukatele, Odbor je pozvao djelatnike u kulturi koji su primali stalnu mjesečnu pomoć po odluci Sabora, da tom Savjetu podnesu zahtjev radi priznanja staža za umjetnički rad i prava na mirovinu. Do reguliranja njihovih mirovina, i dalje bi im se isplaćivala pomoć prema ranijim odlukama Sabora. Odbor je također odlučio predložiti Saboru da se primanje stalne izvanredne mjesečne pomoći koja je već dodijeljena ili će biti dodijeljena katoličkim svećenicima, vremenski ograniči do reguliranja njihove mirovine po tom zakonu, a na temelju ugovora između tijela socijalnoga osiguranja i Udruženja katoličkih svećenika.[1307] Određenom broju osoba kojima je priznato pravo na mirovinu, sredinom 1953. obustavljena je daljnja isplata stalne izvanredne mjesečne pomoći.

U radu Odbora i drugih tijela pojavljivale su se nejasnoće o pravima korisnika novčanih pomoći prema odluci Sabora na druge oblike socijalnih potpora, konkretno na naknade za prehrambene bonove, dječji dodatak i industrijske bonove. Bile su vezane uz provedbu Uputstva za primjenu Uredbe o dodacima na djecu, objavljenog u *Službenom listu FNRJ* 26. listopada 1951. Njime je utvrđeno da se korisnicima mirovina koji imaju pravo na dječji dodatak smatraju i korisnici pomoći određenih umjesto mirovina od strane Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ i prezidijuma skupština drugih jugoslavenskih republika. Formalno, zbog te odredbe, korisnicima kojima je pomoć dodijelio Sabor ili skupština koje druge jugoslavenske republike, ne bi pripadalo pravo na takav dodatak, iako je bila riječ o istoj vrsti pomoći. Ta razlika proizlazila je iz toga što su Narodna skupština FNRJ i druge republičke skupštine posebnim zakonom ovlastile svoje prezidijume da rješavaju predstavke koje su im upućene, dok Sabor to nije učinio. Na osnovu toga, Odbor za molbe i žalbe zatražio je da se pomoći koje dodjeljuje Sabor tretiraju na isti način kao i pomoći koje dodjeljuju savezni prezidijum, te prezidijumi skupština u drugim republikama. Prema mišljenju saveznog Savjeta za narodno zdravlje i socijalnu politiku Vlade FNRJ, korisnici stalne izvanredne mjesečne pomoći mogli su podnositi zahtjeve i ostvariti pravo na dječji dodatak, naknadu za prehrambene bonove te industrijske bonove.[1308]

Na opisani način, uz već spomenuti Zakon o dodjeljivanju stalne izvanredne mjesečne pomoći G. Hećimoviću, N. Miliću i A. Kurelić, Sabor je u sazivu 1947. – 1950., na prijedlog Odbora za molbe i žalbe donio više odluka kojima je stalnu ili jednokratnu novčanu pomoć

[1306] Isto. Zapisnik 17. sjednice, 5. ožujka 1953., kut. 15.
[1307] Isto. Zapisnik 18. sjednice, 6. ožujka 1953., kut. 15.
[1308] Isto. Zapisnik 8. sjednice, 30. siječnja 1952.; Zapisnik 9. sjednice, 12. travnja 1952.; Zapisnik 11. sjednice, 12. srpnja 1952., kut. 15.

dobilo oko četrdeset osoba. Stavio je izvan snage i jednu od ranijih odluka Prezidijuma Sabora, s obzirom da je osoba kojoj je pomoć dodijeljena, odlučila zadržati stalnu mjesečnu pomoć koju joj je u većem iznosu istovremeno dodijelio GNO u Zagrebu.

U sazivu 1950. – 1953., takvu je pomoć odlukama Sabora dobilo još oko trideset osoba. Izvan snage stavljena je jedna ranija odluka Sabora, budući je osoba kojoj je pomoć dodijeljena stekla mirovinu kao ratni vojni invalid. Među odlukama toga saziva, bila je i ona o narodnom priznanju saborskom zastupniku Ivanu Granđi, „za njegovu dugogodišnju političku, zadružnu i kulturno-prosvjetnu djelatnost“, na osnovu koje mu se doživotno isplaćivao mjesečni iznos od 10 000 dinara. Za isplatu tog iznosa zadužen je Savjet za narodno zdravlje i socijalnu politiku Vlade NRH, a u postupku revizije vrsta i iznosa dodijeljenih pomoći Odbor za molbe i žalbe potvrdio ga je na sjednici 10. prosinca 1952. Sve odluke Sabora o tome, pregledno su navedene u tabeli u nastavku.

Tabela 38: Odluke Sabora o stalnim i jednokratnim novčanim pomoćima, 1947. – 1953.

Naziv odluke (zasjedanje, sjednica, datum sjednice)
Saziv 1947. – 1950.
1. Odluka o stavljanju van snage Odluke Prezidijuma Narodnog sabora Hrvatske broj 697/46 od 26. rujna 1946. (Prvo izvanredno zasjedanje, 2. sjednica, 10. ožujka 1947.)
2. Odluka o dodjeljivanju stalne mjesečne pomoći Borjan Jovi, Puškarić Magdi, Crnčić ud. Antici, Biankini ud. Zlati, Marinković ud. Milki i Končar Staki (Prvo redovno zasjedanje, 6. sjednica, 26. lipnja 1947.)
3. Odluka o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći Predavec ud. Ludmili i Trinajstić ud. Anki (Drugo redovno zasjedanje, 3. sjednica, 9. prosinca 1947.)
4. Odluka o dodjeljivanju izvanredne jednokratne novčane pomoći Benceković Ivanu i Gračanin Katici (Drugo redovno zasjedanje, 3. sjednica, 9. prosinca 1947.)
5. Odluka o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći Kosanović Marici, Fabijanić Ivanu, Laginja Stani, Laginja Mari, Fabjanić Andrijani-Avelini, Poščić dr. Ivanu, Macura Milanu, Rački Mirku i Isabegović Faniki (Treće redovno zasjedanje, 4. sjednica, 19. svibnja 1948.)
6. Odluka o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći Baučić ing. Franji i Jokić Smiljani i dr. (Četvrto redovno zasjedanje, 2. sjednica, 17. prosinca 1948.)
7. Odluka o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći Borjan Milici, Nikolić Mihovilu, Kosak Dragutinu, Nemet-Brun Katarini i Veri, Paitoni Dori, Herman Oskaru, Šafran Rajku i Dubravki, Mutak ud. Katarini, Jandrić ud. Kati, Marinković Mandi, Končar Soki, Miklaužić ud. Faniki i Govorušić Kati (Šesto redovno zasjedanje, 2. sjednica, 15. listopada 1949.)
8. Odluka o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći Nazor Irmi (Šesto redovno zasjedanje, 2. sjednica, 15. listopada 1949.)
9. Odluka o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći Žaja Anki, Morđin Kati, Vidaković Mariji, Cvetković Mati i Kati, Perić Milki, Maričević Petru, te o povišenju izvanredne stalne mjesečne pomoći Milić Nikoli (Sedmo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 17. svibnja 1950.)
10. Odluka o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći Stojanović Josipu (Osmo redovno zasjedanje, 1. sjednica, 11. rujna 1950.)
Saziv 1950. – 1953.
11. Odluka o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći Adamić Jalži, dr. Sertić Vladimiru, Milić Nikoli, Neđeral Justini i Maričević Milici, Stani, Marici i Niki, te o povišenju Đaković Mandi (Prvo izvanredno zasjedanje, 4. sjednica, 16. siječnja 1951.)
12. Odluka o stavljanju izvan snage Odluke o dodjeljivanju izvanredne stalne mjesečne pomoći Stojanović Josipu (Prvo izvanredno zasjedanje, 4. sjednica, 16. siječnja 1951.)
13. Odluka o dodjeljivanju stalne izvanredne mjesečne pomoći Kundić Anastaziji, Kerdić Ivanu, Frankić Irini,

Naziv odluke (zasjedanje, sjednica, datum sjednice)
Bukovac Katarini, Ujdurović Jovanki, Lenče Janošu i Vujčić Miji te o povišenju izvanredne stalne mjesečne pomoći Herman Oskaru i Rački Mirku (Drugo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 27. travnja 1951.)
14. Odluka o dodjeljivanju stalne izvanredne mjesečne pomoći Balenović Luciji, Čorba Rozi, Strozzi-Peičić Maji, Smoljan Mariji i Sedmak Mariji (Treće redovno zasjedanje, 3. sjednica, 27. studenoga 1951.)
15. Odluka o narodnom priznanju Granđa Ivanu (Treće redovno zasjedanje, 3. sjednica, 27. studenoga 1951.)
16. Odluka o dodjeli stalne izvanredne mjesečne pomoći Baković Irmi i Šnajder Milevi (Drugo izvanredno zasjedanje, 2. sjednica, 15. travnja 1952.)
17. Odluka o dodjeljivanju stalne izvanredne mjesečne pomoći Plančić Antoniji, Gecan Vilku, Varlaj Vladimiru, Šeat Jovi, te o povišenju stalne izvanredne mjesečne pomoći Rikardu Katalinić-Jeretovu (Drugo izvanredno zasjedanje, 5. sjednica, 29. travnja 1952.)
18. Odluka o dodjeljivanju stalne izvanredne mjesečne pomoći Debeljak Alojziji, Galogaža Hermini i Majder Aleksandru (Treće izvanredno zasjedanje, 3. sjednica, 15. srpnja 1952.)

Dio predstavki upućen je i drugim saborskim odborima. Jedan od njih bio je Anketni odbor za ispitivanje otkupnog sistema u NRH ustrojen 17. svibnja 1950. Trebao je ispitati propise o otkupu poljoprivrednih proizvoda, funkcioniranju otkupnog sustava, utjecaju dotadašnjeg otkupnog sustava na poljoprivrednu proizvodnju, sustav trgovine po vezanim cijenama, te organizaciju i poslovanje otkupnih tijela. U urudžbenom zapisniku odbora su za razdoblje od 25. svibnja do 25. studenoga te godine, evidentirana 32 akta. Među njima je i desetak molbi građana na rješenja mjesnih odbora o količini („razrezu“) poljoprivrednih proizvoda za obvezni otkup (žitarice, šećerna repa, suncokret, grahorice, krumpir, mlijeko), te žalbi na kazne zbog neizvršenja isporuke proizvoda u obveznom otkupu, s molbom za njihovo poništenje (novčane kazne, kazne pritvora). Većina predmeta evidentiranih u urudžbenom nije sačuvana, tako da nije moguće konkretnije utvrditi na koji je način po njima postupio.[1309] Iz rada tog odbora u drugome sazivu, sačuvani su samo izvještaj o njegovu konstituiranju od 4. prosinca 1950., te obavijest o tome Narodnoj skupštini FNRJ.[1310]

U zapisniku četvrte sjednice Zakonodavnog odbora drugoga saziva, održane 22. studenoga 1951., zabilježeno je da je predsjednik Sabora, Odboru dostavio predstavke građana i organizacija o zakonima koje bi u dogledno vrijeme Sabor trebao donijeti. Rasprava o tome uvrštena je na dnevni red te sjednice, te je zaključeno da ih se proslijedi Savjetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. U zapisniku nije zabilježeno od koga su predstavke podnesene i na što su se odnosile. No, iz zapisnika kasnijih sjednica, te predstavki odloženih uz Zakon o podjeli NRH na kotare, gradove i općine od 15. travnja 1952. (sve imaju otisnut urudžbeni pečat Zakonodavnog odbora), sa velikom vjerojatnošću može se tvrditi da su se odnosile upravo na taj zakon. Na sjednici odbora 14. srpnja 1952., predsjednik je izvijestio kako je predsjednika Sabora i njega posjetila delegacija gradske

[1309] Isto. 4.7.7. Anketni odbor za ispitivanje otkupnog sistema u Narodnoj Republici Hrvatskoj, knj. 74, kut. 10.
[1310] Isto. 5.4.8. Izvještaji Anketnog odbora za ispitivanje otkupnog sistema u NRH, kut. 15.

općine Slavonska Požega, te tražila da se uvrsti u red gradskih općina s posebnim pravima u smislu odredbi Zakona o narodnim odborima gradova i gradskih općina. S obzirom na taj i druge zahtjeve Saboru i Vladi za reviziju statusa pojedinih gradskih općina, zaključeno je da to pitanje treba rješavati sustavno, te se nije rješavalo niti o konkretnom zahtjevu.[1311] O molbama pojedinih sela i naselja za pripojenje drugim općinama, raspravljalo se i na zajedničkim sjednicama Odbora za zakonodavstvo i Odbora za narodnu vlast.[1312]

Zaprimljeno je tridesetak predstavki kotarskih, gradskih i mjesnih narodnih odbora, stanovnika pojedinih sela, mjesnih organizacija Narodne fronte, te zborova birača, kojima se najčešće tražilo izdvajanje iz jedne i pripajanje drugoj općini. Dio njih odnosio se na formiranje mjesnih narodnih odbora i općina, određivanje njihova sjedišta, te status gradskih općina. U vezi toga, u Sabor su dolazile i nenajavljene delegacije. Dana 10. travnja 1952., došla je osmeročlana delegacija iz sela Poznanovec, kotar Zlatar, sa zahtjevom da se to selo u novoj reorganizaciji priključi općini Maće, a ne Bedekovčina. Treba spomenuti i brzojav kotarskog komiteta Imotski, također iz travnja te godine, u kojem se upozorava Sabor da će pojedinci pokušati utjecati na promjene općinskih centara na tom području. Sabor je u tom brzojavu pozvan da takve zahtjeve i pokušaje odbaci kao neopravdane.[1313]

Ukratko, zaključujem kako je obraćanje građana Saboru bilo primarno motivirano zaštitom njihovih osobnih prava, posebno socijalnih. U tom kontekstu treba promatrati i niz predstavki u vezi s teritorijalnom organizacijom (podjelom na kotare, gradove i općine) jer smatram da su i one bile motivirane prednostima koje su, poznavajući lokalne prilike, podnositelji prepoznavali u administrativnoj pripadnosti jednoj u odnosu na drugu teritorijalnu jedinicu. To bitnije ne mijenja niti praksa davanja ustavnih tekstova na javnu raspravu. U kontekstu ideja o „narodnoj vlasti“ i „naprednoj demokraciji“, te su javne rasprave deklarirane kao „savjetodavni referendumi“, rezultat kojih su propisi koji odgovaraju „željama“ naroda.[1314] Za takve se je rasprave navodilo da trebaju biti „istinske, opće i svenarodne“, te da u njima trebaju sudjelovati „ne samo intelektualac, radnik i gradjanin po

[1311] Isto. 5.6.2.2. Zapisnici sjednica Zakonodavnog odbora 1950. – 1953., kut. 15.
[1312] Isto. 5.6.2.3. Zajedničke sjednice Zakonodavnog odbora i Odbora za narodnu vlast. Zapisnik 10. sjednice, 27. siječnja 1953., kut. 15.
[1313] Isto. 5.1.1. Zakoni 1950. – 1953. Zakon o podjeli NRH na kotare gradove i općine, kut. 11.; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o podjeli NRH na kotare gradove i općine, kut. 12.
[1314] Isto. 18.2. Zakonodavstvo. Članak Jovana Stefanovića „Općenarodna diskusija o nacrtu Ustava“, *Narodni list*, 28. prosinca 1946., kut. 1816.

varošima, nego muškarci i žene u najudaljenijim seocima naše države".[1315] Na poticaj masovnih organizacija održavali su se javni sastanci sa kojih su često slana pisma s deklarativnim odobravanjem rada Sabora. Prijedlozi za izmjene pojedinačnih odredbi, dio kojih je i usvojen, nisu utjecali na temeljna načela tih akata. U tom smislu ne može se govoriti o stvarnom utjecaju građana na donošenje političkih odluka, kao što se to podrazumijeva u suvremenoj demokraciji.[1316]

4.8.2. Propaganda i primjena novog revolucionarnog zakonodavstva

Jedno od glavnih područja djelovanja agitpropa u poratnim godinama bila je propaganda novog zakonodavstva. Pored toga, u središtu su njegovih aktivnosti bili kampanja za otkup viškova žita, akcija za suzbijanje nepismenosti, organizacija rada u novinama te kampanja protiv dijelova klera Katoličke crkve.[1317] U toj propagandi zakonodavstva sudjelovala su i državna upravna tijela na saveznoj i republičkoj razini. Sredinom 1946., upute o tome savezni je Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ poslao je Predsjedništvu Vlade NRH, naglasivši da se sa stvaranjem novoga zakonodavstva, „nameće zadaća da sa istim budu upoznati ne samo rukovodioci, pravni referenti i drugi službenici u krugu svoje nadležnosti, nego da sa tim zakonima budu upoznate i široke narodne mase. Da bi se to postiglo potrebno je izvršiti organizaciju propagande, da bi se naši zakoni što više popularizirali".

Na području Hrvatske trebalo je što je više moguće proširiti savezne zakone, tiskane u posebnim, malim izdanjima *Službenog lista FNRJ*. Osim preko prodajnih mjesta *Službenog lista*, trebali su se distribuirati putem knjižara, a tamo gdje one nisu postojale, preko narodnih odbora i sindikalnih podružnica. U knjižnicama su se morali izložiti na vidljivo mjesto kako bi „i široke narodne mase znale koji su zakoni već doneseni i otštampani". O tome su se redovito morali objavljivati članci s komentarima zakona. Propaganda se tražila i putem predavanja na učilištima, na način da se u raspored predavanja barem dva puta mjesečno uvede i predavanje iz područja novog zakonodavstva, a posebno organizacijskog. Takva predavanja trebalo je održavati i po sindikalnim podružnicama i drugim masovnim

[1315] Isto. Članak „Svaki gradjanin Republike Jugoslavije ima pravo i dužnost reći svoje mišljenje o nacrtu Ustava. Smisao i značenja nacrta Ustava i razlozi iznošenja na svenarodnu javnu raspravu", *Vjesnik*, 5. prosinca 1945., kut. 1816.
[1316] Opširnije: „Javno mišljenje", u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*.
[1317] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 162.

organizacijama, te „ih izneti na jedan popularan i pregledan način“. Ugledni pravnici trebali su jednom tjedno održavati predavanja u večernjim radijskim emisijama.

Na kraju tih uputa koje je potpisao sekretar Komiteta Jovan Đorđević, zaključeno je da „samo na takav način naše novo zakonodavstvo, koje je izraz i ogledalo naše stvarnosti, može biti moćno oružje u rukama narodnih masa za izgradnju lepšeg i srećnijeg života“.[1318] Od upravnih tijela, te aktivnosti u Hrvatskoj je provodio najprije Komitet, a kasnije Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, kojima je u aktima o osnivanju, popularizacija pravnih propisa bila navedena kao jedna od osnovnih zadaća.[1319] U te su aktivnosti bile uključene i masovne organizacije, posebno Komisija za agitaciju i propagandu Glavnog odbora Narodne fronte Hrvatske, koja je izlaganja sa pojedinih zasjedanja predstavničkih tijela objavljivala u obliku posebnih brošura, čija je cijena bila nekoliko dinara.[1320]

Na popularizaciji zakonodavstva i novog društvenog uređenja općenito, radilo se i na druge načine. Organizirana je „izložba o postanku, razvitku i djelatnosti narodnih odbora u FNRJ“. U svibnju 1950. bila je postavljena u Beogradu (u velikom domu Mjesnog sindikalnog vijeća na Karaburmi), a u razdoblju od 18. ožujka do 1. travnja 1951. na Zagrebačkom velesajmu. U oba navrata, osmišljen je niz mjera koje su trebale potaknuti što veći odaziv. Primjerice, za odlazak na izložbu u Beograd, mogli su se koristiti specijalni vlakovi Putnika koji su svakodnevno vozili iz Zagreba za Beograd. Posjetiteljima se odobravao popust od 50% na troškove prijevoza u oba smjera. Grupe od 5 do 29 posjetitelja imale su uz sindikalnu objavu popust od 67%, a grupe od 30 i više posjetitelja popust od 75%. Za svaki dan u vlaku je bilo osigurano 180 mjesta.[1321] Dan prije otvorenja izložbe u Zagrebu, 17. ožujka 1951., Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH poslao je okružnicu svim oblasnim, kotarskim i gradskim narodnim odborima, pozivajući ih na agitaciju kako bi svi oni koji će službeno biti u Zagrebu, a posebno odbornici i službenici, posjetili i tu izložbu. Zatraženo je da se organiziraju i skupne posjete izložbi, koristeći pritom razne oblike popusta koje za organizirane skupine daje željeznica.[1322] Prema izvještaju koji je republički Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH poslao Direkciji za

[1318] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis Predsjedništva Vlade NRH br. 6439/1946., mapa 34.
[1319] Isto. Uredba o osnivanju Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, broj 3516 od 11. veljače 1949., mapa 49.
[1320] Primjerice, 1951. objavljena je brošura *Drugo redovno zasjedanje Narodne skupštine FNRJ (od 27. do 29.XII.1950.)*, po cijeni od 5 dinara.; HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj, kut. 1820.
[1321] HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Spis 1331/1950., mapa 55.
[1322] Isto. Spis 51/1951., mapa 56.

informacije pri Vladi FNRJ, izložbu je u Zagrebu razgledalo 46 139 posjetitelja. Pritom je naglašeno kako je izložba imala „političko odgojni karakter“, te je „služila širem upoznavanju naše neposredne prošlosti, ogromnih žrtava i napora, koje su naši narodi uložili za svoje oslobodjenje i izgradnju boljeg života“.[1323]

Kakva je bila primjena novog zakonodavstva, odnosno njegov utjecaj na društvene odnose u Hrvatskoj? U pokušaju odgovora na to pitanje polazim od određenja zakonodavne djelatnosti kao one koja „uključuje kreiranje apstraktnih i imperativnih propisa, općih pravila koja unaprijed reguliraju neki društveni odnos i koja su primjenjiva na sve unaprijed nepoznate subjekte koji se mogu zateći u dotičnom društvenom odnosu“.[1324]

Zakonodavna djelatnost započeta s radom AVNOJ-a i ZAVNOH-a i predstavničkih tijela prije donošenja ustava, a nastavljena u radu Narodne skupštine FNRJ i Sabora po donošenju ustava, bila je dio revolucionarnog procesa kojim su se u prvim poratnim godinama u bitnome mijenjali raniji društveni odnosi. U tom revolucionarnom procesu ukinut je raniji pravni poredak te se je postepeno oblikovao novi, s težnjom komunističke vlasti da novonastale društvene odnose regulira vlastitim propisima.[1325] Pritom su se u zakonima i drugim propisima odražavali politika i klasna ideologija vladajuće komunističke partije. Među osnovnim ciljevima njihova donošenja bili su „narodno prosvjećivanje“ i zaštita „tekovina narodno-oslobodilačke borbe“.

Podnoseći na sjednici Sabora 17. prosinca 1948. izvještaj Zakonodavnog odbora o prijedlogu zakona o nadležnosti mjesnih narodnih odbora za propisivanje administrativnih kazni, revolucionarni karakter zakona, Miloš Žanko objasnio je na sljedeći način:

> Već od II. zasjedanja AVNOJ-a naši su narodi, zahvaljujući narodnoj revoluciji koju su provodili, počeli da izgrađuju ne samo svoj društveni poredak već i novi pravni poredak, novu ustavnost i zakonitost, kao izraz tog novog, revolucionarnim putem stvorenog poretka, radi zaštite tog društvenog poretka i radi daljeg razvoja revolucionarnih tekovina. (...) Tim zakonima zajedničko je to da štite naš društveni poredak u interesu radnog naroda i izgradnje socijalizma i što su odlučno usmjereni protiv neprijatelja narodne vlasti u interesu radnog naroda i izgradnje socijalizma. Takvi su naši zakoni, takav je njihov duh i svrha.[1326]

[1323] Isto. Spis 1047/1951., mapa 18. O prikupljanju u Hrvatskoj materijala za tu izložbu vidjeti opširnije: HR-HDA-317. Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti pri Predsjedništvu Vlade NRH, kut. 1-5.
[1324] Sanja BARIĆ, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, 62.
[1325] Hodimir SIROTKOVIĆ, „Propisi ZAVNOH-a o organizaciji narodne vlasti u prvoj godini njegova djelovanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 17/1967., br. 3-4, 380.
[1326] *Četvrto redovno zasjedanje Sabora NRH (16. – 17. prosinca 1948.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951., 13.

Slično tome, komentirao je i zastupnik Stevo Vujaković:

> U našoj socijalističkoj Jugoslaviji svi zakoni i propisi donose se u interesu čitavog radnog naroda, a upereni su protiv onih koji bi štetili i kočili izvršivanje općenarodnih zadataka u ostvarenju boljeg i sretnijeg života našeg radnog naroda. U izvršavanju općih zadataka, koji danas stoje pred svima nama, naši su narodni u praksi dokazali da žele i da hoće učestvovati u izvršavanju postavljenih zadataka u izgradnji socijalizma.[1327]

Kao osnovni objekt pravne zaštite postavljeni su država i novi socijalistički društveni odnosi, a ne prava građana (npr. vlasništvo, politička i osobna prava), što je bilo izrazito vidljivo u sudskoj praksi toga vremena.[1328] Zbog toga su „prava građana", široko definirana i zajamčena u posebnom poglavlju Ustava NRH iz 1947. (peto poglavlje, čl. 22-44), u praksi bila deklarativna, posebno u prvim poratnim godinama.[1329]

Državno vlasništvo, državna kontrola nad privredom i državno planiranje, postavljeni su kao osnovni temelji društveno-ekonomskog uređenja (čl. 14 – 20 Ustava FNRJ iz 1946.; čl. 15 – 21 Ustava NRH iz 1947.). Jedna od prvih političko-socijalnih mjera, koja je ujedno izražavala početak socijalističke transformacije društva, bila je nacionalizacija sredstava za proizvodnju, odnosno ukidanje privatnoga vlasništva kao temelja kapitalizma.[1330] Provedena je na osnovu Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća od 5. prosinca 1946., te zakona o njegovim izmjenama i dopunama od 29. travnja 1948. U vlasništvo države prešla su sva privatna poduzeća općedržavnog i republičkog interesa u gotovo svim granama privrede. Nacionalizacija je obuhvaćala svu pokretnu i nepokretnu imovinu, sva imovinska prava koja su pripadala poduzeću (patente, licence, dozvole za rad, rudarska prava, uzorke, žigove, modele i dr.).[1331] Privatni sektor u Jugoslaviji i Hrvatskoj tako je gotovo potpuno likvidiran, osim poljoprivrednih obradivih površina i stoke, koje su najvećim dijelom ostali u privatnom vlasništvu. U privatnom su vlasništvu ostale i obrtničke radnje, sitna obrtnička poduzeća, te u manjem broju ugostiteljske radnje. No, kako objašnjava Radelić, privatni obrtnički sektor bio je uključen u sustav planskog gospodarstva, pod nadzorom države i s ograničenom mogućnošću zapošljavanja radnika.[1332]

[1327] Isto, 23.
[1328] Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 36.
[1329] Opširnije: Josip MIHALJEVIĆ, „Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946.-1974.", 25.-51.
[1330] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 211.
[1331] Tomislav ANIĆ, „Normativni okvir podržavljenja imovine u Hrvatskoj/Jugoslaviji 1944.-1946.", *Časopis za suvremenu povijest*, 39/2007., br. 1, 58.; Usp. i: Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945. – 1991.: od zajedništva do razlaza*, 177.-187.
[1332] Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945. – 1991.: od zajedništva do razlaza*, 185.

Na ideološkim osnovama i prema načelu „zemlja pripada onima koji je obrađuju“, Zakonom o agrarnoj reformi i kolonizaciji provedena je podjela zemlje, koja je pogodovala samo siromašnom seljaštvu.[1333] Polazeći od ideološke dogme o bogatom seljaštvu (kulacima) kao predstavnicima starog, kapitalističkog sustava, partija se u procesu „socijalističkog preobražaja sela“ oslanjala na sitno i srednje seljaštvo, koristeći za promjenu odnosa na selu najprije opće zemljoradničko zadrugarstvo, a zatim kolektivizaciju.[1334] Imućniji seljaci nakon toga su bili i jako opterećeni obvezama prema državi kroz progresivno oporezivanje i obvezni otkup.[1335] Obvezni otkup postao je karakterističan oblik nabave hrane i sirovina sa sela u prvim poratnim godinama. Bio je mjera izrazito administrativnih obilježja koja se ogledala u njegovoj obaveznosti, unaprijed utvrđenim količinama, maksimalnim otkupnim cijenama, te kaznenim odredbama za neizvršioce takve obveze.[1336]

Kao osnovni zadaci u Petogodišnjem privrednom planu NRH 1947. – 1951., u okvirima saveznog plana, postavljeni su obnova postradalih krajeva, industrijalizacija i elektrifikacija, te povećanje poljoprivredne produkcije.[1337] Za njihovo ostvarenje pokrenuta je golema mobilizacija rada i sredstava.[1338] Obrazlažući prijedlog plana u Saboru, Vladimir Bakarić istaknuo je da prihvaćanje ostvarenja Petogodišnjeg plana kao jedne „daljnje etape u borbi za nacionalnu nezavisnost“, objašnjava „ono ogromno učešće najširih slojeva narodnih masa u ostvarivanju zadataka iz plana, a i onu ogromnu podršku što je u narodnim masama imaju naše narodne vlasti i Narodna fronta“.[1339]

U takvim okolnostima, prava građana bila su sporedna tema. To potvrđuje i Titova deklarativna kritika zapostavljanja građana, iznesena u govoru na Drugom kongresu KPH 26. studenoga 1948.:

[1333] Opširnije: Marijan MATICKA, „Organi za provođenje agrarne reforme i kolonizacije u Jugoslaviji (1945-1948)“, *Arhivski vjesnik*, 31/1987., 29.-37.; Marijan MATICKA, *Agrarna reforma i kolonizacija u Hrvatskoj od 1945. do 1948.*, Školska knjiga, Zagreb, 1990.; Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945. – 1991.: od zajedništva do razlaza*, 187.-198.; Tomislav CAR, „Agrarna reforma i oduzimanje imovine Srpskoj pravoslavnoj crkvi na području Pakračke eparhije 1945.-1948. godine“, *Časopis za suvremenu povijest*, 43/2011., br. 2, 521.-550.; Slađana JOSIPOVIĆ BATOREK, „Provedba agrarne reforme na crkvenim posjedima u Đakovačkom dekanatu 1945.-1948.“, *Scrinia Slavonica*, 12/2012., br. 1, 295.-322.; Stipan TROGRLIĆ, „Katolička crkva u Istri i agrarna reforma (1946. – 1948.) – primjer Pazinskog dekanata“, *Tabula: časopis Filozofskog fakulteta, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli*, 12/2014., 245.-255.

[1334] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 99.

[1335] Berislav JANDRIĆ, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom*, 212.

[1336] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 101. i 104.-105.

[1337] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, 352.

[1338] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 240.

[1339] *Prvo redovno zasjedanje Sabora NRH (10. travnja – 26. lipnja 1947.): stenografski zapisnici*, 93.

> Nas komuniste, razumije se, najviše interesira uspješno ostvarenje našeg plana u svim granama naše privrede, interesira nas s koliko smo postotaka izvršili naš plan, koliko smo izgradili tvornica, koliko smo kilometara izgradili Autostrade i drumova, koliko smo zasijali – jednom riječju, interesira nas ono što mi želimo da postignemo, a premalo vodimo računa o ljudima koji učestvuju u tim velikim naporima i u toj izgradnji, o ljudima kao ljudima, sa svim njihovim slabostima. To jest, ne interesira nas uvijek njihov lični život, kako oni žive, kako rade i kako će se to odraziti na njih same i na njihovu bližu okolinu.[1340]

Nadalje, unatoč deklariranim načelima zakonitosti (čl. 124 Ustava FNRJ iz 1946.; čl. 116 Ustava NRH iz 1947.), zaštite prava pred sudom te poštenog sudskog postupka (čl. 28 Ustava FNRJ iz 1946.; čl. 29 Ustava NRH iz 1947.), iz izvještaja pravosudnih tijela vidljivo je da u prvim poratnim godinama nije postojala odgovarajuća pravna sigurnost. Pravna nesigurnost bila je posljedica strogo kontroliranog sudstva podređenog partijskoj ideološkoj liniji (davanje prednosti klasnim kriterijima pred zakonom), te nedostatka pravnih normi na pojedinim područjima društvenoga života. To ću ilustrirati s nekoliko primjera.

U izvještaju Ministarstva pravosuđa NRH o radu sudova od 18. ožujka 1946., istaknuta je „bespomoćnost sudaca obrazovanih u staroj pravnoj školi, nesigurnost pri donošenju odluka, nesnalažljivost u novim odnosima i u vršenju zadataka narodnog sudstva, te opća dezorijentacija u pitanju što je u danom slučaju pravo, posebno na područjima gdje postoje tzv. zakonodavne 'praznine'". S obzirom na veliki broj neriješenih ostavinskih predmeta gotovo kod svih sudova, iznijet je stav da bi se to pitanje „moglo rješavati u duhu narodnog shvaćanja, a u skladu s tekovinama NOB-e".[1341]

Na trećem redovnom savjetovanju sudaca s područja Hrvatske, održanom u Zagrebu 26. i 27. veljače 1947., jedna od četiri glavne teme bila je "novi zakoni, upoznavanje zakona i njihova primjena, pomanjkanje kodificiranih zakonskih propisa, stari pravni propisi".

Referat o tome podnio je Stjepan Mežnarić, načelnik Zakonodavno-pravnog odjela Ministarstva pravosuđa. O odnosu sudaca prema primjeni novoga zakonodavstva iznio je da mnogi, posebno s obzirom na odredbe zakona o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, još uvijek nemaju jasan stav i predodžbu o tome što čini novo pozitivno pravo. Ocijenio je da kod sudaca postoji „dezorijentacija u pitanju, što je u danom slučaju pravo", obrazloživši je nepoznavanjem novih društvenih odnosa, koji uz formalne zakonske odredbe čine bitan element u obavljanju sudačkoga posla:

[1340] HR-HDA-1220. CK SKH. Drugi kongres KPH 1948. Govor Josipa Broza Tita (izrezak iz novina), Inv. br. 808-10, kut. 1.

[1341] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis 3108/1946., kut. 416.

> Naš sudački kadar ne raspolaže sa takovom dubinom pogleda u narodni život, koja bi mu omogućila slobodnije kretanje po domeni prava; koja bi mu ukazala ispravnu metodu u iznalaženju prava; koja bi ga dovela do spoznaje, da nije pravo samo ono /a ni uvijek u odnosu na pojedini slučaj/ što stoji u zakonu; da je pravo – čitav sadržaj u narodu živog reda i shvaćanja, te da zakon u narodnoj državi nije više odvojen od naroda, postavljen iz vana, nego je on ponovno umetnut u skupnost svih njegovih životnih izražaja. Pomanjkanje takovog shvaćanja u naših sudaca dovelo je, sasvim naravno do njihove paraliziranosti, koja se drastično očitovala u času, kad su zakoni stare Jugoslavije prestali biti za nas obvezatna norma.

Dalje u referatu, Mežnarić je podvukao nerazumijevanje i pogrešan odnos sudaca prema „staroj sudskoj praksi“, istaknuvši kako se „nikad ne smiju primjenjivati propisi stare Jugoslavije, nego samo pravna pravila“. To je značilo da su se u sudskoj praksi mogle primjenjivati pojedinačne odredbe, odnosno načela iz takvih propisa, ukoliko su u skladu sa novim pravnim poretkom, odnosno novim društvenim i ekonomskim uređenjem. Takvo nerazumijevanje obrazložio je sljedećim razlozima:

> Sve te griješke naših sudova baziraju se na neshvaćanju suštinskih promjena, koje su nastale u našoj novoj državi, koja, u odnosu na staru Jugoslaviju predstavlja državu novog tipa, i u kojoj pravni sistem kao nadogradnja ne može ostati isti, kao što je bio u staroj Jugoslaviji.

Na tragu toga bilo je i izlaganje Otona Radana, suca Vrhovnog suda NRH, koji je ocijenio kako je u radu sudova i gotovo kod svih presuda vidljiva „bezidejnost i bezprincipijelnost (...) u vezi sa odgojnom funkcijom koja je našim sudovima stavljena u dužnost“. Posljedica toga je, obrazložio je dalje, da mnogi osuđenici i dalje ostaju uvjereni da nisu krivi, te da se primjerice, suradnicima okupatora nije uspjelo ukazati na „klasnu pozadinu njihovih djela“. Uzrok tome vidio je u pomanjkanju „idejno-političkog odgoja“ i „ideološke izgradnje“:

> Temelji našeg političkog života počivaju na naprednoj nauci marksizma-lenjinizma i poznavanje tih temelja neophodno je potrebno, pa se bez toga ne može pravilno suditi. (…) Nedostatak u bezidejnosti naših judikata znak je pomanjkanja ideološke izgradnje i stoga se ova postavlja kao čvorni problem.[1342]

Govoreći o radu sudstva na šestom redovnom zasjedanju Narodne skupštine FNRJ u prosincu 1952., ministar pravosuđa Frane Frol govorio je kako se „u sudskim odlukama, u

[1342] Isto. Spis 3557/1947., kut. 417.

njihovom obrazloženju mora ogledati naša stvarnost, naš socijalistički pogled na život i svijet, u njih se moraju unositi elementi našeg novog socijalističkog prava, one moraju postati snažan faktor za odgoj naših ljudi, za razvijanje socijalističke svijesti naših ljudi".[1343]

Pravni diskontinuitet, odnosno nedostatak novih pravnih propisa nakon što su dotadašnji proglašeni kao nevažeći, bio je vidljiv na raznim područjima svakodnevnoga života. Kao primjere, navest ću neregulirani postupak posvojenja te rješavanja ostavina. U mjesečnom izvještaju za ožujak 1946., poslanom Ministarstvu pravosuđa FNRJ i Predsjedništvu Vlade NRH, Ministarstvo pravosuđa NRH izvjestilo je kako je u vrijeme okupacije, po tada važećim propisima realiziran znatan broj posvojenja, posebno djece žrtava fašističkog terora. S obzirom da su ti propisi ukinuti Odlukom AVNOJ-a od 3. veljače 1945., Ministarstvo socijalne politike NRH upozorilo je na potrebu hitnog donošenja zakonskih propisa o tome, „da bi se stvarno i pravno stanje dovelo u sklad u onim slučajevima, gdje su stvarni odnosi između djece i adoptanata i nakon okupacije ostali netaknuti". Pritom, kako se navodi u izvještaju, Ministarstvo pravosuđa ispravnim smatra shvaćanje da su sva ranija posvojenja za vrijeme okupacije nevaljana i da treba požuriti sa uređivanjem tog stanja.[1344]

Teškoće koje su bile prisutne oko rješavanja ostavina ilustrira prepiska između Ministarstva pravosuđa NRH i Vrhovnog suda NRH iz travnja 1947. Ministarstvo je upozoravalo na potrebu donošenja uputstva za vođenje ostavinskih postupaka, jer je u nedostatku propisa o nasljednom pravu, kod sudova vladala „velika neizvjesnost i nesigurnost u pogledu rješavanja tih predmeta". Sudovi su se služili načelima iz bivšeg Zakona o sudskom vanparničnom postupku od 24. srpnja 1934., koji je odlukom AVNOJ-a također izgubio pravnu valjanost. U radu na takvim predmetima, kao „tehničko pomagalo" koristili su i sudski poslovnik iz 1932. Rezultat toga bio je stalni porast neriješenih ostavinskih predmeta. No, osim toga, među razlozima velikih zaostataka kotarskih sudova u tim predmetima navedeni su velika smrtnost u ratu; usmjerenost sudova u prvim poratnim godinama na „druge važnije zadatke", te premalen broj stručnih kadrova.[1345]

Odsustvo pravne sigurnosti u poratnom razdoblju vidljivo je iz partijske i državne kritike rada pravosuđa, koja je otvorenije započela na Četvrtom plenumu CK KPJ 3. lipnja

---

[1343] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.3. Državni ustroj. Članak „Rad Narodne skupštine FNRJ. Govor ministra pravosuđa Frane Frola. Sudovi treba da budu bedem naše demokracije, zakonitosti, slobode i prava građana", *Narodni list*, 28. prosinca 1952., kut. 1820.

[1344] HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Spis 4200/1946., kut. 416.

[1345] HR-HDA-1596. Vrhovni sud NRH. 1.3.3. Mišljenja i prijedlozi u stvarima zakonodavstva. Spis Su 1494/47., kut. 31.

1951. Ministar unutrašnjih poslova i član Politbiroa (sekretar CK KPJ) A. Ranković, tada je podnio referat *Za jačanje pravosuđa i zakonitosti* u kojem je prvi put otvoreno iznio negativne činjenice o zloupotrebi Udbe i ponašanju pravosudnih tijela.[1346] Kako zaključuje B. Petranović, ta se je kritika zasnivala na činjenici da su svi oblici samovolje suprotni započetom procesu debirokratizacije i naglašavanju uloge građanina pojedinca u upravljanju društvenim životom. Na plenumu je istaknut princip da se jačanje interesa građana za kolektivni rad u izgrađivanju nove društvene organizacije ne može odvojiti od jačanja njihove svijesti i učvršćivanja osobnih prava i sloboda. Zaštitu prava pojedinaca i sigurnosti osobe trebala je potvrditi modernizacija kaznenog zakonodavstva kroz Krivični zakonik (usvojen u ožujku, stupio na snagu u srpnju 1951.) i sudska kontrola upravnih akata.[1347]

O Rankovićevu referatu opširno je izvijestila *Borba* dan kasnije, u izdanju od 4. lipnja. Izneseno je da sudovi, kao i Udba i javni tužioci, pokazuju sklonost da običan kriminal pretvaraju u politička kaznena djela, kao što ima i slučajeva nesnalaženja u utvrđivanju političke pozadine na prvi pogled običnog kriminala. Također, ocijenio je da pojedini sudovi često pokazuju „formalizam pomešan s političkim slepilom“, te da ima i slučajeva da u odsustvu čvršćih kriterija u primjeni kazni, za isto kazneno djelo po njegovoj težini, primjenjuju neodgovarajuće, preblage ili prestroge kazne. Iznijeta je i kritika dotad opće prihvaćenog revolucionarnog ideološkog okvira u donošenju presuda, ocjenom da „u pojedinim presudama naših sudova umesto solidne i stručne analize činjenica i dokumentovanog obrazloženja, upotrebljavaju se tobož 'socijalistička' obrazloženja, 'leve' fraze i prazni juristički klišei koji u konkretnom slučaju ne znače ništa“, te da u pojedinim presudama u kaznenim sporovima, sudovi pokazuju i „otvoreno kršenje zakona ili zanemarivanje utvrđenih pravila i demokratske zakonitosti“. Izdvojeni su i primjeri koji pokazuju da su sudovi kao činjenično prihvaćali stanje navedeno u optužnici, bez obzira na dokaze, te da su primjenjivali kazne koje nisu bile predviđene zakonom. Na području građanskog sudovanja (imovinski, obiteljski i drugi sporovi), zaključeno je da pored vidljivog napretka, pojedini sudovi i dalje „robuju starim buržoaskim pravnim shvatanjima ili se od njih samo prividno oslobađaju, služeći se formalističkim i krajnje 'levim' frazama“. Među glavnim problemima, suprotnim sa „linijom demokratizacije ukupnog života zemlje“, navedeni su

[1346] Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, 336.
[1347] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga*, 298.; Usp. i: Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda*, 36.

slučajevi „brzopletnog“ i neopravdanog lišavanja slobode građana. I u zaključku tog referata naglašen je revolucionarni karakter zakonodavstva i rada sudova u poratnim godinama.[1348]

O provođenju odluka Četvrtog plenuma CK KPJ o pitanjima pravosuđa i zakonitosti, raspravljalo se u partijskim i državnim tijelima na republičkoj razini. Po nalogu CK KPH i Komisije za narodnu vlast pri CK KPJ, tim se je pitanjima u studenome 1951. ozbiljnije počela baviti i Komisija za narodnu vlast CK KPH. Na sastanku Komisije 25. prosinca 1951. ocijenjeno je da sudstvo, iako „slabo sa greškama, formalizmom, sa niskim kaznama, kompromisnim presudama i td. ipak relativno zadovoljava u radu“, ali da zbog stanja kadrova (iznijet je podatak o 1554 službenika i 477 pravnika) i materijalnih uvjeta (stanje sudskih zgrada i sl.) nije u stanju svladali probleme, kao što su istrage ili pitanje upravnih sporova. Konstatirano je da ima dosta nesposobnih sudaca, ali da se „i njih nemože dirati radi eventualnog zastoja“ u radu. Ukazano je na potrebu uže suradnje sa sucima koji ne mogu redovito pratiti cjelokupnu političku i privrednu situaciju, posebno s obzirom na „revolucionarni karakter tih mjera“. Istaknuto je kako „naši zakoni nisu statični, već se mjenjaju i odražavaju našu politiku“. Kao osnovno u radu sudova istaknuto je načelo zakonitosti, jer se „kroz zakone sprovodi politika naše partije i vlade“. Objašnjeno je da pitanje provođenja politike na dolje treba postaviti kao pitanje provođenja zakona, a ne politike, jer se politika održava kroz zakon. Zaključeno je da treba upozoriti sudove da vode više računa o zakonitosti poslovanja državnih privrednih poduzeća, zadruga i drugih privrednih ustanova, kod kojih može dolaziti do malverzacija po pitanjima akumulacije, dotacija ili primjerice društvenog doprinosa. Komentirano je i to da na području građanskog i upravnog prava nema propisa, već da se radi po direktivama čiji su autori najčešće pomoćnici ministara i koje su same po sebi često nezakonite.

Ekipe članova CK KPH obišle su kotareve Vukovar, Đakovo, Daruvar, Garešnicu, Knin i Šibenik, a pregledani su i materijali republičkih ustanova u vezi sa zaštitom zakonitosti. Na osnovu toga sastavljen je opširan *Izvještaj o problemima zakonitosti i pravosuđa u vezi sa sprovođenjem odluka IV plenuma CK KPJ*. Izvještaj je datiran sa 20. travnja 1952. Kao sastavljač je potpisan Bude Grahovac, koji ga je i podnio na sjednici Politbiroa CK KPH 24. travnja 1952.[1349] Iz njegova sadržaja vidljivo je kakvo je stanje u vezi toga, u prethodnim godinama bilo u Hrvatskoj. Vidljivo je na kojim područjima društvenog života je bilo najviše slučajeva kršenja zakonitosti, te na kojima od njih svojim mjerama

[1348] HR-HDA-1081. Sabor SRH. 18.2. Zakonodavstvo. Članak „Četvrti plenum Centralnog komiteta Komunističke partije Jugoslavije. Za dalje jačanje pravosuđa i zakonitosti“, *Borba*, 4. lipnja 1951., kut. 1817.
[1349] *Zapisnici Politbiroa Centralnoga komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952*. *Svezak 2*, 970.-973.

država nije bila dovoljno učinkovita. Između središnjih upravnih i lokalnih tijela vlasti, bilo je suprotstavljenih mišljenja oko razloga nezakonitosti u radu. Primjerice, republička tijela smatrala su da su sva nezakonita postupanja rezultat rada lokalnih tijela, a lokalna tijela smatrala su da za kršenje zakonitosti nisu odgovorna ona sama, već i direktive te metode rada republičkih tijela i oblasnih komiteta. Suprotstavljenih mišljenja o tome bilo je i između tijela za zaštitu zakonitosti i ostalih tijela državne uprave, zajedno s partijskim komitetima. Prvi su smatrali da za pojedine probleme koji nastaju na terenu nema još dovoljno napisanih zakona i općih propisa na osnovu kojih bi se rješavali, a drugi da ima i previše zakona koji „sputavaju inicijativu i revolucionarnost pojedinih organa i rukovodioca u sprovodjenju konkretnih zadataka i kako ih tužioštva i sudovi ne će da slušaju u progonjenju kulaka i špekulanata".

U usporedbi sa razdobljem do Četvrtog plenuma CK KPJ, ocijenjeno je da je na području zakonitosti u radu postignut znatan napredak, kako u zaštiti općih interesa, tako i interesa građana. Odgovornost tijela vlasti prema pravima građana pojačana je kroz redovitije održavanje skupština, savjeta i zborova birača, a građani s većim povjerenjm traže zaštitu svojih prava putem žalbi i osobno, kod lokalnih, pa sve do republičkih i saveznih resora i ustanova. Taj je napredak ocijenjen i kao posljedica ukidanja raznih administrativnih mjera na svim sektorima proizvodnje, trgovine i razmjene.

Unatoč tome, istaknuto je da stanje zakonitosti ne zadovoljava, te da još uvijek ima brojnih pojava kršenja zakona i drugih propisa, posebno u radu kotarskih i mjesnih narodnih odbora i njihovih tijela. Posebno su prisutne na selu (otkup, ubiranje i razrez poreza, zadrugarstvo), radnim odnosima, stambenim pitanjima i odnosu prema državnoj imovini. Konkretno, nerealno povišeni porezi upotrebljavali su se kao sredstvo prisile za utjerivanje seljaka u seljačke radne zadruge, te za jeftino pribavljanje stoke i poljoprivrednog inventara za radne zadruge. Zabilježeni su slučajevi otvorenih izjava da će se porez povećavati sve dotle dok se ne uđe u SRZ (Đakovo, Požega, Slatina, Županja). Bilo je i fizičkog maltretiranja (šamaranje, zatvaranje u hladne komorice, dovođenje k vrućoj peći), te uhićenja od strane Udbe onih seljaka koji nisu htjeli potpisati pristupnice u SRZ, kao i falsificiranja samih pristupnica. Na području Istre (kotar Buzet), na žalbe zbog prevelikog poreza, odgovaralo se prijetnjom prebacivanja u Italiju. Zabilježeni su i slučajevi upadanja u kuće, uključujući i noću, te oduzimanja stvari bez ikakvog prethodnog postupka, njihova popisivanja, mjerenja i procjene. Kršenje zakonitosti zabilježeno je i kod uplate sredstava za akumulaciju i amortizaciju, kod provođenja arondacije i prilikom uvođenja privrednog računa, posebno u

onim selima i kotarevima gdje se to rješavalo administrativnim mjerama putem ekipa, bez političkih priprema i metoda uvjeravanja.

Nadalje, kao problemi širih razmjera izdvojeni su ilegalna kupoprodaja nekretnina, te kršenje zakonitosti u radnim odnosima. Radnicima i službenicima na razne su se načine uskraćivala njihova prava, kao što su industrijski bonovi za razdoblje za koje službenik ima pravo na otpremninu ili dječji dodaci. Zabilježeno je i povećanje broja nezakonitih postupaka pri otkazivanju službe službenicima i radnicima, pri čemu „partijske i sindikalne organizacije nisu ništa poduzimale, već se ravnodušno odnose prema samovoljnim postupcima direktora". Naveden je primjer željeznice na kojoj je otpušteno oko 5000 radnika. Do otpuštanja je dolazilo bez dovoljnog provjeravanja, uz obrazloženja da je riječ o „neprijateljskim elementima". Istaknuta je pojava krađa u općim poljoprivrednim zadrugama, koje su u više od 80% slučajeva činili namještenici (prodavači, blagajnici, knjigovođe i poslovođe). Kao primjer je izdvojena opća poljoprivredna zadruga Končanica (kotar Daruvar), gdje su uhićeni predsjednik, tajnik, poslovođa i blagajnik, a tu je zadrugu Prezidijum Sabora prethodno nagradio i proglasio kao zaslužnu.

Uzroci tih pojava, u referatu su svrstani u objektivne i subjektivne. Kao objektivni, navedeni su „otpornost i aktivnost špekulanata i ostataka klasnog neprijatelja", te „ekonomska i kulturna zaostalost jednog dijela kotareva", sa vrlo raširenom „sitnosopstveničkom psihologijom i gotovanstvom prema zajednici". Kao subjektivni uzroci nezakonitosti navedeni su „nedosljedno provođenje mjera i politike Partije koje su usmjerene u pravcu izgradnje socijalizma na selu", „ukorijenjeni ostaci administrativnog načina rada i rukovođenja kod partijskih rukovodstava i organizacija, kao i orijentacija na silu umjesto političkog rada i metode uvjeravanja", „primitivizam u radu lokalnih organa vlasti zbog pomanjkanja najosnovnije ekonomke tehničke i stručne kulture kod kadrova u tijelima narodne vlasti", te „kampanjske i donekle birokratske metode rada nekih republičkih resora".

Dalje se u referatu govori o ekonomskome kriminalu (kaznena djela protiv društvene imovine i pronevjere u službenoj dužnosti; nedopuštena trgovina i špekulacija; sabotaža; nazasijavanje površina, nepredaja viškova), u već postavljenim okvirima o državi kao primarnom objekta zakonske regulacije. Komentirano je kako „u vezi povreda prava gradjana daleko se više galami, nego li u vezi povreda zakona koji štite socijalističku imovinu iako se u vezi zaštite prava gradjana otišlo daleko naprijed ispred zakona socijalističke imovine." Procijenjeno je da je šteta nanesena državnoj imovini počinjenjem tih kaznenih djela iznosila u 1950. godini 53 241 932 dinara, a u 1951. se povećala na 103 875 109 dinara. Pritom, u

34% svih takvih predmeta materijalna šteta uopće nije potvrđena, a gotovo svaki peti predmet završavao je prekidom postupka zbog nepoznatog počinitelja.

U osvrtu na rad sudova, ocijenjeno je da je postignut napredak, ali da se neki od njih „nisu oslobodili formalističkog shvaćanja i primjenjivanja zakona, sporosti, pomanjkanja pravilog kriterija kod odmjerivanja kazna, svodjenja zakonitosti na blagost u kažnjavanju itd.“. Ocijenjeno je i da „nesigurnost sudaca u ocjeni predmeta i izricanju kazni proizlazi pored ostalog i iz političke dezorijentiranosti, slabosti porote i slabe povezanosti sa problemima na kotaru, pošto ni službeno ni privatno ne dolaze u dodir sa rukovodećim ljudima“. Problemi u radu sudova proizlazili su i iz nepoštivanja njihovih odluka od strane upravnih tijela. Rad javnih tužitelja ocijenjen je pozitivnije, ali uz kritiku da se dio njih „busaju u prsa da su oni jedini nosioci zaštite zakonitosti, ponekad traže dlaku u jajetu kod pojedinih rukovodioca i ne gledaju šire na probleme“. Rad Udbe također je pozitivno ocijenjen, uz napomenu da su „slučajevi pretresanja stana bez naredbe, oduzimanja stvari koje nemaju veze sa krivičnim djelom, raspolaganje sa zapljenjenim stvarima prije konačne odluke o konfiskaciji i sl.“ i dalje prisutni u njezinu radu, ali u znatno manjoj mjeri. Postotak neopravdanih uhićenja, koja su rezultirala obustavom postupka ili oslobađajućom presudom i dalje je bio visok. U 1951., od svih završenih istražnih predmeta njih 23,5% završeno je obustavom postupka, a od svih izrečenih presuda 4,7% bilo je oslobađajućih. U 1950. takvih je obustava bilo 28,7%.

Na kraju izvještaja, predložene su konkretne mjere po partijskoj i po državnoj liniji. Po partijskoj liniji, predloženo je održavanje savjetovanja sekretara komiteta i predsjednika NO-a uz prisutnost članova Politbiroa CK KPH na kojem bi se analizirali problemi zakonitosti i političke uloge komiteta i partijskih organizacija u reorganizaciji narodnih odbora. Predložen je i sastanak u organizaciji CK KPH sa rukovodiocima republičkih ustanova (savjeta, ministarstava, generalnih direkcija, uprava) također o problemima zakonitosti u njihovu poslovanju te komunikaciji sa lokalnim tijelima vlasti. Po državnoj liniji, predloženo je da sva republička tijela koja komuniciraju sa narodnim odborima kotareva i gradova uvedu u poslovanje inspektorsku i revizorsku službu, ili neki drugi kontrolni oblik primjeren njihovu radu, preko kojih će kontrolirati zakonitost vlastitog poslovanja i pomagati narodnim odborima u njihovu radu.[1350]

[1350] HR-HDA-1220. CK SKH. Komisija za izgradnju narodne vlasti. Zapisnik sastanka komisije, 25. prosinca 1951.; Izvještaj o problemima zakonitosti i pravosuđa u vezi sa sprovođenjem odluka IV plenuma CK KPJ, kut. 1.

Org. instruktorska uprava CK KPH sastavila je 28. veljače 1951. *Informaciju o radu upravnih organa narodne vlasti na sprovodjenju zakonitosti*. Prema iznijetim podatcima, u poduzimanju mjera protiv svih onih koji su „na bilo koji način nanijeli ili pokušali nanijeti štetu našoj socijalističkoj izgradnji, a time povredili i zakonske propise“, u 1950. je procesuirano 110 046 osoba, od čega kazneno 43 715, a administrativno je kažnjeno 66 331 osoba. U odnosu na 1949., to je bilo manje za 19 738 osoba. Kaznenih djela u vezi s otkupom u 1950. bilo je 30% manje nego u 1949., što je objašnjeno pravilnijim postavljanjem zaduženja, te pravilnijim provođenjem obveznog otkupa, na način da su izbjegavana nasilna oduzimanja proizvoda od proizvođača. Slučajeva kršenja zakonitosti prilikom otkupa i nedozvoljenog postupka s proizvođačima od strane pojedinaca ipak je bilo i dalje. U vezi mobilizacije radne snage iznijet je podatak da je od 1. rujna do 31. prosinca 1950., pokrenuto 426 kaznenih postupaka protiv „izrazitih kočničara u mobilizaciji radne snage“ i 36 službenih osoba zbog „odvodjenja ljudi po noći, drskog postupka prilikom mobilizacije, povrede stanova, maltretiranja ljudi i sl.“. U 1950., tijela Udbe uhitila su 1144 osobe, od kojih je 513 optuženo i predano sudu. Zbog banditizma, terorizma, špijunaže, diverzije i sabotaže optuženo je 238 osoba ili 18,5% ukupnog broja počinitelja političkog kriminala, što je bilo za 24,4% manje u odnosu na 1949.[1351]

Primarno usmjerenje na zaštitu interesa i prava države, u odnosu na prava građana, ostalo je glavno obilježje rada pravosudnih tijela kroz cijelo to razdoblje. To pokazuje analiza kaznene politike sudova u Hrvatskoj za prvo polugodište 1953., koju je na traženje Odbora za unutrašnju politiku Izvršnog vijeća Sabora izradio Državni sekretarijat za pravosudnu upravu NRH. Za kaznenu politiku kotarskih sudova ocijenjeno je da „u posljednje vrijeme uglavnom odgovara svojoj osnovnoj svrsi, koja stoji u kaznenoj represiji“. Istaknuto je da većina sudova kod izricanja kazni pravilno razlikuje društvenu od privatne imovine, u smislu da se za prvu vrstu djela izriču strožije kazne. Prema priloženom izvještaju Javnog tužioštva NRH od 30. srpnja 1953., u prva četiri mjeseca te godine krađama je društvenoj imovini nanesena šteta od 26 967 494 dinara, od čega na poljoprivredna dobra i zadružni sektor otpada 9 048 072 dinara, na industriju 7 391 381 dinara, a na trgovinu 5 044 089 dinara. Zbog malog broja procesuiranih i malog iznosa ukupne štete, ocijenjeno je da nisu dobro kontrolirani resori građevinarstva u kojem se investiraju veliki iznosi, te ugostiteljstva. Kao problem je prepoznat porast kaznenih djela na štetu državne, ali i privatne imovine, pri čemu 44%

[1351] HR-HDA-1220. CK SKH. Komisija za izgradnju narodne vlasti. Izvještaj Org. instruktorske uprave CK KPH od 28. veljače 1951., kut. 1.

počinitelja ostaje neotkriveno. Kao poseban problem navedena su i kaznena djela nesavjesnog poslovanja u privredi, čime je za prva četiri mjeseca nanesena šteta od 73 318 068 dinara, a procesuirano je 419 osoba. Zbog utaja i pronevjera procesuirano je 915 osoba, koje su počinile štetu od 61 508 667 dinara. Kao glavni uzroci tome navedeni su propusti u vezi s namještanjem službenika na odgovorne dužnosti, pri čemu se nije vodilo dovoljno računa ni o stručnoj spremi ni o „moralnim kvalifikacijama“ potrebnim za takva mjesta.[1352]

Ukratko, zaključujem kako se u tadašnjoj Jugoslaviji/Hrvatskoj, koja je deklarirana kao „napredna socijalistička demokracija“, glavni atributi koncepta vladavine prava, koji opisuje kvalitetu pravnog poretka u suvremenim demokratskim državama, u praksi nisu realizirali (načelo zakonitosti; odsustvo anarhije i arbitrarnog postupanja javne vlasti; jednakost pred zakonom i pravna sigurnost, tj. neovisno sudstvo koje osigurava zaštitu od povrede ljudskih prava).[1353] Bilo je upravo suprotno.

[1352] HR-HDA-1596. Vrhovni sud NRH. 1.3.3. Mišljenja i prijedlozi u stvarima zakonodavstva. Spis Su 672-IV/53 (Kaznena politika kod sudova u NRH), kut. 33.
[1353] Usp.: Sanja BARIĆ, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, 227.-231.

5. ZAKLJUČAK

Osnovni cilj doktorskog rada bio je objasniti organizaciju i djelovanje Sabora u razdoblju formalnog federalizma i stvarnog centralizma (1945. – 1953.). Postavio sam još nekoliko istraživačkih ciljeva: odnos između njegova formalnog i stvarnog položaja u sustavu vlasti, ustroj, sastav, zakonodavna djelatnost i druge funkcije, razgraničenje nadležnosti s Narodnom skupštinom FNRJ, odnosi s KPH/SKH i republičkim institucijama vlasti, te utjecaj njegova djelovanja na svakodnevni život.

U vezi s tim ciljevima, postavio sam više hipoteza. Prva je da ustavni položaj vrhovnog tijela državne vlasti u Hrvatskoj, Sabor nije ostvarivao u praksi. Druga je da je u njegovoj organizaciji i djelovanju, kao i parlamentarnih institucija drugih jugoslavenskih republika preslikan model organizacije i djelovanja Narodne skupštine FNRJ, sâm oblikovan po sovjetskom modelu. Treća je hipoteza da zakonodavna djelatnost i druge funkcije koje su Saboru pripadale prema ustavu, nisu uključivale stvarnu inicijativu i raspravu, već su predstavljale samo formalno normiranje prethodno definiranih političkih ciljeva i ideja KPH/SKH, koja je donosila najvažnije političke odluke. Četvrta je hipoteza da u Saboru niti u „javnosti“ nije bilo prostora za pluralizam političkog mišljenja. Peta je hipoteza da se u tom razdoblju građani i organizacije nisu obraćali Saboru s ciljem utjecaja na njegov rad, već s ciljem ostvarivanja osobnih prava, ponajprije socijalnih. Smatram da su te hipoteze istraživanjem potvrđene. Najkraće se može zaključiti sljedeće.

Temelji organizacije i djelovanja Sabora u razdoblju komunističke Hrvatske, postavljeni su u djelovanju ZAVNOH-a, kao sabora partizanskog pokreta Hrvatske. ZAVNOH je održao četiri zasjedanja: Prvo 13. – 14. lipnja 1943. u Otočcu i na Plitvičkim jezerima, Drugo 12. – 15. listopada 1943. u Plaškom, Treće 8. – 9. svibnja 1944. u Topuskom, Četvrto 24. – 25. srpnja 1945. u Zagrebu. Činili su ga delegirani, a ne vijećnici (zastupnici) birani na općim izborima. Za prvo zasjedanje verificirani su mandati 112 vijećnika, za drugo 166 vijećnika, za treće 186, a za četvrto 182 vijećnika.

Na temelju prava federalnih jedinica na samoopredjeljenje i zajedničke odluke sa Drugog zasjedanja AVNOJ-a o uređenju Jugoslavije na federativnom principu, ZAVNOH se na Trećem zasjedanju konstituirao u vrhovno zakonodavno i izvršno tijelo vlasti. Sa četvrtim zasjedanjem, održanim u Sabornici na Markovu trgu u Zagrebu, završilo je ratno razdoblje njegova djelovanja, te je tada donio zakon o promjeni naziva u Narodni sabor Hrvatske.

Polazeći od načela jedinstva vlasti, kao osnovnog načela organizacije nove revolucionarne vlasti, sve do travnja 1945. u ZAVNOH-u, odnosno njegovu Predsjedništvu, bilo je objedinjeno obavljanje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. S osnivanjem Narodne vlade Hrvatske u Splitu 14. travnja 1945., Vrhovnog suda Hrvatske 24. travnja 1945. i pretvaranjem ZAVNOH-a u Narodni sabor Hrvatske 25. srpnja 1945., dolazi do podjele funkcija vlasti između više državnih tijela, uz daljnje naglašavanje načela njezina jedinstva. Obavljanje političkih funkcija (zakonodavne, izvršne) bilo je podijeljeno između triju tijela državne vlasti (Sabor, Prezidijum Sabora, Vlada), a taj je model potvrđen i Ustavom NRH iz 1947.

U razdoblju do Trećeg zasjedanja, kada još nije formalno bio konstituiran kao najviše zakonodavno i izvršno tijelo, akti ZAVNOH-a i njegovih tijela, uključujući i one normativne, nosili su različite nazive: uputa, uputstvo, proglas, uredba, odluka, okružnica. S izdavanjem zakona, ZAVNOH, odnosno njegovo Predsjedništvo započinju u srpnju 1945. Unatoč tome što se tek od tada formalno tako nazivaju, zakonodavni karakter njegovih akata naglašavan je u dokumentima ZAVNOH-a i ranije. Cjelokupni normativni rad usklađivala je Zakonodavna komisija Predsjedništva ZAVNOH-a osnovana 9. svibnja 1944. Nastavila je djelovati i nakon rata, tijekom 1945. i 1946. pri Predsjedništvu Vlade NRH.

Do početka 1945., nije bio jasno definiran stav prema valjanosti pravnih propisa predratne Jugoslavije. Njihovo korištenje potaknuo je nedostatak novih pravnih propisa na mnogim područjima djelovanja. Velika se važnost pridavala i običajnome pravu te praksi tijela nove vlasti. Bitno obilježje koje su svi izvori prava (propisi, običajno pravo, sudska praksa) morali imati bila je usklađenost s revolucionarnim interesima i ciljevima NOP-a. Odluku o nevažnosti pravnih propisa predratne Jugoslavije, ali i NDH donijelo je najprije Predsjedništvo AVNOJ-a 3. veljače 1945., a zatim ju je potvrdila Narodna skupština FNRJ posebnim saveznim zakonom donesenim 23. listopada 1946. Poteškoće u primjeni te odluke AVNOJ-a u praksi, u Hrvatskoj su postojale više mjeseci nakon njezina donošenja.

Tada još nije bila jasno definirana niti podjela nadležnosti u zakonodavnoj djelatnosti između savezne države i federalnih jedinica, što je ZAVNOH-u i drugim zemaljskim vijećima omogućavalo samostalno djelovanje na cijelom području unutrašnjeg zakonodavstva, uprave i sudstva. To je riješeno odredbama saveznoga ustava iz siječnja 1946. o poslovima u nadležnosti FNRJ, koje obavljaju najviša savezna tijela državne vlasti i tijela državne uprave.

Mandat Narodnog sabora Hrvatske trajao je od 25. srpnja 1945. do 26. rujna 1946. Njegov naziv, kao i naziv njegova Predsjedništva, promijenjeni su u Sabor NRH i Prezidijum

Sabora NRH, Zakonom o imenu NRH od 26. veljače 1946. Njime je i Narodna vlada Hrvatske preimenovana u Vladu NRH. Kao i ZAVNOH, činili su ga delegirani vijećnici. Njihov broj se mijenjao, te se sudeći prema dostupnim izvorima, kretao od 175 do 201 vijećnika. Narodni sabor Hrvatske/Sabor NRH održao je samo jedno zasjedanje krajem kolovoza 1946. Prije i nakon toga, sve do konstituiranja Ustavotvornog sabora, njegove je funkcije obavljalo Predsjedništvo/Prezidijum Sabora, sastavljeno od predsjednika, dva potpredsjednika, tajnika i dva njegova zamjenika, te 26 članova. Postojalo je i tzv. uže Predsjedništvo koje su činili predsjednik, potpredsjednici i tajnik. Predsjednik Sabora, a ujedno i Predsjedništva/Prezidijuma bio je Vladimir Nazor, predsjednik ZAVNOH-a od njegova osnivanja. Potpredsjednici su najprije bili Franjo Gaži i Rade Pribićević, nakon toga Antun Babić Tuna i Rade Pribićević, te Antun Babić Tuna i Stevo Zečević. Tajnik je bio Mile Počuča, a njegovi zamjenici Dušan Čalić i Stjepan Prvčić. Od radnih tijela djelovali su Odbor za molbe i žalbe čija je predsjednica bila Kata Pejnović i Zakonodavni odbor čiji je predsjednik bio Dragutin Saili.

Za nadležnost Narodnog sabora Hrvatske/Sabora NRH odnosno njegova Predsjedništva/Prezidijuma, ostale su važiti odredbe odluke o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom predstavničkom tijelu i najvišem tijelu državne vlasti od 9. svibnja 1944. Pored odredbi te odluke, u zakonodavnom se je radu moralo pridržavati odredbi saveznog Ustava FNRJ po njegovu donošenju u siječnju 1946. U razdoblju od 8. rujna 1945. do 20. studenoga 1946., Predsjedništvo/Prezidijum je održalo najmanje 18 sjednica i donijelo 29 zakona. U tako kratku roku nije moglo donijeti zakone u svim resorima, te je na samom početku svojega rada prednost dalo tzv. političkim zakonima. Predsjedništvo/Prezidijum je obavljalo i druge funkcije iz nadležnosti Sabora. Donijelo je 20 ukaza i 11 odluka koji su se odnosili na izvršna i sudska tijela, te rješavanje predstavki.

Jedino zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske/Sabora NRH, kao što je spomenuto, održano je od 26. do 30. kolovoza 1946. Označeno je kao peto po redu, čime se naglašavao kontinuitet s prethodna četiri zasjedanja ZAVNOH-a. Važnost zasjedanja bila je u tome što je na njemu potvrđen dotadašnji rad Predsjedništva/Prezidijuma Sabora i Vlade, uključujući njihove akte sa zakonskom snagom. Doneseni su i zakoni potrebni za održavanje izbora i konstituiranje Ustavotvornog sabora, što su, nakon donošenja Ustava FNRJ 31. siječnja 1946., bili preduvjeti za donošenje republičkoga ustava.

Mandat Ustavotvornog sabora trajao je od 28. studenoga 1946. do 18. siječnja 1947. Održao je deset sjednica. Njegovi osnovni zadatci bili su donošenje Ustava NRH, te odluke o

svim aktima koje su donijeli ZAVNOH i Narodni sabor Hrvatske/Sabor NRH kao najviša predstavnička tijela prije njega. Činili su ga zastupnici izabrani na izborima 10. studenoga 1946. U 103 izborna kotara, odnosno 176 izbornih jedinica, za 176 zastupničkih mjesta bio je potvrđen 461 kandidat Narodne fronte, od čega 17 žena. Izabrano je 176 zastupnika, od kojih je verificiran mandat njih 175. HSS na izborima nije sudjelovao, a ulogu razbijanja straha od komunista i stvaranja privida višestranačja imao je prorežimski HRSS. Izbori nisu provedeni na području Istre, Rijeke, Zadra i Lastova koji su tada formalno bili izvan granica Hrvatske.

Ustavotvorni sabor bio je jednodomno tijelo. Njegovo Predsjedništvo činili su predsjednik, dva potpredsjednika i tri tajnika. Predsjednik je bio Zlatan Sremec, mjesto prvog potpredsjednika ostalo je nepopunjeno za zastupnika iz Istre, a drugi potpredsjednik bio je Stevo Zečević. Tajnici su bili Nikola Jakšić, Nikola Rubčić i Ivo Senjanović. Iz reda svojih zastupnika, Ustavotvorni je sabor birao Prezidijum, uže tijelo sastavljeno od predsjednika, dva potpredsjednika, tajnika i najviše 23 člana. Predsjednik Prezidijuma bio je Vladimir Nazor, potpredsjednici su bili Antun Babić Tuna i Mile Počuča, a tajnik je bio Ivo Sarajčić. Zbog kratka vremena u kojemu je djelovao Ustavotvorni sabor, Prezidijum nije znatnije razvio svoju djelatnost. No, bio je konstituiran i obavljao je poslove za koje je postojala potreba. Radna tijela Ustavotvornog sabora bili su odbori, i to verifikacioni, ustavotvorni, privredno-planski i financijski, mandatno-imunitetski, administrativni i za molbe i žalbe. Takve stalne odbore imale su Savezna skupština i Skupština naroda Ustavotvorne skupštine DFJ. U rad Ustavotvornog sabora kroz njegove stalne odbore bio je uključen 51 zastupnik.

Ustavotvorni sabor donio je osam akata: poslovnik, jednu rezoluciju, četiri odluke, jedan zakon i ustav. Treba istaknuti rezoluciju kojom je do izbora zastupnika Istre i Rijeke u Sabor, predstavnicima toga područja dano pravo sudjelovanja u radu Ustavotvornog sabora sa savjetodavnim pravom glasa. I na taj je način Ustavotvorni sabor izrazio stav o pripadnosti Istre i Rijeke matici zemlji, te prihvaćanje ranijih odluka NOO-a Istre i ZAVNOH-a o tome. Potvrdivši 89 njihovih akata (37 zakona, 28 odluka, 20 ukaza, po jednu uredbu, pravilnik, poslovnik i autentično tumačenje zakona), kao predstavničko tijelo s izbornim, a samim time narodnim legitimitetom, dao je legitimitet radu ZAVNOH-a i Narodnog sabora Hrvatske/Sabora NRH kao predstavničkih tijela prije njega.

Najznačajniji akt koji je Ustavotvorni sabor donio je Ustav NRH. Proglašen je 18. siječnja 1947., a na njegovoj pripremi radilo se od sredine 1946., uz suradnju sa saveznim tijelima. Donošenje se odvijalo u više faza. Prva obuhvaća pripremu nacrta u vladinim i partijskim tijelima, druga raspravu u Ustavotvornom odboru uz koju se je paralelno odvijala i

javna rasprava, a treća raspravu na sjednicama Ustavotvornog sabora. U pripremi vladinog, ujedno jedinog prijedloga ustava, sudjelovalo je više saveznih i republičkih političara i ustavnopravnih stručnjaka, pri čemu se u dostupnim dokumentima izrijekom spominju Ivo Babić, Vladimir Bakarić, Duško Brkić, Milovan Đilas, Jovan Đorđević, Božidar Firšt, Leon Geršković, Edvard Kardelj, Ivo Krbek, Rade Pribićević, Nikola Sekulić i Miloš Žanko. Ustav ima 132 članka, podijeljena u tri dijela, a unutar njih u 12 poglavlja. Njegova struktura u potpunosti preslikava strukturu Ustava FNRJ, uz napomenu da savezni ustav sadrži četiri dodatna poglavlja o organizaciji vlasti u federalnim jedinicama te autonomnim pokrajinama i oblastima, te odredbe o Jugoslavenskoj armiji. U odnosu na ustave drugih jugoslavenskih republika, sadržajne razlike su postojale, no nisu bile suštinske.

Ustav FNRJ, a preko njega i ustavi svih republika članica, zasnivali su se na sovjetskim ustavnim normama i načelima, posebno onima iz Ustava SSSR-a iz 1936. i Ustava RSFSR-a iz 1937. Usporedba pokazuje da su ustavna rješenja o organizaciji države i institucija vlasti bila simetrično preslikana na svim razinama, od savezne do lokalne vlasti. Ustrojen je složen sustav vertikalno i horizontalno povezanih tijela kojima je formalno delegirano obavljanje zakonodavnih, izvršnih i upravnih, te sudskih funkcija vlasti. Pritom je po načelu jedinstva vlasti, izrazito naglašena supremacija predstavničkih, parlamentarnih institucija, kao vrhovnih državnih tijela. Kao osnovna ustavna načela jugoslavenskog/ hrvatskog državnog ustroja i organizacije političkog sustava vlasti, deklarirani su narodna suverenost, federativno državno uređenje, demokratski centralizam, jedinstvo vlasti i zakonitost. Nekoliko godina kasnije, na iskustvima sukoba s Informbiroom, sovjetski utjecaj u pripremi prvog jugoslavenskog ustava nastojalo se umanjiti.

Na saveznoj razini, najvišim tijelima državne vlasti utvrđeni su Narodna skupština FNRJ i Prezidijum Narodne skupštine FNRJ. Najviše izvršno i upravno tijelo državne vlasti bila je Vlada FNRJ, a za upravljanje granama državne uprave iz nadležnosti FNRJ osnovana su općesavezna i savezno-republikanska ministarstva. Najviše pravosudno tijelo bio je Vrhovni sud FNRJ, a posebno mjesto u ustavnome sustavu dano je instituciji Javnog tužioštva, kao tijelu Narodne skupštine FNRJ nadležnom za nadzor nad zakonitošću saveznih i republičkih tijela, službenih osoba i svih građana. Po istom modelu, najvišim tijelima državne vlasti u Hrvatskoj utvrđeni su Sabor i Prezidijum Sabora. Prezidijum Sabora bio je kolegijalno tijelo, birano u Saboru i sastavljeno od saborskih zastupnika. Iako je u ustavu zajedno sa Saborom naveden kao najviše tijelo državne vlasti, u skladu s načelom jedinstva vlasti određivalo ga se kao tijelo podređeno Saboru. Njegovo određenje kao „kolektivnog

predsjednika“ države, smatram da nije u potpunosti odgovarajuće, jer mu je osim poslova koji se u pravilu povjeravaju predsjedniku države (predstavljanje i zastupanje države, raspisivanje parlamentarnih izbora, pomilovanja, dodjela odlikovanja i priznanja), dodijeljen i niz drugih izvršnih poslova, dijelom usko vezanih uz zakonodavni rad. Najviše izvršno i upravno tijelo vlasti bila je Vlada NRH, a ministarstva su bila savezno-republikanska i republikanska. Najviše pravosudno tijelo bio je Vrhovni sud NRH. Ustrojena je institucija Javnog tužioštva NRH, podređenog Javnom tužioštvu FNRJ.

Federativno uređenje države, podrazumijevalo je podjelu javnih poslova između savezne države i republika članica. Provedena je na tri razine. Prva se odnosi na poslove u isključivoj nadležnosti FNRJ, druga na poslove kojima se bave i FNRJ i republike članice, a treća na poslove koji su u cijelosti prepušteni republikama članicama. Ukratko, bitna razlika u nadležnosti između Narodne skupštine FNRJ i republičkih skupština, a tako i Sabora, bila je ta da republičke nisu imale ovlasti na području vanjskih poslova. Iz toga je proizlazila i razlika u vezi stalnih radnih tijela, jer odbori za vanjske poslove u republičkim skupštinama nisu postojali. U nadležnosti Narodne skupštine FNRJ bilo je odlučivanje o proširenju federacije (primanje novih republika), odobravanje osnivanja novih autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti u republikama članicama, kao i razgraničenje između republika članica uz prethodni pristanak republičkih skupština. Poslovi koje su obavljale i Narodna skupština FNRJ i republičke skupštine, ali na različitim razinama (savezna, republička) bili su donošenje zakona (uključujući donošenje ustava, privrednog plana, budžeta i završnog računa), obvezno tumačenje zakona i ocjena njihove suglasnosti s višim aktima, davanje amnestije i pomilovanja, davanje odlikovanja, raspisivanje referenduma, određivanje poduzeća i ustanova općedržavnog odnosno republičkog značaja, te imenovanje i razrješenje državnih tijela. Kod posljednjeg su ovlasti Narodne skupštine FNRJ bile šire jer je imenovala vrhovnog komandanta JA i Javnog tužioca FNRJ. Pojedine od tih poslova u ime Narodne skupštine FNRJ odnosno Sabora, obavljali su njihovi Prezidijumi.

Javno deklarirane, formalno demokratske odredbe saveznog i republičkih ustava, bile su zavjese iza kojih se prikrivala snažno centralizirana država, jednopartijska diktatura na čelu s Titom. Za razliku od SKP(b) u sovjetskom ustavu, KPJ/KPH jugoslavenskim/hrvatskim ustavom nije potvrđena kao vodeća snaga društva, iako je to u stvarnosti bila i na njezinim je odlukama počivao cijeli novi društveno-politički sustav uspostavljen nakon Drugog svjetskog rata. Ona je, zadržavajući u prvim poratnim godinama konspirativni način djelovanja, svoju političku volju realizirala preko masovnih političkih organizacija i tijela državne vlasti kao

svojih transmisija, a među njima i preko Sabora. Njezina revolucionarna državna ideologija zasnivala se na sovjetskom marksizmu-lenjinizmu, a od sukoba s Informbiroom 1948. i tada započetog traženja vlastitog puta u socijalizam, na slobodnijem tumačenju ideja klasičnih marksista. Izvan tog ideološkog okvira, ne mogu se analizirati niti prvi jugoslavenski/hrvatski komunistički ustavi. Da je oblikovanje „narodne vlasti“ na novim ideološkim osnovama bilo jedno od ključnih pitanja kojima se partija bavila u poslijeratnom razdoblju, potvrđuje formiranje partijskih komisija za izgradnju narodne vlasti već u ljeto 1945. Takve su komisije postojale paralelno s istovrsnim tijelima unutar masovnih organizacija i državnog aparata, pri čemu su na čelu svih njih bili rukovodeći komunisti.

Po proglašenju ustava, u okvirima saveznog i republičkog ustavnog ustroja sa prethodno opisanim obilježjima, Ustavotvorni sabor nastavio je s radom kao redovno predstavničko tijelo pod imenom Sabor NRH. Prvi saziv Sabora trajao je od 20. siječnja 1947. do 11. rujna 1950., a drugi od 2. prosinca 1950. do 16. rujna 1953. Mandat u prvom sazivu Sabora nastavili su zastupnici izabrani u Ustavotvorni sabor na izborima 10. studenoga 1946. Na području Istre, Rijeke, Zadra i Lastova, pripojenom Hrvatskoj na osnovu Ugovora o miru s Italijom zaključenog u Parizu 10. veljače 1947., a koji je stupio na snagu 15. rujna 1947., provedeni su dopunski izbori. Održani su 30. studenoga 1947. Za 15 zastupničkih mjesta natjecao se 31 kandidat Narodne fronte. Prema tome, u tom je sazivu Sabor imao ukupno 191 zastupnika. Izbori za drugi saziv Sabora u koji je izabrano 250 zastupnika održani su 5. studenoga 1950. U svim izbornim kotarima bila je objavljena samo po jedna kandidatura, osim u izbornom kotaru grad Đakovo gdje su bile istaknute dvije kandidature. Svi su smatrani kandidatima Narodne fronte. Gledajući cijelo razdoblje 1943. – 1953., u radu ZAVNOH-a i Sabora sudjelovalo je ukupno 485 vijećnika/zastupnika, pri čemu je veći broj njih sudjelovao u više mandata.

Prema dobi, nešto više od polovice zastupnika prvog saziva Sabora (njih 105 ili 55%) je u godini u kojoj su izabrani bilo mlađe od 40 godina. Mlađih od 30 godina bilo je 36 (18,8%) zastupnika. Njih 77 (40,31%) bili su stariji od 40, a mlađi od 60 godina. Starije od 60 godina bilo je 9 zastupnika, od čega su starija od 70 godina bila tri zastupnika. Slična je i dobna struktura drugoga saziva. U godini u kojoj su izabrani, mlađih od 40 godina bilo je 130 zastupnika (52%). Mlađih od 30 godina bilo je 27 ili 10,8%. Starijih od 40, a mlađih od 60 godina bilo je 103 ili 41,2%. Starijih od 60 godina bilo je 14 zastupnika, a od 70 njih troje.

Po prvi puta, u Saboru su bile zastupljene žene. U usporedbi s natpolovičnim udjelom u ukupnom stanovništvu Hrvatske prema popisima iz 1948. i 1953., te unatoč vrijednosnom

principu komunističke ideologije o jednakosti oba spola, ta je zastupljenost u Saboru bila mala. U prvom sazivu bilo je 8 zastupnica (4,18%), a u drugom njih 12 (4,8%). Slična zastupljenost bila je i u drugim saveznim i republičkim, državnim i partijskim tijelima. Prema podatcima Interparlamentarne unije, nije bitno odstupala od prosjeka za druge tadašnje parlamentarne institucije u svijetu, koji je 1945. bio do 3%, a 1955. oko 7,5%.

U prvom sazivu Sabora bilo je 153 Hrvata (80,10%), 34 Srba (17,80%), 3 Talijana (1,58%) i 1 Čeh (0,52%). U drugi saziv izabrano je 198 Hrvata (79,20%), 46 Srba (18,40%), 3 Talijana (1,20%), 2 Čeha (0,80%) i 1 Mađar (0,40%). Usporedbe radi, prema popisu stanovništva iz 1948., u Hrvatskoj je bilo 78,72% Hrvata, 14,42% Srba, 2,01% Talijana, 0,77% Čeha i 1,36% Mađara. Prema popisu stanovništva iz 1953., u Hrvatskoj je bilo 79,18% Hrvata, 14,98% Srba, 0,85% Talijana, 0,90% Čeha i 1,21% Mađara.

Podatci o obrazovnoj strukturi, grupirani tako da budu što lakše usporedivi s današnjim razumijevanjem stupnja obrazovanja pokazuju sljedeće. U prvom sazivu, stupanj obrazovanja koji odgovara današnjoj osmogodišnjoj osnovnoj školi ili viši od toga imao je 81 zastupnik (42,40%). Od toga, zamjetan je broj fakultetski obrazovanih zastupnika. Završen fakultet imala su 32 zastupnika (16,75%). Među njima, najviše ih je bilo sa završenim studijem prava (njih 16), medicine (njih 6), te po troje sa završenim bogoslovnim i filozofskim fakultetom. Pored toga, devetero zastupnika imalo je nezavršen fakultet. Većina njih školovala se u obrazovnim središtima na prostoru Austro-Ugarske Monarhije, Kraljevine SHS odnosno Kraljevine Jugoslavije. Nepotpuno osnovno osmogodišnje obrazovanje imala su 104 zastupnika (54,45%). Od tog broja, njih 40 ili nešto manje od 21% ukupnog broja zastupnika imao je završena do četiri razreda osnovne narodne škole. Podatci mi nisu poznati za 6 zastupnika. U drugom sazivu, stupanj obrazovanja koji odgovara današnjoj osmogodišnjoj osnovnoj školi ili viši od toga imala je gotovo polovica zastupnika, njih 123 (49,2%). Od zastupnika sa završenim fakultetom, i dalje su najzastupljeniji bili pravnici i liječnici. Nepotpuno osnovno osmogodišnje obrazovanje imao je isti broj zastupnika, njih 123 (49,2%). Od tog broja, njih 39 ili 15,6% ukupnog broja zastupnika imao je završena do četiri razreda osnovne narodne škole. Za 4 zastupnika podatci mi nisu poznati. U oba saziva, dvadesetak je zastupnika imalo izučeni zanat. Takvu obrazovnu sliku upotpunjuju i podatci o znanju stranih jezika. Niti jedan strani jezik nije govorilo ili se njime služilo 108 zastupnika prvoga saziva. Njih 34 govorilo je jedan strani jezik, 17 dva, a 20 više od dva. Podatak nisam pronašao za 12 zastupnika. U drugome sazivu, niti jedan strani jezik nije govorio ili se njime služio 151 zastupnik. Njih 45 govorilo je jedan strani jezik, 24 dva, a 22 više od dva. Podatak

o tome nisam pronašao za 8 zastupnika. U oba saziva, bilo je nekoliko zastupnika sa znanjem četiri, pet ili šest stranih jezika.

Najveći broj zastupnika prvoga saziva, po zanimanju se svrstao među dužnosnike i službenike u državnim (saveznim i republičkim) i lokalnim tijelima vlasti, te društveno-političkim organizacijama. U tu skupinu svrstalo se 137 od 191 zastupnika (71,72%). U skupinu seljaka svrstalo se 19, a u skupinu radnika samo 2 zastupnika. No, usporedba tih podataka s onima navedenim za razdoblje prije 10. travnja 1941., pokazuje da je većina bila seljačkoga i radničkoga porijekla. U te dvije skupine svrstalo se 113 zastupnika (59,16%), a treća najbrojnija skupina bili su intelektualci, njih 41 (21,47%) od ukupnoga broja zastupnika. Slični su pokazatelji i za drugi saziv. U skupinu dužnosnika, rukovoditelja i službenika u državnim i lokalnim tijelima vlasti te društveno-političkim i privrednim organizacijama, svrstalo se 198 od 250 zastupnika (79,2%). U skupinu seljaka (zemljoradnika) svrstalo se 10, a u skupinu radnika 8 zastupnika. Za razdoblje prije 10. travnja 1941., većina zastupnika ponovno se svrstala u skupinu seljaka i radnika. U te dvije skupine svrstalo se njih 165 (66%), a treća najbrojnija skupina ponovno su bili intelektualci, njih 42 (16,8%).

U Saboru su bile zastupljene samo grupacije okupljene u Narodnu frontu Hrvatske, čiji su se kandidati jedini i natjecali na izborima. Zbog toga se o političkoj strukturi saborskih zastupnika može govoriti vrlo uvjetno. U dostupnim izvorima, u pravilu se kao skupine navode komunisti, članovi HRSS-a, dvostruki članovi KP-a i HRSS-a, te vanstranački kandidati. Sa velikom se sigurnošću može tvrditi da su većina zastupnika obaju saziva Sabora bili komunisti. U prvom sazivu, 123 zastupnika bili su članovi KP-a, 27 dvostruki članovi KP-a i HRSS-a, 26 članovi HRSS-a, 9 nestranačkih, a još 6 najvjerojatnije nestranački (Narodna fronta). U drugome sazivu, članovima KP-a bilo je 198 zastupnika, dvostrukih članova KP-a i HRSS-a 10, članova HRSS-a 31, nestranačkih 5, a najvjerojatnije članovima KP-a još njih 6.

Saborski zastupnici imali su pravo imuniteta, podnošenja ostavke, pravo na dnevnicu i besplatnu vožnju državnim prometnim sredstvima, osim zrakoplovom. Bili su dužni prisustvovati sjednicama Sabora, sudjelovati u radu njegovih tijela, te obavljati poslove koje bi im Sabor povjerio. U oba saziva, zastupnički imunitet bio je ukinut i odobreno je provođenje kaznenoga postupka za 12 saborskih zastupnika. Svi postupci bili su politički motivirani, te su osnova za njihovo pokretanje bile optužbe za počinjenje kaznenih djela iz Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države, odnosno Krivičnog zakonika donesenog 1951. U dva saziva, zabilježena su i dva slučaja davanja ostavke na zastupničku dužnost.

Dio saborskih zastupnika istovremeno su bili zastupnici iz Hrvatske u Ustavotvornoj skupštini DFJ/Narodnoj skupštini FNRJ. Od 191 zastupnika prvoga saziva Sabora, njih 61 ili 31,94%, ujedno su bili i zastupnici u Narodnoj skupštini FNRJ. Činili su 51,26% ukupnog broja zastupnika iz Hrvatske. Po vijećima, u Saveznom vijeću bilo ih je 49 (52,13% od ukupno 94 zastupnika iz Hrvatske), a u Vijeću naroda 12 (52,13% od ukupno 25 zastupnika iz Hrvatske). Slična je zastupljenost bila i u drugome sazivu. Od 250 zastupnika drugog saziva Sabora, njih 71 ili 28,4%, ujedno su bili i zastupnici u Narodnoj skupštini FNRJ. Činili su 56,35% ukupnog broja zastupnika iz Hrvatske. Po vijećima, u Saveznom ih je vijeću bilo 57 (59,38% od ukupno 96 zastupnika iz Hrvatske), a u Vijeću naroda 14 (46,67% od ukupno 30 zastupnika iz Hrvatske).

U dva saziva 1947. – 1953., Sabor je bio organiziran na sljedeći način. Predsjedništvo Sabora činili su predsjednik, dva potpredsjednika i tri tajnika, a od siječnja 1949. uvedena je i funkcija trećeg potpredsjednika. Predsjednik u oba saziva bio je Zlatan Sremec, dok su se potpredsjednici i tajnici mijenjali. U prvome sazivu, potpredsjednici su bili Josip Šestan i Stevo Zečević, te od 1949. i Ante Vrkljan. Tajnici su bili Nikola Jakšić, Nikola Rubčić i Ivo Senjanović. U travnju 1949. Nikola Rubčić je razriješen, a na njegovo mjesto izabran je Stjepan Debeljak. U drugome sazivu, potpredsjednici Sabora bili su Petar Dozet, Josip Šestan i Ante Vrkljan, a tajnici Stjepan Debeljak, Nikola Jakšić i Ivo Senjanović. Promjena u odnosu na prethodni mandat bilo je imenovanje Petra Dozeta umjesto Steve Zečevića.

Stalna radna tijela u prvome sazivu bili su odbori, i to zakonodavni, privredno-planski i financijski, mandatno-imunitetski, administrativni, te za molbe i žalbe. U drugome sazivu ustrojeno je šest stalnih saborskih odbora: zakonodavni, za privredni plan i financije, za narodnu vlast, mandatno-imunitetski, administrativni, za molbe i žalbe. Promijenjen je naziv Privredno-planskog i financijskog odbora, a kao novi ustrojen je Odbor za narodnu vlast. Krajem drugog saziva, u skladu s odredbama republičkoga Ustavnoga zakona i Zakona o provođenju Ustavnoga zakona iz veljače 1953., Sabor je kao stalna radna tijela izabrao Komisiju za tumačenje zakona i Komisiju za narodne odbore, koje su preuzele obavljanje poslova iz nadležnosti tada ukinutoga Prezidijuma Sabora. U oba saziva djelovali su verifikacioni odbori i dva anketna odbora. Tijekom drugog saziva imenovan je i privremeni Odbor za otkrivanje spomenika ZAVNOH-u u Topuskom. Postojale su i administrativne službe koje su omogućavale neometano obavljanje poslova iz stručnog djelokruga Sabora. Na opisanu organizaciju Sabora, u potpunosti su preslikana osnovna načela organizacije Narodne skupštine FNRJ. Razlike kojih je bilo, posljedica su različitih nadležnosti kao dvaju najviših

predstavničkih tijela. Sabor je bio jednodomno, a Narodna skupština FNRJ dvodomno tijelo. Činila su je dva ravnopravna doma, Savezno vijeće i Vijeće naroda, ustrojeno kao izraz federativnog državnog uređenja i ravnomjerne zastupljenosti republika članica u najvišem predstavničkom tijelu.

Do donošenja Ustavnog zakona NRH 5. veljače 1953., Sabor nije bio u stalnom zasjedanju. Prema Ustavu NRH iz 1947., u redovna zasjedanja, dva puta godišnje, u proljeće i jesen, sazivao ga je Prezidijum Sabora ukazom. U dva saziva, održao je 13 redovnih i 6 izvanrednih zasjedanja. U okviru njih održao je ukupno 69 sjednica. Na njima je raspravio o 227 točki dnevnoga reda, što je u prosjeku oko tri točke dnevnoga reda po jednoj sjednici. Od toga, u prvom je sazivu održao 8 redovnih i 3 izvanredna zasjedanja. Održao je 36 sjednica i raspravio o 122 točke dnevnoga reda. U drugom sazivu održao je 5 redovnih i 3 izvanredna zasjedanja. Održao je 33 sjednice i raspravio 105 točki dnevnoga reda. Njegova radna tijela, u oba su saziva održala 152 sjednice i na njima raspravljala o 260 točki dnevnoga reda, što je u prosjeku manje od dvije točke dnevnoga reda po sjednici. Radna tijela prvoga saziva održala su 61 sjednicu i raspravljala o 102 točke dnevnoga reda, a radna tijela drugoga saziva održala su 91 sjednicu, te raspravila o 158 točki dnevnoga reda.

U dva saziva Sabor je donio 151 akt: 87 zakona (uključujući ustavni zakon, državne proračune i financijske zakone, te zakone o završnim računima), 59 odluka, 3 rezolucije i 2 poslovnika. Od toga, u prvom je sazivu donio 80 akata (52 zakona, 26 odluka, po 1 rezolucija i poslovnik Sabora), a u drugom 71 akt (35 zakona, 33 odluke, 2 rezolucije i poslovnik).

Okviri zakonodavne djelatnosti Sabora, postavljeni su u saveznom Ustavu FNRJ iz 1946. i Ustavu NRH iz 1947. Narodna skupština FNRJ bila je nadležna za donošenje saveznih zakona, a Sabor za donošenje republičkih zakona. Primjenjivanje saveznih zakona bilo je obvezno u svim republikama, a primjenjivali su se i u slučaju razmimoilaženja između republičkog i saveznog zakona. Savezni zakoni dijelili su se u tri skupine: isključive, osnovne i opće. Republički zakoni dijelili su se na: dopunske zakone saveznim osnovnim zakonima, zakone prema općim saveznim zakonima i samostalne republičke zakone. U područjima koja su spadala u isključivo savezno zakonodavstvo, Sabor je mogao donositi zakone samo ako je za to bio ovlašten saveznim zakonom. Osnovni savezni zakoni sadržavali su odredbe o materiji koju je bilo dopušteno detaljnije propisati republičkim zakonima. Općim saveznim zakonima utvrđivala su se osnovna, opća načela o nekoj materiji koja se je na osnovu njih, detaljno dalje uređivala republičkim zakonima. Resori u kojima je mogao donositi samostalne republičke zakone („zakonodavstvo NRH“) bili su: administrativno-teritorijalna podjela

Hrvatske; čuvanje državnog uređenja i prava građana; javni red i sigurnost; republički privredni plan; upravljanje privredom republičkog i lokalnog značaja; republički proračun i završni račun; ostvarenje budžeta narodnih odbora, hrvatsko državljanstvo; rukovođenje narodnim sudovima NRH; amnestija i pomilovanja; financijska, industrijska, rudarska, građevinska, trgovačka, šumska i poljoprivredna poduzeća republičkog značaja; putovi, rijeke, kanali i luke republičkog značaja; prijevoz i promet republičkog značaja; republički zajmovi i zajmovi narodnih odbora, republičke i lokalne naknade (nameti); privredna poduzeća i ustanove republičkog i lokalnog značaja; stambeni i komunalni poslovi; stambena izgradnja, izgradnja i uređenje gradova i mjesta.

Prema tome, materija koju je Sabor mogao uređivati zakonima, bila je puno uža u odnosu na Narodnu skupštinu FNRJ. To ilustrira podatak o 87 zakona Sabora u odnosu na 264 zakona Narodne skupštine FNRJ u njihova prva dva saziva. Materija koju je normirao Sabor, u bitnome je već bila normirana saveznim osnovnim i općim zakonima. Jednako tako, republički su zakoni izrađivani u okvirima istovrsnih, isključivih saveznih zakona ili prema tipskim nacrtima izrađenima na saveznoj razini.

Sabor je bio mjesto samo formalnog izglasavanja akata pripremljenih u partijskim i vladinim tijelima, uz nedostatak rasprave i bez pluralizma političkoga mišljenja. To potvrđuje podatak da su u oba saziva, svi zakonski prijedlozi u cjelini usvojeni jednoglasno. Većina njih usvojena je bez bilo kojeg oblika rasprave: 31 od 52 zakonska prijedloga u prvome sazivu, te 18 od 35 zakonskih prijedloga u drugome sazivu. Nerijetko se o više zakonskih prijedloga raspravljalo i glasalo skupno, te po hitnome ili skraćenome postupku. Ako je govornika u raspravi i bilo, oni su se izjašnjavali afirmativno. Prilikom rasprave o prijedlogu Ustava NRH, ali i kasnije u radu Sabora, teme o kojima se najviše govorilo bile su: narodna vlast ostvarena u revoluciji; „savez radništva, seljaštva i narodne inteligencije“ kao nositelja nove vlasti; stvaranje republike, državno određenje i položaj prema FNRJ; uloga Komunističke partije u stvaranju nove države; ustavno određenje položaja Srba u Hrvatskoj i rješavanje nacionalnoga pitanja; položaj mladih i žena; odnosi države i crkve; novo društveno – ekonomsko uređenje; novi pravni poredak. Kroz sva ta izlaganja provlačila se kritika režima predratne Kraljevine Jugoslavije, te politike Vladka Mačeka. Vrlo često, rad Sabora, kao „prvog pravog narodnog parlamenta“, uključujući i rad ZAVNOH-a kao njegova prednika, uspoređivao se s djelovanjem Hrvatskoga sabora u ranijim razdobljima hrvatske povijesti. Od 1948., nakon sukoba s Informbiroom, javlja se i kritika sustava SSSR-a, uz naglašavanje „povratka“ klasicima marksizma i oblikovanja vlastitoga puta u socijalizam.

Prethodni zaključak ilustriraju i podatci o vremenskom trajanju sjednica. U prvome sazivu, 36 sjednica održano je u 25 dana, a ukupno su trajale oko 80 sati. U drugome sazivu, 33 su sjednice održane u 23 dana, a ukupno su trajale oko 55 sati. Iako je rad u saborskim odborima, ponajprije zakonodavnome bio aktivniji, nije rezultirao promjenom temeljnih načela postavljene partijske politike.

Kako tadašnji propisi nisu predviđali nepodudarnost obnašanja zastupničke dužnosti, najviši partijski funkcionari, uz zastupničko mjesto u Saboru, istovremeno su imali i mjesta u Vladi i Prezidijumu Sabora, što je u praksi dovelo do potpune isprepletenosti državne i partijske vlasti. Na sjednicama CK KPH/SKH, odnosno njegova Politbiroa/Izvršnog komiteta, odlučivalo se o tome kada će Sabor biti sazvan, koji će biti dnevni red, koji će se zakonski prijedlozi raspravljati, tko će i kojim redom govoriti te o kojim temama, kao i kadrovska pitanja iz njegova rada te plaće saborskih dužnosnika i službenika. Ulogu KPH/SKH i njezinih tijela kao stvarnih nositelja političke moći, potvrđuje i njihova kontrola nad radom najviših državnih izvršnih i upravnih, te pravosudnih tijela, uključujući i odlučivanje o njihovu sastavu. Čelnici i članovi tih tijela koje je formalno imenovao Sabor, prethodno su određeni na republičkim i saveznim partijskim tijelima. Uz to, partijska su tijela donosila zaključke o reorganizaciji državnih tijela i analizirala njihov rad, što je također formalno spadalo u nadzornu funkciju Sabora. Potom su uvrštavani na dnevni red sjednica Sabora, koji je o tome formalno donosio odluke.

U odnosu na Prezidijum Sabora, Vladu i Vrhovni sud, Saboru je pripadao položaj vrhovnog tijela državne vlasti. Osim kroz pravo Sabora da imenuje i razrješava (opoziva) ta tijela, njihova odgovornost Saboru trebala se očitovati kroz podnošenje izvještaja o radu, te kroz obvezu predsjednika i članova Vlade da odgovaraju na zastupnička pitanja i interpelacije. No, položaj Sabora u odnosu na ta tijela u praksi je bio oslabljen primarno zbog stvarne političke moći i kontrole koju je nad njihovim radom imala KPH/SKH. Uz to, položaj Sabora bio je oslabljen i kroz prenošenje njegovih funkcija tim tijelima, posebno zakonodavne funkcije. Prezidijum Sabora i Vlada/Izvršno vijeće Sabora, bili su ovlašteni za donošenje akata sa zakonskom snagom. To je bilo u suprotnosti sa ustavnom odredbom o Saboru kao isključivom tijelu zakonodavne vlasti u Hrvatskoj (čl. 57 Ustava NRH iz 1947.). Ujedno je predstavljalo i odstupanje od principa jedinstva vlasti koji je zakonodavna ovlaštenja zadržavao isključivo za najviše predstavničko tijelo. Razmjere zakonodavne delegacije u korist Vlade/Izvršnog vijeća Sabora kao najviših tijela izvršne vlasti, ilustrira

podatak o 73 njihove uredbe sa zakonskom snagom donijete od rujna 1946. do rujna 1953., u usporedbi sa 87 zakona koje je gotovo u istome razdoblju donio Sabor.

O komunikaciji Sabora s građanima, te utjecaju njegova djelovanja na svakodnevni život, sažeto se može reći sljedeće. Sabor je zaprimao veliki broj pisama, u kojima se pozdravljalo njegov rad i donošenje akata, posebno Ustava NRH i Petogodišnjeg privrednog plana NRH. Slali su ih radnici i namještenici tvornica i poduzeća, članovi zadruga, kombinati, članovi sindikalnih podružnica, članovi omladinskih organizacija, mjesni odbori i druge organizacije Narodne fronte, službenici narodnih odbora, stanovnici gradova, gradskih rajona i sela.

Sabor je zaprimao i veliki broj predstavki. Najvećim dijelom to su bile molbe za dodjelu stalne novčane pomoći, povećanje iznosa mirovine, dodjelu izvanrednih mirovina, priznavanje prava na obiteljsku mirovinu, priznavanje invalidnine te reguliranje prava iz socijalnog osiguranja. Zaprimane su i žalbe u vezi s nepriznavanjem godina provedenih u službi (radnoga staža), otpuštanjem iz službe, odlukama nadležnih komisija o proglašenju ratnim dobitnikom, oduzimanjem biračkog prava, oduzimanjem imovine po raznim osnovama (nacionalizacija, sekvestracija, konfiskacija, agrarna reforma), privatnim imovinsko-pravnim odnosima (kupoprodaje, ostavine), neizdavanjem putnih isprava. Sadržane su i žalbe na smrtne presude s molbama za pomilovanje, žalbe zbog nepriznavanja semestara i ispita položenih tijekom rata, te žalbe na razne administrativne postupke drugih tijela vlasti.

Najveći dio njih nije uvažen, s obrazloženjem da nisu zakonski utemeljene ili da su bez opravdanoga razloga upućene Saboru. Dio je prosljeđivan ministarstvima, a dio je vraćen podnositeljima sa uputom za daljnji postupak. O dijelu njih obavještavani su i narodni odbori s prijedlozima za odobrenje socijalne pomoći podnositeljima. Sabor je pozitivno, i to samo u iznimnim slučajevima, rješavao molbe za dodjelu stalnih novčanih pomoći. U oba saziva, takvu je pomoć dobilo oko 70 osoba.

Obraćanje građana Saboru bilo je primarno motivirano zaštitom njihovih osobnih prava, posebno socijalnih. U tom kontekstu treba promatrati i niz predstavki u vezi s teritorijalnom organizacijom (podjelom na kotare, gradove i općine) jer smatram da su i one bile motivirane prednostima koje su, poznajući lokalne prilike, podnositelji prepoznavali u administrativnoj pripadnosti jednoj u odnosu na drugu teritorijalnu jedinicu. Zaključak bitno ne mijenja niti praksa davanja ustavnih tekstova na javnu raspravu, jer se u sklopu nje, ne može govoriti o stvarnom utjecaju građana na donošenje političkih odluka, kao što se to podrazumijeva u suvremenoj demokraciji.

Potvrđeni su – u literaturi već prihvaćeni zaključci – da su kao osnovni objekt pravne zaštite postavljeni država i novi socijalistički društveni odnosi, a ne prava građana. Unatoč širokim ustavnim jamstvima, u prvim poratnim godinama ona su u praksi bila deklarativna. Bitno obilježje tog razdoblja bila je i pravna nesigurnost, kao posljedica strogo kontroliranog sudstva podređenog partijskoj ideologiji, te nedostatka pravnih normi na pojedinim područjima društvenoga života.

Rezultati istraživanja pokazuju da su u djelovanju Sabora izostale bitne sastavnice najviših predstavničkih institucija u demokratskim političkim sustavima: predstavništvo građana u parlamentu preko zastupnika izabranih na redovnim, slobodnim i demokratskim izborima; stranački pluralizam; oblikovanje i donošenje javnih politika; samostalnost; mehanizmi nadzora nad izvršnom vlasti; širi demokratski društveni okvir. Prema opće prihvaćenim klasifikacijama parlamentarnih institucija koje sam opisao u uvodnome poglavlju, svrstavam ga u skupinu onih bez stvarnoga političkoga utjecaja. Kroz svojevrsni automatizam u radu, stavljao je pečat na zakonske prijedloge Vlade, odnosno KPH/SKH kao glavne poluge političke moći, u procesu oblikovanja totalitarnog političkog sustava vlasti u neposrednom poratnom razdoblju.

6. PRILOZI

6.1. Rezultati izbora za Ustavotvorni sabor održanih 10. studenoga 1946.

U tabeli su prikazani rezultati izbora za Ustavotvorni sabor, prema izvještaju Republikanske izborne komisije.[1354] Za svaki izborni kotar, odnosno izbornu jedinicu, navedeni su svi kandidati koji su se natjecali, sa brojem glasova koje su usvojili. Kandidat izabran u Ustavotvorni sabor istaknut je tamnosivom bojom. Kod kandidata koji su svoje mjesto ustupili zamjeniku, to je naznačeno, zajedno s imenom zamjenika čiji je mandat verificiran u Ustavotvornom saboru.

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	**Kandidati**	**Broj glasova**
OKRUG OSIJEK		
1. Izborni kotar Batina (Zmajevac)	Ukupno glasalo birača	10 983
	Milivojević Joza	4749
	Munkaš Mijo	3546
	Dvornić Stevo	2686
2. Izborni kotar Darda (Beli Manastir)		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8788
	Požgain Adam	3780
	Jović Vlajko	3067
	Varga Stevan	1252
	Drenovac Ruža	689
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7813
	Maksimović Dina	5166
	Dugački Adam	828
	Tobi Kalman	1161
	Esterajher Aleksander	655
3. Izborni kotar Donji Miholjac	Ukupno glasalo birača	11 435
	Katalenac Franjo	4543
	Siladji Martin	1713
	Knežević Antun	2463
	Matoković Živko	1776
	Žigmundić Antun	940
4. Izborni kotar Našice		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8644
	Uglješić Zlato	3857
	Franjković Pavo	1384
	Bošnjak Jozo	2907
	Kolar Antun	498
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9529
	Brkić Jozo	4929

[1354] Izvještaj broj 749-46 od 16. studenoga 1946., NN 137/1946. Usp. i: Objava potvrđenih kandidata za izbor narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor NRH, NN 133/1946.

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Buljan Božo	2583
	Koledić Lucija	1113
	Divjanović Gabrijel	904
5. Izborni kotar Orahovica	Ukupno glasalo birača	12 270
	Bošković Mirko	7185
	Mijatović Stojan	1791
	Petrović Mijo	3294
6. Izborni kotar Osijek – kotar		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 757
	Jakšić Nikola	8277
	Ostojić Gustav	2360
	Lukić Ljubica	1117
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8191
	Šimić Rudolf	5544
	Kalajdžić Matija	1833
	Čirić Živko	816
7. Izborni kotar Osijek – grad		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	14 928
	Sremec Zlatan* (*prepustio je mandat zamjeniku Ivanu Karneru)	7606
	Marguliss Lazar	2983
	Kovačić Krešo	1636
	Copkov Luka	2700
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	12 757
	Maslarić Božo	6445
	Kocijanović Andrija	2070
	Stavel Josip	3062
	Benčina Dušan	1179
8. Izborni kotar Valpovo	Ukupno glasalo birača	14 584
	Koški Tomo	1794
	Lacković Mirko	6083
	Varžić Šime	2600
	Pančić Matija	4107
9. Izborni kotar Vukovar		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	14 644
	Čirić Zdravko	8856
	Brozović Dragutin	5065
	Gregorović Stjepan	741
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	12 121
	Penić Petar	7085
	Čobanković Mirko	3993
	Pokrajac Sima	1045
OKRUG SLAVONSKI BROD		
1. Izborni kotar Đakovo		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9 235
	Kolar Đuro	5739
	Vrtarić Pero	2032
	Živković Marko	1462
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	5504
	Topuzović Dragan	2103
	Didović Franjo	3086
	Bažaj Liza	305
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	6445
	Birtić Mijo	3998

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Trubeljak Jozo	1606
	Maleševac Stjepan	834
2. Izborni kotar Nova Gradiška		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	12 107
	Gaži Franjo* (*prepustio je mandat zamjeniku Stipi Rakoniću)	5067
	Žagar Josip	4416
	Bjeloš Milan	2620
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 546
	Resman Franjo	3883
	Vlainić Vinko	5143
	Đikić Alojz	1513
3. Izborni kotar Slavonski Brod		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 043
	Tadijanović Mišo	4419
	Vukašinović Ivan	5338
	Šarić Đuro	1301
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 466
	Buković Ivan	7185
	Zvonarević Mate	2519
	Vrkljan Vilim	1762
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 111
	Sarajčić Ivan	5249
	Kovačević Antun	1240
	Plemenčić Marko	4229
	Marinić Josip	389
4. Izborni kotar Slavonska Požega		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	12 102
	Brkić Zvonko	7096
	Pečur Petar	2551
	Sekulić Mijo	2454
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9783
	Car Pero	5855
	Zelić Antun	2479
	Šnajder Alojz	1449
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 457
	Vrgoč Ivan	5703
	Radovanović Stanko	4010
	Brkanović Ivan	745
5. Izborni kotar Vinkovci		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9457
	Jakšić Pavka	1999
	Kovandžić Pavao	4040
	Blažević Mato	3418
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 265
	Sremec Nada	4607
	Perkušić Ivan	4747
	Nonković Krsto	1898
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9069
	Babić Antun* (*prepustio je mandat zamjeniku Josipu Salopeku)	4003
	Petrović Maca	2074
	Jakšić Luka	2992

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
6. Izborni kotar Županja		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 526
	Babić Antun	8620
	Kokanović Ivan	2906
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo	7819
	Adžić Mile	5082
	Šnajder Adam	2739
OKRUG DARUVAR		
1. Izborni kotar Daruvar		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8945
	Vojaček Josip	4127
	Herceg Alojz	1857
	Dželajlija Savo	2962
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7957
	Ivanec Andrija	4630
	Častek Vaclav	1455
	Vrač Lazo	1872
2. Izborni kotar Grubišno Polje	Ukupno glasalo birača	10 884
	Brkić Zvonko* (*prepustio je mandat zamjeniku Milanu Popari)	5115
	Kovačina Mirko	4708
	Trbojević Bosiljka	1061
3. Izborni kotar Novska	Ukupno glasalo birača	13 388
	Šeničnjak Marko	10 101
	Tadić Milan	2116
	Novak Vlado	1124
4. Izborni kotar Okučani	Ukupno glasalo birača	9407
	Čalić Dušan	6186
	Šimić Filip	3227
5. Izborni kotar Pakrac		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	6632
	Miljanić Nikola	4999
	Majetić Stevo	1081
	Popadić Darinka	553
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9155
	Ajman Antun	4907
	Miljanić Ilija	3054
	Krpan Vid	1194
6. Izborni kotar Podravska Slatina		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8211
	Brkić Duško	5482
	Dunković Ivan	2138
	Todorović Stanko	591
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 983
	Lepotinec Franjo	4309
	Kovačević Savo	3424
	Bučanac Jozo	4250
7. Izborni kotar Virovitica		
I. Izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 247
	Šibl Ivan	5093
	Janeš Ernest	4627
	Bogadi Kvirin	1527
II. Izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 386
	Hebrang Andrija	7865

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Vukomanović Milenko	2521
III. Izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7036
	Štrbo Aleksa	4762
	Došen Nikola	818
	Maurović Josip	1456
OKRUG BJELOVAR		
1. Izborni kotar Bjelovar		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	12 327
	Prvčić Stjepan	5961
	Wolf Oto	4886
	Đerić Bogdan	1480
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8895
	Hrnčević Josip	3482
	Vukadinović Ljuban	2505
	Jasenko Ivan	2908
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7849
	Hegeduš Franjo	4358
	Fleković Josip	2891
	Ledinski Marko	600
IV. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9062
	Predojević Petar	3753
	Filipović Đuka	4076
	Bogović Tomo	1233
2. Izborni kotar Čazma		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9150
	Čanađija Ivan	5793
	Đuranović Ivan	1877
	Uzorinac Nikola	1480
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 638
	Novosel Stjepan	7815
	Pendelić Stjepan	1305
	Vruz Zvonimir	2518
3. Izborni kotar Garešnica	Ukupno glasalo birača	15 282
	Koharović Aleksander	9410
	Dragojević Joso	4659
	Vinkler Jindra	1220
4. Izborni kotar Križevci		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7408
	Cetušić Mileva	3017
	Škiljan Ivo	2550
	Funtak Mirko	1841
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	5966
	Ferenčina Tomo	4053
	Poljšak Ivo	1024
	Ban Jovo	889
5. Izborni kotar Koprivnica		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9939
	Đureta Stjepan* (*prepustio je mandat zamjeniku Stjepanu Banekoviću)	4209
	Petak Stjepan	2560
	Andrašek Ivan	3170
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7812
	Čiković Tomo	4958

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Tot Pavle	2854
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9151
	Prvčić Stjepan* (*prepustio je mandat zamjeniku Đuri Saviću)	4832
	Senjan Josip	1863
	Smoljanović Miloš	2456
6. Izborni kotar Kutina	Ukupno glasalo birača	16 834
	Antolić Franjo	9533
	Sladojević Mato	4635
	Luški Alojz	2663
7. Izborni kotar Đurđevac		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	5398
	Pankarić Bolto	2904
	Fuker Mijo	1347
	Milak Martin	1120
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8843
	Tomašen Ivan	2843
	Jendrić Martin	1754
	Jendrašec Bolto	4246
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	6409
	Debeljak Stjepan	3967
	Hiršler Ernest	1862
	Ambrošić Mirko	580
8. Izborni kotar Vrbovec	Ukupno glasalo birača	15 999
	Gaži Franjo	7244
	Turk Đuro	3835
	Resler Izidor	4920
OKRUG VARAŽDIN		
1. Izborni kotar Čakovec		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 340
	Biber Antun	7631
	Koros Đuro	2708
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 580
	Radiković Vid	7440
	Moharić Mirko	3126
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8933
	Novak Mijo	5627
	Golenko Jakob	3308
2. Izborni kotar Ivanec		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 028
	Ivić Mirko	5741
	Bregović Josip	3313
	Gašparić Jakob	1974
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 753
	Galić Josip	7335
	Knez Jakob	2811
	Križanec Blaž	1607
3. Izborni kotar Krapina		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9017
	Gretić Ivica	5186
	Jurinjak Mijo	2739
	Zajec Mirko	1077
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 032
	Rumbak Ivan	4696

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Vrančić Vlado	4234
	Profeta Franjo	1102
4. Izborni kotar Ludbreg	Ukupno glasalo birača	18 553
	Toth Viktor	12 553
	Modrić Mijo	2358
	Vršić Stjepan	3642
5. Izborni kotar Novi Marof		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8603
	Pokos Slavko	6184
	Trubelja Mirko	1070
	Slamnik Milivoj	1349
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7748
	Golubić Stjepan	4672
	Behur Ivan	1278
	Vuger Alojz	1798
6. Izborni kotar Pregrada		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8168
	Hohnjec Dragutin	5288
	Jagić Mijo	1677
	Kračun Leopold	1203
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7594
	Frol Frane	4830
	Kunstić Alojz	1580
	Gregurić Edo	1184
7. Izborni kotar Prelog		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 962
	Horvat Joža	7415
	Lukša Franjo	4547
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 151
	Horvat Ivan	8368
	Sermek Josip	2794
8. Izborni kotar Varaždin		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	15 861
	Mrazović Karlo	9431
	Crnek Antun	2372
	Levačić Marko	4058
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 599
	Krizman Hinko	8159
	Mikić Filip	1231
	Novosel Rudolf	1212
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 027
	Dombaj Franjo	6477
	Kralj Franjo	1849
	Sirovec Ivan	1700
9. Izborni kotar Zlatar		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	13 921
	Vragović Gabrijel	7718
	Žunec Stjepan	2024
	Lukić Josip	4179
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	15 037
	Mrkoci Ana	6825
	Mutak Dragutin	5854
	Turčec Ivan	2358
OKRUG ZAGREB		

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
1. Izborni kotar Donja Stubica		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 779
	Žukina Pavao	9775
	Lukina Josip	958
	Dominkuš Rudolf	1044
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 698
	Belinić Marko	8235
	Markuš Tomo	553
	Maček Janko	1910
2. Izborni kotar Dugo Selo	Ukupno glasalo birača	12 885
	Smolčić Franjo	5952
	Skubić Stjepan	3772
	Skubić Ivan	3161
3. Izborni kotar Jastrebarsko	Ukupno glasalo birača	10 470
	Valečić Alojz	5208
	Rendulić Juraj	4544
	Wintesteiger Ljubica	716
4. Izborni kotar Klanjec	Ukupno glasalo birača	14 753
	Bartol August	2978
	Plečko Franjo	4850
	Zrnc Vjekoslav	6922
5. Izborni kotar Samobor	Ukupno glasalo birača	15 521
	Ivanjščak Franjo	6683
	Benceković Ivan	6974
	Trkeš Vid	697
	Fabijan Slavko	1167
6. Izborni kotar Sveti Ivan Zelina	Ukupno glasalo birača	15 300
	Granđa Ivan	6182
	Antolković Franjo	6957
	Rohan Vjenceslav	2161
7. Izborni kotar Velika Gorica		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 825
	Stanilović Antun	8214
	Mihanović Juraj	1799
	Škrlec Stjepan	812
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 461
	Fabijančić Stjepan	7299
	Katulić Ivan	1797
	Domitrović Đuro	2360
8. Izborni kotar Zagreb - istočni		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 201
	Lakuš Filip	4592
	Kralj Edo	3650
	Kos Marijan	2959
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	14 385
	Ivić Stjepan	5977
	Hadjić Ivan	4764
	Horvat Tomo	3644
9. Izborni kotar Zagreb – zapadni		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	13 705
	Draušnik Jurica	9960
	Živičnjak Viktor	2570
	Kos Stjepan	1175
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	14 109

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Slatković Nikola	8471
	Martinčić Petar	2623
	Horvatić Pavao	1295
	Hotko Juraj	1720
OKRUG BANIJA		
1. Izborni kotar Dvor na Uni	Ukupno glasalo birača	11 198
	Pribičević Rade	7559
	Bartolović Mile	1021
	Živković Rade	2618
2. Izborni kotar Glina		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 513
	Despot Milan	5832
	Gajdek Stjepan	2602
	Čučković Mišo	2079
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9413
	Drezga Branko	6371
	Petrović Mile	1871
	Čorković Stevan	1171
3. Izborni kotar Kostajnica	Ukupno glasalo birača	9414
	Vukolić Đuro	5311
	Pavićić Antun	3250
	Košutić Jure	852
4. Izborni kotar Petrinja		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8154
	Dobrinić Janko	4605
	Mandarić Ivan	1521
	Horvatinović Stjepan	2028
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	6094
	Borčić Čedo	3525
	Barić Janko	1833
	Todorović Đuro	736
5. Izborni kotar Sisak		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 325
	Cvetković Marijan	7373
	Habeković Stjepan	2802
	Sokler Josip	1147
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 392
	Janić Vlado	4583
	Pavletić Tomo	5252
	Ogulinec Đuro	1555
6. Izborni kotar Sunja	Ukupno glasalo birača	10 929
	Vujaković Stevo	6613
	Jakopović Ivan	2777
	Ručić Ivan	1544
OKRUG KARLOVAC		
1. Izborni kotar Karlovac-kotar		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	16 139
	Ribar Ivan	9635
	Matičić Pavle	6503
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	15 630
	Polović Marko	10 882
	Brodarić Marko	4747
2. Izborni kotar Karlovac-grad	Ukupno glasalo birača	16 191
	Holjevac Većeslav	11 554

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Poljak Janko	4637
3. Izborni kotar Ogulin		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 597
	Salopek Mijo	5733
	Ivošević Lazo	2025
	Mihelčić Antun	2839
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9439
	Kosanović Savica	7122
	Broznić Josip	2317
4. Izborni kotar Pisarovina	Ukupno glasalo birača	10 232
	Mikša Andro	5016
	Žunec Josip	2561
	Paun Tomo	2655
5. Izborni kotar Slunj		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7743
	Tarabić Joco	5809
	Kuterovac Joso	1932
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	5338
	Lukač Joso	845
	Katić-Keić Mile	3714
	Milković Mane	778
6. Izborni kotar Vojnić		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	6151
	Opačić Stanko Ćanica	5441
	Karamarković Rade	710
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	5464
	Košarić Milutin	2322
	Vuletić Đuro	3152
7. Izborni kotar Vrbovsko	Ukupno glasalo birača	7287
	Erdeljac Pero	3330
	Štiglić Ivan	2705
	Žunić Janko	1253
8. Izborni kotar Vrginmost		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	5893
	Rkman Božo	4473
	Išek Luka	1423
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	6200
	Nikoliš Gojko	5078
	Pavlović Stevan	1122
9. Izborni kotar Žumberak-Krašić	Ukupno glasalo birača	14 748
	Žeželj Milan	10 415
	Misir Ivan	4332
OKRUG LIKA		
1. Izborni kotar Brinje	Ukupno glasalo birača	6072
	Krznarić Mile	5142
	Holjevac Ivan	930
2. Izborni kotar Donji Lapac	Ukupno glasalo birača	5346
	Grković Rade	4654
	Miljuš Gavro	692
3. Izborni kotar Gračac	Ukupno glasalo birača	10 204
	Počuča Mile	8836
	Vidaković Nikola	1368
4. Izborni kotar Gospić		

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8121
	Blažević Jakov	6815
	Jelača Juro	1306
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	5928
	Pejnović Kata	4485
	Šimunić Nikola	1440
5. Izborni kotar Otočac		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8155
	Rubčić Nikola	5519
	Rubčić Danko	1782
	Linar Jure	854
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	6999
	Rapajić Bogoljub	5897
	Nećak Milan	1102
6. Izborni kotar Perušić	Ukupno glasalo birača	8878
	Sorić Mate	7214
	Turić Kata	1664
7. Izborni kotar Titova Korenica-Udbina	Ukupno glasalo birača	9049
	Žigić Rade	8651
	Basta Raco	398
OKRUG PRIMORSKO GORANSKI		
1. Izborni kotar Delnice-Čabar	Ukupno glasalo birača	16 745
	Rački Nikola	14 142
	Urh Franjo	2602
2. Izborni kotar Crikvenica	Ukupno glasalo birača	10 900
	Brozina Nikola	9531
	Šarman Andrija	1370
3. Izborni kotar Krk	Ukupno glasalo birača	13 404
	Knez Jurica	9517
	Gržetić Josip	3007
	Drpić Stjepan	879
4. Izborni kotar Rab-Pag	Ukupno glasalo birača	8062
	Jukić Jure	7441
	Kaštelan Bare	621
5. Izborni kotar Senj	Ukupno glasalo birača	11 204
	Komadina Petar	10 186
	Babić Luka	1019
6. Izborni kotar Sušak-grad	Ukupno glasalo birača	14 741
	Karadžija Emil	9445
	Kučić Zdravko	5296
7. Izborni kotar Sušak-kotar	Ukupno glasalo birača	16 380
	Vrkljan Ante	13 957
	Kovačić Zlatko	2421
OBLAST DALMACIJA		
1. Izborni kotar Benkovac		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9956
	Gvardiola Ante* (*mandat nije verificiran)	6805
	Rnjak Luka	3151
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8344
	Zečević Stevo	6233
	Šaponja Dušan	2111
2. Izborni kotar Biograd na Moru	Ukupno glasalo birača	7930

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Gizdić Drago	4577
	Pirović Ante	3357
3. Izborni kotar Brač	Ukupno glasalo birača	8726
	Splivalo Stipe	6479
	Dubravčić Jerko	2247
4. Izborni kotar Drniš	Ukupno glasalo birača	14 130
	Sučić Martin	12 401
	Copić Ivan	1729
5. Izborni kotar Dubrovnik		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	12 580
	Stulli Bernard	9122
	Marojica Miko	3458
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	15 970
	Jerinić Ivo	11 657
	Rusković Jozo	4313
6. Izborni kotar Hvar	Ukupno glasalo birača	12 547
	Božanić Andrija	10 386
	Tudor Dinko	2162
7. Izborni kotar Imotski		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7336
	Buljan Vice	5629
	Vuković Ivan	1706
II. izborna jedincia	Ukupno glasalo birača	7630
	Lozo Pavao	5194
	Zujić Miško	2436
8. Izborni kotar Korčula	Ukupno glasalo birača	12 012
	Žanko Miloš	10 748
	Šimunković Vicko	1263
9. Izborni kotar Knin		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	13 504
	Ćuruvija Todor	10 907
	Krvavica Marko	2587
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9923
	Ugrčić Jovo	6595
	Mažibrada Dušan	3329
10. Izborni kotar Metković	Ukupno glasalo birača	14 789
	Raos Ante	11 288
	Romić Šimun	3501
11. Izborni kotar Makarska	Ukupno glasalo birača	10 139
	Černi Josip	9039
	Matutinović Jure	1100
12. Izborni kotar Sinj		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 640
	Sikirica Nikola	7778
	Romac Stipo	3861
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9516
	Krce Pavao	8659
	Ratković Filip	857
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9726
	Gilić Cvita	5751
	Jakelić Ilija	3975
13. Izborni kotar Split-kotar		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	12 432

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Senjanović Ivo	11 500
	Marušić Marija	932
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	14 113
	Radić Marijan	12 071
	Bedalov Ivan	2042
14. Izborni kotar Split-grad		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	14 307
	Berus Anka	10 439
II. izborna jedinica	Vitezica Pero	3868
	Ukupno glasalo birača	14 371
	Krstulović Vicko	12 176
	Fabris Humbert	2197
15. Izborni kotar Šibenik-grad	Ukupno glasalo birača	10 749
	Sekulić Nikola	9545
	Pasini Josip	1204
16. Izborni kotar Šibenik-kotar		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9542
	Bego Ante	8104
	Višnjić Joko	1438
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 238
	Juričev-Špirić Nikola	8079
	Turčinov Krsto	2159
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8070
	Šubašić Marko	6645
	Babić Ivan	1425
17. Izborni kotar Šestanovac	Ukupno glasalo birača	9919
	Škare Stanko	7447
	Tadić Mate	2472
18. Izborni kotar Trogir	Ukupno glasalo birača	14 251
	Kuzmić Ivan	11 692
	Slade Blaž	2559
19. Izborni kotar Zadar		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	12 172
	Banina Ante	10 243
	Ivanov Frane	1929
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7797
	Franičević Jure	6420
	Predovan Nikola	1376
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8902
	Maštrović Ante	6698
	Butić Marko	2204
GRAD ZAGREB		
1. Izborni kotar I. rajon		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	13 145
	Gregorić Pavle	8399
	Maslov Vicko	2836
	Grivičić Ivan	1910
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 157
	Ritig Svetozar	4851
	Benković Viktor	4111
	Rasuhin Josip	2195
2. Izborni kotar II. rajon		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	18 462

Izborni okrug - oblast/ Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Nazor Vladimir	18 462
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	16 600
	Komar Slavko	9437
	Badovinec Petar	4597
	Vukić Dragutin	2566
3. Izborni kotar III. rajon		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 967
	Stilinović Marijan	6001
	Bikčević Martin	3321
	Tomić Dragan	1645
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 103
	Špiljak Mika	6632
	Šestić Ljudevit	2385
	Urban Stjepan	2085
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 444
	Belinić Marko* (*prepustio je mandat zamjenici Milki Kufrin)	7941
	Diminić Srećko	2501
4. Izborni kotar IV. rajon		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 964
	Krajačić Ivan	8526
	Genzić Stjepan	3438
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 791
	Mokosek Josip	8336
	Kajfeš Antun	3455
5. Izborni kotar V. rajon		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	17 803
	Broz Josip Tito* (*prepustio je mandat zamjeniku Ivici Kranželiću)	17 803
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	13 979
	Bakarić Vladimir	13 979
6. Izborni kotar VI. rajon		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 778
	Hebrang Andrija* (*prepustio je mandat zamjenici Maci Gržetić)	10 778
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 015
	Sremec Zlatan	7558
	Cesarec Stanko	3457
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 060
	Pavleković Mirko	8255
	Dičić Milan	2805
7. Izborni kotar VII. rajon	Ukupno glasalo birača	7803
	Saili Dragutin	4791
	Piščetak Juro	3012

6.2. Rezultati izbora za Sabor održanih 30. studenoga 1947. na teritoriju Istre, Rijeke, Zadra i Lastova

U tabeli su prikazani rezultati izbora za Sabor, održanih 30. studenoga 1947. na području pripojenom FNRJ/NRH na osnovu Ugovora o miru s Italijom, zaključenog u Parizu 10. veljače 1947., a koji je stupio na snagu 15. rujna te godine. Navedeni su rezultati prema izvještaju Republikanske izborne komisije.[1355] Za svaki izborni kotar, odnosno izbornu jedinicu, navedeni su svi kandidati koji su se natjecali, sa brojem glasova koje su usvojili. Kandidat izabran u Sabor istaknut je tamnosivom bojom.

Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
1. Izborni kotar Buzet	Ukupno glasalo birača	11 174
	Štifanić Srećko	9096
	Jerman Mario	2065
2. Izborni kotar Labin	Ukupno glasalo birača	13 509
	Dobrić Tomazo	10223
	Vozila Anđelo	3286
3. Izborni kotar Lošinj	Ukupno glasalo birača	8064
	Šestan Josip	6625
	Sušić Jure	1438
4. Izborni kotar Opatija	Ukupno glasalo glasača	16 132
	Zlatić Dina	13 776
	Palmić Martin	2361
5. Izborni kotar Pazin		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 229
	Zlatić Savo	8458
	Benčić Miljenko	1774
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	10 394
	Ladavac Vjekoslav	8831
	Petorčić Josip	1588
6. Izborni kotar Poreč		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	6492
	Juričić Vlado	5104
	Milohanović Božo	1389
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	7045
	Rajko Stipe	4917
	Ružić Etore	2128
7. Izborni kotar Pula	Ukupno glasalo birača	10 671
	Nefat Franjo	8754
	Štiglić Ivan	1921
8. Izborni kotar Rijeka		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	11 605
	Arrigoni Josip	6577
	Benas Teodor	5028
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	13 927

[1355] Izvještaj broj 848-47 od 6. prosinca 1947., NN 109/1947.

Izborni kotar – izborna jedinica	Kandidati	Broj glasova
	Kordić Franjo	8689
	Spadavecchia Ivan	5238
9. Izborni kotar Vodnjan		
I. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	8310
	Motika Ivan	6580
	Petrović Miho	1729
II. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	9871
	Durin Marcelo	5831
	Obrovac Drago	1445
	Belči Francesko	2590
III. izborna jedinica	Ukupno glasalo birača	6330
	Massarotto Giusto	4772
	Giuričin Antonio (Djani)	1558
10. Izborni kotar Zadar	Ukupno glasalo birača	6456
	Andrović Edvin	5109
	Modrić Branko	1347

6.3. Rezultati izbora za Sabor održanih 5. studenoga 1950.

U tabeli su prikazani rezultati izbora za drugi saziv Sabora, održanih 5. studenoga 1950. Navedeni su prema izvještaju Izborne komisije.[1356] U svim izbornim kotarevima, osim jednog, bio je kandidiran samo po jedan kandidat koji je ujedno bio i izabran. Novost na tim izborima bila je kutija bez liste. U tabeli je naveden podatak o broju birača koji su glasali za kandidata, odnosno za kutiju bez liste, te odnos tih glasova u postotcima. Izabrani kandidati označeni su tamnosivom bojom.

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
OBLAST DALMACIJA			
1. Izborni kotar Benkovac I.	Ukupni broj glasova	6608	
	Ugričić Jovo	6600	99,88
	Kutija bez liste	8	0,12
2. Izborni kotar Benkovac II.	Ukupni broj glasova	7527	
	Desnica Dane	7458	99,08
	Kutija bez liste	69	0,92
3. Izborni kotar Benkovac III.	Ukupni broj glasova	6887	
	Anzulović Ivan	6818	99
	Kutija bez liste	69	1
4. Izborni kotar Brač	Ukupni broj glasova	8159	
	Splivalo Stipe	8111	99,41
	Kutija bez liste	48	0,59
5. Izborni kotar Drniš I.	Ukupni broj glasova	7802	
	Reljić Smiljan	7784	99,77
	Kutija bez liste	18	0,23
6. Izborni kotar Drniš II.	Ukupni broj glasova	8097	
	Lončar Mirko	8055	99,48
	Kutija bez liste	42	0,52
7. Izborni kotar Dubrovnik I.	Ukupni broj glasova	7384	
	Obradović Niko	7328	99,24
	Kutija bez liste	56	0,76
8. Izborni kotar Dubrovnik II	Ukupni broj glasova	7969	
	Jerinić Ivo	7805	97,94
	Kutija bez liste	164	2,06
9. Izborni kotar Hvar	Ukupni broj glasova	7753	
	Franičević Jure	7731	99,72
	Kutija bez liste	22	0,28
10. Izborni kotar Imotski I.	Ukupni broj glasova	7030	
	Ujević Vicko	6974	99,20
	Kutija bez liste	56	0,80
11. Izborni kotar Imotski II.	Ukupni broj glasova	7939	
	Lozo Pavao	7881	99,27

[1356] Izvještaj broj 11/1950. od 11. studenoga 1950., NN 59/1950.

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
	Kutija bez liste	58	0,73
12. Izborni kotar Imotski III.	Ukupni broj glasova	7376	
	Šutić Ante	7361	99,80
	Kutija bez liste	15	0,20
13. Izborni kotar Knin I.	Ukupni broj glasova	7400	
	Ćuruvija Tode	7384	99,78
	Kutija bez liste	16	0,22
14. Izborni kotar Knin II.	Ukupni broj glasova	8014	
	Vukadin Stevo	7980	99,58
	Kutija bez liste	34	0,42
15. Izborni kotar Knin III.	Ukupni broj glasova	9708	
	Krvavica Marko	9674	99,65
	Kutija bez liste	34	0,35
16. Izborni kotar Korčula	Ukupni broj glasova	18 850	
	Cetinić Marin	18 755	99,50
	Kutija bez liste	95	0,50
17. Izborni kotar Makarska	Ukupni broj glasova	9531	
	Černi Josip	9506	99,74
	Kutija bez liste	25	0,26
18. Izborni kotar Metković I.	Ukupni broj glasova	8653	
	Babić Mate	8607	99,47
	Kutija bez liste	46	0,53
19. Izborni kotar Metković II.	Ukupni broj glasova	7977	
	Parmač Stanko	7910	99,16
	Kutija bez liste	67	0,84
20. Izborni kotar Sinj I.	Ukupni broj glasova	11 574	
	Buljan Vice	11 520	99,53
	Kutija bez liste	54	0,47
21. Izborni kotar Sinj II.	Ukupni broj glasova	6135	
	Sikirica Nikola	6109	99,58
	Kutija bez liste	26	0,42
22. Izborni kotar Sinj III.	Ukupni broj glasova	8162	
	Krce Pavao	8145	99,79
	Kutija bez liste	17	0,21
23. Izborni kotar Sinj IV.	Ukupni broj glasova	6202	
	Gilić Cvita	6138	98,97
	Kutija bez liste	64	1,03
24. Izborni kotar Split I.	Ukupni broj glasova	9007	
	Amulić Ivan	8987	99,78
	Kutija bez liste	20	0,22
25. Izborni kotar Split II.	Ukupni broj glasova	7140	
	Kuzmić Ivan	7120	99,72
	Kutija bez liste	20	0,28
26. Izborni kotar Split III.	Ukupni broj glasova	8114	
	Benzon Mileva	8019	98,83
	Kutija bez liste	95	1,17
27. Izborni kotar Split IV.	Ukupni broj glasova	8760	
	Žanko Miloš	8696	99,27
	Kutija bez liste	64	0,73
28. Izborni kotar Split V.	Ukupni broj glasova	9554	
	Gizdić Drago	9526	99,71
	Kutija bez liste	28	0,29

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
29. Izborni kotar Šibenik I.	Ukupni broj glasova	9966	
	Bego Ante	9955	99,89
	Kutija bez liste	11	0,11
30. Izborni kotar Šibenik II.	Ukupni broj glasova	7776	
	Rončević Petar	7769	99,90
	Kutija bez liste	7	0,10
31. Izborni kotar Šibenik III.	Ukupni broj glasova	9520	
	Špirić Nikola	9501	99,80
	Kutija bez liste	19	0,20
32. Izborni kotar Vis	Ukupni broj glasova	8963	
	Božanić Andrija	8880	99,07
	Kutija bez liste	83	0,93
33. Izborni kotar Zadar I.	Ukupni broj glasova	7101	
	Zorica Paško	7042	99,17
	Kutija bez liste	59	0,83
34. Izborni kotar Zadar II.	Ukupni broj glasova	7224	
	Maštrović Ante	7184	99,45
	Kutija bez liste	40	0,55
35. Izborni kotar Zadar III.	Ukupni broj glasova	6135	
	Kožul Vinko	6098	99,40
	Kutija bez liste	37	0,60
36. Izborni kotar Zadar-otoci I.	Ukupni broj glasova	7456	
	Banina Ante	7367	98,81
	Kutija bez liste	89	1,19
37. Izborni kotar Zadar-otoci II	Ukupni broj glasova	6461	
	Žuvić Marijan	6423	99,41
	Kutija bez liste	38	0,59
38. Izborni kotar grad Dubrovnik	Ukupni broj glasova	11 800	
	Golušić Marijo	11 742	99,50
	Kutija bez liste	58	0,50
39. Izborni kotar grad Šibenik	Ukupni broj glasova	14 985	
	Sekulić Nikola	14 960	99,83
	Kutija bez liste	25	0,17
40. Izborni kotar grad Split I.	Ukupni broj glasova	11 333	
	Roje Ante	11 311	99,80
	Kutija bez liste	22	0,20
41. Izborni kotar grad Split II.	Ukupni broj glasova	11 196	
	Jurjević Ante	11 161	99,69
	Kutija bez liste	35	0,31
42. Izborni kotar grad Split III.	Ukupni broj glasova	10 877	
	Senjanović Ivo	10 852	99,77
	Kutija bez liste	25	0,23
43. Izborni kotar grad Split IV.	Ukupni broj glasova	10 972	
	Krstulović Vicko	10 947	99,77
	Kutija bez liste	25	0,23
44. Izborni kotar grad Zadar	Ukupni broj glasova	10 863	
	Andrović Edvin	10 814	99,55
	Kutija bez liste	49	0,45
OBLAST BJELOVAR			
1. Izborni kotar Bjelovar I.	Ukupni broj glasova	7939	
	Slezak Ruža	7882	99,28
	Kutija bez liste	97	0,72

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
2. Izborni kotar Bjelovar II.	Ukupni broj glasova	9080	
	Hanževački Mato	8964	98,72
	Kutija bez liste	116	1,28
3. Izborni kotar Bjelovar III.	Ukupni broj glasova	10 468	
	Lalić Đuro	10 410	99,45
	Kutija bez liste	58	0,55
4. Izborni kotar Bjelovar IV.	Ukupni broj glasova	8104	
	Predojević Petar	8078	99,68
	Kutija bez liste	26	0,32
5. Izborni kotar Čazma I.	Ukupni broj glasova	12 489	
	Leš Stanko	12 242	98,02
	Kutija bez liste	247	1,98
6. Izborni kotar Čazma II.	Ukupni broj glasova	11 277	
	Rehorović Ivan	10 947	97,07
	Kutija bez liste	330	2,93
7. Izborni kotar Daruvar I.	Ukupni broj glasova	11 831	
	Krivka Josip	11 585	97,92
	Kutija bez liste	246	2,08
8. Izborni kotar Daruvar II.	Ukupni broj glasova	8226	
	Ivanec Andrija	8070	98,10
	Kutija bez liste	156	1,90
9. Izborni kotar Đurđevac I.	Ukupni broj glasova	11 587	
	Debeljak Stjepan	11 419	98,55
	Kutija bez liste	168	1,45
10. Izborni kotar Đurđevac II.	Ukupni broj glasova	10 292	
	Jendrašić Bolto	10 219	99,29
	Kutija bez liste	73	0,71
11. Izborni kotar Đurđevac III.	Ukupni broj glasova	10 902	
	Berta Martin	10 385	95,26
	Kutija bez liste	517	4,74
12. Izborni kotar Garešnica I.	Ukupni broj glasova	9585	
	Lustig Andrija	9338	97,42
	Kutija bez liste	247	2,58
13. Izborni kotar Garešnica II.	Ukupni broj glasova	8195	
	Mandić Savo	8043	98,15
	Kutija bez liste	152	1,85
14. Izborni kotar Grubišno Polje	Ukupni broj glasova	11 348	
	Popara Milan	11 118	97,97
	Kutija bez liste	230	2,03
15. Izborni kotar Koprivnica I.	Ukupni broj glasova	9149	
	Petak Stjepan	8987	98,23
	Kutija bez liste	162	1,77
16. Izborni kotar Koprivnica II.	Ukupni broj glasova	9012	
	Savić Đuro	8900	98,76
	Kutija bez liste	112	1,24
17. Izborni kotar Koprivnica III.	Ukupni broj glasova	8757	
	Baneković Stjepan	8432	96,29
	Kutija bez liste	325	3,71
18. Izborni kotar Križevci I.	Ukupni broj glasova	10 707	
	Šket August	10 205	95,31
	Kutija bez liste	502	4,69
19. Izborni kotar Križevci II.	Ukupni broj glasova	10 150	

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
	Manojlović Dušan	9937	97,90
	Kutija bez liste	213	2,10
20. Izborni kotar Križevci III.	Ukupni broj glasova	8551	
	Prvčić Stjepan	7467	87,32
	Kutija bez liste	1084	12,68
21. Izborni kotar Ludbreg I.	Ukupni broj glasova	10 268	
	Ivić Stjepan	10 241	99,74
	Kutija bez liste	26	0,26
22. Izborni kotar Ludbreg II.	Ukupni broj glasova	10 927	
	Toth Viktor	10 745	98,33
	Kutija bez liste	179	1,67
23. Izborni kotar Pakrac I.	Ukupni broj glasova	8263	
	Trbojević Mane	8192	99,14
	Kutija bez liste	71	0,86
24. Izborni kotar Pakrac II.	Ukupni broj glasova	8613	
	Ajman Antun	8569	99,49
	Kutija bez liste	44	0,51
25. Izborni kotar Virovitica I.	Ukupni broj glasova	8131	
	Šibl Ivan	8013	98,55
	Kutija bez liste	118	1,45
26. Izborni kotar Virovitica II.	Ukupni broj glasova	8126	
	Miljanić Nikola	8063	99,22
	Kutija bez liste	63	0,78
27. Izborni kotar Virovitica III.	Ukupni broj glasova	8348	
	Marić Mato	8232	98,61
	Kutija bez liste	116	1,39
28. Izborni kotar grad Bjelovar	Ukupni broj glasova	12 681	
	Rački Nikola	12 664	99,87
	Kutija bez liste	17	0,13
29. Izborni kotar grad Koprivnica	Ukupni broj glasova	8836	
	Čiković Tomo	8797	99,56
	Kutija bez liste	39	0,44
30. Izborni kotar grad Virovitica	Ukupni broj glasova	8864	
	Žmegač Franjo	8808	99,37
	Kutija bez liste	56	0,63
OBLAST KARLOVAC			
1. Izborni kotar Brinje	Ukupni broj glasova	5692	
	Krznarić Mile	5662	99,47
	Kutija bez liste	30	0,53
2. Izborni kotar Donji Lapac	Ukupni broj glasova	4844	
	Majstorović Milan	4821	99,53
	Kutija bez liste	23	0,47
3. Izborni kotar Glina I.	Ukupni broj glasova	9661	
	Todorović Simo	9605	99,42
	Kutija bez liste	56	0,58
4. Izborni kotar Glina II.	Ukupni broj glasova	9969	
	Despot Milan	9668	96,98
	Kutija bez liste	301	3,02
5. Izborni kotar Gospić	Ukupni broj glasova	10 739	
	Pejnović Kata	10 695	99,59
	Kutija bez liste	44	0,41

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
6. Izborni kotar Gračac	Ukupni broj glasova	9251	
	Počuča Mile	9219	99,65
	Kutija bez liste	32	0,35
7. Izborni kotar Karlovac I.	Ukupni broj glasova	8602	
	Ribar Ivan	8333	96,87
	Kutija bez liste	269	3,13
8. Izborni kotar Karlovac II.	Ukupni broj glasova	7139	
	Lukačić Stevica	7013	98,20
	Kutija bez liste	126	1,80
9. Izborni kotar Karlovac III.	Ukupni broj glasova	7353	
	Maležić Ivan	7156	97,32
	Kutija bez liste	197	2,68
10. Izborni kotar Karlovac IV.	Ukupni broj glasova	7810	
	Benić Barka	7498	96
	Kutija bez liste	312	4
11. Izborni kotar Karlovac V.	Ukupni broj glasova	8750	
	Polović Marko	8254	94,30
	Kutija bez liste	496	5,70
12. Izborni kotar Ogulin I.	Ukupni broj glasova	11 369	
	Kosanović Savica	11 196	98,48
	Kutija bez liste	173	1,52
13. Izborni kotar Ogulin II.	Ukupni broj glasova	10 850	
	Broznić Josip	10 592	97,62
	Kutija bez liste	258	2,38
14. Izborni kotar Otočac I.	Ukupni broj glasova	8494	
	Nikšić Tomo	8471	99,73
	Kutija bez liste	23	0,27
15. Izborni kotar Otočac II.	Ukupni broj glasova	7120	
	Skendžić Vajo	7097	99,67
	Kutija bez liste	23	0,33
16. Izborni kotar Perušić	Ukupni broj glasova	8282	
	Sorić Mato	8257	99,71
	Kutija bez liste	25	0,29
17. Izborni kotar Slunj I.	Ukupni broj glasova	6151	
	Kukić Miloš	6094	99,07
	Kutija bez liste	57	0,93
18. Izborni kotar Slunj II.	Ukupni broj glasova	7391	
	Katić Mile	7210	97,55
	Kutija bez liste	181	2,45
19. Izborni kotar Titova Korenica	Ukupni broj glasova	5573	
	Dozet Perica	5559	99,75
	Kutija bez liste	14	0,25
20. Izborni kotar Udbina	Ukupni broj glasova	3317	
	Grković Rade	3309	99,76
	Kutija bez liste	8	0,24
21. Izborni kotar Vojnić	Ukupni broj glasova	12 759	
	Košarić Milutin	12 597	98,73
	Kutija bez liste	162	1,27
22. Izborni kotar Vrginmost I.	Ukupni broj glasova	7771	
	Nikoliš Gojko	7609	97,92
	Kutija bez liste	162	2,08
23. Izborni kotar Vrginmost II.	Ukupni broj glasova	6707	

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
	Rkman Božo	6590	98,26
	Kutija bez liste	117	1,74
24. Izborni kotar grad Gospić	Ukupni broj glasova	4697	
	Blažević Jakov	4665	99,27
	Kutija bez liste	32	0,73
25. Izborni kotar grad Karlovac I.	Ukupni broj glasova	10 717	
	Holjevac Većeslav	10 559	98,52
	Kutija bez liste	158	1,48
26. Izborni kotar grad Karlovac II.	Ukupni broj glasova	10 696	
	Dragosavac Duško	10 436	97,57
	Kutija bez liste	260	2,43
OBLAST OSIJEK			
1. Izborni kotar Beli Manastir I.	Ukupni broj glasova	11 303	
	Popović Ljubomir	11 101	98,21
	Kutija bez liste	202	1,79
2. Izborni kotar Beli Manastir II.	Ukupni broj glasova	11 397	
	Andrić Stjepan	11 032	96,80
	Kutija bez liste	365	3,20
3. Izborni kotar Beli Manastir III.	Ukupni broj glasova	9912	
	Esterajher Šandor	9838	99,25
	Kutija bez liste	74	0,75
4. Izborni kotar Donji Miholjac I.	Ukupni broj glasova	7062	
	Jesenković Mirko	6858	97,11
	Kutija bez liste	204	2,89
5. Izborni kotar Donji Miholjac II.	Ukupni broj glasova	7706	
	Conjar Ivo	7608	98,73
	Kutija bez liste	99	1,27
6. Izborni kotar Đakovo I.	Ukupni broj glasova	8164	
	Didović Franjo	7923	97,05
	Kutija bez liste	241	2,95
7. Izborni kotar Đakovo II.	Ukupni broj glasova	8250	
	Salopek Josip	7711	93,47
	Kutija bez liste	539	6,53
8. Izborni kotar Đakovo III.	Ukupni broj glasova	6551	
	Dujanović Slavko	5928	90,49
	Kutija bez liste	623	9,51
9. Izborni kotar Našice I.	Ukupni broj glasova	9761	
	Stanković Jandre	9455	96,86
	Kutija bez liste	306	3,14
10. Izborni kotar Našice II.	Ukupni broj glasova	11 838	
	Brkić Josip	11 165	94,31
	Kutija bez liste	673	5,69
11. Izborni kotar Nova Gradiška I.	Ukupni broj glasova	10 707	
	Novosel Šime	10 455	97,65
	Kutija bez liste	252	2,35
12. Izborni kotar Nova Gradiška II.	Ukupni broj glasova	8462	
	Tencer Antun	7740	91,47
	Kutija bez liste	722	8,53
13. Izborni kotar Nova gradiška III.	Ukupni broj glasova	10 503	
	Čalić Dušan	9834	93,61
	Kutija bez liste	671	6,39

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
14. Izborni kotar Orahovica I.	Ukupni broj glasova	6658	
	Šalek Franjo	6499	97,61
	Kutija bez liste	159	2,39
15. Izborni kotar Orahovica II.	Ukupni broj glasova	6749	
	Krajačić Soka	6502	96,34
	Kutija bez liste	247	3,66
16. Izborni kotar Osijek I.	Ukupni broj glasova	9265	
	Maslarić Božidar	8914	96,21
	Kutija bez liste	351	3,79
17. Izborni kotar Osijek II.	Ukupni broj glasova	7144	
	Šimić Rudi	6975	97,63
	Kutija bez liste	169	2,37
18. Izborni kotar Osijek III.	Ukupni broj glasova	6660	
	Jakšić Nikola	6598	99,07
	Kutija bez liste	62	0,93
19. Izborni kotar Podravska Slatina I.	Ukupni broj glasova	7712	
	Štrbo Aleksa	7077	91,77
	Kutija bez liste	635	8,23
20. Izborni kotar Podravska Slatina II.	Ukupni broj glasova	6886	
	Vukomanović Pajo	6303	91,53
	Kutija bez liste	583	8,47
21. Izborni kotar Podravska Slatina III.	Ukupni broj glasova	6801	
	Lepotinac Franjo	6323	92,97
	Kutija bez liste	478	7,03
22. Izborni kotar Slavonska Požega I.	Ukupni broj glasova	10 284	
	Đerfi Josip	9892	96,19
	Kutija bez liste	391	3,81
23. Izborni kotar Slavonska Požega II.	Ukupni broj glasova	9586	
	Radovanović Stanko	9381	97,86
	Kutija bez liste	205	2,14
24. Izborni kotar Slavonska Požega III.	Ukupni broj glasova	10 319	
	Puač Dako	9997	96,88
	Kutija bez liste	322	3,12
25. Izborni kotar Slavonski Brod I.	Ukupni broj glasova	8758	
	Buković Ivan	8314	94,93
	Kutija bez liste	444	5,07
26. Izborni kotar Slavonski Brod II.	Ukupni broj glasova	8737	
	Sertić Franjo	8303	95,03
	Kutija bez liste	434	4,97
27. Izborni kotar Slavonski Brod III.	Ukupni broj glasova	9988	
	Sarajčić Ivan	9574	95,86
	Kutija bez liste	414	4,14
28. Izborni kotar Valpovo I.	Ukupni broj glasova	8255	
	Lacković Mirko	7896	95,65
	Kutija bez liste	359	4,35
29. Izborni kotar Valpovo II.	Ukupni broj glasova	6920	
	Lučenčić Stevo	6784	98,03
	Kutija bez liste	136	1,97
30. Izborni kotar Vinkovci I.	Ukupni broj glasova	7685	
	Blaževac Đuro	7269	94,59
	Kutija bez liste	416	5,41

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
31. Izborni kotar Vinkovci II.	Ukupni broj glasova	7798	
	Sremec Zlatan	7200	92,33
	Kutija bez liste	598	7,67
32. Izborni kotar Vinkovci III.	Ukupni broj glasova	7610	
	Cvetković Dušan	7237	95,10
	Kutija bez liste	373	4,90
33. Izborni kotar Vukovar I.	Ukupni broj glasova	10 772	
	Penić Petar	10 523	97,69
	Kutija bez liste	249	2,31
34. Izborni kotar Vukovar II.	Ukupni broj glasova	9878	
	Jocić Živojin	9767	98,88
	Kutija bez liste	111	1,12
35. Izborni kotar Županja I.	Ukupni broj glasova	6528	
	Car Petar	6479	99,25
	Kutija bez liste	49	0,75
36. Izborni kotar Županja II.	Ukupni broj glasova	8211	
	Babić Antun	7689	93,64
	Kutija bez liste	522	6,36
37. Izborni kotar Županja III.	Ukupni broj glasova	7240	
	Adžić Mile	6872	94,92
	Kutija bez liste	368	5,08
38. Izborni kotar grad Đakovo	Ukupni broj glasova	5500	
	Vondraček Ivan	3688	67,05
	Seleš Vojko	1625	29,55
	Kutija bez liste	185	3,40
39. Izborni kotar grad Nova Gradiška	Ukupni broj glasova	4597	
	Krajačić Ivan	4444	96,67
	Kutija bez liste	153	3,33
40. Izborni kotar grad Osijek I.	Ukupni broj glasova	12 983	
	Komar Slavko	12 812	98,68
	Kutija bez liste	171	1,32
41. Izborni kotar grad Osijek II.	Ukupni broj glasova	13 304	
	Karner Ivo	13 170	98,99
	Kutija bez liste	134	1,01
42. Izborni kotar grad Osijek III.	Ukupni broj glasova	14 314	
	Bošković Mirko	14 083	98,39
	Kutija bez liste	231	1,61
43. Izborni kotar grad Slavonski Brod	Ukupni broj glasova	12 967	
	Salaj Đuro	12 822	98,88
	Kutija bez liste	145	1,12
44. Izborni kotar grad Slavonska Požega	Ukupni broj glasova	7012	
	Brkić Zvonko	6888	98,23
	Kutija bez liste	124	1,77
45. Izborni kotar grad Vinkovci	Ukupni broj glasova	13 567	
	Žanić Dragutin	13 254	97,69
	Kutija bez liste	313	2,31
46. Izborni kotar grad Vukovar	Ukupni broj glasova	10 399	
	Cazi Josip	10 205	98,13
	Kutija bez liste	194	1,87
OBLAST RIJEKA			
1. Izborni kotar Buzet	Ukupni broj glasova	9536	
	Štifanić Srećko	9169	96,15

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
	Kutija bez liste	365	3,83
2. Izborni kotar Cres-Lošinj	Ukupni broj glasova	9876	
	Šestan Josip	9650	97,71
	Kutija bez liste	226	2,29
3. Izborni kotar Crikvenica	Ukupni broj glasova	11 288	
	Radetić Ivan	11 190	99,13
	Kutija bez liste	98	0,87
4. Izborni kotar Delnice I.	Ukupni broj glasova	15 048	
	Pintar Pavao	14 714	97,78
	Kutija bez liste	334	2,22
5. Izborni kotar Delnice II.	Ukupni broj glasova	9015	
	Brnčić Josip	8846	98,12
	Kutija bez liste	169	1,88
6. Izborni kotar Krk	Ukupni broj glasova	9538	
	Polonijo Josip	9205	96,51
	Kutija bez liste	333	3,49
7. Izborni kotar Labin I.	Ukupni broj glasova	8638	
	Trampuš Ivan	8476	98,12
	Kutija bez liste	162	1,88
8. Izborni kotar Labin II.	Ukupni broj glasova	7751	
	Griparić Antun	7640	98,57
	Kutija bez liste	111	1,43
9. Izborni kotar Pazin I.	Ukupni broj glasova	11 255	
	Diminić Dušan	10 934	97,15
	Kutija bez liste	321	2,85
10. Izborni kotar Pazin II.	Ukupni broj glasova	8939	
	Dobrić Tomažo	8749	97,87
	Kutija bez liste	187	2,13
11. Izborni kotar Poreč	Ukupni broj glasova	11 231	
	Rajko Stipe	10 681	95,10
	Kutija bez liste	550	4,90
12. Izborni kotar Pula I.	Ukupni broj glasova	7112	
	Motika Ivan	7020	98,71
	Kutija bez liste	92	1,29
13. Izborni kotar Pula II.	Ukupni broj glasova	7443	
	Durin Marcel	7354	98,80
	Kutija bez liste	89	1,20
14. Izborni kotar Rab	Ukupni broj glasova	8436	
	Jukić Jure	8370	99,22
	Kutija bez liste	66	0,78
15. Izborni kotar Rijeka I.	Ukupni broj glasova	11 629	
	Širola Franjo	11 098	95,43
	Kutija bez liste	531	4,57
16. Izborni kotar Rijeka II.	Ukupni broj glasova	12 103	
	Vrkljan Ante	11 972	98,92
	Kutija bez liste	131	1,08
17. Izborni kotar Senj	Ukupni broj glasova	7075	
	Komadina Petar	7055	99,72
	Kutija bez liste	20	0,28
18. Izborni kotar grad Opatija	Ukupni broj glasova	5856	
	Zlatić Dina	5733	97,90
	Kutija bez liste	122	2,10

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
19. Izborni kotar grad Pula I.	Ukupni broj glasova	16 160	
	Nefat Franjo	16 019	99,13
	Kutija bez liste	141	0,87
20. Izborni kotar grad Pula II.	Ukupni broj glasova	12 694	
	Jedrejčić Marijo	12 581	99,11
	Kutija bez liste	113	0,89
21. Izborni kotar grad Rijeka I.	Ukupni broj glasova	11 182	
	Bačac Albin	11 034	98,68
	Kutija bez liste	148	1,32
22. Izborni kotar grad Rijeka II.	Ukupni broj glasova	8464	
	Arrigoni Giusseppe	8352	98,68
	Kutija bez liste	112	1,32
23. Izborni kotar grad Rijeka III.	Ukupni broj glasova	9933	
	Juričić Vlado	9836	99,02
	Kutija bez liste	97	0,98
24. Izborni kotar grad Rijeka IV.	Ukupni broj glasova	8726	
	Raos Ante	8612	98,69
	Kutija bez liste	114	1,31
25. Izborni kotar grad Rijeka V.	Ukupni broj glasova	13 811	
	Trošelj Marijan	13 679	99,04
	Kutija bez liste	132	0,96
26. Izborni kotar grad Rovinj	Ukupni broj glasova	5640	
	Massarotto Giusto	5570	98,76
	Kutija bez liste	70	1,24
OBLAST ZAGREB			
1. Izborni kotar Čakovec I.	Ukupni broj glasova	10 086	
	Franjčić Franjo	9903	98,19
	Kutija bez liste	183	1,81
2. Izborni kotar Čakovec II.	Ukupni broj glasova	10 546	
	Novak Mijo	10 342	98,07
	Kutija bez liste	204	1,93
3. Izborni kotar Čakovec III.	Ukupni broj glasova	10 657	
	Radiković Vid	10 295	96,60
	Kutija bez liste	362	3,40
4. Izborni kotar Donja Stubica I.	Ukupni broj glasova	8803	
	Belinić Marko	8660	98,38
	Kutija bez liste	143	1,62
5. Izborni kotar Donja Stubica II.	Ukupni broj glasova	7789	
	Mučnjak Alojz	7699	98,84
	Kutija bez liste	90	1,16
6. Izborni kotar Donja Stubica III.	Ukupni broj glasova	6450	
	Brezovečki Mato	6394	99,13
	Kutija bez liste	56	0,87
7. Izborni kotar Dugo Selo	Ukupni broj glasova	14 004	
	Barilić Stjepan	13 885	99,15
	Kutija bez liste	119	0,85
8. Izborni kotar Dvor	Ukupni broj glasova	11 873	
	Pribićević Rade	11 790	99,30
	Kutija bez liste	83	0,70
9. Izborni kotar Ivanec I.	Ukupni broj glasova	7291	
	Ivić Mirko	7206	98,83

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
	Kutija bez liste	85	1,17
10. Izborni kotar Ivanec II.	Ukupni broj glasova	8063	
	Kraš Vinko	7984	99,02
	Kutija bez liste	79	0,98
11. Izborni kotar Ivanec III.	Ukupni broj glasova	8052	
	Kušen Petak Ivan	7982	99,13
	Kutija bez liste	70	0,87
12. Izborni kotar Jastrebarsko I.	Ukupni broj glasova	8108	
	Valečić Alojz	7919	97,67
	Kutija bez liste	189	2,33
13. Izborni kotar Jastrebarsko II.	Ukupni broj glasova	7773	
	Kufrin Milka	7655	98,48
	Kutija bez liste	118	1,52
14. Izborni kotar Jastrebarsko III.	Ukupni broj glasova	9697	
	Mikša Andrija	9475	97,71
	Kutija bez liste	222	2,29
15. Izborni kotar Klanjec I.	Ukupni broj glasova	6865	
	Iveković Stjepan	6105	88,93
	Kutija bez liste	760	11,07
16. Izborni kotar Klanjec II.	Ukupni broj glasova	8162	
	Žukina Pavao	7678	94,07
	Kutija bez liste	484	5,93
17. Izborni kotar Kostajnica I.	Ukupni broj glasova	7053	
	Kladarin Đuro	6958	98,65
	Kutija bez liste	95	1,36
18. Izborni kotar Kostajnica II.	Ukupni broj glasova	7741	
	Stojaković Dragutin	7655	98,89
	Kutija bez liste	86	1,11
19. Izborni kotar Krapina I.	Ukupni broj glasova	9503	
	Gretić Ivica	8628	90,79
	Kutija bez liste	875	9,21
20. Izborni kotar Krapina II.	Ukupni broj glasova	10 294	
	Vragović Gabrijel	9432	91,63
	Kutija bez liste	862	8,37
21. Izborni kotar Kutina I.	Ukupni broj glasova	9617	
	Lukši Alojz	9378	97,52
	Kutija bez liste	239	2,48
22. Izborni kotar Kutina II.	Ukupni broj glasova	8998	
	Cvetković Marijan	8905	98,97
	Kutija bez liste	93	1,03
23. Izborni kotar Novska I.	Ukupni broj glasova	6078	
	Šeničnjak Marko	5985	98,47
	Kutija bez liste	93	1,53
24. Izborni kotar Novska II.	Ukupni broj glasova	8809	
	Šašić Jefto	8398	95,33
	Kutija bez liste	411	4,67
25. Izborni kotar Petrinja I.	Ukupni broj glasova	10 086	
	Borčić Čedo	9770	96,87
	Kutija bez liste	316	3,13
26. Izborni kotar Petrinja II.	Ukupni broj glasova	10 306	
	Pataran Mato	9791	95
	Kutija bez liste	515	5

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
27. Izborni kotar Pregrada I.	Ukupni broj glasova	9764	
	Špiljak Franjo	9443	96,71
	Kutija bez liste	321	3,29
28. Izborni kotar Pregrada II.	Ukupni broj glasova	7993	
	Frol Frane	7687	96,17
	Kutija bez liste	306	3,83
29. Izborni kotar Prelog I.	Ukupni broj glasova	7815	
	Vugrinčić Ivan	7342	93,95
	Kutija bez liste	470	6,05
30. Izborni kotar Prelog II.	Ukupni broj glasova	8343	
	Kramar Valent	8002	95,91
	Kutija bez liste	341	4,09
31. Izborni kotar Prelog III.	Ukupni broj glasova	7762	
	Golubić Stjepan	7450	95,98
	Kutija bez liste	311	4,02
32. Izborni kotar Samobor I.	Ukupni broj glasova	8876	
	Prebeg Mirko	8502	95,79
	Kutija bez liste	374	4,21
33. Izborni kotar Samobor II.	Ukupni broj glasova	9616	
	Matijaščić Stjepan	9330	97,03
	Kutija bez liste	286	2,97
34. Izborni kotar Sisak I.	Ukupni broj glasova	9339	
	Smolčić Franjo	9137	97,84
	Kutija bez liste	202	2,16
35. Izborni kotar Sisak II.	Ukupni broj glasova	8660	
	Pavlenić Tomo	8528	98,48
	Kutija bez liste	132	1,52
36. Izborni kotar Varaždin I.	Ukupni broj glasova	9694	
	Šebreg Dragutin	9601	99,04
	Kutija bez liste	93	0,96
37. Izborni kotar Varaždin II.	Ukupni broj glasova	8847	
	Krizman Hinko	8657	97,85
	Kutija bez liste	190	2,15
38. Izborni kotar Varaždin III.	Ukupni broj glasova	8139	
	Frntić Beška	7952	97,70
	Kutija bez liste	187	2,30
39. Izborni kotar Varaždin IV.	Ukupni broj glasova	7720	
	Gašparić Jakob	7500	97,15
	Kutija bez liste	220	2,85
40. Izborni kotar Varaždin V.	Ukupni broj glasova	8733	
	Dombaj Franjo	8577	98,21
	Kutija bez liste	156	1,79
41. Izborni kotar Velika Gorica I.	Ukupni broj glasova	8510	
	Perković Nikola	8238	96,80
	Kutija bez liste	272	3,20
42. Izborni kotar Velika Gorica II.	Ukupni broj glasova	11905	
	Stanilović Antun	11779	98,94
	Kutija bez liste	126	1,06
43. Izborni kotar Velika Gorica III.	Ukupni broj glasova	7464	
	Fabijančić Stjepan	7239	96,99
	Kutija bez liste	225	3,01
44. Izborni kotar Vrbovec I.	Ukupni broj glasova	9909	

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
	Rukavina Jerko	9477	95,64
	Kutija bez liste	432	4,36
45. Izborni kotar Vrbovec II.	Ukupni broj glasova	9456	
	Gaži Franjo	9080	96,02
	Kutija bez liste	376	3,98
46. Izborni kotar Zagreb I.	Ukupni broj glasova	11 398	
	Horvatić Pavao	11 038	96,84
	Kutija bez liste	360	3,16
47. Izborni kotar Zagreb II.	Ukupni broj glasova	8307	
	Draušnik Jurica	7580	91,25
	Kutija bez liste	727	8,75
48. Izborni kotar Zagreb III.	Ukupni broj glasova	8069	
	Plašć Dragutin	7891	97,79
	Kutija bez liste	178	2,21
49. Izborni kotar Zagreb IV.	Ukupni broj glasova	7223	
	Lakuš Filip	6916	95,75
	Kutija bez liste	307	4,25
50. Izborni kotar Zelina I.	Ukupni broj glasova	11 825	
	Granđa Ivan	11 362	96,09
	Kutija bez liste	463	3,91
51. Izborni kotar Zelina II.	Ukupni broj glasova	11 007	
	Antolković Franjo	10 843	93,51
	Kutija bez liste	164	1,49
52. Izborni kotar Zlatar I.	Ukupni broj glasova	9350	
	Pozaić Stjepan	9231	98,73
	Kutija bez liste	119	1,27
53. Izborni kotar Zlatar II.	Ukupni broj glasova	10 118	
	Gregorić Pavao	9934	98,18
	Kutija bez liste	184	1,82
54. Izborni kotar Zlatar III.	Ukupni broj glasova	10 401	
	Brlek Milan	10 181	97,89
	Kutija bez liste	220	2,11
55. Izborni kotar grad Čakovec	Ukupni broj glasova	7171	
	Biber Antun	7092	98,90
	Kutija bez liste	79	1,10
56. Izborni kotar grad Sisak	Ukupni broj glasova	10 091	
	Lačan Stevo	10 035	99,45
	Kutija bez liste	56	0,55
57. Izborni kotar grad Varaždin	Ukupni broj glasova	12 603	
	Hrnčević Josip	12 126	96,22
	Kutija bez liste	477	3,78
GRAD ZAGREB			
1. Izborni kotar grad Zagreb I.	Ukupni broj glasova	10 880	
	Ritig Svetozar	10 700	98,34
	Kutija bez liste	180	1,66
2. Izborni kotar grad Zagreb II.	Ukupni broj glasova	9191	
	Zastavniković Marica	9024	98,18
	Kutija bez liste	167	1,82
3. Izborni kotar grad Zagreb III.	Ukupni broj glasova	12 980	
	Krleža Miroslav	12 808	98,67
	Kutija bez liste	172	1,33

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
4. Izborni kotar grad Zagreb IV.	Ukupni broj glasova	6910	
	Berus Anka	6725	97,32
	Kutija bez liste	185	2,68
5. Izborni kotar grad Zagreb V.	Ukupni broj glasova	9439	
	Puklek Stjepan	9192	97,40
	Kutija bez liste	247	2,60
6. Izborni kotar grad Zagreb VI.	Ukupni broj glasova	16 450	
	Gržetić Marija	16 216	98,58
	Kutija bez liste	234	1,42
7. Izborni kotar grad Zagreb VII.	Ukupni broj glasova	14 317	
	Rukavina Milivoj	14 132	98,70
	Kutija bez liste	185	1,30
8. Izborni kotar grad Zagreb VIII.	Ukupni broj glasova	13 674	
	Mrazović Karlo	13 432	98,23
	Kutija bez liste	242	1,77
9. Izborni kotar grad Zagreb IX.	Ukupni broj glasova	14 269	
	Stilinović Marijan	14 139	99,10
	Kutija bez liste	130	0,90
10. Izborni kotar grad Zagreb X.	Ukupni broj glasova	10 718	
	Smoljak Juraj	10 588	98,78
	Kutija bez liste	130	1,22
11. Izborni kotar grad Zagreb XI.	Ukupni broj glasova	12 347	
	Car Rudolf	12 228	99,04
	Kutija bez liste	119	0,96
12. Izborni kotar grad Zagreb XII.	Ukupni broj glasova	9855	
	Špiljak Mika	9666	98,08
	Kutija bez liste	189	1,92
13. Izborni kotar grad Zagreb XIII.	Ukupni broj glasova	12 286	
	Drakulić Veljko	12 104	98,52
	Kutija bez liste	181	1,48
14. Izborni kotar grad Zagreb XIV.	Ukupni broj glasova	11 379	
	Frntić Antun	11 200	98,42
	Kutija bez liste	179	1,58
15. Izborni kotar grad Zagreb XV.	Ukupni broj glasova	10 354	
	Baltić Milutin	10 220	98,70
	Kutija bez liste	134	1,30
16. Izborni kotar grad Zagreb XVI.	Ukupni broj glasova	10 416	
	Bakarić Vladimir	10 307	98,95
	Kutija bez liste	109	1,05
17. Izborni kotar grad Zagreb XVII.	Ukupni broj glasova	10 203	
	Bakrač Boris	10 068	98,68
	Kutija bez liste	135	1,32
18. Izborni kotar grad Zagreb XVIII.	Ukupni broj glasova	8052	
	Vrbka Vinko	7882	97,88
	Kutija bez liste	170	2,12
19. Izborni kotar grad Zagreb XIX.	Ukupni broj glasova	14 624	
	Saili Dragutin	14 472	98,96
	Kutija bez liste	152	1,04
20. Izborni kotar grad Zagreb XX.	Ukupni broj glasova	14 756	
	Babić Ivo	14 511	98,34
	Kutija bez liste	245	1,66
21. Izborni kotar grad Zagreb XXI.	Ukupni broj glasova	8434	

Izborna oblast - Izborni kotar	Kandidati / Kutija bez liste	Rezultati izbora	
		Broj glasova	%
	Pavleković Mirko	8251	97,83
	Kutija bez liste	183	2,17

6.4. Popis vijećnika ZAVNOH-a i zastupnika Sabora, 1943. – 1953.

U tabeli je sadržan popis vijećnika svih četiriju zasjedanja ZAVNOH-a i petog redovnog zasjedanja Narodnog sabora Hrvatske/Sabora NRH, zastupnika Ustavotvornog sabora/Sabora u sazivu 1947. – 1950., te zastupnika Sabora u sazivu 1950. – 1953.[1357] Svi vijećnici/zastupnici navedeni su u jednom nizu, abecednim redom. Uz svakoga od njih, polje u tabeli označeno tamnosivom bojom označava njihovu pripadnost pojedinom zasjedanju ZAVNOH-a odnosno sazivu Sabora.

Na osnovu takva prikaza, moguće je pratiti kontinuitet sudjelovanja pojedinih vijećnika/zastupnika u radu ZAVNOH-a odnosno Sabora. U tabeli su označene i pojedinačne promjene u sastavu do kojih je dolazilo uslijed smrti pojedinog zastupnika ili njegove ostavke. U zaglavlju i tekstu tabele korištene su kratice koje označavaju sljedeće:

- 1. ZAVNOH: Prvo zasjedanje ZAVNOH-a
- 2. ZAVNOH: Drugo zasjedanje ZAVNOH-a
- 3. ZAVNOH: Treće zasjedanje ZAVNOH-a
- 4. ZAVNOH: Četvrto zasjedanje ZAVNOH-a
- Narodni sabor: Peto zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske/Sabora NRH 1945. – 1946.
- 1. saziv Sabora: Ustavotvorni sabor 1946. – 1947./Sabor 1947. – 1950.
- 2. saziv Sabora: Sabor 1950. – 1953.
- IRZL – zastupnici izabrani na izborima za Sabor, održanim 30. studenoga 1947. na području pripojenom FNRJ/NRH na osnovu Ugovora o miru s Italijom, zaključenog u Parizu 10. veljače 1947. (Istra, Rijeka, Zadar, Lastovo).

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	**Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora**						
	1. ZAVNOH	**2. ZAVNOH**	**3. ZAVNOH**	**4. ZAVNOH**	**NARODNI SABOR**	**1. SAZIV SABORA**	**2. SAZIV SABORA**
Adžić Mile							
Ajman Antun							
Albaneže Branko							
Aljinović Mate							
Amulić Ivan							
Andrić Stjepan							
Androvič Edvin						*	

[1357] Podatci u tabeli preuzeti su iz: *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1943*., 639.-644; *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, 673.-675.; *ZAVNOH: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, 725.-728.; *Peto zasjedanje Sabora NRH (ZAVNOH-a): (26.-30. kolovoza 1946.): stenografski zapisnic*i, 169.-175.; HR-HDA-1081. Sabor SRH. 16.1.3. Personalni dosjei zastupnika saziva 1947. – 1950. i 16.1.4. Personalni dosjei zastupnika saziva 1950. – 1953., kut. 1767-1776.

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
(*od 30.11.1947., IRZL)							
Antolić Franjo							
Antolković Franjo							
Antolović Josip							
Anzulović Ivan							
Arrigoni Giuseppe (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Augustinčić Antun							
Babić Antun							
Babić Ivo							
Babić Mato							
Babić Vlatka							
Baćac Albin							
Bakarić Vladimir							
Bakrač Boris							
Balaš Boris							
Balen Šime							
Baltić Milutin							
Ban Ivan							
Banak Franjo							
Baneković Stjepan							
Banina Ante							
Barbalić Ivan							
Barić Janko							
Barilić Stjepan							
Bego Antun (Ante)							
Belinić Marko							
Benak Ivan							
Benceković Ivan							
Benić Barka							
Benzon Mileva							
Berta Martin							
Berus Anka							
Biber Antun							
Biočić Franjo							
Birtić Mijo							
Bjelajac Stanko							
Blaževac Đuro							
Blažević Jakov							
Bogunović Milka							
Bojanić Ante							
Bolt Ivan							
Borčić Čedo							
Borić Franjo							
Borojević Jovan							
Bošković Mirko							
Božanić Andrija							
Božičević Ivan							
Bratić Bogoljub							
Brezovečki Mato							
Brkić Dušan (Duško)							
Brkić Josip							

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
Brkić Zvonko							
Brlek Milan							
Brnčić Josip							
Brozina Nikola							
Broznić Josip (*umro 4.7.1951.)							*
Bubanj Andrija							
Budiccin Giuseppe							
Buković Ivan							
Buljan Vice							
Bunjevac Gajo							
Buratović Anđelko							
Burić Petar							
Car Petar (Pero)							
Car Rudolf							
Car Vladimir							
Cazi Josip							
Cerovac Antun							
Cetina Josip							
Cetinić Marin							
Cetušić Mileva							
Conjar Ivo (Ivan)							
Cvetković Dušan							
Cvetković Marijan							
Čajko Janko							
Čalić Dušan							
Čanađija Ivan							
Čemeljić Luka Škunca							
Černi Josip							
Čiković Tomo							
Čolja Viktor							
Čulinović Ferdo							
Ćirić Zdravko							
Ćuk Ilija							
Ćuruvija Tode							
Debeljak Stjepan							
Desnica Dane							
Despot Milan							
Detoni Marijan							
Didović Franjo							
Diminić Dušan							
Dobrić Tomažo (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Dobrinić Janko							
Dombaj Franjo							
Došen Miško							
Dozet Petar							
Dragosavac Dušan							
Drakulić Veljko							
Draušnik Jurica							
Drezga Branko							
Drobec Juraj							

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
Dujanović Slavko							
Dujmović Ivan							
Dulikrava Mile							
Duper (Kragujević) Stanko (*od 19.5.1948., zamjena za J. Vojačeka)						*	
Durin Marčelo (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Đarić Ljuban							
Đerfi Josip							
Esterajher Šandor							
Erdeljac Petar							
Eror Simo							
Fabijančić Stjepan							
Ferenčina Tomo							
Filipović Đuro							
Fiolić Petar							
Franičević Jure							
Franjčić Franjo							
Frntić Antun							
Frntić Beška							
Frol Frane							
Galić Josip							
Gašparić Jakob							
Gaži Franjo							
Gilić Cvita							
Gizdić Drago							
Golubić Stjepan							
Golušić Marijo							
Gošnjak Ivan							
Grahovac Bude							
Granđa Ivan (*umro 31.3.1953.)							*
Gregorec Stjepan							
Gregorić Pavle							
Gretić Ivica							
Griparić Anton							
Grković Rade							
Grubišin Martin							
Grulović Nikola							
Gržetić Maca							
Guberović Nikola							
Gvardiola Ante (*mandat nije verificiran)						*	
Hanževački Mato							
Hebrang Andrija							
Hećimović Grga							
Hegeduš Franjo							
Hohnjec Dragutin							
Holjevac Većeslav							
Horvat Ivan							

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
Horvat Joža							
Horvatić Pavao (*umro 24.12.1951.)							*
Hrnčević Josip							
Ilić Milka							
Ilić Slobodan							
Ivanec Andrija							
Iveković Mladen							
Iveković Stjepan							
Ivić Mirko							
Ivić Stjepan							
Jakša Uroš							
Jakšić Mate							
Jakšić Nikola							
Jakšić Pavka							
Jambrišak Milivoj							
Janić Vlado							
Jedrejčić Mario							
Jelaš Tomo							
Jendrašic Bolto							
Jendrić Martin							
Jergović Ivan							
Jerinić Ivo							
Jerković Mate							
Jesenković Mirko							
Jocić Živojin							
Jovanić Đoko							
Jukić Jure							
Juričev-Špirić Nikola							
Juričić Vlado (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Jurjević Ante							
Jurlin Antun							
Kalčić Božo							
Karadžija Emil							
Karner Ivo							
Katalenac Franjo							
Katić Adam							
Katić-Keić Mile							
Kladarin Đuro							
Knez Jurica							
Knežević Petar							
Koharović Aleksandar							
Kolar Đuro							
Komadina Petar							
Komar Slavko							
Kopitar Marija							
Kopljar Marijan (*zastupnik od 18.3.1952., umjesto J. Salopeka)							*
Kordić Franjo						*	

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
(*od 30.11.1947., IRZL)							
Kosak Ivan							
Kosanović Sava							
Kosovac Vujo							
Košarić Milutin							
Kovačević Gojko							
Kovačić Ivan Goran							
Kovačić Ljubica							
Kovandžić Pavao							
Kožul Vinko							
Krajačić Ivan							
Krajačić Soka							
Kramar Valent							
Kranželić Ivan							
Kranjec Lovro							
Kraš Vinko							
Krce Pavao							
Krivka Josip							
Krizman Hinko							
Križnik Mihovil							
Krleža Miroslav							
Krstulović Vicko							
Kršulj Mate							
Krvavica Marko							
Krznarić Mile							
Kućan Oskar							
Kufrin Milka							
Kukić Miloš							
Kukoč Ivan							
Kušen Petak Ivan							
Kuzmić Ivan							
Lacković Mirko							
Lačan Stevo							
Ladavac Vjekoslav (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Lakuš Filip							
Lalić Đuro							
Leontić Ljubo							
Lepotinec Franjo							
Leš Stanko (*od 19.5.1948., zamjena za S. Novosela)						*	
Livada Dušan							
Lončar Mirko							
Lozo Pavao							
Lučenčić Stevo							
Lukačić Stevica							
Lukić Simo							
Lustig Andrija							
Luški Alojz							
Magašić Moro							

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
Magovac Božidar							
Majnarić Antun							
Majstorović Milan							
Maksimović Dina							
Maležić Ivan							
Mandić Ante							
Mandić Savo							
Manojlović Dušan							
Marić Mato							
Marinković Ivo							
Marinković Marko							
Maraković Nina							
Marušić Šimun							
Maslarić Božidar							
Masnjak-Šimunjak Josip							
Massarotto Giusto (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Maštrović Ante							
Mataija Milan							
Matas Josip							
Matetić Vlado							
Matijaščić Stjepan							
Matkov Marko							
Medaković Dane							
Mesir Stjepan (*zastupnik od 18.3.1952., umjesto umrlog P. Horvatića)							*
Mikan Lovro							
Mikša Andrija							
Milivojević Joza							
Miljanić Nikola							
Miodragović Jovo							
Mojmir Martin							
Mokosek Josip							
Morđin Ivan							
Motika Ivan (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Mraz Franjo							
Mrazović Karlo							
Mrkoci (Brlečić) Ana							
Mučnjak Alojz							
Mutak Vlado							
Nazor Vladimir (*umro 19.6.1949.)						*	
Nefat Franjo (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Negri Aldo							
Nikoliš Gojko							
Nikšić Tomo							

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
Nola Katica							
Novak Mijo							
Novosel Stjepan (*umro 10.12.1947.)						*	
Novosel Šime							
Obradović Janko							
Obradović Niko							
Opačić Stanko Ćanica							
Orešćanin Bogdan							
Orlić Ivo							
Pađen Branko (*od 15.10.1949., zamjena za V. Nazora)						*	
Paić Neva							
Pankarić Bolto							
Parmać Stanko							
Pataran Mato (Mate)							
Pavić Janko							
Pavleković Mirko							
Pavlenić Tomo							
Pejnović Kata							
Pelcer Ivan							
Penić Petar							
Perković Nikola							
Perkušić Ivan							
Petak Stjepan							
Petrović Mile							
Pintar Pavao							
Plašć Dragutin							
Počuča Mile							
Pokos Slavko							
Polak Milan							
Polonijo Josip							
Polović Marko							
Popara Milan							
Popović Ljubomir							
Posavec Joso (Josip)							
Pozaić Stjepan							
Požgain Adam							
Prebeg Mirko							
Predojević Petar							
Pribićević Mićan							
Pribićević Rade (*umro 21.5.1953.)							*
Prvčić Stjepan							
Puač Dako							
Puklek Stjepan							
Rački Nikola							
Radauš Vanja							
Radetić Ivan							
Radić Marijan							
Radiković Vid							

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
Radovanović Stanko							
Rajko Stipe (Stjepan) (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Rakonić Stjepan							
Rakovac Joakim							
Raos Ante							
Rapajić Bogoljub							
Rapajić Nikola							
Rauer Ćiro							
Rebrović Ivan							
Rehorović Ivan							
Reljić Smiljan							
Ribar Ivan							
Ritig Svetozar							
Rkman Božo							
Rohan Vjenceslav							
Roje Ante							
Rončević Petar							
Rubčić Nikola							
Rukavina Jerko							
Rukavina Milivoj							
Rumbak Ivan							
Saili Dragutin							
Salaj Đuro							
Salopek Josip (*18.3.1952. ostavka)							*
Salopek Mijo							
Sarajčić Ivo							
Savić Đuro							
Schremph Franz							
Sekul Blaž							
Sekulić Nikola							
Senjanović Ivo							
Sertić Franjo							
Sikirica Nikola							
Sinčić Ljudevit							
Skendžić Vajo							
Skubić Ivan							
Slatković Nikola							
Slezak Ruža							
Smodlaka Josip							
Smolčić Franjo							
Smolić Ivo							
Smoljak Juraj							
Sokol Vid							
Sorić Mate							
Splivalo Stipe							
Sremec Nada							
Sremec Zlatan							
Stanilović Anton							
Stanković Jandre							
Stilinović Marijan							
Stojaković Dragutin							

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
Strižić Tomo							
Stulli Bernard							
Sučević Branko							
Sučić Martin							
Sušić Rade							
Šakić Mićun							
Šalamun Stjepan							
Šalek Franjo							
Šašić Jefto							
Šebenji Ivan							
Šebrek Dragutin							
Šehović Šerif							
Šeničnjak Marko							
Šenk Ferdo							
Šestan Josip (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Šibl Ivan							
Šilović Srećko							
Šimić Rudolf							
Šimunjak Stjepan							
Širola Franjo							
Škare Stanko							
Škarica Dane							
Škarica Petar							
Šket August							
Škunc Luka							
Šperac Katica							
Špiljak Franjo							
Špiljak Mika							
Špirić Nikola							
Špoljarić Đuro							
Štifanić Srećko (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Štrbo Aleksa							
Šubašić Marko							
Šumonja Miloš							
Šutić Ante							
Tarabić Joco							
Tencer Antun							
Tijardović Ivo							
Tiljak Đuro							
Todorović Simo							
Tomić Milan							
Tomić Rade (*zastupnik od 27.11.1951., umjesto J. Broznića)							*
Tor Ivan							
Toth Viktor							
Trampuš Ivan							
Trbojević Mane							
Trbović Rade							

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
Treber Josip (*zastupnik od 27.4.1951., umjesto F. Žmegača)							*
Trošelj Marijan							
Tuđman Stjepan							
Uglješić Zlato							
Ugrčić Jovo							
Ujević Vicko							
Uzelac Đuro							
Valečić Alojz							
Varda Demetar							
Vezić Martin							
Vidović Nikola							
Vinter Franko							
Vlaho Lujo							
Vlainić Vinko							
Vojaček Josip (*do 19.5.1948., ostavka)						*	
Vondraček Ivan							
Vragović Gabrijel							
Vrbka Vinko							
Vrgoč Ivan							
Vrkljan Ante							
Vugrinčić Ivan							
Vujaković Stevo							
Vujičić Milica							
Vukadin Stevo							
Vukašinović Ivan							
Vukelić Branko							
Vukelić Sava							
Vukmirović Marija							
Vukolić Đuro							
Vukomanović Pavle (Pajo)							
Vuletić Đuro							
Zastavniković Marica							
Zečević Stevo							
Zlatarić Branko							
Zlatić Dina (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Zlatarić Jerko							
Zlatić Savo (*od 30.11.1947., IRZL)						*	
Zmajić Josip							
Zorica Paško							
Zrnc Vjekoslav							
Žalac Tomo							
Žanić Dragutin							
Žanko Miloš							
Žarković Grujica							

Prezime, ime vijećnika/zastupnika	Zasjedanje ZAVNOH-a/Saziv Sabora						
	1. ZAVNOH	2. ZAVNOH	3. ZAVNOH	4. ZAVNOH	NARODNI SABOR	1. SAZIV SABORA	2. SAZIV SABORA
Žeželj Milan							
Žigić Rade							
Žmegač Franjo							*
Žukina Pavao							
Žuvić Marijan							

6.5. Popis članova Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske/Prezidijuma Sabora NRH 1945. – 1953.

U tabeli je sadržan popis članova Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske/Prezidijuma Sabora NRH 1945. – 1946., Prezidijuma Ustavotvornog sabora NRH 1946. – 1947., te Prezidijuma Sabora NRH u dva saziva 1947. – 1953.[1358] Svi članovi navedeni su u jednom nizu, abecednim redom. Uz svakoga od njih, polje u tabeli označeno tamnosivom bojom označava pripadnost pojedinom mandatu Predsjedništva/Prezidijuma Sabora. Na osnovu takva prikaza, moguće je pratiti kontinuitet sudjelovanja pojedinih saborskih zastupnika u radu tog tijela. U tabeli su označene i pojedinačne promjene u sastavu do kojih je dolazilo uslijed smrti pojedinih članova, ostavke, te razrješenja zbog odlaska na drugu dužnost ili pokretanja kaznenoga postupka. Kod trojice saborskih zastupnika, imenovanih članovima Prezidijuma Sabora nakon dopunskih izbora održanih 30. studenoga 1947. na području pripojenom FNRJ/NRH na osnovu Ugovora o miru s Italijom zaključenog u Parizu 10. veljače 1947., stavljena je posebna napomena (IRZL).

Prezime i ime člana	**Predsjedništvo Narodnog sabora Hrvatske/Prezidijuma Sabora NRH 1945. – 1946.**	**Prezidijum Ustavotvornog sabora NRH 1946. – 1947.**	**Prezidijum Sabora NRH 1947. – 1950.**	**Prezidijum Sabora NRH 1950. – 1953.**
Arrigoni Giuseppe			od 9.12.1947. (IRZL)	
Babić Antun	potpredsjednik od 2.10.1945.	potpredsjednik	potpredsjednik	potpredsjednik
Bakarić Vladimir				
Belinić Marko				
Biber Antun				
Blaževič Jakov			od 17.5.1950.	
Brkić Dušan (Duško)			do 11.9.1950.	
Brkić Zvonko			od 17.12.1948.	
Brozina Nikola				
Čalić Dušan	zamjenik tajnika		od 11.9.1950.	

[1358] *Peto zasjedanje Sabora NRH (ZAVNOH-a): (26.-30. kolovoza 1946.) : stenografski zapisnici*, 169.; *Ustavotvorni sabor NRH (28.XI.1946.-18.1.1947.): stanografski zapisnici*, 284.; HR-HDA-1081. Sabor SRH. 4.2.1. Prvo izvanredno zasjedanje, 1. sjednica, 20. siječnja 1947.; 3. sjednica, 10. ožujka 1947.; 4.2.3. Drugo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 9. prosinca 1947.; 4.2.5. Četvrto redovno zasjedanje, 2. sjednica, 17. prosinca 1948.; 4.2.7. Peto redovno zasjedanje, 1. sjednica, 7. travnja 1949.; 4.2.8. Šesto redovno zasjedanje, 1. sjednica, 15. listopada 1949.; 4.2.10. Sedmo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 17. svibnja 1950.; 4.2.11. Osmo redovno zasjedanje, 1. sjednica, 11. rujna 1950., kut. 7.; 5.2.1. Prvo redovno zasjedanje, 2. sjednica, 4. prosinca 1950.; 5.2.5. Četvrto redovno zasjedanje, 2. sjednica, 18. ožujka 1952., kut. 15.

Prezime i ime člana	Predsjedništvo Narodnog sabora Hrvatske/Prezidijuma Sabora NRH 1945. – 1946.	Prezidijum Ustavotvornog sabora NRH 1946. – 1947.	Prezidijum Sabora NRH 1947. – 1950.	Prezidijum Sabora NRH 1950. – 1953.
Čiković Tomo				
Dobrić Tomažo			od 7.4.1949.	
Franičević Jure			tajnik od 10.3.1947.	tajnik
Frol Frane				
Gaži Franjo	potpredsjednik do 2.10.1945.			
Granđa Ivan				umro 31.3.1953.
Gregorić Pavle				
Gržetić Maca				
Hebrang Andrija			do 17.12.1948.	
Hrnčević Josip				
Koharović Aleksandar				
Komar Slavko				
Krajačić Ivan				
Krstulović Vicko				predsjednik od 18.3.1952.
Kuzmić Ivan				
Lakuš Filip				
Mrazović Karlo			predsjednik od 15.10.1949.	predsjednik do 18.3.1952.
Nazor Vladimir	predsjednik	predsjednik	predsjednik, umro 19.6.1949.	
Nefat Franjo			od 9.12.1947. (IRZL)	
Opačić Stanko Ćanica				
Pejnović Kata			potpredsjednica od 17.5.1950.	potpredsjednica
Počuča Mile	tajnik	potpredsjednik	potpredsjednik do 17.5.1950.	
Polović Marko				
Pribićević Rade	potpredsjednik do 26.2.1946.			umro 21.5.1953.
Prvčić Stjepan	zamjenik tajnika			
Radauš Vanja				
Ritig Svetozar				
Sarajčić Ivo		tajnik	tajnik do 10.3.1947.	
Sekulić Nikola			od 11.9.1950.	
Sremec Zlatan				
Stilinović Marijan				
Škare Stanko				
Vrkljan Ante				
Zečević Stevo	potpredsjednik od 26.2.1946.			
Zlatić Savo			od 9.12.1947. do 7.4.1949. (IRZL)	
Žigić Rade			do 11.9.1950.	

6.6. Popis zastupnika iz Hrvatske u Ustavotvornoj skupštini DFJ/Narodnoj skupštini FNRJ, 1945. – 1953.

U tabeli je sadržan popis zastupnika iz Hrvatske, izabranih u Ustavotvornu skupštinu DFJ/Narodnu skupštinu FNRJ na izborima 11. studenoga 1945., dopunskim izborima 30. studenoga 1947. (označeno u tablici *IRZL) i redovnim izborima za drugi saziv 26. ožujka 1950. Svi zastupnici navedeni su u jednom nizu, abecednim redom.[1359] Uz svakoga od njih, polje u tabeli označeno tamnosivom bojom označava njihovu pripadnost pojedinom sazivu i vijeću Narodne skupštine FNRJ. Dodane su još dvije kolone u kojima je, također tamnosivom bojom, označeno koji su od tih zastupnika istovremeno bili i zastupnici u Saboru.

Prezime i ime zastupnika	**Ustavotvorna skupština DFJ / Narodna skupština FNRJ 1945. – 1950.**		**Narodna skupština FNRJ 1950. – 1953.**		**Ustavotvorni sabor / Sabor 1946. – 1950.**	**Sabor 1950. – 1953.**
	Savezno vijeće	**Vijeće naroda**	**Savezno vijeće**	**Vijeće naroda**		
Antolić Franjo						
Augustinčić Antun						
Babić Antun						
Baće Maks						
Bakarić Vladimir						
Banak Josip						
Banina Ante						
Baričević Pero						
Belinić Marko						
Berus Anka						
Biber Antun						
Blašković Slavko						
Blažević Jakov						
Borčić Čedo						
Borić Franjo						
Borojević Jovan						
Božičević Ivan						
Brkić Dušan						

[1359] Podatci u tabeli preuzeti su iz: Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih poslanika za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine održanih 11. novembra 1945. godine, SL 92/1945.; Objava izbornih rezultata i narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine u Federalnoj Hrvatskoj, NN 74/1945.; Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ održanim 26. ožujka 1950., SL 26/1950.; Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Vijeće naroda Narodne skupštine FNRJ održanim 26. ožujka 1950., SL 26/1950.; HR-HDA-1655. Republička izborna komisija SRH. Spisi po urudžbenom broju, 1947. – 1949. Rezultati izbora za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ 30. studenoga 1947., b.b., kut. 3.; Katarina SPEHNJAK, *Javnost i propaganda: Narodna fronta u politici i kulturi Hrvatske: 1945.-1952.*, 275.-278., 284.-287.; *Zasedanje Ustavotvorne skupštine 29 novembar 1945 – 1 februar 1946 godine: stenografske beleške*, Izdanje Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, Beograd, b.g., 959.-962., 966.-967.; *Prvo redovno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda (drugi saziv) 24-27 aprila 1950: stenografske beleške*, Izdanje Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, Beograd, 1950., 226.-229., 233.-234.

Prezime i ime zastupnika	Ustavotvorna skupština DFJ / Narodna skupština FNRJ 1945. – 1950.		Narodna skupština FNRJ 1950. – 1953.		Ustavotvorni sabor / Sabor 1946. – 1950.	Sabor 1950. – 1953.
	Savezno vijeće	Vijeće naroda	Savezno vijeće	Vijeće naroda		
Brkić Zvonko						
Brnčić Josip						
Bubanj Andrija						
Buljan Vice						
Cazi Josip						
Cetinić Marin						
Crnobrnja Bogdan						
Čalić Dušan						
Čaušević Ivan						
Češnjaj Tomo						
Čiković Tomo						
Čolak Petar						
Ćuruvija Tode						
Debeljak Stjepan						
Diminić Dušan	*IRZL					
Draušnik Jurica						
Đerđa Josip						
Ferenčak Ivan						
Ferenčina Tomo						
Fijan Jakob						
Filaković Imro						
Frntić Elizabeta (Beška)						
Frol Frane						
Gaži Franjo						
Geršković Leon						
Gizdić Drago						
Golub Mijo						
Gošnjak Ivan						
Granđa Ivan						
Grbić Čedo						
Gregorić Pavle						
Gretić Ivica						
Hebrang Andrija						
Holjevac Većeslav						
Horvat Joža						
Hrnčević Josip						
Iveković Mladen						
Ivić Stjepan						
Jadrešin Bogde						
Jakšić Mate						
Jakšić Nikola						
Janić Vlado						
Jankes Grga						
Jocić Živojin						
Jovanić Đoko						
Karner Ivo						
Klausberger Petar	*IRZL					
Knez Jurica						
Koharović Aleksandar						
Komadina Petar						
Komar Slavko						

Prezime i ime zastupnika	Ustavotvorna skupština DFJ / Narodna skupština FNRJ 1945. – 1950.		Narodna skupština FNRJ 1950. – 1953.		Ustavotvorni sabor / Sabor 1946. – 1950.	Sabor 1950. – 1953.
	Savezno vijeće	Vijeće naroda	Savezno vijeće	Vijeće naroda		
Koren Jakob						
Kosanović Savo (Sava)						
Kovačević Veljko						
Krajačić Ivan						
Krajačić Soka						
Krce Pavao						
Kreačić, Otmar						
Krizman Hinko						
Krstulović Vicko						
Kršul Mato						
Krznar Đuro						
Kufrin Milka						
Kundađija Dušan						
Kuprešanin Milan						
Lakuš Filip						
Lalić Đuro						
Lozo Pavao						
Marković Stjepan						
Maslarić Božidar						
Massarotto Giusto	*IRZL					
Mates Leo						
Mesić Josip						
Mesić Milan						
Miklaužić Josip						
Milivojević Joza						
Mrazović Karlo						
Mrkoci Marko						
Nazor Vladimir						
Nefat Franjo	*IRZL					
Nenezić Radojica						
Nikoliš Gojko						
Novak Ivan						
Novosel Stjepan						
Novosel Šime (Šimo)						
Obad Tomo						
Opačić Ćanica Stanko						
Oreščanin Bogdan						
Ostović Adam						
Pahić Luka						
Pavlačić Mika						
Pavleković Mirko						
Pejnović Kata						
Perkušić Ivan						
Plepelić Stjepan						
Počuča Mile						
Polović Marko						
Popović Dušan						
Popović Ljubomir						
Pracajić Dragutin						
Pribićević Rade						
Prvčić Stjepan						

Prezime i ime zastupnika	Ustavotvorna skupština DFJ / Narodna skupština FNRJ 1945. – 1950.		Narodna skupština FNRJ 1950. – 1953.		Ustavotvorni sabor / Sabor 1946. – 1950.	Sabor 1950. – 1953.
	Savezno vijeće	Vijeće naroda	Savezno vijeće	Vijeće naroda		
Rački Nikola						
Radiković Vid						
Radmilović Jerko						
Raos Ante						
Ribar Ivan						
Rikanović Ilija						
Ritig Svetozar						
Rkman Dušan						
Roje Ante						
Rukavina Ivan						
Rumbak Ivan						
Saili Dragutin						
Salacan Ante						
Salaj Đuro						
Sekulić Nikola						
Smodlaka Josip						
Sremec Zlatan						
Stanić Mile						
Stanilović Antun						
Stilinović Marijan						
Sučić Martin						
Sutlović Rikard						
Šestan Josip	*IRZL					
Šibl Ivan						
Škare Stanko						
Špiljak Franjo						
Špiljak Mika						
Šprljan Gušte						
Šutić Ante						
Todorović Simo						
Tucman Josip						
Tućan Ivan						
Turković Ivan						
Vidović Nikola						
Vojković Tomo						
Vrbanac Josip	*IRZL					
Vrkljan Ante						
Vukadinović Đuro						
Vukašinović Ivan						
Zečević Stevo						
Zlatić Dina	*IRZL					
Zlatić Savo	*IRZL					
Zmajić Josip						
Žanko Miloš						
Žeželj Milan						
Žigić Rade						

6.7. Popis saveznih zakona donijetih u dva saziva Narodne skupštine FNRJ, 1946. – 1953.

Popis sadrži savezne zakone koje je Narodna skupština donijela u dva saziva: prvom od 31. siječnja 1946. do 31. siječnja 1950., te drugom od 24. travnja 1950. do 10. rujna 1953. Popis je sastavljen na osnovu polugodišnjih i godišnjih kronoloških kazala akata objavljenih u *Službenom listu FNRJ*. Uz naziv svakog zakona, navedeni su datum objave, te broj i godina *Službenog lista* u kojemu je objavljen. Popis sadrži 264 zakona, navedena kronološkim redom objave:

- Zakon o privremenom financiranju državnih potreba, objavljen 8. veljače 1946., SL 12/1946.
- Zakon o ovlaštenju Vladi FNRJ za donošenje uredaba o pitanjima iz narodne privrede, objavljen 8. veljače 1946., SL 12/1946.
- Zakon o osnivanju Komisije za agrarnu reformu i kolonizaciju, objavljen 8. veljače 1946., SL 12/1946.
- Zakon o zaštiti jugoslavenske imovine i imovinskih prava i interesa u inozemstvu, objavljen 8. veljače 1946., SL 12/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjenama Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji od 23. kolovoza 1945., objavljen 22. ožujka 1946., SL 24/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjenama Ukaza o općoj amnestiji i pomilovanju od 3. kolovoza 1945., objavljen 22. ožujka 1946., SL 24/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjeni Zakona o ukidanju Državnog savjeta i upravnih sudova od 23. travnja 1945., objavljen 22. ožujka 1946., SL 24/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjeni Odluke o postavljanju delegata u advokatskim komorama od 17. studenoga 1944., objavljen 22. ožujka 1946., SL 24/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjenama Odluke o taksama za ulaznice u korist Društva crvenog križa Jugoslavije od 13. siječnja 1945., objavljen 22. ožujka 1946., SL 24/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjenama Uredbe o organizaciji službe za repatrijaciju ratnih zarobljenika, prisilno odvedenih radnika, interniraca itd., od 28. travnja 1945., objavljen 22. ožujka 1946., SL 24/1946.
- Financijski zakon FNRJ za budžetsku godinu 1946., objavljen 29. ožujka 1946., SL 26/1946.
- Zakon o Ugovoru o prijateljstvu i uzajamnoj pomoći između FNRJ i Republike Poljske, objavljen 5. travnja 1946., SL 28/1946.
- Zakon o općoj državnoj kontroli, objavljen 5. travnja 1946., SL 28/1946.
- Zakon o osnivanju i nadležnosti Suda za pomorski ratni plijen, objavljen 5. travnja 1946., SL 28/1946.
- Zakon o učenicima u privredi, objavljen 5. travnja 1946., SL 28/1946.
- Zakon o vojnoj obvezi državljana FNRJ, objavljen 5. travnja 1946., SL 28/1946.
- Osnovni zakon o braku, objavljen 9. travnja 1946., SL 29/1946.
- Zakon o državnim matičnim knjigama, objavljen 9. travnja 1946., SL 29/1946.

- Zakon o potvrdi, izmjenama i dopunama Uredbe o postavljenju i unapređenju državnih službenika DFJ od 2. travnja 1945., objavljen 9. travnja 1946., SL 29/1946.
- Zakon o ukidanju Zakona o kontrolno-računskoj komisiji od 5. travnja 1945., objavljen 17. svibnja 1946., SL 40/1946.
- Zakon o Ugovoru o prijateljstvu, uzajamnoj pomoći i suradnji u miru između FNRJ i Čehoslovačke Republike zaključenom u Beogradu 9. svibnja 1946., objavljen 24. svibnja 1946., SL 42/1946.
- Zakon o amnestiji šumskih krivica, objavljen 24. svibnja 1946., SL 42/1946.
- Zakon o produženju mjeničnih i čekovnih rokova, objavljen 24. svibnja 1946., SL 42/1946.
- Zakon o Konvenciji o kulturnoj suradnji između FNRJ i Republike Poljske zaključenoj u Varšavi 16. ožujka 1946., objavljen 25. svibnja 1946., SL 43/1946.
- Opći zakon o narodnim odborima, objavljen 28. svibnja 1946., SL 43/1946.
- Zakon o „Partizanskoj spomenici 1941“, objavljen 28. svibnja 1946., SL 43/1946.
- Zakon o ratnim vojnim invalidima, objavljen 31. svibnja 1946., SL 44/1946.
- Zakon o legalizaciji isprava u međunarodnom prometu, objavljen 31. svibnja 1946., SL 44/1946.
- Zakon o općedržavnom privrednom planu i državnim organima za planiranje, objavljen 4. lipnja 1946., SL 45/1946.
- Zakon o zaštiti autorskog prava, objavljen 4. lipnja 1946., SL 45/1946.
- Zakon o popuni oružane sile FNRJ jahaćom, teglećom i tovarnom stokom i prijenosnim sredstvima, objavljen 4. lipnja 1946., SL 45/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o uređenju narodnih sudova od 26. kolovoza 1945., objavljen 25. lipnja 1946., SL 51/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjenama Zakona o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima od 25. kolovoza 1945., objavljen 25. lipnja 1946., SL 51/1946.
- Zakon o izmjeni čl. 16 Zakona o Ustavotvornoj skupštini, objavljen 25. lipnja 1946., SL 51/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju ratne dobiti stečene za vrijeme neprijateljske okupacije od 24. svibnja 1945., objavljen 28. lipnja 1946., SL 52/1946.
- Zakon o državljanstvu FNRJ, objavljen 5. srpnja 1946., SL 54/1946.
- Zakon o državnom pečatu, objavljen 9. srpnja 1946., SL 55/1946.
- Zakon o izradi štambilja, pečata i žigova, objavljen 9. srpnja 1946., SL 55/1946.
- Zakon o štampi, objavljen 12. srpnja 1946., SL 56/1946.
- Zakon o suzbijanju nedopuštene trgovine, nedopuštene špekulacije i privredne sabotaže, objavljen 12. srpnja 1946., SL 56/1946.
- Zakon o zabrani izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje i razdora, objavljen 12. srpnja 1946., SL 56/1946.
- Zakon o rješavanju radnih sporova, objavljen 12. srpnja 1946., SL 56/1946.
- Opći zakon o sedmogodišnjem osnovnom školovanju, objavljen 12. srpnja 1946., SL 56/1946.
- Zakon o uređenju i nadležnosti vojnih sudova u Jugoslavenskoj armiji, objavljen 19. srpnja 1946., SL 58/1946.
- Zakon o radničkim povjerenicima, objavljen 19. srpnja 1946., SL 58/1946.
- Zakon o biračkim spiskovima, objavljen 19. srpnja 1946., SL 58/1946.
- Osnovni zakon o zadrugama, objavljen 23. srpnja 1946., SL 59/1946.

- Zakon o Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ, objavljen 23. srpnja 1946., SL 59/1946.
- Zakon o Jugoslavenskom crvenom križu, objavljen 23. srpnja 1946., SL 59/1946.
- Zakon o općem pomilovanju krivica iz uredaba o otkupu poljoprivrednih proizvoda, objavljen 23. srpnja 1946., SL 59/1946.
- Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države, objavljen 23. srpnja 1946., SL 59/1946.
- Zakon o Ugovoru i prijateljstvu i uzajamnoj pomoći između FNRJ i NR Albanije, objavljen 26. srpnja 1946., SL 60/1946.
- Zakon o Javnom tužioštvu, objavljen 26. srpnja 1946., SL 60/1946.
- Zakon o službi u Jugoslavenskoj armiji, objavljen 26. srpnja 1946., SL 60/1946.
- Osnovni zakon o postupanju sa ekspropriranim i konfisciranim šumskim posjedima, objavljen 30. srpnja 1946., SL 61/1946.
- Zakon o konverziji predratnih unutrašnjih državnih dugova i obaveza, objavljen 30. srpnja 1946., SL 61/1946.
- Zakon o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije, objavljen 30. srpnja 1946., SL 61/1946.
- Zakon o državnim službenicima, objavljen 2. kolovoza 1946., SL 62/1946.
- Osnovni zakon o državnim privrednim poduzećima, 2. kolovoza 1946., SL 62/1946.
- Zakon o prijelazu u državno vlasništvo neprijateljske imovine i o sekvestraciji nad imovinom odsutnih osoba, objavljen 6. kolovoza 1946., SL 63/1946.
- Zakon o osnivanju Fonda za obnovu zemlje i pomoć postradalim krajevima, objavljen 2. kolovoza 1946., SL 63/1946.
- Zakon o postupanju sa imovinom koju su vlasnici morali napustiti u toku okupacije i imovinom koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača, objavljen 9. kolovoza 1946., SL 64/1946.
- Zakon o socijalnom osiguranju radnika, namještenika i službenika, objavljen 13. kolovoza 1946., SL 65/1946.
- Zakon o vrstama kazni, objavljen 16. kolovoza 1946., SL 66/1946.
- Zakon o reguliranju predratnih obaveza, objavljen 16. kolovoza 1946., SL 66/1946.
- Zakon o neposrednim porezima, objavljen 20. kolovoza 1946., SL 67/1946.
- Zakon o valorizaciji od 27. listopada 1945., objavljen 20. kolovoza 1946., SL 67/1946.
- Zakon o uređenju i djelovanju kreditnog sistema, objavljen 23. kolovoza 1946., SL 68/1946.
- Zakon o taksama, objavljen 23. kolovoza 1946., SL 68/1946.
- Zakon o konačnoj likvidaciji zemljoradničkih dugova, objavljen 8. listopada 1946., SL 81/1946.
- Zakon o poštansko-telegrafsko-telefonskim taksama, objavljen 8. listopada 1946., SL 81/1946.
- Zakon o kovanju sitnog novca FNRJ, objavljen 8. listopada 1946., SL 81/1946.
- Opći zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti, objavljen 8. listopada 1946., SL 81/1946.
- Zakon o obaveznoj službi medicinskog osoblja, objavljen 11. listopada 1946., SL 82/1946.
- Zakon o uređenju i postupku sudova socijalnog osiguranja, objavljen 15. listopada 1946., SL 83/1946.

- Zakon o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske, koji neće da se vrate u domovinu, pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjeglim nakon oslobođenja, objavljen 25. listopada 1946., SL 86/1946.
- Zakon o zaštiti općenarodne imovine i imovine pod upravom države, objavljen 25. listopada 1946., SL 86/1946.
- Zakon o reguliranju plaćevnog prometa sa inozemstvom (Devizni zakon), objavljen 25. listopada 1946., SL 86/1946.
- Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, objavljen 25. listopada 1946., SL 86/1946.
- Zakon o isplati potvrda izdanih prilikom zamjene okupacionih novčanica i o raspolaganju tražbinama na vezanim računima, objavljen 29. listopada 1946., SL 87/1946.
- Zakon o proširenju na područje narodnih republika Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Slovenije važnosti Zakona o isplati potvrda izdanih prilikom zamjene okupacionih novčanica i o raspolaganju tražbinama na vezanim računima, kao i o isplati potvrda izdanih na okupacione novčanice, koje u mjestu zamjene nisu bile zakonsko sredstvo plaćanja, objavljen 29. listopada 1946., SL 87/1946.
- Zakon o zastupanju države i javnih organizacija u imovinsko-pravnim odnosima pred sudovima i upravnim organima, objavljen 1. studenoga 1946., SL 88/1946.
- Zakon o ordenima i medaljama FNRJ, objavljen 1. studenoga 1946., SL 88/1946.
- Zakon o demobilizaciji starijih godišta obveznika i žena u Jugoslavenskoj armiji, objavljen 1. studenoga 1946., SL 88/1946.
- Zakon o demobilizaciji najmlađih godišta i druge partije starijih godišta obveznika i žena u Jugoslavenskoj armiji, objavljen 1. studenoga 1946., SL 88/1946.
- Zakon o reviziji dodjeljivanja zemlje kolonistima i agrarnim interesentima u NR Makedoniji i u Autonomnoj Kosovsko-Metohijskoj oblasti, objavljen 5. studenoga 1946., SL 89/1946.
- Zakon o stavljanju plovnih objekata na moru, kao i pomorskih brodogradilišta, luka i pristaništa općedržavnog značaja pod upravu Ministarstva pomorstva, objavljen 5. studenoga 1946., SL 89/1946.
- Zakon o davanju amnestije i pomilovanja, objavljen 5. studenoga 1946., SL 89/1946.
- Zakon o ustanovljenju Dvadesetdevetog studenoga državnim praznikom, objavljen 5. studenoga 1946., SL 89/1946.
- Zakon o izmjeni i dopunama propisa o taksama III. br. 294 od 10. veljače 1945., objavljen 5. studenoga 1946., SL 89/1946.
- Zakon o organizaciji državne poljoprivredne strojarske službe, objavljen 12. studenoga 1946., SL 91/1946.
- Zakon o državnim poljoprivrednim dobrima, objavljen 12. studenoga 1946., SL 91/1946.
- Zakon o potvrdi odluka i zakona donesenih prije 1. prosinca 1945., objavljen 12. studenoga 1946., SL 91/1946.
- Zakon o ukidanju odluka i zakona donesenih prije 1. prosinca 1945., objavljen 1. studenoga 1946., SL 91/1946.
- Zakon o ustanovljenju prava na mirovinu i o umirovljenju državnih službenika, objavljen 19. studenoga 1946., SL 93/1946.
- Zakon o jednoobraznom knjigovodstvu, objavljen 22. studenoga 1946., SL 94/1946.

- Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća, objavljen 6. prosinca 1946., SL 98/1946.
- Zakon o inspekciji rada, objavljen 13. prosinca 1946., SL 100/1946.
- Zakon o narodnoj miliciji, objavljen 17. prosinca 1946., SL 101/1946.
- Zakon o vojnom tužioštvu, objavljen 17. prosinca 1946., SL 101/1946.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vojnoj obavezi državljana FNRJ, objavljen 17. prosinca 1946., SL 101/1946.
- Zakon o ukidanju rokova u Osnovnom zakonu o zadrugama, u Općem zakonu o narodnim odborima i u Zakonu o državnim službenicima, objavljen 17. prosinca 1946., SL 101/1946.
- Zakon o advokaturi, objavljen 18. prosinca 1946., SL 101/1946.
- Zakon o rješavanju imovinskih sporova putem državne arbitraže, objavljen 20. prosinca 1946., SL 103/1946.
- Zakon o mirnodopskim vojnim invalidima, objavljen 24. prosinca 1946., SL 104/1946.
- Zakon o mjenici, objavljen 24. prosinca 1946., SL 104/1946.
- Zakon o čeku, objavljen 27. prosinca 1946., SL 105/1946.
- Zakon o porezima, objavljen 27. prosinca 1946., SL 105/1946.
- Osnovni zakon o budžetu, objavljen 27. prosinca 1946., SL 105/1946.
- Zakon o ovlaštenju Predsjedništva Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ da rješava molbe i žalbe podnesene Narodnoj skupštini FNRJ, objavljen 27. prosinca 1946., SL 105/1946.
- Financijski zakon za općedržavni budžet i budžetsku godinu 1947., objavljen 1. travnja 1947., SL 27/1947.
- Osnovni zakon o eksproprijaciji, objavljen 4. travnja 1947., SL 28/1947.
- Opći zakon o zaštiti šuma od požara, objavljen 8. travnja 1947., SL 29/1947.
- Zakon o izdavanju i raspačavanju omladinske i dječje književnosti i štampe, objavljen 8. travnja 1947., SL 29/1947.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima, objavljen 8. travnja 1947., SL 29/1947.
- Zakon o državnom završnom računu za razdoblje od 1. studenoga 1944. do 31. prosinca 1945., objavljen 11. travnja 1947., SL 30/1947.
- Osnovni zakon o starateljstvu, objavljen 11. travnja 1947., SL 30/1947.
- Zakon o usvojenju, objavljen 11. travnja 1947., SL 30/1947.
- Zakon o dopuni Zakona o poštansko-telegrafsko-telefonskim taksama, objavljen 11. travnja 1947., SL 30/1947.
- Zakon o petogodišnjem planu razvitka narodne privrede FNRJ u godinama 1947.-1951., objavljen 30. travnja 1947., SL 36/1947.
- Zakon o kretanju na granici, objavljen 26. studenoga 1947., SL 101/1947.
- Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o ordenima i medaljama FNRJ, objavljen 26. studenoga 1947., SL 101/1947.
- Zakon o izmjenama i dopunama čl. 36 Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji, objavljen 26. studenoga 1947., SL 101/1947.
- Zakon o državljanstvu osoba na području pripojenom FNRJ po Ugovoru o miru s Italijom, objavljen 6. prosinca 1947., SL 104/1947.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu FNRJ, objavljen 6. prosinca 1947., SL 104/1947.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustanovljenju prava na mirovinu i o umirovljenju državnih službenika, objavljen 6. prosinca 1947., SL 104/1947.

- Zakon o dopuni Zakona o taksama, objavljen 6. prosinca 1947., SL 104/1947.
- Zakon o ukidanju stavke 3. člana 14. Zakona o suzbijanju nedopuštene trgovine, nedopuštene špekulacije i privredne sabotaže, objavljen 6. prosinca 1947., SL 104/1947.
- Osnovni zakon o odnosima roditelja i djece, objavljen 6. prosinca 1947., SL 104/1947.
- Zakon o zabrani upotrebe grba, pečata i imena Organizacije Ujedinjenih naroda, objavljen 6. prosinca 1947., SL 104/1947.
- Zakon o ličnim imenima, objavljen 10. prosinca 1947., SL 105/1947.
- Zakon o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prijepisa, objavljen 10. prosinca 1947., SL 105/1947.
- Opći zakon o lovu, objavljen 10. prosinca 1947., SL 105/1947.
- Zakon o vojnim sudovima, objavljen 10. prosinca 1947., SL 105/1947.
- Zakon o dopuni Zakona o organizaciji državne poljoprivredne mašinske službe, objavljen 10. prosinca 1947., SL 105/1947.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vojnoj obvezi državljana FNRJ od 1. travnja 1946. dopunjenog Zakonom o izmjenama i dopunama od 12. prosinca 1946., objavljen 10. prosinca 1947., SL 105/1947.
- Krivični zakonik, Opći dio, objavljen 13. prosinca 1947., SL 106/1947.
- Zakon o dopuni Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države, objavljen 13. prosinca 1947., SL 106/1947.
- Opći zakon o šumama, objavljen 13. prosinca 1947., SL 106/1947.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ratnim vojnim invalidima, objavljen 13. prosinca 1947., SL 106/1947.
- Zakon o dopuni Zakona o mirnodopskim vojnim invalidima, objavljen 13. prosinca 1947., SL 106/1947.
- Zakon o reguliranju tereta uknjiženih na nepokretninama koje su prešle u vlasništvo države na temelju Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji i Osnovnog zakona o postupanju s ekspropriranim i konfisciranim šumskim posjedima, objavljen 13. prosinca 1947., SL 106/1947.
- Osnovni zakon o prekršajima, objavljen 17. prosinca 1947., SL 107/1947.
- Zakon o državnoj arbitraži, objavljen 17. prosinca 1947., SL 107/1947.
- Zakon o dopuni Zakona o ordenima i medaljama FNRJ, objavljen 17. prosinca 1947., SL 107/1947.
- Zakon o općedržavnom završnom računu za godinu 1946., objavljen 28. travnja 1948., SL 34/1948.
- Zakon o općedržavnom budžetu za godinu 1948., objavljen 28. travnja 1948., SL 34/1948.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća, objavljen 29. travnja 1948., SL 35/1948.
- Zakon o dopuni Osnovnog zakona o braku, objavljen 1. svibnja 1948., SL 36/1948.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vojnoj obavezi državljana FNRJ od 1. travnja 1946. izmijenjenog i dopunjenog Zakonom od 12. prosinca 1946. i 2. prosinca 1947., objavljen 1. svibnja 1948., SL 36/1948.
- Zakon o šumskoj narodnoj miliciji, objavljen 1. svibnja 1948., SL 36/1948.
- Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o demobilizaciji starijih godišta obveznika i žena u Jugoslavenskoj armiji, objavljen 1. svibnja 1948., SL 36/1948.

- Opći zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, objavljen 5. svibnja 1948., SL 37/1948.
- Osnovni zakon o sanitarnoj inspekciji, objavljen 5. svibnja 1948., SL 37/1948.
- Zakon o prelazu talijanske imovine na teritoriju FNRJ u državno vlasništvo FNRJ po Ugovoru o miru sa Italijom, objavljen 8. svibnja 1948., SL 38/1948.
- Zakon o vojnim disciplinskim sudovima, objavljen 8. svibnja 1948., SL 38/1948.
- Zakon o izmjeni Zakona o uređenju narodnih sudova, objavljen 8. svibnja 1948., SL 38/1948.
- Osnovni zakon o privatnim trgovačkim radnjama, objavljen 12. svibnja 1948., SL 39/1948.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, objavljen 29. svibnja 1948., SL 44/1948.
- Zakon o državnim službenicima, objavljen 29. svibnja 1948., SL 44/1948.
- Zakon o krivičnim djelima protiv općenarodne imovine i imovine zadružnih i drugih društvenih organizacija, objavljen 13. listopada 1948., SL 87/1948.
- Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, objavljen 13. listopada 1948., SL 87/1948.
- Zakon o krivičnim djelima protiv službene dužnosti, objavljen 16. listopada 1948., SL 88/1948.
- Zakon o izmjeni čl. 37. stavka 2. Zakona o državljanstvu FNRJ, objavljen 16. listopada 1948., SL 88/1948.
- Zakon o sticanju naučnog stepena doktora nauka, objavljen 18. listopada 1948., SL 89/1948.
- Carinski zakon, objavljen 20. listopada 1948., SL 90/1948.
- Zakon o izvršenju kazni, objavljen 27. listopada 1948., SL 92/1948.
- Zakon o krivičnom postupku, objavljen 6. studenoga 1948., SL 97/1948.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji, objavljen 4. prosinca 1948., SL 105/1948.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu FNRJ, objavljen 4. prosinca 1948., SL 105/1948.
- Zakon o izmjeni Zakona o štampi, objavljen 4. prosinca 1948., SL 105/1948.
- Zakon o Ordenu junaka socijalističkog rada, objavljen 8. prosinca 1948., SL 106/1948.
- Zakon o počasnim zvanjima trudbenika, objavljen 8. prosinca 1948., SL 106/1948.
- Zakon o obalnom moru FNRJ, objavljen 8. prosinca 1948., SL 106/1948.
- Zakon o vojnim krivičnim djelima, objavljen 11. prosinca 1948., SL 107/1948.
- Zakon o pronalascima i tehničkim usavršenjima, objavljen 15. prosinca 1948., SL 108/1948.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o inspekciji rada, objavljen 15. prosinca 1948., SL 108/1948.
- Zakon o općedržavnom budžetu za godinu 1949., objavljen 30. prosinca 1948., SL 113/1948.
- Zakon o općedržavnom završnom računu za godinu 1947., objavljen 30. prosinca 1948., SL 113/1948.
- Zakon o državnoj kontroli, objavljen 8. siječnja 1949., SL 3/1949., 15/1949.
- Zakon o usklađivanju propisa o prekršajima iz saveznih zakona sa Osnovnim zakonom o prekršajima, objavljen 8. siječnja 1949., SL 3/1949.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obaveznoj službi medicinskog osoblja, objavljen 8. siječnja 1949., SL 3/1949.

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, objavljen 12. siječnja 1949., SL 4/1949.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim matičnim knjigama, objavljen 12. siječnja 1949., SL 4/1949.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vojnoj obavezi državljana FNRJ, objavljen 12. siječnja 1949., SL 4/1949.
- Opći zakon o narodnim odborima, objavljen 9. lipnja 1949., SL 49/1949.
- Osnovni zakon o zemljoradničkim zadrugama, objavljen 9. lipnja 1949., SL 49/1949.
- Opći zakon o zanatstvu, objavljen 9. lipnja 1949., SL 49/1949.
- Zakon o otkupu privatnih apoteka, objavljen 11. lipnja 1949., SL 50/1949.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju narodnih sudova, objavljen 11. lipnja 1949., SL 50/1949.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj arbitraži, objavljen 11. lipnja 1949., SL 50/1949.
- Zakon o vojno-pomorskim zastavama FNRJ, objavljen 11. lipnja 1949., SL 50/1949.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prepisa, objavljen 11. lipnja 1949., SL 50/1949.
- Zakon o općedržavnom budžetu za godinu 1950., objavljen 31. prosinca 1949., SL 109/1949.
- Zakon o općedržavnom završnom računu za godinu 1948., objavljen 31. prosinca 1949., SL 109/1949.
- Zakon o izmjeni broja stanovnika na koji se bira jedan zastupnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ po članu 53. Ustava FNRJ, objavljen 25. siječnja 1950., SL 5/1950.
- Zakon o izboru narodnih zastupnika za Narodnu skupštinu FNRJ (Savezno vijeće i Vijeće naroda), objavljen 26. siječnja 1950., SL 6/1950.
- Zakon o socijalnom osiguranju radnika i službenika i njihovih porodica, objavljen 8. veljače 1950., SL 10/1950., SL 13/1950.
- Zakon o ustanovljenju zastave trgovačke mornarice i brodarstva unutrašnje plovidbe FNRJ, objavljen 15. veljače 1950., SL 11/1950.
- Zakon o poštansko-telegrafsko-telefonskoj tarifi, objavljen 15. veljače 1950., SL 11/1950.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, objavljen 15. veljače 1950., SL 11/1950.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vojnim sudovima, objavljen 15. veljače 1950., SL 11/1950.
- Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, objavljen 15. veljače 1950., SL 11/1950.
- Opći zakon o morskom ribolovu, objavljen 18. veljače 1950., SL 12/1950.
- Opći zakon o državnim arhivima, objavljen 18. veljače 1950.,, SL 12/1950.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ratnim vojnim invalidima od 25. svibnja 1946., izmijenjenog i dopunjenog Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ratnim vojnim invalidima od 2. prosinca 1947., objavljen 25. veljače 1950., SL 14/1950.
- Zakon o ratnim vojnim invalidima, objavljen 25. veljače 1950., SL 14/1950.
- Zakon o opojnim drogama, objavljen 4. ožujka 1950., SL 16/1950.

- Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, objavljen 5. srpnja 1950., SL 43/1950.
- Zakon o opozivu narodnih zastupnika Narodne skupštine FNRJ (Saveznog vijeća i Vijeća naroda), objavljen 5. srpnja 1950., SL 43/1950., SL 47/1950.
- Zakon o općedržavnom budžetu za godinu 1951., objavljen 31. prosinca 1950., SL 71/1950.
- Zakon o općedržavnom završnom računu za godinu 1949., objavljen 31. prosinca 1950., SL 71/1950.
- Zakon o produženju izvršenja Zakona o petogodišnjem planu razvitka narodne privrede FNRJ u godinama 1947 – 1951, objavljen 31. prosinca 1950., SL 71/1950.
- Zakon o ukidanju Zakona o državnim poljoprivrednim dobrima, objavljen 3. siječnja 1951., SL 1/1951.
- Zakon o ukidanju Zakona o izdavanju i rapačavanju omladinske i dječje književnosti i štampe, objavljen 15. siječnja 1951., SL 3/1951.
- Uvodni zakon za Krivični zakonik, objavljen 1. ožujka 1951., SL 11/1951., 12/1951., 19/1951., 20/1951.
- Krivični zakonik, objavljen 9. ožujka 1951., SL 13/1951., 19/1951.
- Zakon o Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ, objavljen 14. ožujka 1951., SL 14/1951.
- Zakon o ukidanju Zakona o državnoj kontroli, objavljen 14. ožujka 1951., SL 14/1951.
- Zakon o ovlaštenju Vlade FNRJ za uvođenje novog platnog sistema i drugih privrednih mjera u svrhu pripremanja novog planskog i financijskog sistema, objavljen 3. listopada 1951., SL 44/1951.
- Zakon o izmjenama Carinskog zakona, objavljen 3. listopada 1951., SL 44/1951.
- Zakon o izmjeni Osnovnog zakona o braku, objavljen 3. listopada 1951., SL 44/1951.
- Zakon o ukidanju Zakona o šumskoj narodnoj miliciji, objavljen 3. listopada 1951., SL 44/1951.
- Zakon o ovlaštenju narodnih republika za odstupanja od saveznih općih zakona, objavljen 10. listopada 1951., SL 45/1951.
- Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, objavljen 17. listopada 1951., SL 46/1951.
- Zakon o saglašavanju posebnih propisa o prekršajima u saveznim zakonima sa odredbama Osnovnog zakona o prekršajima, objavljen 17. listopada 1951., SL 46/1951., SL 52/1951.
- Zakon o izvršenju kazni, mjera sigurnosti i odgojno-popravnih mjera, objavljen 24. listopada 1951., SL 47/1951.
- Zakon o planskom upravljanju narodnom privredom, objavljen 30. prosinca 1951., SL 58/1951.
- Zakon o budžetima, objavljen 30. prosinca 1951., SL 58/1951.
- Osnovni zakon o društvenom doprinosu i porezima, objavljen 1. siječnja 1952., SL 1/1952.
- Zakon o dopuni Zakona o ordenima i medaljama FNRJ, objavljen 1. siječnja 1952., SL 1/1952.
- Zakon o izmjeni člana 15. Zakona o Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ, objavljen 1. siječnja 1952., SL 1/1952.

- Zakon o vršenju izbora radničkih savjeta privrednih poduzeća, objavljen 1. siječnja 1952., SL 1/1952.
- Zakon o Društvenom planu FNRJ za godinu 1952., objavljen 1. travnja 1952., SL 17/1952.
- Zakon o budžetu FNRJ (saveznom budžetu) za godinu 1952., objavljen 1. travnja 1952., SL 17/1952.
- Zakon o ovlašćenju Vladi FNRJ za osnivanje društvenih fondova, objavljen 1. travnja 1952., SL 17/1952.
- Zakon o ovlaštenju Vladi FNRJ za donošenje uredaba radi usklađivanja odnosa privrede s novim privrednim sistemom, objavljen 10. travnja 1952., SL 19/1952., SL 21/1952.
- Zakon o proglašenju Petnaestog svibnja za narodni praznik, objavljen 12. travnja 1952., SL 20/1952.
- Opći zakon o narodnim odborima, objavljen 19. travnja 1952., SL 22/1952.
- Zakon o upravnim sporovima, objavljen 23. travnja 1952., SL 23/1952.
- Zakon o javnom pravobranioštvu, objavljen 26. travnja 1952., SL 24/1952., SL 26/1952.
- Zakon o proglašenju nestalih osoba za umrle i o dokazivanju smrti, objavljen 26. travnja 1952., SL 24/1952., 26/1952.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju narodnih sudova, objavljen 26. travnja 1952., SL 24/1952.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vojnim disciplinskim sudovima, objavljen 26. travnja 1952., SL 24/1952.
- Zakon o izmjeni čl. 11. Zakona o usvojenju, objavljen 26. travnja 1952., SL 24/1952.
- Zakon o ukidanju Zakona o učenicima u privredi, objavljen 26. travnja 1952., SL 24/1952.
- Zakon o općedržavnom završnom računu za godinu 1950., objavljen 9. svibnja 1952., SL 26/1952.
- Zakon o Društvenom planu FNRJ za godinu 1953., objavljen 30. prosinca 1952., SL 62/1952.
- Zakon o budžetu FNRJ (savezni budžet) za godinu 1953., objavljen 30. prosinca 1952., SL 62/1952.
- Zakon o općedržavnom završnom računu za godinu 1951., objavljen 31. prosinca 1952., SL 63/1952.
- Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, objavljen 14. siječnja 1953., SL 3/1953., SL 4/1953.
- Zakon o provedbi Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, objavljen 14. siječnja 1953., SL 3/1953.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vojnoj obavezi državljana FNRJ, objavljen 4. veljače 1953., SL 6/1953.
- Zakon o ratifikaciji Ugovora o prijateljstvu i suradnji između FNRJ, Kraljevine Grčke i Republike Turske, objavljen 1. travnja 1953., SL 15/1953.
- Zakon o amnestiji, objavljen 1. travnja 1953., SL 15/1953.
- Zakon o dopuni Zakona o upravnim sporovima, objavljen 1. travnja 1953., SL 15/1953.
- Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu općenarodne imovine i dodjeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama, objavljen 27. svibnja 1953., SL 22/1953.

- Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, objavljen 27. svibnja 1953., SL 22/1953.
- Zakon o izmjeni člana 29. Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, objavljen 10. rujna 1953., SL 35/1953.
- Zakon o pravima i dužnostima, izboru i opozivu saveznih narodnih zastupnika, objavljen 10. rujna 1953., SL 35/1953., SL 41/1953.
- Zakonik o krivičnom postupku, objavljen 30. rujna 1953., SL 40/1953., SL 43/1953.
- Uvodni zakon za Zakonik o krivičnom postupku, objavljen 30. rujna 1953., SL 40/1953.
- Zakon o izmjenama i dopunama Općeg zakona o narodnim odborima, objavljen 30. rujna 1953., SL 40/1953.
- Zakon o zastari potraživanja, objavljen 30. rujna 1953., SL 40/1953.

6.8. Popis tabela i slika

Tabele

- Tabela 1: Usporedni prikaz strukture Ustava FNRJ iz 1946. i Ustava NRH iz 1947.
- Tabela 2: Usporedni prikaz strukture Ustava SSSR-a iz 1936. i Ustava FNRJ iz 1946.
- Tabela 3: Usporedni prikaz organizacije institucija vlasti prema Ustavu SSSR-a iz 1936., Ustavu FNRJ iz 1946. i Ustavu NRH iz 1947.
- Tabela 4: Zakoni usvojeni na sjednicama Predsjedništva Narodnog sabora Hrvatske / Prezidijuma Sabora (8. rujna 1945. – 20. studenoga 1946.)
- Tabela 5: Stanovništvo NRH prema popisu iz 1931. i procjeni iz 1945.
- Tabela 6: Pregled broja zastupnika i broja potvrđenih kandidata po administrativno-teritorijalnim jedinicama
- Tabela 7: Izborna izlaznost na izborima za Ustavotvorni sabor po administrativno-teritorijalnim jedinicama
- Tabela 8: Pregled rezultata izbora za ustavotvorne skupštine u svim jugoslavenskim republikama
- Tabela 9: Akti Ustavotvornog sabora, 1946. – 1947.
- Tabela 10: Rezultati dopunskih izbora za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ održanih u Hrvatskoj 30. studenoga 1947.
- Tabela 11: Usporedba raspodjele zastupničkih mandata u Hrvatskoj prema količniku 1:20 000 odnosno 1:15 000 stanovnika
- Tabela 12: Rezultati izbora za Sabor održanih 5. studenoga 1950.
- Tabela 13: Usporedni prikaz strukture Poslovnika Sabora i Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ iz 1947.
- Tabela 14: Usporedni prikaz strukture Poslovnika Sabora i Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ iz 1950.
- Tabela 15: Dobna (starosna) struktura zastupnika saziva Sabora 1947. – 1953.
- Tabela 16: Spolna struktura zastupnika Sabora 1947. – 1953.
- Tabela 17: Zastupljenost žena u kotarskim i gradskim narodnim odborima 1949. i 1952.
- Tabela 18: Zastupljenost žena u parlamentarnim institucijama u svijetu nakon Drugog svjetskog rata
- Tabela 19: Nacionalna struktura zastupnika Sabora 1947. – 1953.
- Tabela 20: Obrazovna struktura zastupnika Sabora 1947. – 1953.
- Tabela 21: Znanje stranih jezika zastupnika Sabora 1947. – 1953.
- Tabela 22: Zanimanje zastupnika saziva Sabora 1947. – 1950.
- Tabela 23: Socijalni sastav zastupnika saziva Sabora 1947. – 1950., prije 10. travnja 1941.
- Tabela 24: Zanimanje zastupnika saziva Sabora 1947. – 1950., prije 10. travnja 1941.
- Tabela 25: Zanimanje zastupnika saziva Sabora 1950. – 1953.
- Tabela 26: Socijalni sastav zastupnika saziva Sabora 1950. – 1953., prije 10. travnja 1941.
- Tabela 27: Zanimanje zastupnika saziva Sabora 1950. – 1953., prije 10. travnja 1941.
- Tabela 28: Politička struktura zastupnika Sabora 1947. – 1953.
- Tabela 29: Zastupljenost saborskih zastupnika u Narodnoj skupštini FNRJ, 1947. – 1953.

- Tabela 30: Zasjedanja, sjednice i broj točki dnevnoga reda prvog i drugog saziva Sabora NRH, 1947. – 1953.
- Tabela 31: Sjednice i broj točki dnevnoga reda radnih tijela prvog i drugog saziva Sabora, 1947. – 1953.
- Tabela 32: Zastupljenost funkcija iz nadležnosti Sabora na dnevnom redu sjednica
- Tabela 33: Zakoni doneseni u sazivu Sabora 1947. – 1950.
- Tabela 34: Zakoni doneseni u sazivu Sabora 1950. – 1953.
- Tabela 35: Zastupljenost članova CK KPH u republičkim tijelima vlasti u siječnju 1949.
- Tabela 36: Odluke Sabora o sastavu i radu republičkih tijela vlasti, 1947. – 1953.
- Tabela 37: Broj akata Odbora za molbe i žalbe Sabora po godinama, 1947. – 1953.
- Tabela 38: Odluke Sabora o stalnim i jednokratnim novčanim pomoćima, 1947. – 1953.

Slike

- Slika 1: Model totalitarnog političkog sustava (izvor: M. Biličić)

7. IZVORI I LITERATURA

7.1. Arhivsko gradivo

- HR-HDA-278. Prezidijum Sabora Narodne Republike Hrvatske (1945. – 1953.).
    - Zapisnici sjednica Prezidijuma Sabora NRH, 1945. – 1953.
    - Zapisnici sjednica Predsjedništva Prezidijuma Sabora NRH, 1945. – 1953.
- HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade Narodne Republike Hrvatske (1945. – 1953.).
    - Zapisnici sjednica Vlade NRH, 1945. – 1953.
    - Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, 1946. – 1949.
- HR-HDA-280. Izvršno vijeće Sabora Narodne Republike Hrvatske (1953. – 1990.).
    - Zapisnici sjednica Izvršnog vijeća Sabora NRH, 1953.
- HR-HDA-317. Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti pri Predsjedništvu Vlade Narodne Republike Hrvatske (1949. – 1950.).
- HR-HDA-319. Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu Vlade Narodne Republike Hrvatske (1945. – 1946.).
- HR-HDA-1081. Sabor Socijalističke Republike Hrvatske (1945. – 1982.).
    - Sabor NRH, 1945. – 1946. (serija 2)
    - Ustavotvorni sabor NRH, 1946. – 1947. (serija 3)
    - Sabor NRH: saziv 1947. – 1950. (serija 4)
    - Sabor NRH: saziv 1950. – 1953. (serija 5)
    - Akti Sabora NRH 1953. – 1958. (podserija 6.1)
    - Personalni dosjei zastupnika saziva 1947. – 1950. (podserija 16.1.3.)
    - Personalni dosjei zastupnika saziva 1950. – 1953. (podserija 16.1.4.)
    - Zbirka članaka iz jugoslavenskog tiska (hemeroteka): Zakonodavstvo (podserija 18.2)
    - Zbirka članaka iz jugoslavenskog tiska (hemeroteka): Državni ustroj (podserija 18.3)
- HR-HDA-1220. Centralni komitet Saveza komunista Hrvatske (1941. – 1990.).
    - Kongresi KPH/SKH. Drugi kongres KPH/SKH, 1948.
    - Konferencije. Druga zemaljska konferencija, 1950.
    - Plenumi. Plenumi CK KPH nakon drugog kongresa KPH, 1948. – 1954.
    - Izborna komisija, 1945. – 1953.
    - Komisija za izgradnju narodne vlasti, 1945. – 1953.
- HR-HDA-1596. Vrhovni sud Narodne Republike Hrvatske (1945. – 1963.).
    - Mišljenja i prijedlozi u stvarima zakonodavstva, 1945. – 1959. (podserija 1.3.3.)
- HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade Narodne Republike Hrvatske (1950. – 1953.).
- HR-HDA-1655. Republička izborna komisija Socijalističke Republike Hrvatske (1945. – 1990.).
    - Spisi prema urudžbenom zapisniku / urudžbenom broju, 1945. – 1949.
    - Izbori za Sabor NRH, 1950.
    - Rezultati izbora za Narodnu skupštinu FNRJ, 1950.

7.2. Objavljeni izvori

- *Četvrto redovno zasjedaje Sabora Narodne Republike Hrvatske (16. – 17. prosinca 1948.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951.
- *Četvrto redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske izabranog 5. XI. 1950. (17. – 18. ožujka 1952.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1953.
- *Četvrto zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske (Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske): (24. – 25. srpnja 1945.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950.
- *Drugo izvanredno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (19. – 22. siječnja 1949.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1949.
- *Drugo izvanredno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske izabranog 5. XI. 1950. (14. – 29. travnja 1952.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952.
- *Drugo redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (8.-9. prosinca 1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951.
- *Drugo redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske izabranog 5. XI. 1950. (27. travnja 1951.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952.
- *Ekspozeji sa drugog izvanrednog zasjedanja Narodne skupštine FNRJ od 20. ožujka do 1. travnja 1946. g.,* Izdanje Naprijed, Zagreb, 1946.
- *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga I. Stanovništvo po polu i domaćinstva*, Savezni zavod za statistiku i evidenciju, Beograd, 1951.
- *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga II. Stanovništvo po starosti i polu*, Savezni zavod za statistiku i evidenciju, Beograd, 1951.
- *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga III. Stanovništvo po zanimanju*, Savezni zavod za statistiku i evidenciju, Beograd, 1954.
- *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga IV. Stanovništvo po školskoj spremi*, Savezni zavod za statistiku i evidenciju, Beograd, 1952.
- *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15 marta 1948 godine. Knjiga V. Stanovništvo po pismenosti*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1955.
- *Osmo redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (11. rujna 1950.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950.
- *Peto redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (7. travnja 1949.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1949.
- *Peto redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske izabranog 5. XI. 1950. (2. veljače do 16. rujna 1953.): stenografski zapisnici. Svezak 1*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1953.
- *Peto redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske izabranog 5. XI. 1950. (2. veljače do 16. rujna 1953.): stenografski zapisnici. Svezak 2*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1953.
- *Peto zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske): (26.-30. kolovoza 1946.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950.
- *Popis stanovništva 1953. Knjiga I. Vitalna i etnička obeležja. Konačni rezultati za FNRJ i narodne republike*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1959.

- *Popis stanovništva 1953. Knjiga II. Ekonomska obeležja stanovništva. Konačni rezultati za FNRJ i narodne republike*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1960.
- *Popis stanovništva 1953. Knjiga III. Pismenost i školska sprema. Konačni rezultati za FNRJ i narodne republike*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1960.
- *Popis stanovništva 1953. Knjiga V. Delatnost i poljoprivredno stanovništvo. Podaci za srezove prema upravnoj podeli u 1953. godini*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1960.
- *Popis stanovništva 1953. Knjiga VI. Zanimanje. Podaci za srezove prema upravnoj podeli u 1953. godini*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1960.
- *Prvo izvanredno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (20. siječnja – 10. ožujka 1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951.
- *Prvo izvanredno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (15. – 16. siječnja 1951.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951.
- *Prvo redovno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda (drugi saziv) 24-27 aprila 1950: stenografske beleške*, Izdanje Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, Beograd, 1950.
- *Prvo redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (10. travnja – 26. lipnja 1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950.
- *Prvo redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (2.-4. prosinca 1950.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951.
- *Sedmo redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (16. – 17. svibnja 1950.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950.
- *Šesto redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (15. listopada 1949.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950.
- *Treće izvanredno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (16. – 18. siječnja 1950.): stenografski zapisnici. Svezak I,* Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952.
- *Treće izvanredno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (16. – 18. siječnja 1950.): stenografski zapisnici. Svezak 2*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1950.
- *Treće izvanredno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (16. – 18. siječnja 1950.): stenografski zapisnici. Svezak 3*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952.
- *Treće izvanredno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske izabranog 5. XI. 1950. (14. – 15. srpnja 1952.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952.
- *Treće redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske (17. – 19. svibnja 1948.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1951.
- *Treće redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske izabranog 5. XI. 1950. (26. – 27. studenoga 1951.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1952.
- *Ustavotvorni odbori Savezne skupštine i Skupštine naroda: stenografske beleške 10. decembar 1945 – 4. januar 1946.*, Izdanje Narodne skupštine FNRJ, Beograd, b.g.
- *Ustavotvorni sabor Narodne Republike Hrvatske (28.11.1946.-18.1.1947.): stenografski zapisnici*, Izdanje Sabora NRH, Zagreb, 1949.
- *Zapisnici Izvršnoga komiteta Centralnoga komiteta Saveza komunista Hrvatske: 1952-1954. Svezak 3*, prir. Branislava VOJNOVIĆ, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2008.
- *Zapisnici Politbiroa Centralnog komiteta Komunističke Partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 1*, prir. Branislava VOJNOVIĆ, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2005.
- *Zapisnici Politbiroa Centralnog komiteta Komunističke partije Hrvatske: 1945-1952. Svezak 2*, prir. Branislava VOJNOVIĆ, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2006.

- *Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11. jun 1945 – 7. jul. 1948)*, prir. Branko PETRANOVIĆ, Arhiv Jugoslavije – Službeni list SRJ, Beograd, 1995.
- *Zasedanje Ustavotvorne skupštine 29 novembar 1945 – 1 februar 1946 godine: stenografske beleške*, Izdanje Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, Beograd, b.g.
- *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: Zbornik dokumenata 1943*., Institut za historiju radničkog pokreta, Zagreb, 1964.
- *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: Zbornik dokumenata 1944 (od 1. siječnja do 9. svibnja)*, Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske, Zagreb, 1970.
- *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: Zbornik dokumenata 1944 (od 10. svibnja do 31. prosinca)*, Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske, Zagreb, 1975.
- *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: Zbornik dokumenata 1945. (od 1. siječnja do 25. srpnja)*, Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske, Zagreb, 1985.

7.3. Akti objavljeni u službenim listovima

- Deklaracija Drugog zasjedanja AVNOJ-a (29-XI-1943), SL 1/1945.
- Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske, NN 2/1945.
- Imenovanje izbornih komisija za izbore za Ustavotvorni sabor NRH, NN 123/1946.
- Imenovanje Narodne vlade Hrvatske, NN 2/1945.
- Izbor novog Izvršnog odbora ZAVNOH-a, NN 1/1945.
- Izmjene i dopune Poslovnika Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda od 23. travnja 1948., SL 40/1948.
- Izmjene i dopune Poslovnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., SL 36/1950.
- Izmjene i dopune Poslovnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., SL 36/1950.
- Izvještaj Izborne komisije NRH o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Sabor NRH održanim 5. studenoga 1950. godine, NN 59/1950.
- Izvještaj Republikanske izborne komisije NRH o izborima za Sabor NRH održanim 30. studenoga 1947. na teritoriju Istre, Rijeke, Zadra i Lastova, NN 109/1947.
- Izvještaj Republikanske izborne komisije o izborima za Ustavotvorni sabor NRH, NN 137/1946.
- Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih poslanika za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine održanih 11. novembra 1945. godine, SL 92/1945.
- Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine, SL 92/1945.
- Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Vijeće naroda Narodne skupštine FNRJ održanim 26. ožujka 1950., SL 26/1950.
- Izvještaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih zastupnika za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ održanim 26. ožujka 1950., SL 26/1950.
- Objava izbornih rezultata i narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine u Federalnoj Hrvatskoj, NN 74/1945.
- Objava potvrđenih kandidata za izbor narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor NRH, 30. listopada 1946., NN 133/1946.

- Objava Republikanske izborne komisije kandidata za Sabor NRH, NN 102/1947.
- Objava Savezne izborne komisije o potvrdi kandidatskih lista za izbore narodnih zastupnika Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ na dan 26. ožujka 1950., SL 14/1950.
- Objava Savezne izborne komisije o potvrdi kandidatura za izbore narodnih zastupnika Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ na dan 26. ožujka 1950., SL 15/1950.
- Odluka AVNOJ-a o priključenju Slovenskog Primorja, Beneške Slovenije, Istre i hrvatskih jadranskih otoka Jugoslaviji od 30. studenoga 1943., SL 1/1945.
- Odluka Narodne skupštine FNRJ o potvrdi obaveznih tumačenja Komisije za tumačenje zakona Narodne skupštine FNRJ donesenih u vremenu od 14. siječnja 1953. do 18. svibnja 1953., SL 23/1953.
- Odluka Narodne skupštine FNRJ o raspuštanju, SL 42/1953.
- Odluka o imenovanju Vlade NRH, koju je donio Sabor NRH na trećoj sjednici Prvog redovnog zasjedanja održanoj 4. prosinca 1950., NN 63/1950.
- Odluka o imenovanju Vlade NRH, NN 143/1946.
- Odluka o izboru i zadacima Anketnog odbora za ispitivanje otkupnog sistema u Narodnoj Republici Hrvatskoj, NN 32/1950.
- Odluka o izboru i zadacima Anketnog odbora za ispitivanje otkupnog sistema u FNRJ, SL 37/1950.
- Odluka o izboru Komisije za tumačenje zakona i Komisije za narodne odbore od 6. veljače 1953., NN 9/1953.
- Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, SL 1/1945.
- Odluka o Narodnoj vladi Hrvatske, NN 2/1945.
- Odluka o objavljivanju odluka i proglasa AVNOJ-a, njegovog Pretsjedništva i Nacionalnog komiteta na srpskom, hrvatskom, slovenačkom i makedonskom jeziku od 15. siječnja 1944., SL 1/1945.
- Odluka o oduzimanju prava zakonite vlade Jugoslavije takozvanoj jugoslavenskoj vladi u inostranstvu i o zabrani povratka u zemlju kralju Petru II. Karađorđeviću od 29. studenoga 1943., SL 1/1945.
- Odluka o osnivanju Anketnog odbora Narodne skupštine FNRJ za ispitivanje sistema i stanja snabdjevanja u FNRJ, SL 37/1950.
- Odluka o osnivanju Zakonodavne komisije pri Predsjedništvu ZAVNOH-a od 9. svibnja 1944., NN 2/1945.
- Odluka o potvrdi izmjena i dopuna u Zakonu o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, 23. prosinca 1946., SL 105/1946.
- Odluka o ukidanju i nevažnosti svih pravnih propisa donijetih po okupatorima i njihovim pomagačima za vrijeme okupacije; o važnosti odluka koje su za to vrijeme donijete; o ukidanju pravnih propisa koji su bili na snazi u času neprijateljske okupacije, broj 132, 3. veljače 1945., SL 4/1945.
- Odluka o ustanovljenju broja poslanika za Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine i o njihovoj podjeli na federalne jedinice odnosno oblasti, NN 29/1945., SL 68/1945.
- Odluka o ustanovljenju broja zastupnika za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ koji se bira na cjelokupnom području pripojenom FNRJ na temelju Ugovora o miru s Italijom, kao i broja zastupnika koji se bira na području pripojenom NRH odnosno na području pripojenom NR Sloveniji, SL 90/1947.
- Odluka o ustrojstvu i poslovanju narodno-oslobodilačkih odbora i skupština u Federalnoj Državi Hrvatskoj, NN 2/1945.

- Odluka o uvođenju naziva maršala Jugoslavije u narodno-oslobodilačkoj vojsci Jugoslavije, SL 1/1945.
- Odluka o Vrhovnom sudu Hrvatske, NN 2/1945.
- Odluka o vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu Jugoslavije kao privremenim organima vrhovne narodne vlasti u Jugoslaviji za vrijeme narodno-oslobodilačkog rata od 30. studenoga 1943., SL 1/1945.
- Odluka o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu državne vlasti demokratske Hrvatske, NN 2/1945.
- Odluka Prezidijuma Sabora NRH o imenovanju Republikanske izborne komisije, broj: 757-46 od 9. rujna 1946., NN 118/1946.
- Odluka Ustavotvornog sabora NRH, broj 1098-46 od 30. studenoga 1946., NN 143/1946.
- Opće uputstvo o određivanju privrednih ustanova sa pravom učešća u izborima odbornika Vijeća proizvođača narodnih odbora kotara i Vijeća proizvođača narodnih odbora gradova, NN 49/1952.
- Poslovnik AVNOJ-a, NN 12/1945. i SL 59/1945.
- Poslovnik Komisije za tumačenje zakona, SL 16/1953.
- Poslovnik Narodne skupštine FNRJ za zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda od 27. travnja 1950., SL 35/1950.
- Poslovnik Sabora NRH, NN 25/1947.
- Poslovnik Sabora NRH, NN 4/1951. i NN 10/1951.
- Poslovnik Savezne skupštine Ustavotvorne skupštine, SL 98/1945. i NN 99/1945.
- Poslovnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. ožujka 1947., SL 85/1947.
- Poslovnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., SL 52/1948.
- Poslovnik Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948. sa izmjenama i dopunama od 26. travnja 1950. – Prečišćeni tekst, SL 36/1950.
- Poslovnik Skupštine naroda Ustavotvorne skupštine, SL 99/1945. i NN 2/1946.
- Poslovnik Ustavotvornog sabora Narodne Republike Hrvatske, NN 143/1946.
- Poslovnik Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. ožujka 1947., SL 85/1947.
- Poslovnik Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ od 26. travnja 1948., SL 52/1948.
- Poslovnik za rad ZAVNOH-a od 9. svibnja 1944., NN 2/1945.
- Poslovnik Zakonodavnog odbora Saveznog vijeća Narodne skupštine FNRJ, SL 96/1947. i SL 97/1947.
- Poslovnik Zakonodavnog odbora Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ, SL 96/1947. i SL 97/1947.
- Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Prezidijuma Sabora NRH i njegova ureda, NN 72/1947.
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, SL 62/1946.
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i radu ZAVNOH-a od 13. listopada 1943., NN 1/1945.
- Pravilnik o ustanovljenju i radu Komisije za ustav pri Ministarstvu za konstituantu, SL 69/1945.
- Rezolucija o izmjeni stava 1 čl. 13 Poslovnika Sabora NRH, 22. siječnja 1949., NN 9/1949.
- Rješenje – savezna lista Narodnog fronta Jugoslavije za izbor narodnih poslanika u Saveznu skupštinu Ustavotvorne skupštine, SL 83/1945.

- Rješenje o izboru zastupnika u Sabor NRH, broj 815-1947., 20. listopada 1947., NN 93/1947.
- Rješenje o kotarskim odnosno gradskim izbornim komisijama za izbor zastupnika u Sabor NRH, NN 94/1947.
- Rješenje o odobrenju obnove rada Demokratske stranke, NN 37/1945. i SL 73/1945.
- Rješenje o odobrenju obnove rada Jugoslavenske republikanske demokratske stranke, NN 68/1945. i SL 86/1945.
- Rješenje o odobrenju obnove rada Narodne radikalne stranke, NN 50/1945. i SL 78/1945.
- Rješenje o odobrenju obnove rada Socijalističke stranke Jugoslavije, NN 75/1945. i SL 88/1945.
- Rješenje o odobrenju osnivanja i rada Narodnog fronta Jugoslavije, SL 77/1945.
- Rješenje o odobrenju rada Narodne seljačke stranke, SL 78/1946.
- Rješenje o odobrenju rada Socijal-demokratske partije Jugoslavije, NN 95/1945. i SL 97/1945.
- Rješenje o određivanju roka za prvi sastanak radničkog savjeta u poduzećima sa manje od 30 radnika i službenika, NN 43/1950.
- Rješenje o određivanju roka za raspisivanje izbora za radničke savjete, NN 40/1950.
- Rješenje o postavljanju kotarskih izbornih komisija za izbore narodnih zastupnika za Sabor NRH raspisane za dan 5. studenoga 1950., NN 51/1950., NN 54/1950. i NN 55/1950.
- Ukaz kraljevskih namjesnika o imenovanju Ministarskog savjeta DFJ, SL 11/1945.
- Ukaz o podjeli područja NRH na izborne kotareve za izbore narodnih zastupnika za Sabor NRH raspisane za 5. studenoga 1950., NN 49/1950. i NN 54/1950.
- Ukaz o podjeli teritorija FNRJ na izborne kotareve za izbor narodnih zastupnika za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ na izborima raspisanim za 26. ožujka 1950., SL 8/1950.
- Ukaz o postavljenju Izborne komisije NRH, NN 49/1950.
- Ukaz o proširenju važnosti Ustava, zakona i drugih pravnih propisa FNRJ na područje pripojeno teritoriju FNRJ po Ugovoru o miru sa Italijom, SL 80/1947.
- Ukaz o proširenju važnosti Ustava, zakona i drugih propisa NRH na području Istre, gradova Rijeke i Zadra te otoka Lastova od 25. rujna 1947., NN 87/1947.
- Ukaz o raspisivanju izbora narodnih zastupnika za Sabor NRH, 20. rujna 1950., NN 49/1950.
- Ukaz o raspisivanju izbora za Savezno vijeće Narodne skupštine FNRJ na teritoriju priključenom FNRJ na temelju Ugovora o miru s Italijom, SL 87/1947.
- Ukaz o sazivanju Ustavotvornog sabora NRH, NN 138/1946.
- Ukaz o ukidanju Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, NN 32/1950.
- Ukaz Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, U. br. 40, Beograd, 8. veljače 1946., SL 13/1946.
- Ukaz Prezidijuma Sabora NRH o imenovanju Republikanske izborne komisije od 14. listopada 1947., NN 91/1947.
- Ukaz Prezidijuma Sabora NRH o osnivanju Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH, NN 32/1950.
- Ukaz Prezidijuma Sabora NRH o raspisivanju izbora, 14. listopada 1947., NN 91/1947.
- Ukaz Prezidijuma Sabora NRH o raspuštanju Sabora NRH, NN 122/1946.

- Uredba Ministarskog savjeta o osnivanju Zakonodavnog savjeta Vlade Demokratske Federativne Jugoslavije od 2. travnja 1945., SL 20/1945.
- Ustav FNRJ, SL 10/1946.
- Ustav NRH, NN 7/1947.
- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/1990.,
  URL: http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx.
- Ustavni zakon NRH o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti, NN 9/1953.
- Utvrđivanje broja mandata u izbornim okruzima Hrvatske, oblasti Dalmacije i grada Zagreba i njihova raspodjela na područne kotareve odnosno gradove i rajone, NN 123/1946.
- Uvodni zakon za Krivični zakonik od 27. veljače 1951., SL 11/1951.
- Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH, NN 29/1949.
- Zakon o biračkim spiskovima, NN 11/1945. i SL 59/1945.
- Zakon o dopuni Zakona o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu (Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda), NN 62/1945. i SL 83/1945.
- Zakon o imenu Narodne Republike Hrvatske, NN 34/1946.
- Zakon o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu (Saveznu skupštinu i Skupštinu naroda), NN 17/1945. i SL 63/1945.
- Zakon o izboru narodnih zastupnika za Narodnu skupštinu FNRJ (Savezno vijeće i Vijeće naroda), SL 6/1950.
- Zakon o izboru narodnih zastupnika za Sabor NRH, NN 48/1950.
- Zakon o izboru narodnih zastupnika za Ustavotvorni sabor NRH, NN 116/1946.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Prezidijumu Sabora NRH, NN 29/1951.
- Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države od 16. srpnja 1946., sa dopunama od 4. prosinca 1947., SL 59/1946. i SL 106/1947.
- Zakon o opozivu narodnih predstavnika, NN 42/1948.
- Zakon o opozivu narodnih zastupnika Narodne skupštine FNRJ (Saveznog vijeća i Vijeća naroda), SL 43/1950. i 47/1950.
- Zakon o ovlaštenju narodnih republika za odstupanja od saveznih općih zakona, SL 45/1951.
- Zakon o ovlaštenju Vlade FNRJ za donošenje uredaba o pitanjima iz narodne privrede, SL 12/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjenama odluke o ukidanju i nevažnosti svih pravnih propisa donesenih od strane okupatora i njihovih pomagača za vrijeme okupacije; o važnosti odluka koje su za to vrijeme donesene; o ukidanju pravnih propisa koji su bili na snazi u času neprijateljske okupacije, SL 86/1946.
- Zakon o potvrdi i izmjenama Zakona o biračkim spiskovima, SL 58/1946.
- Zakon o potvrdi odluka i zakona donesenih prije 1. prosinca 1945., SL 91/1946.
- Zakon o Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ, SL 59/1946.
- Zakon o Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ, SL 14/1951.
- Zakon o Prezidijumu Sabora NRH, NN 8/1947.
- Zakon o Prezidijumu Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/1946.
- Zakon o promjeni naziva ZAVNOH-a, NN 3/1945.
- Zakon o provedbi Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, SL 3/1953.
- Zakon o savjetima građana, NN 64/1950. i NN 65/1950.
- Zakon o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima, SL 65/1945.
- Zakon o ukidanju odluka i zakona donesenih prije 1. prosinca 1945., SL 91/1946.

- Zakon o Ustavotvornoj skupštini, NN 17/1945. i SL 63/1945.
- Zakon o Ustavotvornom saboru NRH, NN 116/1946.
- Zakon o zborovima birača, NN 64/1950. i NN 65/1950.
- Zapisnik XXIV. zajedničke sjednice Saveznog vijeća i Vijeća naroda Narodne skupštine FNRJ održane na VI. redovnom zasjedanju (drugog saziva) 14. siječnja 1953. u Beogradu, SL 7/1953.
- Zemaljska kandidatska lista Narodnog fronta Hrvatske za izbor narodnih poslanika za Skupštinu naroda Ustavotvorne skupštine, NN 43/1945.

7.4. Literatura

- „Agrarna reforma“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=846.
- AKRAP, Gordan, *Kardinal Stepinac u dokumentima Gestapa i OZN-e*, Udruga sv. Jurja – Glas Koncila – Laser plus, Zagreb, 2016.
- „Andrassy, Juraj, hrvatski pravnik“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/8621/.
- ANIĆ, Tomislav, „Normativni okvir podržavljenja imovine u Hrvatskoj/Jugoslaviji 1944.-1946.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 39., br. 1., 2007., Zagreb, 25.-62.
- ANIĆ, Tomislav, *Radništvo i propaganda: socijalističko takmičenje u Hrvatskoj 1945. – 1952.: doktorska disertacija*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.
- ARTER, David, „Parliaments“, u: *Understanding Democratic Politics: An Introduction*, ur. Roland AXTMANN, SAGE Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 2003., 124.-133.
- ARTER, David, „Conclusion. Questioning the 'Mezey question': An interrogatory framework for the comparative study of legislatures“ *The Journal of Legislative Studies*, god. 12, br. 3-4., 2006., 462.-482.
- ARTER, David, „Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures“, u: *Comparing and Classifying Legislatures*, ur. David ARTER, Routledge, Abingdon – Oxon, 2013., XV.-XXVII.
- BAČIĆ, Arsen, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, Književni krug, Split, 1990.
- BALDWIN, Nicholas D. J., „Introduction I: Legislatures“, u: *Legislatures of Small States. A Comparative Study*, ur. Nicholas D. J. BALDWIN, Routledge, London – New York, 2013., 1.-11.
- BARIĆ, Sanja, „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 6, br. 1., 2006., Zagreb, 191.-221.
- BARIĆ, Sanja, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci – Organizator, Rijeka – Zagreb, 2009.
- BARRINGTON, Lowell, *Comparative Politics: Structures and Choices. Second Edition*, Cengage Learning, Wadsworth, 2012.
- BATAVELJIĆ, Dragan, *Uporedna analiza zakonodavne vlasti bivših jugoslovenskih zemalja*, Pravni fakultet (Institut za pravne i društvene nauke), Kragujevac, 2002.
- Baza podataka Naselja i stanovništvo Republike Hrvatske, Broj stanovnika po županijama 1948., URL: http://www.dzs.hr/.

- BENCETIĆ, Lidija, *Politička karikatura u listovima Borba i Vjesnik: komparativna analiza percepcije političkog i društvenog života u komunističkoj Jugoslaviji: (1945.-1962.): doktorski rad*, Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.
- BERTSCH, Gary K., *Power and Policy in Communist Systems*, John Wiley and Sons, New York, 1978.
- BERTSCH, Gary K., ZANINOVICH, George M., „The Yugoslav Setting“, u: *Comparative Communism. The Soviet, Chinese, and Yugoslav Models*, ur. gary K. BERTSCH, Thomas W. GANSCHOW, W. H. Freeman and Company, San Francisco, 1976., 65.-73.
- BILANDŽIĆ, Dušan, *Hrvatska moderna povijest*, Golden marketing, Zagreb, 1999.
- BILIČIĆ, Mijo, „Model političkog sustava“, *Informatologia*, god. 40, br. 2., 2007., 78.-88.
- BLONDEL, Jean, „Legislative Behavior: Some Steps Towards a Cross-National Measurement“, *Government and Opposition*, god. 5, br. 1., 1970., 67.-85.
- „Brajković, Vladislav, hrvatski pravnik“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/13388/.
- *British&French Parliaments in Comparative Perspective*, ur. Gerhard LOEWENBERG, Aldine Transaction a division of transaction Publishers, NEW Brunswick – London, 2010. (reprint izdanja iz 1971.).
- BUKVIĆ, Nenad, „Sustavi i osnovna obilježja uredskog poslovanja Sabora Narodne Republike Hrvatske u razdoblju od 1945. do 1963. godine“, *Arhivski vjesnik*, god. 54, 2011., Zagreb, 25-49.
- BUKVIĆ, Nenad, *Sabor Socijalističke Republike Hrvatske 1945. – 1982.: sumarni inventar*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2012., URL: http://arhinet.arhiv.hr/_Pages/PdfFile.aspx?Id=3103.
- BUKVIĆ, Nenad, „Izvršno vijeće Sabora Narodne Republike Hrvatske: ustroj i djelovanje (1953-1963)“, *Arhivski vjesnik*, god. 55, 2012., Zagreb, 9.-46.
- BUKVIĆ, Nenad, „HR-HDA-279. Predsjedništvo Vlade NRH (1945. – 1953.)“, u: *Iseljeništvo: vodič kroz fondove i zbirke Hrvatskoga državnog arhiva*, gl. ur. Vlatka LEMIĆ, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2015., 212.-218.
- CAR, Tomislav, „Agrarna reforma i oduzimanje imovine Srpskoj pravoslavnoj crkvi na području Pakračke eparhije 1945.-1948. godine“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 43, br. 2., 2011., Zagreb, 521.-550.
- CARATAN, Branko, „Klasne, demokratske i delegatske determinante revolucionarnih sovjeta“, *Politička misao: časopis za politologiju*, god. 11, br. 1-2., 1974., Zagreb, 76.-87.
- CARATAN, Branko, „Geneza Lenjinove revolucionarne realne politike“, *Politička misao: časopis za politologiju*, god. 12, br. 4., 1975., Zagreb, 96.-137.
- CERNAK, Linda, *Totalitarianism*, ABDO Publishing Company, North Mankato, Minnesota, 2011.
- COHEN, Lenard J., „Politics as an Avocation: Legislative professionalization and Participation in Yugoslavia“, *Legislative Studies Quarterly*, god. 5, br. 2., 1980., 175.-209., URL: http://www.jstor.org/stable/439540.
- COHEN, Lenard J. „Politics as an Avocation: Legislative Professionalisation and Participation in Yugoslavia“, u: *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, ur. Daniel N. NELSON, Stephen Leonard WHITE, State University of New York Press, Albany, 1982., 14.-46.

- COHEN, Stephen F., „Bolshevism and Stalinism“, u: *Stalinism. Essays in Historical Interpretation*, ur. Robert C. TUCKER, Transaction Publishers, New Brunswick – London, 1999., 3.-29.
- *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, ur. Daniel N. NELSON, Stephen Leonard WHITE, State University of New York Press, Albany, 1982.
- *Comparative politics. Explaining Democratic Systems*, ur. Judith BARA, Mark PENNINGTON, Sage Publications Ltd, London, 2009.
- *Concerning Questions of Leninism*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1926/01/25.htm.
- *Constitution (Fundamental law) of the Union of Soviet Socialist Republics*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1936/12/05.htm.
- ČULINOVIĆ, Ferdo, *Razvitak jugoslavenskog federalizma*, Školska knjiga, Zagreb, 1952.
- ČULINOVIĆ, Ferdo, *Stvaranje nove jugoslavenske države*, Školska knjiga, Zagreb, 1959.
- ČULINOVIĆ, Ferdo, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1981.
- „Demokratski centralizam“, u; *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/17333/.
- DELETANT, Dennis, *Romania Under Communist Rule*, Center for Romanian Studies, Iasi, 1999.
- DIJANIĆ, Dijana, *Društveno-kulturni aspekti položaja žena: Antifašistička fronta žena (1945.-1953.): doktorski rad*, Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.
- DIZDAR, Zdravko, „Logor Kerestinec“, *Povijesni prilozi*, god. 8, br. 8., 1989., Zagreb, 143.-192.
- DOJČINOVIĆ, Slobodanka, *Ministarstvo za konstituantu 1945-1946.: sumarno-analitički inventar*, Arhiv Jugoslavije, Beograd, b.g., URL: http://www.arhivyu.gov.rs.
- DRAGOVIĆ, Slobodan M., *Crnogorski ustavi, organizacija i sastav organa vlasti: od 1946. do potpune obnove državne nezavisnosti Crne Gore 2006.*, Službeni list Republike Crne Gore, Podgorica, 2007.
- ĐORĐEVIĆ, Jovan, *Kako radi Savezna narodna skupština*, Omladina, Beograd, 1955.
- ĐORĐEVIĆ, Života, *Skupštinski sistem*, Radnički univerzitet “Đuro Salaj“ u Beogradu – Centar za društveno-političko obrazovanje, Beograd, 1969.
- „Eisner, Bertold, hrvatski pravnik“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=17278.
- EVANS, Alfred B. Jr., *Soviet Marxism-Leninism: The Decline of an Ideology*, Praeger Publishers, Westport, Connecticut – London, 1993.
- FABEKOVEC, Mario, „Konferencija za društvenu aktivnost žena Hrvatske“, URL: http://arhinetmaster.arhiv.hr/_Generated/Pages/Stvaratelji.BasicDetails.aspx?ItemId=8465.
- FABEKOVEC, Mario, *Antifašistička fronta žena Hrvatske 1943-1945.: analitički inventar*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2006., URL: http://arhinet.arhiv.hr/_Pages/PdfFile.aspx?Id=900.
- FABEKOVEC, Mario, *Konferencija za društvenu aktivnost žena Hrvatske 1945-1990: sumarni inventar*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2005., URL: http://arhinetmaster.arhiv.hr/_Pages/PdfFile.aspx?Id=606.

- *Federal Constitution of the Swiss Confederation*, URL: https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201506140000/101.pdf.
- FITZPATRICK, Sheila, „Introduction“, u: *Stalinism: New Directions*, ur. Sheila FITZPATRICK, Routledge – Taylor & Francis Group, London – New York, 2000., 1.-14.
- GAĆINA ŠKALAMERA, Sonja, „Zakon o pučkim školama i preparandijama u Kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji iz 1874. godine. Sto četrdeseta obljetnica hrvatskoga zakona o obveznom obrazovanju“, *Anali za povijest odgoja*, god. 13, br. 13., 2015., Zagreb, 99.-133.
- GARRETT, Stephen A., „On dealing with National Communism: The Lessons of Yugoslavia“, *The Western Political Quarterly*, god. 26, br. 3., 1973., 529.-549.
- GERŠKOVIĆ, Leon, „Problemi i perspektive razvoja skupštinskog sistema Jugoslavije: (teorijska projekcija)“, *Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti*, br. 347, 1967., Zagreb, 1.-66.
- GILL, Graeme, *The origins of the Stalinist political system*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- GOLDSTEIN, Ivo, *Hrvatska 1918-2008*., Novi Liber – Europapress holding, Zagreb, 2008.
- GRANTHAM, Cliff, GEORGE, Bruce, „The Influence of the British Parliament on Foreign Policy“, u: *Foreign Policy and Legislatures: An Analysis of Seven Parliaments*, ur. Manohar L. SONDHI, Abhinav Publications, New Delhi, 1988.
- GRIPP, Richard C., „Eastern Europe's Ten Years of National Communism: 1948-1958.“, *The Westen Political Quarterly*, god. 13, br. 4., 1960., 934.-949.
- HALAPIR, Ivica, *Ministarstvo pravosuđa Narodne Republike Hrvatske 1945. – 1953.: sumarni inventar*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2009.
- *Handbook of Legislative Research*, ur. Gerhard LOEWENBERG, Samuel C. PATTERSON, Malcolm E. JEWELL, Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts – London, 1985.
- HOLJEVAC TUKOVIĆ, Ana, *Institucije središnjih tijela Narodne Republike Hrvatske 1945.-1953.: magistarski rad*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.
- *Hrvatska politika 1990. – 2000.: Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*, ur. Mirjana KASAPOVIĆ, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2001.
- *Hrvatski sabor*, ur. Željko SABOL, Sabor Republike Hrvatske – Nakladni zavod Globus - Školska knjiga, Zagreb, 1995.
- *Hrvatski sabor*, ur. Neven BUDAK, Leykam international d.o.o., Zagreb, 2010.
- IBLER, Vladimir, „Pariški mirovni ugovor s Italijom od 10. veljače 1947.“, *Adrias: zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, br. 15, 2008., Split, 47.-52.
- IHALAINEN, Pasi, ILIE, Cornelia, PALONEN, Kari, „Parliament as a Conceptual Nexus“, u: *Parliament and Parliamentarism. A Comparative History of a European Concept*, ur. Pasi IHALAINEN, Cornelia ILIE, Kari PALONEN, Berghahn Books, New York – Oxford, 2016., 1-16.
- ILČEV, Ivan, KOLEV, Valery, YANCHEV, Veselin, *Bulgarian Parliament and Bulgarian Statehood: 125 Years National Assembly 1879-2005*., St. Kliment Ohridski University Press, Sofia, 2005.
- ILIŠIN, Vlasta, „Strukturna dinamika hrvatskog parlamenta“, *Politička misao*, god. 36, br. 3, 1999., Zagreb, 151.-174.

- ILIŠIN, Vlasta, „Hrvatski sabor 2003.: obrasci političke regrutacije parlamentarne elite“, *Politička misao*, god. 44, br. 4., 2007., Zagreb, 55.-92.
- „Interparlamentarna unija“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27659.
- „Interpelacija“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27661.
- IVIĆ, Vinko, „Pučko narodno i građansko školstvo u slobodnom i kraljevskom gradu Osijeku u 18. i 19. stoljeću“, *Anali Zavoda za znanstveni i umjetnički rad HAZU u Osijeku*, god. 25., 2009., Osijek, 103.-130.
- JANDRIĆ, Berislav, „O jednom aspektu uspostave partijskog monopola u Hrvatskoj 1946-1953: promjene u stranačkoj pripadnosti narodnih zastupnika članova Prezidijuma i Vlade Sabora Narodne Republike Hrvatske“, *Radovi – Zavod za hrvatsku povijest*, god. 31., 1998., Zagreb, 141.-152.
- JANDRIĆ, Berislav, *Hrvatska pod crvenom zvijezdom: Komunistička partija Hrvatske 1945.-1952.: organizacija, uloga, djelovanje*, Srednja Europa, Zagreb, 2005.
- „Javno mišljenje“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=28841.
- „Jedinstvo vlasti“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=28893.
- JOHNSON, Elliot, WALKER, David, GRAY, Daniel, *Historical Dictionary of Marxism. Second Edition*, Rowman & Littlefield, Lanham – Boulder – New York – London, 2014.
- JOSIPOVIĆ BATOREK, Slađana, „Provedba agrarne reforme na crkvenim posjedima u Đakovačkom dekanatu 1945.-1948.“, *Scrinia Slavonica*, god. 12., br. 1., 2012., Slavonski Brod, 295.-322.
- JUKIĆ, Marijana, *Socijalistički savez radnog naroda Hrvatske. Republička konferencija 1944 – 1990: sumarni inventar*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2014., URL: http://arhinetmaster.arhiv.hr/_Pages/PdfFile.aspx?Id=3645.
- KARAKAŠ OBRADOV, Marica, „Emigracije talijanskog stanovništva s hrvatskog područja tijekom Drugog svjetskog rata i poraća“, *Radovi Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Zadru*, god. 55., 2013., Zadar, 204.-225.
- KARDELJ, Edvard, *O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji*, Politička biblioteka Narodnog fronta Jugoslavije, Beograd, 1949.
- KARDELJ, Edvard, *Socijalistička demokracija u jugoslovenskoj praksi (Predavanje održano u Oslu 8. oktobra 1954 pred aktivom Radničke partije Norveške, prilikom posete Norveškoj)*, Kultura, 1957.
- KARDELJ, Edvard, *Neka pitanja skupštinskog i izbornog sistema*, “Sedma sila“, Beograd, 1967.
- KASAPOVIĆ, Mirjana, „Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi“, *Politička misao*, god. 34, br. 1., 1997., Zagreb, 5.-20.
- KAŠIĆ, Biljana, „Problemi istraživanja skupštinskog sistema u SFRJ“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 10, br. 3., 1978., Zagreb, 59.-106.
- KATZ, Vera, „Ustavno-pravni i politički položaj Bosne i Hercegovine prema Ustavima FNRJ i NR BiH 1946. godine“, *Historijska traganja*, god. 7., 2011., Sarajevo, 159.-200.
- KEMP-WELCH, A., *Poland under Communism. A Cold War History*, Cambridge University Press, New York, 2008.

- KENEZ, Peter, *Hungary from the Nazis to the Soviets. The Establishment of the Communist Regime in Hungary, 1944-1948.*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- KERSTEN, Krystyna, *The Establishment of Communist Rule in Poland, 1943-1948*, University of California Press, Berkeley – Los Angeles – Oxford, 1991.
- KISIĆ-KOLANOVIĆ, Nada, „ZAVNOH u našoj povijesnoj literaturi. U povodu 30-godišnjice III zasjedanja ZAVNOH-a“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 6., br. 2., 1974., Zagreb, 115.-124.
- KISIĆ-KOLANOVIĆ, Nada, „O dosadašnjim istraživanjima narodne vlasti u Hrvatskoj 1941 – 1945.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 7., br. 3., 1975., Zagreb, 69.-96.
- KISIĆ-KOLANOVIĆ, Nada, „Prilog proučavanju narodne vlasti u Hrvatskoj 1943 – 1945.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 11., br. 2-3., 1979., Zagreb, 103.-124.
- KISIĆ-KOLANOVIĆ, Nada, „Vrijednosni principi novoga pravnog poretka u narodnooslobodilačkoj borbi na području Hrvatske 1941 – 1945. godine“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 16., br. 1., 1984., Zagreb, 1.-26.
- KISIĆ-KOLANOVIĆ, Nada, „Neki aspekti razvoja prava na oslobođenom teritoriju Hrvatske 1943 – 1945. godine. U povodu 45. godišnjice ZAVNOH-a“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 19., br. 3., 1987., Zagreb, 1.-24.
- KISIĆ KOLANOVIĆ, Nada, *Andrija Hebrang: iluzije i otrežnjenja*, Institut za suvremenu povijest, Zagreb, 1996.
- KNEZOVIĆ, Zlata, „Boljševizacija i ideologizacija hrvatske kulture i umjetnosti (1948.)“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 26., br. 1., 1994., Zagreb, 47.-63.
- „Konfiskacija“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=32776.
- KOPRIVICA-OŠTRIĆ, Stanislava, „Vukovarski kongres KPJ“, *Povijesni prilozi*, god. 3., br. 3., 1985., 129.-166.
- KRBEK, Ivo, *Narodna Republika Hrvatska u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1948.
- KRBEK, Ivo, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1950.
- „Krbek, Ivo“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL.: http://proleksis.lzmk.hr/32630/.
- KREPPEL, Amie, „Typologies and Classifications“, u: *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, ur. Shane MARTIN, Thomas SAALFELD, Kaare W. STRØM, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- KUZMANOVIĆ, Rajko, *Privremena narodna skupština DFJ – Od AVNOJ-a do Konstituante –*, „Savremena administracija“, Beograd, 1981.
- LANE, Jan-Erik, ERSSON, Svante, *The New institutional Politics: Performance and outcomes*, Routledge, New York – London, 2000.
- LE BLANC, Paul, *Lenin and the Revolutionary Party*, Haymarket Books, Chicago, 2015.
- LEČEK, Suzana, „Likovna umjetnost u društvenom životu Hrvatske 1945 – 1947.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 22., br. 1-2., 1990., Zagreb, 131.-156.
- *Legislative Studies Quarterly*, god. 5, br. 2., 1980., URL: https://www.jstor.org/stable/i218402.
- *Legislative Studies Quarterly*, god. 19., br. 1., 1994., URL: http://www.jstor.org/stable/439797.

- LEINERT NOVOSEL, Smiljana, „Politika ravnopravnosti spolova: kako do „kritične mase“ žena u parlamentima?“, *Politička misao*, god. 44., br. 3., 2007., Zagreb, 85.-102.
- LENJIN, Vladimir Iljič, *O ulozi komunističke partije. Govor na II kongresu Komunističke Internacionale 23. jula 1920.*, URL: https://www.marxists.org/srpshrva/biblioteka/lenjin/1920/07/23.htm.
- LENJIN, Vladimir Iljič, *Država i revolucija*, URL: https://www.marxists.org/srpshrva/biblioteka/lenjin/1917/09/drzava-revolucija/ch01.htm.
- LENJIN, Vladimir Iljič, *O državi. Predavanje na Sverdlovljevu univerzitetu*, URL: https://www.marxists.org/srpshrva/biblioteka/lenjin/1919/07/11.htm.
- „Lenjinizam“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/34316/.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina, *From Legislation to Legitimation: The role of the Portuguese Parliament*, Routledge, London – New York, 2004.
- LESTON-BANDEIRAS, Cristina, NORTON, Philip, *Parliamentary Institutions: Basic Concepts (project VIE/02/007. Strengthening the Capacity of People's Elected Bodies in Viet Nam. Project Technical Series: Parliamentary Affairs)*, Office of The National Assembly of Viet Nam – United Nations Development Programme, Ha Noi – Viet Nam, 2005., URL: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/politics-parliament.pdf).
- LORIMER, Doug, *Trotsky's theory of permanent revolution. A Leninist critique*, Resistance Books, Chippendale NSW, 1998.
- MAGONE, José M., *Contemporary European politics: A Comparative Introduction*, Routledge, Abingdon – Oxon, 2011.
- MAJDANAC, Boro, *Narodna skupština Srbije: od običajne ustanove do savremenog parlamenta: 1804-2004.*, Narodna skupština Republike Srbije – Arhiv Srbije, Beograd, 2004.
- MALDINI, Pero, „Postkomunizam i postdemokracija: kriza demokracije i mjerila demokratičnosti“, u: *Demokracija i potdemokracija*, ur. Anđelko MILARDOVIĆ, Nikolina JOŽANC, Pan liber – Institut za europske i globalizacijske studije, Zagreb, 2013., 209.-240.
- „Marksizam“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/36478/.
- MARX, Karl, ENGELS, Friedrich, LENJIN, Vladimir Iljič, *Izabrana djela u deset knjiga. Knjiga II*, Naprijed, Zagreb, 1963.
- MARX, Karl, ENGELS, Friedrich, LENJIN, Vladimir Iljič, *Izabrana djela u deset knjiga. Knjiga IV*, Naprijed, Zagreb, 1963.
- MAŠIĆ, Barbara, „Stranačka struktura Hrvatskog sabora 1990.-2010.“, *Pravnik*, god. 44., br. 89., 2010., Zagreb, 67.-82.
- MATICKA, Marijan, „Organi za provođenje agrarne reforme i kolonizacije u Jugoslaviji (1945-1948)“, *Arhivski vjesnik*, god. 31., 1987., Zagreb, 29.-37.
- MATICKA, Marijan, *Agrarna reforma i kolonizacija u Hrvatskoj od 1945. do 1948.*, Školska knjiga, Zagreb, 1990.
- MATIĆ, Milan, *Skupštinski i delegatski sistem*, NIP “Delta-Pres“, Beograd, 1975.
- MATKOVIĆ, Hrvoje, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991: hrvatski pogled*, Naklada P.I.P. Pavičić, Zagreb, 1998.

- MEDVEDOVIĆ, Dragan, „Podjela zakonodavne i izvršne funkcije između organa Saveza i saveznih republika po Ustavu SSSR iz 1924. godine“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 35., br. 4., 1985., Zagreb, 429.-441.
- MEZEY, Michael L., *Comparative legislatures*, Duke University Press, Durham, 1979.
- MIHALJEVIĆ, Josip, „Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946.–1974.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 43., br. 1., 2011., Zagreb, 25.-51.
- MIHALJEVIĆ, Josip, *Odnos vlasti i pojedinca u Hrvatskoj od 1958. do 1972.: doktorski rad*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015.
- MILARDOVIĆ, Anđelko, *Uvod u politologiju*, Sveučilište sjever VŽ/KC, Koprivnica, 2014.
- MILIBAND, Ralph, „Lenjinova država i revolucija“, *Politička misao: časopis za politologiju*, god. 7., br. 2., 1970., Zagreb, 275.-283.
- MILJKOVIĆ, Dubravka, BATINIĆ, Štefka, „Iz povijesti hrvatskoga srednjega školstva u razdoblju od 1918. – 1940.“, *Napredak: časopis za pedagogijsku teoriju i praksu*, god. 152., br. 3-4., 2011., Zagreb, 495.-520.
- MUNJIZA, Emerik, „Dvije stotine i pedeset godina kontinuiranog školstva u Velikoj Kopanici 1764./65.-2014./15 godine“, *Život i škola: časopis za teoriju i praksu odgoja i obrazovanja*, god. 62., br. 1., 2016., Osijek, 151.-163.
- „Nacionalizacija“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=42694.
- *Narodnosni i vjerski sastav stanovništva Hrvatske 1880. – 1991. po naseljima. Knjiga 1*, prir. Jakov GELO, et. al., Državni zavod za statistiku, Zagreb, 1998.
- NASAKANDA, Pero, „Prilog proučavanju učešća “srednjih slojeva“ u NOB-u i socijalističkoj revoluciji“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 19., br. 3., 1987., Zagreb, 25.-48.
- NELSON, Daniel, „Communist Legislatures and Communist Politics“, u: *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, ur. Daniel NELSON, Stephen WHITE, The Macmillan Press Ltd, London – Basingstoke, 1982., 1.-13.
- NEWTON, Kenneth, DETH VAN, Jan W., *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World. Second edition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- NIKOLIĆ, Pavle S., *Savezna skupština u ustavnom i političkom sistemu Jugoslavije: prilog pitanju njenog karaktera i položaja*, Izdanje Saveza udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1969.
- NORTON, Philip, „Parliament and Policy in Britain: the House of Commons as a Policy Influencer“, *Teaching Politics*, god. 13., 1984., 198.-221.
- NORTON, Philip, „Parliaments: A Framework for Analysis“, *West European Politics*, god. 13., br. 3., 1990., 1.-9.
- NORTON, Philip, AHMED, Nizam, „Legislatures in Asia: Exploring Diversity“, u: *Parliaments in Asia*, ur. Philip NORTON, Nizam AHMED, Routledge, Abingdon – Oxon, 2013., 1.-12.
- O’BRIEN, Kevin J., *Reform without liberalization: China's National People's Congress and the politics of institutional change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- OLSON, David M., MEZEY, Michael L., „Parliaments and public policy“, u: *Legislatures in the Policy Process. The dilemmas of economic policy*, ur. David M. OLSON, Michael L. MEZEY, Cambridge University Press, Cambridge, 1991., 1.-24.

- OSTROW, Joel M., *Comparing Post-Soviet Legislatures: a Theory of Institutional Design and Political Conflict*, Ohio State University Press, Columbus, 2000.
- PANTELIĆ, Ivana, *Partizanke kao građanke: društvena emancipacija partizanski u Srbiji 1945 – 1953.*, Institut za savremenu istoriju – Evoluta, Beograd, 2011.
- „Pariška komuna“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=46707.
- „Pariška komuna“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/55411/.
- „Parlamentarizam“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=46733.
- *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, prir. Saša GAVRIĆ, Damir BANOVIĆ, Sarajevski otvoreni centar – Fondacija Friedrich-Ebert Stiftung, Sarajevo, 2012.
- PEPIĆ, Ivan, „Švicarsko Federalno vijeće i inicijativa od 9. lipnja 2013.“, *Političke analize*, god. 5., br. 17., 2014., Zagreb, 64.-68.
- PEPIĆ, Ivan, RAOS, Višeslav, „Komparacija konsocijacijske i centrifugalne demokracije: Švicarska i Bosna i Hercegovina“, *Politička misao*, god. 52., br. 3., 2015., Zagreb, 105.-129.
- PERIĆ, Ivo, *Hrvatski državni sabor: 1848. – 2000. Treći svezak: 1918. – 2000.*, Hrvatski institut za povijest – Hrvatski državni sabor – Dom i svijet, Zagreb, 2000.
- PEROVIĆ, Milun, *Proces političkog odlučivanja u Skupštini SFRJ: doktorska disertacija*, Fakultet političkih znanosti, Beograd, 1979.
- *Peta zemaljska konferencija Komunističke partije Jugoslavije: zbornik radova*, ur. Zlatko ČEPO, Ivan JELIĆ, Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske – Školska knjiga, Zagreb, 1972.
- PETERS, Guy B., *Strategies for Comparative Research in Political Science. Theory and Methods*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013.
- PETKOVIĆ, Krešimir, „Zašto Sabor nije deliberativan“, *Političke analize*, god. 1., br. 3., 2010., Zagreb, 6.-10.
- PETRANOVIĆ, Branko, *Istorija Jugoslavije 1918-1988. Treća knjiga. Socijalistička Jugoslavija 1945-1988.*, Nolit, Beograd, 1988.
- PIRJEVEC, Jože, *Jugoslavija 1918-1992. Nastanek, razvoj ter razpad Karadjordjevićeve in Titove Jugoslavije*, Založba Lipa, Koper, 1995.
- PLETERSKI, Janko, „Perspektiva federativnog ujedinjenja u novoj Jugoslaviji kao faktor narodnooslobodilačke borbe“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 5., br. 3., 1973., 9.-24.
- *Počeci parlamentarizma i ustavnosti u Rusiji nakon 1905.*, URL: http://documents.tips/documents/rusija-eseji-sredeno.html.
- „Pojedinac“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=49030.
- POLSBY, N. W., „Legislatures“, u: *Handbook of Political Science*, ur. F. I. GREENSTEIN, N. W. POLSBY, Addison- Wesley, Reading-Mass, 1975., 257.-319.
- POPOVIĆ-OBRADOVIĆ, Olga, ŠUKOVIĆ, Mijat, PAVIĆEVIĆ, Veselin, *Parlamentarizam u Crnoj Gori*, CID – SoCEN, Podgorica, 2002.
- PREVIŠIĆ, Martin, „Broj kažnjenika na Golom otoku i drugim logorima za ibeovce u vrijeme sukoba sa SSSR-om (1948.-1956.)“, *Historijski zbornik*, god. 66., br. 1., 2013., Zagreb, 173.-193.
- RADELIĆ, Zdenko, „Pitanje uvođenja radničkih savjeta s gledišta kontinuiteta i diskontinuiteta (radnički savjeti u 1949. i 1950. godini)“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 22., br. 3., 1990., Zagreb, 67.-88.

- RADELIĆ, Zdenko, „Uobličavanje uloge Hrvatske republikanske seljačke stranke 1945. – 1948.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 23., br. 1-3., 1991., Zagreb, 177.-214.
- RADELIĆ, Zdenko, „Sudbina pristaša HSS-a u Hrvatskoj 1945.-1950.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 27., br. 1., 1995., Zagreb, 77.-101.
- RADELIĆ, Zdenko, „Organizacija i osnivačke skupštine odbora Hrvatske republikanske seljačke stranke 1945.-1947.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 28., br. 1-2., 1996., Zagreb, 73.-87.
- RADELIĆ, Zdenko, *Hrvatska seljačka stranka: 1941. – 1950.*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 1996.
- RADELIĆ, Zdenko, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945. – 1991.: od zajedništva do razlaza*, Školska knjiga – Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2006.
- RADELIĆ, Zdenko, „Uloga Ozne u preuzimanju vlasti u Hrvatskoj 1945.“, u: *1945. – Razdjelnica hrvatske povijesti: zbornik radova sa znanstvenog skupa održanog u Hrvatskom institutu za povijest od 5. do 6. svibnja 2005.*, ur. Nada KISIĆ KOLANOVIĆ, Mario JAREB, Katarina SPEHNJAK, Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2006., 97.-122.
- RADELIĆ, Zdenko, „Pripadnici Udbe u Hrvatskoj osuđeni zbog Informbiroa“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 42., br. 2., 2010., 367.-412.
- RADELIĆ, Zdenko, *Sindikat i radništvo u Hrvatskoj (1945.-1950.)*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2012.
- RADELIĆ, Zdenko, „Ozna u Hrvatskoj 1944.-1946.: skica temeljnih značajki“, u: *Iz hrvatske povijesti 20. stoljeća – Iz hrvaške zgodovine 20. Stoletja*, ur. Iskra IVELJIĆ, Stjepan MATKOVIĆ, Žarko LAZAREVIĆ, Inštitut za novejšo zgodovino, Ljubljana, 2012., 59.-77.
- RADELIĆ, Zdenko, „Rat, država, nacija i revolucija: bitne pretpostavke komunističke represije u Hrvatskoj“, u: *Represija i zločini komunističkog režima u Hrvatskoj: zbornik radova sa znanstvenog skupa održanog u palači Matice hrvatske 10. svibnja 2011.*, gl. ur. Romana HORVAT, ur. izd. Zorislav LUKIĆ, Matica hrvatska, Zagreb, 2012., 21.-49.
- RADELIĆ, Zdenko, „KPJ i sigurnosno-obavještajni sustav u Hrvatskoj (1941.-1951.)“, *Historijski zbornik*, god. 68., br. 1., 2015., Zagreb, 73.-105.
- RADUŠIĆ, Edin, et al., *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2010.
- RAGUŽ, Mirko, „Zakon od 14. listopada 1874. ob ustroju pučkih škola i preparandija za pučko učiteljstvo u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji“, *Senjski zbornik: prilozi za geografiju, etnologiju, gospodarstvo, povijest i kulturu*, god. 37., br. 1., 2010., Senj, 87.-98.
- RANGUS, Marjetka, *Parlamentarizem v državah realnega socializma: prispevek Slovencev k razvoju druge Jugoslavije 1946-1991: doktorska disertacija*, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2011.
- RUČNOV, Valentina, *Razvoj parlamentarizma u ustavnom i političkom sistemu savremene Srbije: doktorska disertacija*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1999.
- SANDLE, Mark, *A short history of Soviet Socialism*, UCL Press Limited Taylor & Francis Group, London, 1999.
- SEKELJ, Laslo, „Komunizam i država u delu Karla Marksa“, *Revija za sociologiju*, god. 11, br. 1-2., 1981., Zagreb, 13.-23.

- „Sekvestracija“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=55262.
- SEROKA, James H., „Legislative Recruitment and Political Change in Yugoslavia“, *Legislative Studies Quarterly*, god. 4., br. 1., 1979., 105.-119., URL: https://www.jstor.org/stable/i218397.
- SEROKA, James H., „The Policy-making Roles of the Yugoslav Federal Assembly: Changes, Trends and Implications“, *The Western Political Quarterly*, god. 37., br. 3., 1984., 363.-378.
- SERVICE, Robert, „Stalinism and the Soviet State Order“, u: *Redefining Stalinism*, ur. Harold SHUKMAN, Routledge, London, 2004., 6.-21.
- SINGLETON, Fred B., „Socialist Federative Republic of Yugoslavia“, u: *Marxist Governments: a World Survey. Volume 3: Mozambique – Yugoslavia*, ur. Bogdan SZAJKOWSKI, The Macmillan Press LTD, London, 1981., 784.-821.
- SIROTKOVIĆ, Hodimir, „Propisi ZAVNOH-a o organizaciji narodne vlasti u prvoj godini njegova djelovanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 17., br. 3-4., 1967., Zagreb, 377.-385.
- SIROTKOVIĆ, Hodimir, „Konstituiranje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 5., br. 3., 1973., Zagreb, 37.-51.
- SIROTKOVIĆ, Hodimir, „Dogradnja jugoslavenske federacije nakon Drugog zasjedanja AVNOJ-a“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 30., br. 4., 1980., Zagreb, 369.-379.
- SIROTKOVIĆ, Hodimir, „Ustavno i političko značenje drugog zasjedanja AVNOJ-a (u povodu 40. obljetnice)“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 33., br. 1-2., 1983., Zagreb, 31.-43.
- SIROTKOVIĆ, Hodimir, „Državnopravno značenje odluka ZAVNOH-a za izgradnju državnosti Hrvatske u Drugom svjetskom ratu“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 27., br. 3., 1995., Zagreb, 507.-520.
- SIROTKOVIĆ, Hodimir, *ZAVNOH – Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: rasprave i dokumenti*, Dom i svijet, Zagreb, 2002.
- SKLEVICKY, Lydija, „Organizirana djelatnost žena Hrvatske za vrijeme narodnooslobodilačke borbe 1941-1945.“, *Povijesni prilozi*, god. 3., br. 3., 1985., Zagreb, 83.-127.
- SKLEVICKY, Lydia, „Konji, žene, ratovi, itd.: problem utemeljenja historije žena u Jugoslaviji“, u: *Žena i društvo – kultiviranje dijaloga: zbornik radova*, ur. Rade KALANJ, Željka ŠPORER, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb, 1987., 51.-60.
- „Skupštinski sustav“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=56525.
- SOBOLEVSKI, Mihael, „Djelatnost komunističkog poslanika Vladimira Ćopića u Ustavotvornoj skupštini od godine 1920. do 1921.“, *Senjski zbornik: prilozi za geografiju, etnologiju, gospodarstvo, povijest i kulturu*, god. 8., br. 1., 1981., Senj, 45.-56.
- SOKOL, Smiljko, „Načelo skupštinske vlade prema novom Ustavu SFRJ i SRH“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 24., br. 2-3., 1974., Zagreb, 187.-197.
- SOKOL, Smiljko, „O pojmu i tipologiji skupštinske vlade“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 26., br. 3., 1976., Zagreb, 217.-239.
- SOKOL, Smiljko, „Polupredsjednički sustav i parlamentarizam“, *Politička misao*, god. 29., br. 3., 1992., Zagreb, 4.-17.

- SOKOL, Smiljko, „Prijepori oko hrvatskog parlamentarizma“, *Politička misao*, god. 30., br. 4., 1993., Zagreb, 24.-39.
- SPEHNJAK, Katarina, „Narodni front Jugoslavije (SSRNJ – razvoj, programsko-teorijske osnove i procesi u društvenoj praksi 1945-1983)“, *Povijesni prilozi*, god. 3., 1984., Zagreb, 9.-82.
- SPEHNJAK, Katarina, „Organiziranost i oblici djelovanja Narodnog fronta Hrvatske 1945-1953. godine“, *Povijesni prilozi*, god. 6., 1987., Zagreb, 1.-57.
- SPEHNJAK, Katarina, „Funkcioniranje 'plebiscitarne demokracije' u Hrvatskoj 1945.-1952.: (izborni aspekt organizacije legitimacijskog procesa)“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 23., br. 1-3., 1991., Zagreb, 215.-242.
- SPEHNJAK, Katarina, *Javnost i propaganda: Narodna fronta u politici i kulturi Hrvatske 1945. – 1952*., Hrvatski institut za povijest – Dom i svijet, Zagreb, 2002.
- SRUK, Josip, *Delegatski skupštinski sistem*, Informator, Zagreb, 1982.
- STAAR, Richard F., *Communist Regimes in Eastern Europe. Fourth Edition*, Stanford University – Hoover Institution Press, Stanford, 1982.
- „Staljinizam“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=57725.
- STANČIĆ, Nikša, „Hrvatski sabor: tradicija parlamentarizma i hrvatska državna i nacionalna suverenost“, *Državnost: časopis za politiku, znanost, kulturu i gospodarstvo*, god. 2., br. 2., 1998., Zagreb, 259.-265.
- STEFANOVIĆ, Jovan, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb, 1950.
- STIPANČEVIĆ, Mario, „Razgovor s dr. Savom Zlatićem“, *Arhivski vjesnik*, god. 47., 2004., Zagreb, 119.-132.
- STOJANOVIC, Svetozar, „Varieties of Stalinism in Light of the Yugoslav Case“, u: *Stalinism Revisited. The Establishment of Communist Regimes in East-Central Europe*, ur. Vladimir TISMANEANU, Central European University Press, Budapest – New York, 2009., 387.-400.
- „Supsidijaran“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/47716/.
- ŠARIĆ, Tatjana, „Djelovanje Agitpropa prema književnom radu i izdavaštvu u NRH, 1945-1952.“, *RADOVI – Zavod za hrvatsku povijest*, god. 42., 2010., Zagreb, 387.-424.
- ŠARIĆ, Tatjana, *Položaj i uloga omladine i omladinskih organizacija u FH/NRH 1945.-1954.: doktorski rad*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2011.
- ŠETIĆ, Nevio, „Prvi narodni zastupnici iz Istre u Hrvatskom saboru u Zagrebu 1947. godine“, *Društvena istraživanja Zagreb*, god. 16., br. 6., 2007., Zagreb, 1219.-1237.
- ŠIMEK-ŠKODA, K., „Popis stanovništva Jugoslavije godine 1948.“, *Hrvatski geografski glasnik*, god. 11-12., br. 1., 1950., 153.-156.
- ŠIMEK-ŠKODA, K., „Popis stanovništva NRH godine 1953.“, *Hrvatski geografski glasnik*, god. 14-15., br. 1., 1953., 130.-133.
- ŠINKO, Marjetka, „Žene u parlamentima – globalna perspektiva“, *Politička misao*, god. 44., br. 2., 2007., Zagreb, 71.-92.
- ŠPADIJER, Balša S., *Skupštinski sistem*, Radnički univerzitet „Đuro Salaj“ u Beogradu – Centar za društveno-političko obrazovanje, Beograd, 1965.
- ŠREDL, Vesna, „Iz Zakona o uređenju pučke nastave i obrazovanja učitelja u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji od 31. listopada 1888. godine“, URL: http://os-imerz-zg.skole.hr/upload/os-imerz-

zg/multistatic/17/Iz_Zakona_o_ure_enju_pucke_nastave_i_obrazovanja_ucitelja_u_kraljevinah_Hrvatskoj_i_Slavoniji_od__31.pdf.
- ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, Marina, „Prilog poznavanju institucija: Sabor Narodne Republike Hrvatske saziv 1953-1963.“, *Arhivski vjesnik*, god. 45., 2002., Zagreb, 83.-102.
- *The Constitutions of the Communist World*, ur. William B. SIMONS, Sijthoff & Noordhoff International Publishers B. V., Alphen aan den Rijn, 1980.
- ŠTEFANČIĆ, Domagoj, „Promjena naziva Komunističke partije Jugoslavije u Savez komunista Jugoslavije“, *RADOVI – Zavod za hrvatsku povijest*, god. 39., 2007., Zagreb, 259.-274.
- TABORSKY, Edward, *Communism in Czechoslovakia, 1948-1960*, Princeton University Press, York, 1961.
- *The Communist World. Marxist and Non-marxist Views*, ur. Harry G. SHAFFER, Meredith Publishing Company, New York, 1967.
- *The Foundations of Leninism*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1924/foundations-leninism/index.htm.
- *The October Revolution and the Tactics of the Russian Communists*, URL: https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1924/12.htm.
- *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, ur. Shane MARTIN, Thomas SAALFELD, Kaare W. STRØM, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- „The Participation of Women and Men in Decision-Making: The parliamentary dimension“, u: *Women in Politics: 60 years in retrospect (data valid as at 1 February 2006)*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006., 1.-8., URL: http://www.ipu.org/pdf/publications/wmninfokit06_en.pdf.
- *The text of the Constitution of the USSR 1924*, URL: http://constitution.sokolniki.com/eng/History/RussianConstitutions/10266.aspx.
- TOMBS, Robert, *The Paris Commune 1871*, Routledge Taylor & Francis Group, London – New York, 2013.
- „Totalitarizam“, u: *Proleksis enciklopedija on-line*, URL: http://proleksis.lzmk.hr/49008/.
- „Totalitarizam“, u: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, URL: http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=61903.
- TROGRLIĆ, Stipan, „Katolička crkva u Istri i agrarna reforma (1946. – 1948.) – primjer Pazinskog dekanata“, *Tabula: časopis Filozofskog fakulteta, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli*, god. 12., 2014., Pula, 245.-255.
- TUK, Ana, „Stvarna nadležnost kotarskih narodnih odbora“, *Arhivski vjesnik*, god. 59., 2016., Zagreb, 275.-322.
- VLAŠIĆ, Anđelko, *Političko djelovanje Augusta Košutića tijekom Drugog svjetskog rata i poraća (1941.-1964.): doktorski rad*, Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.
- VANNEMAN, Peter, *The Supreme Soviet: Politics and the Legislative process in the Soviet Political System (Publications of the Consortium for Comparative Legislative)*, Duke University Press, Durham, 1977.
- VODOPIVEC, Peter, „Slovenski parlamentarizem v okvirih socialistične Jugoslavije“, u: *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*, ur. Alja BRGLEZ, Inštitut za civilizacijo in kulturo, Ljubljana, 2005., 258.-297.
- WALLER, Michael, *Democratic centralism. An historical commentary*, Manchester University Press, Manchester, 1981.

- WHITE, Stephen, GARDNER, John, SCHÖPFLIN, George, *Communist Political Systems: An Introduction*, Macmillan Education, London, 1982.
- *Women in National Parliaments*, URL: http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm.
- *Women in Parliaments 1945 – 1995: Worldwide Statistical Survey*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1995., URL: http://www.ipu.org/PDF/publications/women45-95_en.pdf.
- WORONOFF, Jon, „Editor's Foreword", u: *The A to Z of Marxism,* The Scarecrow Press, INC., Lanham – Toronto – Plymouth, 2009., XI.-XII.
- ZAJC, Drago, *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja: (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*, Fakulteta za družbene vede – Založba FDV, Ljubljana, 2011.
- ZAKOŠEK, Nenad, „Legitimacija političke vlasti u socijalizmu. Napomene uz problem legitimacije u jugoslavenskom političkom sistemu", *Naše teme*, god. 33., br. 1-2., 1989., 80-86.
- *ZAVNOH 1943. – 1944.: materijali s naučnog skupa održanog u Otočcu 2. i 3. oktobra 1989*., gl. i odg. ur. Đuro ZATEZALO, Historijski arhiv u Karlovcu – Institut za suvremenu povijest u Zagrebu, Karlovac – Zagreb, 1990.
- ZEČEVIĆ, Miodrag, *Skupštinski sistem u Jugoslaviji*, Institut za političke studije Fakulteta političkih nauka, Beograd, 1975.
- ZEJNELI, Jusuf, *Parlamentarizmi në Republikën e Maqedonisë*, Universiteti Shtetëror i tetovës, Fakulteti juridik, Tetovë, 2013.
- *1918 Constitution of the Russian Soviet Federated Socialist Republic*, URL: https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1918/article3.htm.

ŽIVOTOPIS AUTORA S BIBLIOGRAFIJOM RADOVA

Nenad Bukvić rođen je 1983. u Varaždinu. Osnovnu školu završio je u Bisagu, a opću gimnaziju u Srednjoj školi Dragutina Stražimira u Svetom Ivanu Zelini. Godine 2001. sudjelovao je na Državnom susretu i natjecanju mladih povjesničara u Šibeniku, gdje je osvojio treće mjesto u konkurenciji četvrtih razreda srednje škole. Iste godine upisao je jednopredmetni studij povijesti na Filozofskom fakultetu u Zagrebu. Diplomirao je u srpnju 2008., obranivši rad na temu *Re-kreiranje tradicije u protestantizmu: Matija Vlačić Ilirik*. Godine 2005., na istom je fakultetu upisao dodiplomski dodatni studij arhivistike, te diplomirao u prosincu 2008., obranivši rad na temu *Odredbe o arhivima u statutima istarskih i dalmatinskih gradova*. Akademske godine 2009./2010. upisao je poslijediplomski doktorski studij povijesti na Hrvatskim studijima Sveučilišta u Zagrebu. U prosincu 2010. položio je stručni ispit za zvanje arhivist, specijalnost: specijalist za novije arhivsko gradivo. U svibnju 2016. dodijeljeno mu je više stručno zvanje – viši arhivist. Kraće razdoblje, od veljače do travnja 2007., radio je kao profesor povijesti u Srednjoj školi Dragutina Stražimira u Svetom Ivanu Zelini. Od rujna 2009. zaposlen je u Hrvatskome državnom arhivu, najprije kao arhivist – pripravnik u Odsjeku za novije arhivsko gradivo i Odsjeku za suvremeno arhivsko gradivo, a zatim kao arhivist u Odsjeku za gradivo izvan arhiva. Od listopada 2014. do rujna 2016. bio je pročelnik Odjela za zaštitu i obradu arhivskog gradiva, nakon čega je imenovan pomoćnikom ravnatelja za arhivsku djelatnost i razvoj. Od 2015. član je uredništva *Arhivskoga vjesnika*. Suradnik je na međunarodnom istraživačkom EU projektu *COURAGE: Kulturna opozicija – razumijevanje kulturne baštine neslaganja u bivšim socijalističkim državama*.

BIBLIOGRAFIJA RADOVA

Znanstveni i stručni radovi u časopisima

- „Sustavi i osnovna obilježja uredskog poslovanja Sabora Narodne Republike Hrvatske u razdoblju od 1945. do 1963. godine“, *Arhivski vjesnik*, god. 54., 2011., Zagreb, 25.-49.
- „Izvršno vijeće Sabora Narodne Republike Hrvatske: ustroj i djelovanje (1953-1963)“, *Arhivski vjesnik*, god. 55., 2012., Zagreb, 9.-46.
- „Izvršno vijeće Sabora Socijalističke Republike Hrvatske: ustroj i djelovanje (1963-1974)“, *Arhivski vjesnik*, god. 56., 2013., Zagreb, 45.-72.

- „Arhivska služba i arhivsko zakonodavstvo u funkciji zaštite gradiva muzejskih ustanova“, *Arhivski vjesnik*, god. 57., 2014., Zagreb, 71.-111.
- „Prilog bibliografiji radova o zaštiti i čuvanju arhivskog i registraturnog gradiva izvan arhiva“, *Arhivski vjesnik*, god. 58., 2015., Zagreb, 73.-98.
- „Upravljanje zapisima u kontekstu poslovne izvrsnosti“, *Arhivski vjesnik*, god. 59., 2016., Zagreb, 11.-33.

Prikazi knjiga i časopisa

- „Archives, 33, 118, 119 (2008)“, *Arhivski vjesnik*, god. 53., 2010., Zagreb, 390.-395.
- „Mladen Puškarić, Razvoj europske integracije, Studia Vita, Zagreb 2010., 287 str.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 42., br. 2., 2010., Zagreb, 536.-540.
- „Tomislav Jonjić: Hrvatski nacionalizam i europske integracije (Zagreb: naklada Trpimir, 2008.), 216 str.“, *Scrinia Slavonica: godišnjak Podružnice za povijest Slavonije, Srijema i baranje Hrvatskog instituta za povijest*, god. 10., br. 1., 2010., Slavonski Brod, 709.-713.
- „Archival Science, International Journal on Recorded Information, 8, 2-4(2008); 9, 1-4(2009); 10, 1-4(2010)“, *Arhivski vjesnik*, god. 54., 2011., Zagreb, 345.-361.
- „Rajh, A. Teorijski model digitalnog arhivskog sustava u domeni regulacije tržišta lijekova. Doktorska disertacija. Zagreb: Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2010., 303 str.“, *Arhivski vjesnik*, god. 54., 2011., Zagreb, 397.-402.
- „Archival Science, International Journal on Recorded Information, 11, 1-4(2011)“, *Arhivski vjesnik*, god. 55., 2012., Zagreb, 337.-344.
- „Migracije i regionalni razvoj Hrvatske, uredio Ivan Lajić, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb 2010., 172 str.“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 44., br. 2., 2012., Zagreb, 517.-520.
- „Archival Science, International Journal on Recorded Information, 12, 1-4(2012)“, *Arhivski vjesnik*, god. 56., 2013., Zagreb, 352.-360.
- „Archival Science, International Journal on Recorded Information, 13, 1-4(2013)“, *Arhivski vjesnik*, god. 57., 2014., Zagreb, 428.-433.
- „Kako do urejenih, varnih in hitro dostopnih dokumentov v zdravstvenih ustanovah: zbornik predavanj o varstvu dokumentacije v zdravstvenih ustanovah, dne 18.6.2012 v Arhivu RS. Ljubljana: Arhivsko društvo Slovenije, 2012.“, *Arhivski vjesnik*, god. 57., 2014., Zagreb, 464.-466.
- „Archival Science, International Journal on Recorded Information, 14, 1-4(2014)“, *Arhivski vjesnik*, god. 58., 2015., Zagreb, 401.-405.
- „Arhivi, Glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, 37, 1-2(2014)“, *Arhivski vjesnik*, god. 58., 2015., Zagreb, 414.-418.

Izvještaji o događanjima

- „Slavic Archives Meeting in the Framework of the FSC Best of Slavic Heritage Project, Ljubljana, Slovenija, 3. studenoga 2011.“, *Arhivski vjesnik*, god. 55., 2012., Zagreb, 294.-295.
- „DLM Forum Triennial Conference. Interoperability&MoReq2010: making intelligent information control a reality in Europe, Bruxelles, Belgija, 12-14. prosinca 2011.“, *Arhivski vjesnik*, god. 55., 2012., Zagreb, 299.-302.

- „The Archives at the Dawn of e-Government: A Joint Initiative of Archives State Agency and University Research Complex „Alma Mater“ at Sofia University „Saint Kliment Ohridski“, Sofia, Bugarska, 4-6. lipnja 2012.“, *Arhivski vjesnik*, god. 55., 2012., Zagreb, 305.-307.

Poglavlja u knjizi

- *Iseljeništvo: vodič kroz fondove i zbirke Hrvatskoga državnog arhiva*, gl. ur. Vlatka LEMIĆ, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2015.
- *Prvi svjetski rat: vodič kroz fondove i zbirke Hrvatskoga državnog arhiva*, gl. i odg. ur. Hrvoje BARIČEVIĆ, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2016.

Katalozi izložbi

- *Povijesna uloga Hrvatskoga sabora u očuvanju hrvatske državnosti: katalog izložbe*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2016. (suautor: Ladislav DOBRICA).