

in pa proces demokratizacije nekdanj avtoritarnih režimov južnega dela Evrope (Španija, Grčija, Turčija, Portugalska). Gre za zanimivo poglavje, v katerem se bralec seznani z zelo natančno analizo procesa demokratične transformacije. Zajc poudari dejstvo, da so parlamenti z demokratizacijo postali osrednja institucija novega sistema. Pri tem se poraja zanimivo vprašanje, ki pa zahteva nadaljnje raziskovanje vloge parlamentov v začetku demokratizacije. Ali so bili parlamenti samo veliki zmagovalci v procesu ali pa so celo sami prispevali pomemben delež k spremembi njihove vloge in demokratizacije sistema? Mednarodna primerjava bi omogočila boljše razumevanje mehanizmov demokratične transformacije in vloge pred-demokratičnih parlamentov v tem procesu. Tako je David M. Olso, ameriški strokovnjak za parlamentarne študije, v svoji študiji Poljske v času komunističnega obdobja, uvedel koncept minimalnih parlamentov, s katerim opisuje specifičen položaj parlamentov v nekaterih avtoritarnih državah, ki sicer niso bili demokratično izvoljeni, a so imeli vlogo, ki je bila večja od zgolj golega potrjevanja zakonov.

Več kot polovica knjige (četrti del) je posvečena sistematični analizi delovanja sodobnih parlamentov. Zajc ponuja obilo informacij o glavnih funkcijah sodobnih parlamentov, kot so legitimizacija demokratičnega sistema, zastopanje družbenih interesov, racionalizacija in reševanje konflikta interesov, zakonodajna funkcija, oblikovanje in nadziranje državnega proračuna, oblikovanje politične elite, informiranje in mobilizacija državljanov. V knjigi so primerjalno analizirane izkušnje novih demokratičnih držav na podlagi zgoraj naštetih razsežnosti.

V celoti gledano gre za zelo pomembno knjigo, ki predstavlja prvo celovito primerjalno študijo sodobnega parlamentarizma v novih demokratičnih državah. Knjiga predstavlja dober povzetek teoretičnega in empiričnega znanja o parlamentarizmu v novih demokratičnih državah in nakazuje smeri, v katere bi se moralo primerjalno parlamentarno raziskovanje razvijati v prihodnje.

Simona KUSTEC LIPICER

Drago Zajc

Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov

Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004, str. 272, 3.900 SIT (ISBN 961-235-170-8)

Akademsko–raziskovalno proučevanje parlamentarizma je praviloma osnovano na poznavanju zgodovinskih in pravnih vidikov njegovega nastajanja in delovanja, vendar se zaradi potrebe po prepoznavanju njegovih dejanskih učinkov parlamentarizma povezuje tudi s politološkimi teorijami in pristopi. Delo *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov* pravzaprav lahko razumemo kot multidisciplinarni in s tem posledično tudi multimetodski poskus (upo)rabe treh disciplin in njim lastne metodologije, kjer osrednjo mesto zavzema mednarodno primerjalna politološka analiza dejanskih učinkov parlamentarizma oziroma njegovih teoretičnih elementov. Delo je pravzaprav možno razumeti tudi kot nadaljevanje oziroma nadgradnjo avtorjevega predhodnega dela *Parlamentarno odločanje*, ki je bilo v okviru knjižne zbirke Profesija pri založbi FDV izdano

pred štirimi leti. Že v prvi knjigi je avtor opredelil vsebine, ki jih v aktualnem delu deloma dopolnjuje še z zgodovinskopravno metodo, deloma pa s primerjalno analizo podatkov o dejanskem delovanju parlamentov v nekaterih evropskih državah skozi čas. Tako v prvem delu knjige *Razvoj parlamentarizma* najprej predstavi razvoj ideje političnega predstavništva in delitve oblasti, ki ju povezuje z deli Hobbesa, Locka, Montesquieuja in Rousseauja oziroma obdobjem, ko so se začele razvijati prve oblike parlamentarizma v Evropi. Avtor zgodovinski razvoj parlamentarizma povezuje z razumevanjem sistema delitve oblasti in s tem tudi vloge, moči in pristojnosti predstavniških teles, pa tudi z volilno pravico in volilnimi sistemi in hkrati z oblikami poslanskih mandatov na eni strani ter razvojem političnih strank na drugi.

Parlamentarizem se je kot oblika tekmovalne in predstavniške demokracije v t. i. razvitih državah, ob predpostavkah spoštovanja vsaj temeljnih oblik človekovih pravic, postopoma uveljavil najkasneje do začetka dvajsetega stoletja in ga je po Zajčevem mnenju danes potrebno razumeti kot *»odraz tako družbenih kot tudi političnih pojavov in s tem tako modernizacije družbenega življenja kot tudi racionalizacije političnega delovanja in upravljanja«* (str. 41). Prepričanje o pomenu parlamentarizma kot o *»najboljši in edini demokratični alternativni«* (str. 251) še dodatno utrjuje z analiziranjem nekaterih drugih – fundamentalističnih, kot jih imenuje sam – ureditev na evropskih tleh, ki v središče političnega in družbenega delovanja niso postavljale instituta parlamenta. Med njimi navaja marksizem, različne korporativne ureditve, fašizem in samoupravni model, ki so se skozi

zgodovino pojavljali praviloma v odvisnosti od aktualnih družbenopolitičnih konfliktov. Ker so se do danes izpostavljene oblike neparlamentarnih ureditev izkazale kot nedemokratične, praviloma tudi avtoritarne, se je s tem po avtorjevem mnenju ideja o učinkovitosti parlamentarizma tako le še bolj utrdila.

V tretjem delu knjige je avtor parlamentarizem povezal s politično sistemsko ureditvijo postsocialističnih držav srednje in vzhodne Evrope, predvsem s tedaj prevladujočimi pogledi na politično modernizacijo, v okviru katere je izpostavil načine prehoda držav v demokracijo. Pri tem se zdi, da kljub jasno načrtanemu poskusu ni uspel najti eksplcitnih pokazateljev povezanosti med različnimi načini prehodov (transformacija, ruptforma, ruptura) in končno odločitvijo o vpeljavi parlamentarnega (pol)predsedniškega sistema oblasti, čeprav je pokazal, da se je večina razvitejših tranzicijskih držav na koncu odločila za v Evropi najbolj preizkušen parlamentarni sistem.

Četrty del knjige je osredotočen na funkcije parlamentov. Na eni strani Zajc razvoj parlamentarizma prikazuje z vidika zgodovinskega razvoja in nadaljnjega utrjevanja njegovih ključnih funkcij, na drugi pa izpostavljene teoretične vsebine preverja s konkretnimi podatki dejanskega delovanja izbranih parlamentov skozi čas. Tako ugotavlja, da je legitimacijska funkcija sodobnih evropskih parlamentov, še posebej pa tistih v državah na prehodu, povezana z njihovo učinkovitostjo usklajevanja interesov in iskanja najboljših alternativ, kar je povezano tudi že z naslednjo funkcijo predstavljanja družbenih interesov. Slednjo avtor pojasnjuje prek odločitev o izboru volilnega sistema in ugotavlja,

da tudi z vidika parlamentarizma *»ni možno najti idealnega sistema, ki bi omogočal najbolj verodostojno izražanje vseh interesov«* (str. 134). Odločitev o volilnem sistemu je možno povezovati tudi z razumevanjem vloge in števila tekmujočih političnih strank na volitvah ter njihovim volilnim uspehom. Pri tem Zajc ugotavlja, da je za konsolidirane parlamente značilno, da se število tekmujočih strank manjša, obratno s tem pa se večja razlika med volilnimi rezultati strank, ki jim uspe pridobiti sedeže v parlamentu, ter tistimi, ki so pri tem neuspešne. V okviru funkcije predstavljanja družbenih interesov poudarja tudi pomen socialne in spolne strukture, kjer zlasti v okviru slednje ugotavlja in s tem hkrati pritrjuje številnim drugim že izvedenim raziskovalnim ugotovitvam na tem področju, da je prisotnost žensk v parlamentih držav srednje in vzhodne Evrope v primerjavi s t. i. zahodnimi parlamenti precej nižja in praviloma odraz tradicionalnih pogledov na vlogo žensk v družbi. Pri razumevanju funkcije racionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov avtor skozi zgodovinsko analizo in pojasnjevanje odnosov med koalicijami in opozicijami v izbranih evropskih državah ugotavlja, da se je v novih demokratičnih državah kooperativni način sodelovanja med obema uveljavil le počasi in da je bilo njuno medsebojno delovanje praviloma konfliktno, tudi ko se je nanašalo na oblikovanje pomembnih politik in projektov nacionalnega interesa. Izjema je bilo le politično odločanje, povezano z vključevanjem v EU. V tem delu avtor še posebej izpostavlja primer oblikovanja koalicij v Sloveniji med leti 1990 in 2003, za katerega je bilo v nasprotju z drugimi preučevanimi primeri zahodnih in tudi srednje ter vzhodne evrop-

skih praks koaliranja značilno, da ni temeljilo na sicer ustaljenih ideološko in programsko podprtih podobnostih medstrankarskega povezovanja. *»Tako za Slovenijo kot tudi nekatere druge tranzicijske države lahko trdimo, da so stranke koalicijsko povezovanje razumele v prvi vrsti kot možnost povečanja moči in ne kot način doseganja svojih in skupnih ciljev«* (str. 166). Preučevanje zakonodajne funkcije je povezano predvsem s poznavanjem pravil zakonodajnega procesa in obsegom sprejetih zakonov, kjer avtor poleg proceduralnih pravil izpostavi tudi pomembnost poznavanja predlagateljev zakonov, deleža sprejetih zakonov izmed vseh predlaganih, deleža sprejetih zakonov po nujnem postopku ter deleža naknadno spremenjenih ali dopolnjenih zakonov. Avtor z mednarodno primerjalno analizo podatkov ugotavlja, da je poseben problem v tranziciji tudi t. i. zakonsko preroguliranje, ki se kaže v velikem številu sprejetih, pa tudi naknadno spremenjenih ali dopolnjenih zakonov, s čimer se odpira vprašanje resničnih potreb in političnih motivov podrobnega zakonskega urejanje problemov. Nato analizira še nadzorne funkcije parlamenta, ki jih veže na nadziranje proračuna in vlade. Pri tem nadzor nad slednjo ugotavlja prek, s strani opozicije ali koalicije, vloženega števila poslanskih vprašanj, pobud, (ne)zaupnic in ustavnih obtožb ter njihovimi končnimi učinki. Za primer Slovenije ugotavlja, da se sredstva nadzora niso izkazala kot posebej učinkovita, saj so bila uspešna le v redkih primerih. Zanimivo in vsebinsko zelo kompleksno pa prikazuje tudi funkcije rekrutacije in socializacije poslancev oziroma oblikovanje parlamentarno-vladnih elit ter sklop informacijskih, vzgojnih in mobilizacij-

skih funkcij. Za slednje ugotavlja, da so pogostokrat tesno povezane z načinom medijskega poročanja, ki lahko na ugled in delo parlamenta in poslancev v javnosti deluje tudi negativno, zaradi česar predlaga, da je v okviru izvrševanja teh funkcij smiselno vzpostavljati bolj neposredne stike parlamentarcev z volivci, denimo s poslanskimi pisarnami, sistematičnim in strateškim načrtovanjem parlamentarnih odnosov z javnostjo, pa tudi z bolj poglobljenimi in na strokovnih ekspertizah podprtimi analizami znotraj samega parlamenta.

Na osnovi prebranega in prikazane- ga sklepamo, da je bil avtorjev namen, da v vsebinskem smislu predstavi širino preučevanja parlamentarizma, dosežen, posebej, ker je uspel idealno-pravne poglede nanj soočiti s spremljanjem podatkov njegovega dejanskega delovanja. S to kombinacijo historičnega, pravnega in politološkega pristopa, ki ima veliko podobnosti z razumevanjem teorij novega institucionalizma, je nakazal tudi potrebo po očitnem ločevanju med različnimi parlamentarnimi sistemi v Evropi. Tako bi na podlagi geografskih in deloma tudi politično sistemskih kriterijev lahko v njegovem delu razbrali vsaj dve ključni skupini parlamentov: zahodne parlamente že dolgo uveljavljenih demokracij ter parlamente t.i. postsocialističnih demokracij. Pri tem je avtor prav na primeru slednjih, ki jim je v knjigi tudi sicer namenil večjo pozornost, pokazal, da se tudi znotraj te skupine države glede na parlamentarno prakso vidno razlikujejo. V povezavi s to ugotovitvijo je vidno, da veliko vrednost recenziranega dela vsekakor predstavljajo številni podatkovni viri, s katerimi je avtor na eni strani legitimiral zaključke pravnih in zgodovinskih dejstev, na drugi strani pa tudi razkrival

nove pravilnosti v razvoju sodobnega parlamentarizma in z njim povezanih procesov, ki lahko celo odpirajo potrebo po spreminjanju obstoječih formalnih proceduralnih postopkov (denimo primer spreminjanja volilnih sistemov, parlamentarnih poslovnikov). Po drugi strani pa prav avtorjeva odločitev, da prikaže celoto raznolikih vsebin preučevanja parlamentarizma, pričakovano ni omogočila njihovega kompleksnejšega in bolj poglobljenega razumevanja, kar pa lahko razumemo tudi kot napoved ali pa izziv za nadaljnja preučevanja. Sem sodijo morda tudi nekatere tematike, ki jih je avtor povsem zavestno izpuštil iz obstoječe analize (denimo posebnosti delovanja Evropskega parlamenta ter razmerij med njim in nacionalnim političnim sistemom, značilnosti neevropskih parlamentarnih praks). Nedvomno pa so za nadaljnja raziskovanja zanimiva tudi vprašanja učinkov parlamentarizma v širše sistemskem smislu, kar se odslkuje v ugotovitvi, »*da je parlament nedvomno edini prostor, kjer se lahko različni interesi na racionalen in predvidljiv način izrazijo, soočijo in pretehtajo v javni razpravi in edina alternativa*« (str. 251).

Zaradi vsega napisanega menimo, da je recenzirano delo zelo zanimivo in informacijsko bogato branje za širše zainteresirano bralstvo, ki si želi pridobiti vsebinski in hkrati strokovno podprti vpogled v razumevanje parlamentarizma. Hkrati pa je to delo dobrodošlo tudi za ožje, zlasti po akademsko raziskovalni plati zainteresirane skupine, ki bi lahko v njem našle številna alternativna vsebinska izhodišča za razumevanje, preučevanje in tudi nadaljnje ukvarjanje z različnimi tematikami parlamentarizma.