

1.01
Prejeto 15. 2. 2011

UDK 328(497.4:497.5)"1990/2010"

Marjetka Rangus*

Dvajset let parlamentarizma: slovenski in hrvaški parlament – poskus primerjave

IZVLEČEK

Avtorica v članku zajema prvih dvajset let samostojne slovenske in hrvaške zgodovine po razpadu Jugoslavije skozi oči parlamenta kot temelja demokratičnega razvoja. Pri tem uporablja institucionalni pristop, ki ji omogoča vpogled v temeljne gradnike političnega in strankarskega sistema na Slovenskem in Hrvaškem, dopolnjuje pa ga z nekaterimi podatki o organizaciji delovanja in notranji strukturi obeh parlamentov. Avtorica ugotavlja, da sta Slovenija in Hrvaška kljub skupnemu začetku najprej izbrali različni poti demokratizacije, zato so prvih deset let razlike med obema parlamentoma ter tudi političnima in strankarskima sistemoma večje, po spremembah hrvaške ustave pa lahko med njimi najdemo več skupnih točk. Izpostavljene so tiste značilnosti, ki so najpomembneje vplivale na oblikovanje obeh političnih sistemov.

Ključne besede: Slovenija, Hrvaška, politika, parlamentarizem, Državni zbor, Sabor

ABSTRACT

TWENTY YEARS OF PARLIAMENTARISM: SLOVENIAN AND CROATIAN PARLIAMENT – AN ATTEMPT AT A COMPARISON

This article tackles first twenty years of newly independent former Yugoslav states Slovenia and Croatia. Understanding parliamentary institutions as foundation of democratic development the author is using institutional approach, which enables the insight into cornerstones of political and party-system in Slovenia and Croatia and is complemented with some data on rules of procedure and inner structure of both parliaments. The author establishes that Slovenia and Croatia took different paths at the beginning of their democratic transition which let to greater differences between both parliaments, political and party-systems. However after some constitutional changes in Croatia at the beginning of a new millennium both political

* Univ. dipl. politologije, mlada raziskovalka in asistentka, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Kardeljeva ploščad 5, SI-1000 Ljubljana; e-naslov: marjetka.rangus@fdv.uni-lj.si

systems could be paralleled on many levels. Indicated are characteristics, which are the most important in shaping both political systems.

Key words: Slovenia, Croatia, policy, parliamentarianism, Slovene national assembly, Croatian Parliament

Klaus von Beyme v svoji knjigi *Parliamentary Democracy* postavlja tezo, da je to, kar Huntington imenuje demokratizacija, v najboljšem primeru v bistvu parlamentarizacija, ki se je začela s francosko revolucijo 1789. Bistvo parlamenta je ljudstvo (politični narod) kot nosilec suverenosti, ki ima le v demokraciji primerno vlogo v izvajanju oblasti, na poti demokratizacije pa stopa v prvo vrsto boja za splošno volilno pravico, sekularizacijo države in ustavnost.¹ Parlamenti v političnih sistemih predstavljajo prostor, kjer se srečujejo ne le različni interesi, marveč se sprejemajo predvsem politične odločitve in odvijajo vsakokratni spopadi za prevlado interesov in političnega prepričanja. Prav tekmovanje za glasove tej instituciji daje potrebno legitimnost za njeno delovanje. Slednjo trditev potrjuje tudi dejstvo, da so države Srednje in Vzhodne Evrope po dvigu železne zaves, drugod po svetu pa po sestopu vojaških oblasti ali po revoluciji, najprej izvedle svobodne volitve v parlament, kar je prvi kazalnik demokratičnega prizadevanja neke družbe.² Ti procesi postajajo znova aktualni ravno v luči tranzicijskih procesov, ki trenutno potekajo v arabskem svetu.

V tem smislu je parlament jedro, okoli katerega se oblikujejo druge demokratične institucije. Od svojih zgodnjih začetkov pa do konca 19. stoletja je teža parlamentov kot zakonodajnih teles naraščala, vendar ta zlata doba ni trajala dolgo. Industrializacija in kapitalizem, ki sta se začela z veliko hitrostjo razvijati tudi v 19. stoletju, sta povzročila porast urbanega prebivalstva brez političnih predstavnikov. Skupaj z naraščanjem volilnega telesa so se pojavljale stranke, ki so združile interese velike delavske množice, ki sama ni bila sposobna izraziti svojih potreb ali predstaviti lastnih kandidatov.³ Stranke so začele močno vplivati na proces zakonodaje, vse bolj pa so se vanj vključevale tudi razne interesne skupine in druge skupine

¹ Klaus von Beyme: *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789–1999*. Hampshire 2000 (dalje Von Beyme, *Parliamentary*), str. 26–27.

² Philip Norton: *Does Parliament Matter?* New York 1993 (dalje Norton, *Does Parliament*), str. 4.

³ Bernard Manin: *The Principles of Representative Government*. Cambridge 1997 (dalje Manin, *The Principles*), str. 206.

pritiska. Tako je postal parlament pri oblikovanju zakonov vse bolj marginaliziran, zato znanost danes govori o zmanjševanju njegove vloge kot zakonodajnega telesa. Temu nasprotujejo dogajanja zadnjih dvajsetih let, ko smo lahko bili priča nastajanju novih demokracij, kjer imajo parlamenti bistveno večjo in odgovornejšo vlogo kakor v demokracijah z dolgo in nepretrgano tradicijo ter še rastejo in se razvijajo.⁴ V ta isti proces moramo vsekakor šteti tudi večanje kompetenc Evropskega parlamenta.

Novi parlamenti, ki so nastali v začetku devetdesetih let 20. stoletja, so se srečali z zahtevno nalogo, ki je morala biti opravljena dobro in hitro. V primerjavi s stariimi demokracijami Zahodne Evrope so morali najprej vzpostaviti celoten gospodarski sistem, ob tem pa se soočajo še s potrebo po preoblikovanju notranje organizacije, da bi zagotovili čim večjo učinkovitost. Nenehne aktualnosti raziskav s področja parlamentarizma pa ni treba utemeljevati le z dejstvom, da je predstavniška institucija nekakšen derivat moči suverenega telesa ali preslikava njegovih interesov, ki že s svojim položajem v političnem sistemu družbe zagotavlja legitimnost stalnega vrednotenja, pač pa mu to legitimnost zagotavlja vedno nova kvaliteta, ki jo dobi parlament ob svojem konstituiranju – postane avtoriteta, ki prej ni obstajala, in postane govorec neme množice (multitude), ki lahko v njenem imenu stori nekaj, česar sama ne more.⁵

Tako na Slovenskem kot na Hrvaškem lahko sledimo zametkom parlamenta več kot 1000 let nazaj, vendar njunih tradicij ne moremo ocenjevati enakovredno. Hrvaška je zgodovinsko imela svoj sabor in svojo državnost, kar ji je v pogajanjih za lastno upravno enoto od druge polovice 19. stoletja naprej prinašalo dokaj veliko prednost pred Slovenci. Na Hrvaškem najdemo prve zapise o saboru že v 10. stoletju, na današnjem slovenskem ozemlju pa med demokratičnimi prvini lahko omenimo obred ustoličevanja koroškega vojvode, niso pa Slovenci nikoli imeli svojega avtonomnega zbora. Kasneje so obstajale na tem ozemlju, pa tudi drugje v Evropi, le fevdalne stanovske skupščine, pozneje deželni zbori, ki so se v sredini 19. stoletja z meščanskimi revolucijami utemljili na drugačnih socialnih temeljih. V času Avstrije oz. Avstro-Ogrske so poslanci s slovenskega in hrvaškega ozemlja delovali v parlamentih vsak svoje državne polovice, ob tem pa so imeli v ogrskem delu Hrvati skupaj s Srbi tudi svoje zastopstvo v saboru. Po prvi svetovni vojni sta se današnji Hrvaška in Slovenija skupaj razvijali v jugoslovanski državi, kjer je bil prostor za demokracijo in parlamentarizem zelo omejen, ne Hrvaška ne Slovenija namreč nista imeli svojih lastnih avtonomnih narodnih predstavništev.⁶ Po drugi svetovni vojni sta republiški predstavniški skupščini imeli nekaj samostojnosti pri

⁴ Drago Zajc: Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov. Ljubljana 2004 (dalje Zajc, Razvoj parlamentarizma), str. 101.

⁵ J. L. Stocks: 1931: Representation. V: Philosophy, 1931, št. 24 (dalje, Stocks, Representation), str. 405–421.

⁶ Izjema je Banovina Hrvaška, ustanovljena z Uredbo o Banovini Hrvaški z dne 26. 8. 1939, s tem pa je Hrvaška dobila tudi svoj voljen sabor in svojega bana.

odločanju o politiki na svojem nacionalnem ozemlju, vendar to ni bila demokratična ureditev, saj je dogajanje v skupščini potekalo v senci komunistične partije.⁷ Tako pred letom 1990 ne moremo govoriti ne o hrvaškem, še manj o slovenskem parlamentarizmu. Parlament je danes sinonim za samostojno in demokratično institucijo, kar pa do takrat sabor kljub svoji bogati zgodovini nikoli ni bil. V Sloveniji pa takšnega telesa sploh nismo poznali do prvega konstituiranja Državnega zbora.

Linz in Stepan v svoji študiji tranzicije in konsolidacije različnih političnih sistemov po vsem svetu ugotavljata, da lastnosti posameznih sistemov pred začetkom demokratičnih prehodov odločilno vplivajo na način prehoda. Predvsem značilnosti posameznih sistemov oblikujejo določen obseg možnih prehodov, ki jih politični nosilci lahko izbirajo pri izvajanju sprememb.⁸ Slovenija in Hrvaška sta bili pred demokratizacijo obe znotraj istega režima, ki je torej dopuščal enak obseg možnosti za obe republiki. In čeprav tako Linz in Stepan kot tudi Kitschelt idr. ugotavljajo,⁹ da so bili komunistični režimi v posameznih jugoslovanskih republikah zelo različni med sabo in so tudi odpirali različne možnosti za prehode, pa sta si bili severni republiki zelo podobni po razmerah in ju tudi uvrščajo v isto kategorijo. Konec osemdesetih let so se v Jugoslaviji poleg želje po demokratizaciji pokazale tudi osamosvojitvene težnje v obeh severnih republikah. Vsaka je za to imela svojo podlago – Hrvati dolgoletni sen o ponovni uresničitvi svoje lastne države, pri Slovencih pa je prvič dozorela sramežljiva stopetdesetletna želja po lastni nacionalni neodvisni upravi, ki so jo poleg tega narekovali tudi ekonomski interesi in kulturne razlike.

Tako Slovenija kot Hrvaška sta v začetku devetdesetih let skupaj stopili na pot osamosvojitve. Njuni prvi koraki so bili zelo podobni. V obeh primerih je prišlo do sodelovanja med reformnim delom politične elite in demokratičnim delom opozicije, kar je zmanjšalo možnost posredovanja zveznih organov in vojske. Obe državi sta spomladi 1990 na podlagi reform republiških ustav izpeljali prve pluralne demokratične volitve, na katerih so zmagale demokratične sile. Obe državi sta pri prvih volitvah še obdržali star skupščinski sistem treh zbornic: družbenopolitični zbor, zbor dela in zbor občin. V Sloveniji je aprila 1990 zmagala Demokratična opozicija Slovenije (Demos) – koalicija več t. i. pomladnih strank, ki je osvojila 54,8% glasov za najpomembnejši družbenopolitični zbor, večino tudi v zboru občin, v zboru združenega dela pa je bila v manjšini. Skupno je od 240 dobila 127 sade-

⁷ Več gl. Peter Vodopivec: Komunistične skupščine v senci partije. V: Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma. Ljubljana 2005, str. 258–297.

⁸ Juan J. Linz, Alfred Stepan: Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore 1996 (dalje Linz, Stepan, Problems), str. 55–65.

⁹ Linz, Stepan, Problems, str. xvi–xvii; Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radoslav Markowski, Tóka Gábor: Post-communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-party Cooperation. Cambridge 2008 (dalje Kitschelt et al., Post-communist), str. 38–39.

žev.¹⁰ Posledica takšne zmage je bila tudi koalicijska vlada pod vodstvom predsednika stranke, ki je znotraj Demosa dobila največ glasov, to je Slovenskih krščanskih demokratov z Lojzetom Peterletom. Koalicija je zaradi nesoglasij glede naslednjih temeljnih ukrepov pri gradnji države razpadla konec leta 1991, še prej pa decembra 1991 sprejela ustavo, ki je v Sloveniji vzpostavila močan parlamentarni sistem, kjer ima sicer neposredno izvoljeni predsednik države predvsem reprezentativno vlogo. Naslednje demokratične volitve jeseni 1992, ko se je na Slovenskem prvič volilo v Državni zbor Republike Slovenije, v katerem sedi 90 poslancev, izvoljenih po proporcionalnem sistemu, so pokazale na previdnost volivcev in na njihovo željo po mirnem in ne preveč radikalnem prehodu.¹¹ Večino v parlamentu in mandatarja je dobila prenovljena Liberalna demokracija Slovenije, ki je sestavila zelo pisano, t. i. veliko koalicijo iz strank, ki so predstavljale različne idejne družine.¹²

Politični procesi na Hrvaškem v tem času so bili precej podobni gibanju ali široki koaliciji, kot je bil Demos v Sloveniji ali pa tudi Državlanski forum na Češkem ali Solidarnost na Poljskem. Tudi na Hrvaškem je prišlo do mirne zamenjave političnega sistema. Hrvatska demokratična zajednica (HDZ), ki je imela tako značilnosti gibanja za demokratizacijo kot tudi za nacionalno osamosvojitve, je na podlagi večinskega volilnega sistema dobila večino v vseh treh zborih skupščine: 67,5% v družbenopolitičnem, v vseh skupaj pa 58% oz. 208 sedežev od skupno 352.¹³ Za razliko od drugih gibanj, tudi slovenskega, ki so po prvih volitvah razpadla, je HDZ uspela v naslednjih letih kohezivnost še povečati in strukturo še okrepiti, k čemur so gotovo prispevale posebne okoliščine, predvsem vojna, v kateri se je Hrvaška znašla v začetku devetdesetih let.¹⁴ Hrvaška se je nato intenzivno podala v pripravo nove ustave, ki jo je sprejela še istega leta, decembra 1990. Na naslednjih volitvah leta 1992 je prepričljiva zmaga HDZ pokazala na veliko spremembo v političnem telesu, ki se je odločilo za radikalen prelom s prejšnjim sistemom.

Pri primerjanju teh dveh parlamentov se nam zdi zaradi razmeroma kratkega obstoja teh institucij primeren institucionalni pristop temeljnih izbir, ki jih mora sprejeti mlada država na poti v demokracijo. Zajc našteva kot prvo izbiro političnega sistema: ali parlamentarni, ki ga je izbrala Slovenija, ali predsedniški, ki ga je v bolj šibki obliki najprej sprejela Hrvaška.¹⁵ V t. i. dualizmu izvršne oblasti¹⁶ na

¹⁰ Volitve v Družbenopolitični zbor so potekale po proporcionalnem volilnem sistemu, v ostala dva zbora pa po večinskem.

¹¹ Janko Prunk: *Kratka zgodovina Slovenije*. Ljubljana 2008, str. 193.

¹² Drago Zajc: *Demokratične volitve in prehod v nekaterih novih državah na območju nekdanje Jugoslavije*. V: *Demokratični prehodi II*. Ljubljana 2001 (dalje Zajc, *Demokratične volitve*), str. 29.

¹³ Prav tam, str. 33–34.

¹⁴ Več o tranziciji Hrvaške in o vlogi HDZ v njej gl. *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj. Transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji*. Zagreb 2006; gl. še *Central and Southeast European Politics since 1989*. Cambridge 2010.

¹⁵ Zajc, *Razvoj parlamentarizma*, str. 92–95.

¹⁶ Damjan Lajh: *Komparativni vidik ustavnih izbir in proces konsolidacije demokracije v postjugoslovanskem prostoru*. V: *Demokratični prehodi II*. Ljubljana 2001 (dalje Lajh, *Komparativni*), str. 61.

Hrvaškem, ki ga je uveljavila ustava iz leta 1990, je imel predsednik države močno poudarjeno vlogo ne samo nasproti parlamentu, ampak tudi v razmerju do vlade. Prav nasprotno je za slovenski parlament značilna zelo velika odvisnost vlade od parlamenta. Zakon o vladi določa, da je ta odgovorna za izvajanje politik, ki jih sprejema Državni zbor. Državni zbor ima vpliv na vlado na vseh stopnjah: potrjuje mandatarja, vsi kandidati se morajo najprej predstaviti pristojnim parlamentarnim telesom, šele nato ga potrdi tudi plenarno zasedanje. Parlament mora tudi potrditi predlog premiera za razrešitev ministra in lahko temu tudi nasprotuje. Prav to določilo precej zmanjšuje homogenost vlade in je dokaj neobičajno.¹⁷ Na Hrvaškem je ravno na tem področju prišlo do velikih sprememb, ki jih je prinesla nova ustava, sprejeta novembra 2000. Po stari ustavi je predsednik države imenoval in potrdil predsednika vlade, v Sloveniji predsednik formalno podeljuje le mandat zmagovalni stranki na volitvah, predsednika vlade in vsakega ministra posebej pa potrjuje parlament. Nova hrvaška ustava določa, da Sabor nadzoruje vlado, njeno delo in druge nosilce javnih dolžnosti (čl. 80) ter potrjuje njen program. Vlada je odgovorna hrvaškemu Saboru (114. čl). Isto dikcijo uporablja slovenska ustava, ki v 110. členu določa, da »vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in dogovorni Državnemu zboru«. Kljub spremembam ustave se parlament na Hrvaškem še vedno nahaja v podrejenem položaju v odnosu do izvršne oblasti. Predsednika vlade še danes imenuje predsednik države: premier potem Saboru le predstavi svoj program in kabinet, ki ga Sabor potrdi. Za izrek nezaupnice takšni vladi je potrebno zbrati petino poslancev, v Sloveniji desetino. Za sklic izredne seje Sabora se mora opredeliti večina poslancev, v Sloveniji zadostuje četrtina. O podrejenosti Sabora vladi oz. vladni večini pa govori tudi 87. člen hrvaške ustave, ki pravi, da lahko Sabor »največ za leto dni pooblasti Vlado Republike Hrvaške, da z uredbami ureja posamezna vprašanja iz njegovega delokroga« razen tistih, ki se nanašajo na ustavno zagotovljene človekove pravice in temeljne svoboščine, nacionalne pravice, volilni sistem, sestavo, delokrog in način dela državnih organov ter lokalne samouprave.

Pred spremembo ustave na Hrvaškem je ta spadala med države z najslabše urejenim ravnotežjem med glavnimi političnimi institucijami: med drugim Sabor ni imel možnosti, da bi akte predsednika države podvrgel reviziji Ustavnega sodišča, ni imel možnosti odbiti predsednikovega veta in ni potrjeval programa vlade.¹⁸ S spremembo ustave je torej tudi Hrvaška uvedla pravi parlamentarni sistem, kljub temu da je predsednik države še obdržal nekatere pristojnosti, npr. pri oblikovanju in vodenju zunanje politike in nadzoru nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.¹⁹ V Sloveniji je prva naloga v domeni vlade, druga pa v domeni Državnega zbora.

¹⁷ Drago Zajc: Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta. V: Razvoj slovenskega parlamentarizma : kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji : zbornik referatov, koreferatov in razprav. Ljubljana 2000 (dalje Zajc, Slovenski parlamentarizem), str. 98.

¹⁸ Mirjana Kasapović: Hrvatska politika 1990–2000: izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj. Zagreb 2001 (dalje, Kasapović, Hrvatska politika), str. 20.

¹⁹ Lajh, Komparativni, str. 63.

Naslednja pomembna izbira pri oblikovanju nove države je volilni sistem. Avgusta 1992 so tudi Hrvati prvič volili v nov parlament – Sabor je bil sestavljen iz dveh domov, Zastupniškega doma, ki je bil voljen po mešanem volilnem sistemu: 60 poslancev s štiriletnim mandatom po proporcionalnem načelu na podlagi strankarskih list v eni vsedrjavni enoti, drugih 60 pa po večinskem sistemu v uninominalnih volilnih enotah.²⁰ V Županijski dom, ki je bil predstavnik teritorialnih interesov, pa se je tudi volilo po večinskem načelu in ne hkrati z volitvami v Zastupniški dom. Na podlagi odločitve Ustavnega sodišča je bilo 13 sedežev dodeljenih predstavnikom srbske manjšine, ki so bili izbrani iz strankarskih list ne glede na triodstotni volilni prag. Poleg njih je v Predstavniški dom prišlo še 5 predstavnikov drugih manjšin, tako da je v celoti štel 138 članov. Naslednje volitve so bile nato izpeljane leta 1995, pred njimi pa je vladajoča stran uspela spremeniti volilni zakon, tako da je bilo po proporcionalnem sistemu izvoljenih 80 poslancev, 28 pa po večinskem sistemu v 28 volilnih enotah.²¹ Število sedežev za srbsko manjšino se je zmanjšalo na 3, povečal se je volilni prag s 3% na 5%, uvedenih pa je bilo tudi 12 mest za Hrvate v diaspori, kar je šlo močno na roke HDZ, ki je na volitvah osvojila proporcionalno še več glasov kot leta 1992. Na volitvah v začetku leta 2000 so spet volili po drugačnem volilnem sistemu in HDZ je prvič izgubila. Večino v parlamentu, kamor so po proporcionalnem sistemu skupaj z manjšinami izvolili 151 poslancev, je dobila levsredinska koalicija z največjima SDP in HSLs, ki je skupaj s še štirimi manjšimi strankami tvorila koalicijo.²² Na naslednjih volitvah konec leta 2003 je spet zmagala HDZ s 35% oz. 66 sedeži v 152-članskem Zastupniškem domu. 140 poslancev je bilo izvoljenih po proporcionalnem sistemu, 8 je bilo predstavnikov manjšin, preostali so bili poslanci, izvoljeni na strankarskih listah v diaspori.²³ HDZ ni uspelo sestaviti velike koalicije kot v prejšnjem mandatu Ivici Račanu, pač pa manjšinsko, ki je v Saboru dobila 88 glasov podpore. Tudi na volitvah leta 2007 je HDZ dobila 66 mest, od tega 5 izvoljenih iz diaspore, njena tesna tekmica SDP pa 56 mest.²⁴ HDZ je pod vodstvom Iva Sanaderja zopet sestavila koalicijo s HSLs in HSS ter nekaterimi predstavniki manjšin. Julija 2009 je Jadranka Kosor zamenjala Iva Sanaderja na čelu stranke HDZ in vlade, julija 2010 pa je iz vladajoče koalicije izstopila HSLs, kar pa ni ogrozilo dela vlade.

V Sloveniji že od prvih pluralnih volitev 1990 velja proporcionalni volilni sistem. Od leta 1992 je v 8 volilnih enotah izvoljenih 88 poslancev, njim pa se pridružita še po eden predstavnik madžarske in italijanske skupnosti v Sloveniji, torej

²⁰ Zajc, *Demokratske volitve*, str. 34.

²¹ Prav tam, str. 35.

²² Zajc, *Razvoj parlamentarizma*, str. 163.

²³ Število poslancev, ki se jih izvoli v diaspori, se ob vsakih volitvah sešteva na novo glede na število volivcev na Hrvaškem (41. člen Zakona o volitvah zastopnikov v hrvaški sabor, Narodne novine, 69/03).

²⁴ Rezultati so dostopni na http://www.izbori.hr/2007Sabor/rezultati/rezultati_izbora_sluzbeni.pdf, 11. 10. 2010.

jih je skupaj 90. Sredi devetdesetih let so se sicer pojavljali poskusi, da bi spremenili sistem, izveden je bil celo referendum, odločitev katerega je potrdilo Ustavno sodišče in naložilo takratni vladi (Bajukovi), da referendumski izid uveljavi. Vlada, ki je bila na oblasti le kratkih 5 mesecev, se ni uspela zediniti, čeprav je na referendumu dobila podporo njena opcija, in je poleti leta 2000 sprejela le manjše spremembe: uvedla je 4-% volilni prag²⁵ in nekoliko spremenila preračunavanje glasov v poslanske stolčke po t. i. Droopovem količniku, ki omogoča razdelitev več neposrednih mandatov.²⁶ Prvo vladno koalicijo je leta 1990 sestavil Demos, po novih volitvah 1992 pa LDS skupaj z SKD, ZLSD in SDSS. To koalicijo imenujemo prva velika koalicija, ki je na začetku štela 55 glasov od 90, z združitvijo nekaterih manjših strank z največjo LDS celo 63, potem pa je ob izstopu dveh strank iz vlade (najprej SDSS in potem še ZLSD) štela le še 44 poslancev in je bila torej manjšinska. Po volitvah leta 1996 je LDS oblikovala t. i. pragmatično koalicijo s strankama SLS in DeSUS. SLS je ob koncu mandata izstopila in s tem povzročila krizo v vladi. Posledično je bil za novega mandatarja izvoljen opozicijski kandidat Andrej Bajuk, ki je sestavil kratkotrajno »pomladno« koalicijo, ki pa je le stežka usklajevala svoje poglede.²⁷ Na rednih volitvah jeseni 2000 je spet zmagala levosredinska opcija z močno okrepljeno LDS, ki je zbrala kar 36% oddanih glasov oz. 34 sedežev. To je v zgodovini samostojne demokratične Slovenije še vedno daleč najvišji rezultat, ki ga je dosegla posamična stranka. Oblikovala je koalicijo z ZLSD, SLS in Desus, podprli pa sta jo tudi nevladni SNS in SMS. Ta koalicija je bila ves čas pod pritiskom zelo močnih napadov s strani opozicijskih SDS in NSi. Na volitvah jeseni 2004 je zmagala SDS, ki je dobila 29,8% glasov, s precejšnjim zaostankom ji je sledila LDS, ki je dobila 22,8%, kar je bila velikanska izguba v primerjavi s prejšnjimi volitvami.²⁸ SDS je nato s pomladnima strankama NSi in SLS ter z Desus oblikovala koalicijo, ki je kot prva tvorila enakovredno stabilno alternativno levosredinski koaliciji. Zadnje volitve leta 2008 so prinesle obrat na levo: zmagovalni socialdemokrati, ki so osvojili 30,45% glasov, so oblikovali koalicijo z novoustanovljeno stranko Zares (9,37%), LDS (5,21%) in Desus (7,45%). V opoziciji so se znašle SDS z 29,26% glasov, SLS s 5,21% in SNS s 5,40%.

Za slovenski parlament je značilna dokaj velika poudarjenost strank oz. *overpartization*, kar se odraža v precejšnji politični fragmentaciji, slabem koalicijskem

²⁵ Zakon o volitvah v Državni zbor, objavljen v Uradnem listu, 44/12. 9. 1992, je v 92. členu določal, da se tiste istoimenske liste, ki bi zbrale manj kot 3 mandate, pri delitvi sedežev ne upoštevajo.

²⁶ Marjeta Hočevnar: Slovenski parlament v legislaturnem obdobju (2000–2004). V: Parlamentarna izkušnja Slovencev. Ljubljana 2006 (dalje Hočevnar, Slovenski parlament), str. 319.

²⁷ Danica Fink Hafner, Sabrina Ramet: Democratic Transition in Slovenia. Value Transformation, Education, and Media. College Station 2006 (dalje Fink Hafner, Ramet, Democratic Transition), str. 36–39.

²⁸ Poročilo Državne volilne komisije o izidu rednih volitev poslancev v Državni zbor 2004. Dostopno na <http://www.dvk.gov.si>, 11. 10. 2010.

potencialu in različnih modelih zavezništva, pa tudi v poslovniški ureditvi.²⁹ V mandatih od leta 1990 naprej je volilni prag prestopilo 9 (1990), nato 8 (1992, 2000) oz. 7 (1996, 2004) strank. Dozdaj smo imeli različne koalicije, od »velike« do »pragmatične« in »pomladne«, ki so združevale sorodne ali pa tudi povsem različne ideološke družine. V primerjavi z Državnim zborom ugotavljamo, da je za Sabor značilno še večje število strank. Ob velikem številu strank kandidatkih jih v Sabor uspe priti od 10 do 12, med temi je 7 večjih, ki lahko na volitvah realno računajo na več kot 1 mandat.³⁰ Dejstvo, da je Sabor po številu poslancev skoraj še enkrat večji od Državnega zbora, tu ne igra velike vloge. Glede na veliko število strank lahko rečemo, da tudi za Sabor velja neke vrste *overpartization*, ki se kaže v fragmentiranosti in različnih koalicijah. Vendar pa sta Račanova koalicija na Hrvaškem in obe »pomladni« koaliciji v Sloveniji kazalnika, da v parlamentih obstaja ideološka pozicioniranost na dva bloka in da sta možni vsaj dve alternativni stabilni koaliciji.

Naslednja pomembna odločitev, ki jo sprejemajo države na prehodu, je število domov oz. zbornic, ki jih ima neki parlament.³¹ Tu sta tako Hrvaška kot Slovenija v začetku ubrali isto pot, čeprav je kriterij izbire drugega doma različen: hrvaški Sabor je bil leta 1993 pa vse do leta 2001 sestavljen iz Zastupniškega doma, v katerem so predstavljeni politični interesi prebivalstva, in Županijskega doma, kjer so bili s po tremi predstavniki občin zastopani teritorialni interesi. Slednji je doživel le dvoje volitev, leta 1993 in 1997, leta 2001 pa je bil ukinjen s spremembo ustave. Županijski dom oz. Dom regij je imel približno enake pravice, kot jih ima slovenski Državni svet: predlagati Predstavniškemu domu v sprejem zakon ali referendum, dajati mnenja o vseh zadevah iz njegovih pristojnosti in pravico suspenzivnega veta na sprejete odločitve. Koalicija šestih strank, ki je takrat predlaga ukinitve, je kot razloge navedla visoke stroške glede na njegove pristojnosti in učinkovitost. Dejansko pa je Županijski dom, ki je imel mandat do februarja 2001, pomenil veliko neprijetnost za Račanovo koalicijo, saj je v njem imela precejšnjo večino HDZ.³² Hrvaški Sabor je danes enodomni parlament.

Slovenija je v svojo ustavo 1991 zapisala nesorazmerno dvodomnost. Slovenski parlament je sestavljen iz Državnega zbora, ki je predstavniški del parlamenta, in Državnega sveta, ki predstavlja gospodarske, socialne, lokalne in poklicne interesne strukture, čeprav bi lahko na osnovi besedila ustave argumentirali, da Državni svet dejansko ni del parlamenta. Slednji ima 40 članov, ki niso izvoljeni na splošnih vo-

²⁹ Zajc, Slovenski parlamentarizem, str. 99; Marjetka Rangus: Vpliv poslovnika na razreševanje konfliktov v Državnem zboru. V: Prihodnost parlamentarne demokracije: Zbornik strokovnega srečanja ob 20. obletnici prvih večstrankarskih volitev. Ljubljana 2010, str. 205–220 (dalje Rangus, Vpliv poslovnika).

³⁰ Goran Čular: Institucionalizacija strankarskega sistema v nekonsolidirani demokraciji: primer Hrvaške. V: Demokratični prehodi I. Ljubljana 2000 (dalje Čular, Institucionalizacija), str. 215.

³¹ Zajc, Razvoj parlamentarizma, str. 92–95.

³² Zajc, Demokratične volitve, str. 37.

litvah. Za slovenski parlament pravimo, da ima nepopolno dvodomnost, saj Državni svet ne soodloča pri sprejemanju aktov, ampak lahko daje nanje le veto in jih vrne v ponovno razpravo, poleg tega pa lahko Državnemu zboru predlaga sprejem zakonov, mu daje mnenje o vseh zadevah iz njegovih pristojnosti, zahteva razpis referendum ali zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena (97. čl. Ustave RS). Že od samega začetka se pojavljajo tako pozivi k večjemu poudarku na dvodomnost³³ kot pozivi k ukinitvi iz enakih razlogov, kot so to storili na Hrvaškem.³⁴

Na podlagi zgornjih kriterijev smo ugotovili, da sta šla parlamenta Slovenije in Hrvaške z volitvami leta 1990 vsak svojo pot. Hrvaška je v ustavi iz leta decembra 1990 izbrala polpredsedniški sistem, v katerem je bilo razmerje moči močno nagnjeno v korist predsednika države in je lahko Sabor večinoma potrjeval odločitve, kar je kmalu ugotovila tudi šibka opozicija, ki je protestno celo bojkotirala seje Sabora, a s tem ni dosegla ničesar, ampak se je še bolj izrinila iz dogajanja. Slovenija je svojo ustavo sprejela leto dni pozneje, z njo pa uveljavila močan parlamentarni sistem, v katerem je vlada odvisna od parlamenta; med drugim se to kaže v dejstvu, da predsednik vlade sam ne more razrešiti ministra, s katerim ne more več sodelovati, ampak mora to njegovo odločitev podpreti Državni zbor.

V slovenskem političnem sistemu ima, za razliko od hrvaškega do leta 2000, predsednik države predvsem reprezentativno vlogo. Hrvaška je s spremembo ustave leta 2008 večji poudarek dala parlamentu, pristojnosti predsednika države pa razdelila med predsednika države in vlade, pri čemer lahko predsednik države razpusti Sabor le na predlog predsednika vlade, še vedno pa sodeluje pri oblikovanju in vodenju zunanje politike. Na tej točki je ustava na novo vzpostavila razmerje moči med temeljnimi institucijami, kar jo tudi dela bolj primerljivo s Slovenijo. Kljub tem spremembam je hrvaški Sabor tudi danes še vedno v podrejenem odnosu do izvršne oblasti, kar onemogoča potencialni prispevek parlamentarne elite k demokratični konsolidaciji Hrvaške.³⁵

Hrvaška je svoj volilni sistem kar trikrat bistveno spremenila in raznolikost tega od večinskega sistema na volitvah 1990 prek mešanega v letih 1992 in 1995 (spremenjen v primerjavi z letom 1992) do proporcionalnega leta 2000. Z vsako spremembo volilnega zakona se je spremenilo tudi število poslancev v Zastupniškem domu. Od leta 2000 naprej ustava določa, da ima Sabor najmanj 100 in največ 160 predstavnikov (72. člen); Zakon o volitvah predstavnikov v Sabor pa v 35. členu pravi, da se v Sabor voli 140 poslancev po proporcionalnem sistemu, 8 sedežev pripada manjšinam, število mest za predstavnike Hrvatov v diaspori pa naj bi se pre-

³³ Ivan Kristan: Parlament in ustavno sodišče. V: Razvoj slovenskega parlamentarizma. Ljubljana 2000, str. 149-151.

³⁴ Pobudo za to je dal tudi poslanec SNS Zmago Jelincič Plemeniti in zatrdil, da ima za takšen predlog zagotovljenih 20 podpisov poslancev (Delo, 19. 11. 2001, str. 2). Čeprav je to vprašanje prišlo še večkrat na dan in je v slovenski strokovni javnosti še vedno aktualno, pa ga do sedaj še nobena vladna koalicija ni postavila na dnevni red.

³⁵ Vlasta Ilišin: Hrvatski sabor 2003: Obrasci političke regrutacije parlamentarne elite. V: Politička misao, 2007, št. 4 (dalje Ilišin, Hrvatski sabor), str. 55–92.

računalo vsakič na novo in se giblje nekje med 3 do 5. Spremenila se je tudi višina volilnega praga iz 3% na 5%. Zadnje spremembe iz leta 2010 so bile narejene predvsem v luči vstopanja Hrvaške v Evropsko unijo. Ustava je omejila število poslancev, ki jih volijo Hrvati v diaspori na 3, in to ne glede na število oddanih glasov.

Tudi za slovenski parlament je veljal prag 3 mandatov do spremembe volilnega zakona leta 2000, ko se je spremenil v 4%. Sicer pa zakon volilnega sistema ni kaj dosti spreminjal, razen volilnega praga in načina dela preračunavanja glasov, ki pa ni pomenil bistvene spremembe, omejil je le strankarsko kuhinjo pri prerazdeljevanju drugih poslanskih mest mimo volivcev.³⁶ Tako se že od leta 1992 v Državni zbor voli 90 poslancev, od tega jih je 88 izvoljenih v 8 okrajih in po eden predstavnik madžarske in italijanske narodne manjšine v Sloveniji. Za Hrvaško je poleg tega značilno še povezovanje manjših strank v koalicije še pred volitvami in potem skupen nastop z istimi kandidati na volitvah, zaradi česar je bilo tudi omejeno najmanjše število poslancev, ki jih mora takšna koalicija osvojiti, da pride v Sabor.³⁷ Pri tem velja omeniti še eno pomembno razliko. Kot neposredno posledico večinskega sistema lahko v zgodovini samostojne hrvaške države zaznavamo koalicije, v katerih je ena zelo močna stranka, ki vlada s pomočjo majhnih, zaradi česar lažje izvaja svoj program. Tako HDZ (v vsakem primeru) kot koalicija SPD-HSLS sta dobili več kot 35% glasov volivcev, medtem ko je v Sloveniji le LDS enkrat uspela zbrati takšen odstotek. N Hrvaškem »upad« v številu glasov za največjo stranko kaže na spreminjanje strankarske sestave Sabora v obdobju 1990–2003, ki se je od dvostrankarskega prek sestave z dominantno stranko preoblikoval v umirjeno pluralno sestavo. Rezultat volitev leta 2007 sicer odstopa od takšnega modela, vendar je treba počakati še vsaj na ene volitve, preden bi ponoven obrat od pluralizma lahko imenovali trend. V tem kontekstu velja poudariti še eno razliko: medtem ko je v Sloveniji vedno aktualna tema o povečanju števila poslancev v Državnem zboru, se na Hrvaškem pojavljajo predlogi o zmanjšanju števila.³⁸

Hrvaška pa je prav tako spremenila tudi število zbornic oz. domov v svojem parlamentu. Leta 2001 je z ustavno spremembo ukinila zgornji Županijski dom, od takrat dalje pa Hrvaški sabor predstavlja le Zastupnički dom. V Sloveniji se je zazdaj obdržal nepopoln dvodomni sistem.

Prvo desetletje nove države kaže na uspešnost temeljnih odločitev v začetku devdesetih let. Medtem ko Slovenija svoje ureditve ni bistveno spreminjala, je na Hrvaškem prišlo do velikih sprememb v vseh treh temeljnih odločitvah. S spremembami ustave leta 2000 je Hrvaška nadaljevala pot, ki jo je začrtala z volitvami leta 1990. Kot zanimivost pa velja izpostaviti dejstvo, da so bili gonilna sila spremembe ustave prenovitelji in ne nova nacionalna elita, ki je izšla iz volitev 1990.

³⁶ Hočevar, Slovenski parlament, str. 319.

³⁷ Zajc, Demokratične volitve, str. 35.

³⁸ Osebna spletna stran hrvaške predsedniške kandidatke na volitvah leta 2009, Vesne Škare Ožbolt, <http://www.vesna.com.hr>.

V prvih desetih letih je slovenski parlament pokazal nekatere svoje posebnosti. Poleg izrazite vloge Državnega zbora nasproti vladi smo omenili že tudi precejšnje število strank, ki prestopijo volilni prag. V prvem desetletju delovanja se slovenski Državni zbor ni uspel dovolj institucionalizirati. Ni uspel racionalizirati zakonodajnih postopkov in sploh dela v parlamentu: za sprejem vsakega zakona so bila potrebna tri branja. Dokaj veliko spremembo na tem področju je prinesel nov poslovnik, sprejet leta 2002, ki je določil, da je prva obravnava zakonodajnega predloga opravljena že s posredovanjem gradiva poslancev. Veliko večjo vlogo je v postopku dodelil matičnim delovnim telesom, vladi pa omejil popravljanje že vloženih predlogov kar povprek.³⁹ Zelo pomembna sprememba, ki jo je prinesel nov poslovnik, je bila racionalizacija časa oz. natančno načrtovanje poteka razprav, odmerjen čas za poslanske nastope, kar je omogočilo točnost poteka razprave in časovno skrajšanje zakonodajnih postopkov.⁴⁰ Po podatkih za leti 2000–2001 je povprečna redna seja trajala 29,30 ure, po uveljavitvi poslovnika pa 13,3 ure.⁴¹ V letu 2006 je povprečna redna seja trajala kar 46,3 ure,⁴² kar kaže na to, da racionalizacija le ni bila povsem uspešna. Pri tem je bilo število točk na dnevnem redu v letih 2000–2001 skupaj 371,⁴³ v letu 2006 pa 368. Tudi ta podatek kaže na dejstvo, da se obseg dela v tem času ni spremenil, kljub novemu poslovniku pa se je dolžina seje celo podaljšala. Če za primerjavo vzamemo 1. leto zadnje dokončane legislature na Hrvaškem, leto december 2003–december 2004, vidimo, da so se v tem času hrvaški poslanci sestali na 11 sejah, ki so skupaj trajale 664,5 ure. Povprečna seja je tako trajala 60,4 ure, kar je kar za četrtno dlje kot v Sloveniji v letu 2006. Na teh sejah pa so hrvaški poslanci obravnavali 353 točk dnevnega reda v primerjavi s 368, ki so jih obravnavali slovenski poslanci.⁴⁴ To pomeni, da so hrvaški poslanci za približno enako količino dela porabili kar četrtno več časa kot slovenski. Iz tega lahko sklepamo, da tudi Sabor še ni uspel racionalizirati svojega dela. Glede na število točk dnevnega reda je primerljivo tudi število sprejetih zakonov: hrvaški poslanci so jih v obravnavanem času sprejeli 140, njihovi slovenski kolegi pa 141. Od tega so jih hrvaški poslanci sprejeli kar 83% zakonov po hitrem postopku,⁴⁵ v slovenskem Državnem zboru pa v 1. letu mandata 2004–2008

³⁹ Hočevar, Slovenski parlament, str. 341.

⁴⁰ Primerjava porabljenega časa za sprejem zakona kaže, da je pred sprejetjem novega poslovnika Državni zbor za takšno delo porabil malo manj kot 4 ure, po uveljavitvi sprememb pa malo več kot 1 uro. V: Zajc, Razvoj parlamentarizma, str. 182–183.

⁴¹ Zajc, Razvoj parlamentarizma, str. 182.

⁴² Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004–2008: drugo leto mandata 2006. Ljubljana 2007 (dalje Poročilo 2007), str. 17.

⁴³ Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000–2004: prvo leto mandata: oktober 2000–december 2001. Ljubljana 2002 (dalje Poročilo 2000–2001), str. 24.

⁴⁴ Pregled zakonodavne aktivnosti prosinac 2003–prosinač 2004, Informacijsko-dokumentacijska služba Hrvaškega sabora, št. 2, januar 2002, str. 4, dostopno na <http://www.sabor.hr>, 13. 2. 2010 (dalje Pregled zakonodavne aktivnosti).

⁴⁵ Prav tam, str. 2.

(december 2004–december 2005) po nujnem postopku le 29%.⁴⁶ V obravnavanem obdobju so slovenski poslanci na vlado naslovili kar 964 vprašanj in pobud,⁴⁷ hrvaški pa 531, kar je za 45% manj.⁴⁸ V enakem obdobju so hrvaški poslanci vložili 1899 amandmajev, od tega jih je bilo 534 oz. 28% sprejetih.⁴⁹ Slovenski poslanci so v obravnavanem obdobju vložili 2463 amandmajev, sprejetih pa je bilo 1019 oz. 41%.⁵⁰

Primerjamo pa lahko tudi zaposlenost poslancev glede na sodelovanje v matičnih telesih. V slovenskem Državnem zboru trenutno deluje 28 delovnih teles (matičnih delovnih teles, komisij in preiskovalnih komisij), ki imajo skupaj 349 mest, kar pomeni, da skoraj vsak poslanec sodeluje v 4 delovnih telesih, le nekaj je takih, ki delujejo le v treh. V Saboru trenutno deluje 34 delovnih teles, ki imajo skupaj 430 mest. Ker v Saboru sedi 153 poslancev, to pomeni, da večina poslancev sodeluje v 3 telesih, nekateri celo samo v dveh. To pomeni, da so slovenski parlamentarci za skoraj 30% bolj obremenjeni od svojih hrvaških kolegov.⁵¹ Pri danem številu poslancev temu ne moremo uiti, saj mora biti enako delo opravljeno ne glede na velikost parlamenta.

Za slovenski parlament je prav tako značilna razmeroma nizka stopnja reprodukcije parlamentarne elite,⁵² kar povzroča izgubljanje institucionalnega znanja, pomanjkanje veččega razpravljanja, sposobnosti pogajanja in iskanja kompromisov. Poleg tega se izgubljajo dragocene neformalne informacije in zmanjšuje kapaciteta potencialne politične elite. Odstotek ponovno izvoljenih poslancev v slovenskem parlamentu je leta 1992 znašal 34,4%, leta 1994 le 32,3%, na volitvah leta 2000 se je povzpел na 48,8% in leta 2004 spet padel na 45,5%. Ta padec je gotovo tudi posledica odhoda 4 zelo vidnih poslancev, ki so bili iz Državnega zbora poleti 2004 izvoljeni v Evropski parlament. Na zadnjih volitvah leta 2008 je bilo v Državni zbor ponovno izvoljenih 41 oz. po menjavah v letu 2009 42 poslancev, kar znaša 46,6%. Odstotek ponovno izvoljenih poslancev v hrvaškem Saboru je podoben slovenskemu. Giblje se med 33 in 40%, največji odstotek ponovne izvoljivosti pa je dosegel v 3. sklicu v letih 1995–2000, ko je bilo ponovno izvoljenih 49,6% poslancev Sabora.⁵³ Za primerjavo povejmo, da se odstotek ponovno izbranih članov parlamentov v razvitih demokracijah giblje med 60 in 85%.

V sestavi parlamenta glede na spol hrvaškemu parlamentu bolje uspeva vzdrževati zastopnost žensk. V letu 2000 je bilo v sabor izvoljenih kar 22,5% žensk, v

⁴⁶ Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004–2008: prvo leto mandata. Ljubljana 2006 (dalje Poročilo 2006), str. 24.

⁴⁷ Prav tam, str. 26.

⁴⁸ Pregled zakonodavne aktivnosti prosinac 2003–prosinac 2004, str. 4.

⁴⁹ Prav tam.

⁵⁰ Poročilo 2006, str. 25.

⁵¹ Podatki o delovnih telesih so dostopni na spletnih straneh Državnega zbora (www.dz-rs.si) in sabora (www.sabor.hr), 13. 2. 2011.

⁵² Zajc, Slovenski parlamentarizem, str. 109.

⁵³ Ilišin, Hrvatski sabor, str. 81.

Sloveniji pa le 13%.⁵⁴ Na volitvah leta 2004 se odstotek ženskih predstavnic v slovenskem parlamentu ni povečal oz. je ostal enak, medtem ko je na Hrvaškem odstotek poslank na volitvah leta 2003 rahlo padel na 21,1%.⁵⁵ Enak je ostal tudi po volitvah jeseni 2007.

S spremembami ustave 2000 se je hrvaški Sabor približal slovenskemu parlamentu po nekaterih njegovih temeljnih značilnostih. V primerjavi pristojnosti ostaja Državni zbor še vedno v močnejši poziciji nasproti slovenski vladi kakor Sabor nasproti hrvaški. Institucionalno gledano sta oba parlamenta še na poti k večji racionalizaciji svojega dela. S spremembami poslovnika v smeri večje racionalizacije Državni zbor še ni uspel povsem izboljšati učinkovitosti dela, pri čemer se obseg dela, tudi zaradi vstopa v Evropsko unijo, nenehno povečuje. Zaradi svoje majhnosti so slovenski poslanci veliko bolj obremenjeni z delom v parlamentarnih delovnih telesih kot njihovi hrvaški kolegi, so pa tudi sicer pri vlaganju amandmajev in zastavljanju vprašanj veliko bolj aktivni. Stopnja ponovne izvoljivosti poslancev je v obeh parlamentih relativno nizka, kar je deloma tudi posledica še nedozorele in ne povsem konsolidirane demokratične in parlamentarne kulture. Po drugi strani parlamenta ne zaostajata za razvitim svetom po strukturi poslancev glede na starost, izvor in izobrazbo, močno pa sta podhranjena pri številu žensk v parlamentu, kjer zaostajata npr. za nemškim parlamentom (1/3 žensk), ali celo švedskim (47% žensk).

Tako pred hrvaškim kot pred slovenskim parlamentom so novi izzivi. Eden izmed njih je tudi delovanje v okviru sistema Evropske unije. Vključitev v politične procese in postopke odločanja v EU zahteva poleg vsebinske tudi institucionalno pripravo. Slovenija je na to pot že stopila leta 2004, Hrvaško pa ta korak še čaka. S tem se bodo odprle tudi nove možnosti za primerjavo slovenskega in hrvaškega parlamentarizma.

V tem prispevku smo pokazali na samo dva vidika primerjave slovenskega in hrvaškega parlamentarizma. Prvič, glede izbire političnega sistema in odnosa med demokratičnimi institucijami v njem, predvsem v času 1990–2000, ko so zaradi različnih političnih sistemov med Hrvaško in Slovenijo obstajale večje razlike. Drugič, glede na notranjo institucionalizacijo obeh parlamentov. Po ustavnih spremembah sta si postala Sabor in Državni zbor bolj podobna, delali pa smo lahko tudi s podatki o aktivnosti poslancev, o strukturi in o učinkovitosti dela parlamentov.

Polje raziskovanja ostaja še široko odprto in s tem pušča prostor za nove poglede tako na že omenjena dejstva kot na nepoudarjene lastnosti. Parlamentarizem je v sodobnih državah nujno vezan na demokratično okolje in se lahko opredeljuje z različnimi kazalniki, ki se morajo med sabo dopolnjevati. Le demokratično okolje omogoča parlamentu izvajanje vseh njegovih funkcij, med katerimi na prvo mesto še vedno postavljamo oblikovanje zakonodaje in nadzor nad izvršno oblastjo. Sama

⁵⁴ Poročilo 2000–2001, str. 16.

⁵⁵ Ilišin, Hrvatski sabor, str. 68.

institucionalna struktura političnega sistema ter ustrezna politično-pravna razmerja med izvrševalci funkcij oblasti ne zagotavljajo demokracije in tudi ne parlamentarizma. Širše demokratično okolje, ki daje politično podporo parlamentarnemu načinu reševanja konfliktov, je zato nujen sestavni del parlamentarizma.⁵⁶ S tega stališča je nizka podpora parlamentarnim institucijam v družbi ter padec sistema na lestvicah svobode in demokracije lahko tudi znak usihanja demokracije v družbi. Zato mora biti raziskovanje družbe, njene politične kulture, podpore demokraciji in parlamentarizmu ter dejavnikov, ki vplivajo na te pojave, za institucionalnim pristopom nujen naslednji korak v raziskovanju parlamentarizma v konkretnih političnih sistemih.

Marjetka Rangus

TWENTY YEARS OF PARLIAMENTARISM: SLOVENIAN AND CROATIAN PARLIAMENT
– AN ATTEMPT AT A COMPARISON

S u m m a r y

The concept of parliamentarism involves a political system which has developed in the Western societies as a manner of a peaceful transformation of conflicting interests of a multifaceted society into political decisions. Parliamentarism is vitally bound to democracy. Its essence lies in the people as the core of sovereignty, who only in a democracy have an appropriate role in the realisation of authority. The Slovenian and Croatian state stepped on the path of democratic decision-making from the same contemporary political context in the years 1990/1991, but their previous historical development had not been identical. Despite what had initially been similar steps, soon after the first plural elections in 1990 the differences between both states and parliaments became apparent. While Croatia opted for a semi-presidential system, introducing a kind of an executive dualism in favour of the President of the State with an exceedingly subordinated role of the parliament, Slovenia established a strong parliamentary government already with its 1991 Constitution, according to which the parliament had considerable power with regard to the government, while the President of the State only had a representative function. With the amended Constitution of 2000 Croatia also opted for the parliamentary system, since this Constitution transferred certain important powers from the President of the State to the government, thus entering the next stage of the democratic transition. During this time different parliamentary cultures and traditions have developed in the two states. The author analyses the development of the Slovenian and Croatian parliaments from two viewpoints: a) from the viewpoint of the political system selection and the relations between the institutions in it, and b) from the viewpoint of the internal parliament institutionalisation. On the basis of the analysis of the reports on the work of the Croatian and Slovenian assemblies, electoral law, constitutions, newspaper reports and expert literature the author reached the following conclusion about the Croatian and Slovenian national assemblies: after the similar steps that had been taken initially, the parliaments have developed in various political environments, different inter-institutional relations, political cultures and historical circumstances. While the Croatian assembly has developed from a weak bicameral representative institution into a more confident unicameral institution, often amending the electoral law radically, the basic characteristics of the Slovenian national assembly have not changed significantly. The changes of the Slovenian electoral law have not been so significant and have not influenced the very functioning and structure of the parliament. The analysis also shows that the work

⁵⁶ Gl. Michael L. Mezey: *Comparative Legislatures*. Durham 1979.