



# Dvajset let slovenske državnosti

## Izbrani politološki vidiki

Cirila Toplak (ur.)



## DVAJSET LET SLOVENSKE DRŽAVNOSTI

### Izbrani politološki vidiki

Urednica Cirila Toplak

**Avtorji:** Cirila Toplak, Anton Bebler, Drago Zajc, Miro Haček, Andrej A. Lukšič, Maja Bahor, Blaž Ilc, Tit Neubauer, Marinko Banjac

Izdajatelj: Fakulteta za družbene vede: Založba FDV

Za založbo: Hermina Krajnc

Copyright © FDV, 2011.

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Recenzenta: Marjan Brezovšek in Jelena Juvan

Oblikovanje naslovnice: Marinko Banjac

Dostopno prek: <http://www.spod.si>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.3(497.4)(091)(0.034.2)

DVAJSET let slovenske državnosti [Elektronski vir] / avtorji  
Cirila Toplak ... [et al.] ; urednica Cirila Toplak. - El. knjiga.  
- Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2011

Način dostopa (URL): <http://www.spod.si>

ISBN 978-961-235-556-2 (pdf)  
1. Toplak, Cirila  
258976512

**DVAJSET LET  
SLOVENSKE DRŽAVNOSTI**  
**Izbrani politološki vidiki**

Cirila Toplak, urednica

Ljubljana, 2011



## KAZALO

DVAJSET LET SLOVENSKE DRŽAVNOSTI. IZBRANI POLITOLOŠKI VIDIKI (Cirila Toplak)	7
POLITIČNI SISTEM SLOVENIJE PO LETU 1990 V PRIMERJALNI LUČI (Anton Bebler)	9
RAZVOJ SLOVENSKEGA PARLAMENTARIZMA V ZADNJIH DVAJSETIH LETIH – STALNOST IN SPREMEMBE (Drago Zajc)	23
1. Uvod	25
2. Institucionalne spremembe	26
3. Spremembe v obnašanju	30
4. Sklep	34
RAZVOJ SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI: USPEHI IN IZZIVI (Miro Haček)	39
1. Uvod: vzroki za reformo sistema javnih uslužbencev	41
2. Reforma sistema javnih uslužbencev	43
3. Napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev	49
4. Sklep	54
“EVOLUCIJA” VREDNOT V POLITIČNOEKONOMSKI TRANZICIJI SLOVENIJE (Cirila Toplak)	57
1. Stanje po dveh desetletjih tranzicije	58
2. Vrednotni “vakuum”	63
3. Sklep	69
ENERGETSKA PRIHODNOST SLOVENIJE: PREMISLEK V OKVIRU ZELENEGA DRŽAVLJANSTVA (Andrej A. Lukšič in Maja Bahor)	73
1. Uvod	75
I. del	76
II. del	84
2. Sklep	91
VLOGA IKT PRI FORMACIJI POSTMODERNEGA IN OPOLNOMOČENEGA DRŽAVLJANSTVA – MIT ALI REALNOST? (Blaž Ilc in Tit Neubauer)	99
1. Premislek sodobnih konceptualizacij razmerja med IKT in liberalno-demokracijskimi političnimi sistemi	103
2. Pogoji možnosti obstoječih razumevanj razmerja med IKT in liberalno-demokracijskimi političnimi sistemi	105
3. Kritična refleksija sodobnega univerzalnega okvira reševanja problemov	108
4. Kontekstualizacija vloge IKT pri formaciji postmoderne državljanstva	111
5. Predmoderna demokracija za postmoderni svet?	112

6. Vloga in učinki spletnih družbenih omrežij – neskončna lahkost informacij	114
7. Možnosti in pogoji participacije – obdobje novega digitalnega elitizma?	117
8. Sklep– razumevanje vloge IKT pri formaciji postmoderne in opolnomočenega državljanstva	118

#### VSE, KAR ŠTEJE: VLOGA NUMERIZACIJE V EVROPSKEM VLADOVANJU IN EVROPSKIH

#### MIGRACIJSKIH POLITIKAH (Marinko Banjac)

	123
1. Uvod	125
2. Meje, migracije in Evropska unija	128
3. Zgodovina politične (upo)rabe števil in statistik	130
4. Numerizacija in evropsko vladovanje	134
5. Evropske migracijske politike in numerizacija	137
6. Sklep	141

---

## DVAJSET LET SLOVENSKE DRŽAVNOSTI. IZBRANI POLITOLOŠKI VIDIKI

Slovensko politološko društvo je dvajseto obletnico osamosvojitve Slovenije in nastanka slovenske države obeležilo s konferenco v letu 2011, posvečeno tej temi. Pretek obdobja ene generacije od dogodkov, ki so prinesli tako zgodovinsko transformacijo političnih vidikov slovenstva, kot ji še nismo bili priča v zgodovini, pa se nam zdi primerno še dodatno obeležiti s politološkimi pogledi na evolucijo slovenske državnosti po eni strani in po drugi strani pokazati, kako se je v tem obdobju razvijala slovenska politologija.

Zato je zdaj pred vami izbor izvirnih znanstvenih člankov, ki so jih prispevali zainteresirani politologi, člani Slovenskega politološkega društva, in ki so bili skrbno izbrani in razporejeni tako, da vsebinsko zajamejo evolucijo slovenske državnosti v zadnjih dvajsetih letih in nakažejo smeri raziskovanja v slovenski politologiji.

Uvodni članek Antona Beblerja *Politični sistem Slovenije po letu 1990 v primerjalni luči* analizira politični sistem Slovenije v prehodu iz prejšnjega sistema in v obdobju samostojnosti ter ga umešča v kontekst nekdanje jugoslovanske federacije oziroma balkanskega političnega prostora in politične kulture.

Drago Zajc v članku *Razvoj slovenskega parlamentarizma v zadnjih dvajsetih letih – stalnost in spremembe* predstavlja ustroj in delovanje ključnega političnega telesa predstavniške demokracije oziroma zakonodajne veje oblasti nasploh. Pri tem se opira na dialektiko med kontinuiteto in spremembami, ki preveva tudi članek Antona Beblerja in je v kontekstu dvajsetletnega obdobja pričakovana – po eni strani v dvajsetih letih ni mogoče nadomestiti ljudi, ki so sooblikovali ali vsaj doživeli prejšnji politični sistem in ki s svojimi vedenjskimi vzorci določajo kontinuiteto politične kulture skupnosti, po drugi strani pa je dvajset let dovolj dolgo obdobje, da lahko opazujemo konfrontacijo med starim in novim in prilagajanje enega drugemu.

V članku *Razvoj sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji: uspehi in izzivi* Miro Haček obravnava pomemben vidik državnosti v podobi državne uprave in javnih institucij. Naslavlja pasti nadaljnje birokratizacije in nujno prilagajanja javnega sektorja zunanjim pritiskom za “vitko državo” kot tudi internemu (zlasti medijsko spodbujenemu) konfliktu med javnim sektorjem in gospodarstvom.

Cirila Toplak v članku *“Evolucija” vrednot v političnoekonomski tranziciji Slovenije* obravnavam pomemben aspekt politične kulture, ki ga predstavljajo kolektivne vrednote, in zgodovinsko transformacijo vrednotnega sistema slovenske družbe v primerjavi s transformacijo, ki se je zgodila po drugi svetovni vojni.

V članku *Energetska prihodnost Slovenije: premislek v okviru zelenega državljanstva* Andrej A. Lukšič in Maja Bahor povezujeta dve vsebini, ki sta predmet aktualnih politoloških in širše družbenih refleksij, in se navezujeta na vrednotni sistem. To je področje okoljske senzibilnosti in še bolj strateško, energetike, in vprašanje razumevanja in udejanjanja demokratičnega državljanstva.

O državljanstvu teče beseda med drugim tudi v članku *Vloga IKT pri formaciji postmodernega in opolnomočenega državljanstva – mit ali realnost?* Blaža Ilca in Tita Neubauerja, ki ta vidik slovenske državnosti navezujeta na neobhodno prvo sodobnega sveta in sodobne politike – informacijske tehnologije, njihov potencial in pasti.

Marinko Banjac pa v članku *Vse, kar šteje: vloga numerizacije v evropskem vladovanju in evropskih migracijskih politikah* odpre izbrane politološke vidike slovenske državnosti še v smereh evropeizacije, teoretizacije in analize evropskih politik ter vladovanja, samih nadvse aktualnih politoloških tem.

Pričujoči izbor znanstvenih prispevkov bralcu tako pokaže, katere vsebine slovenske državnosti so najbolj formativne in potrebne za razumevanje tega procesa in katere aktualne vsebine v tem okviru politologe najbolj zaposlujejo in izzivajo. Pokaže tudi, kako in katere vidike slovenske državnosti politologi raziskujemo, analiziramo in teoretiziramo in kako napredujemo v koraku z evropskimi in globalnimi političnimi znanostmi. Kriza vrednot in predstavniške demokracije, Zahodni Balkan, Evropska unija, javni sektor, okoljski in energetski problemi, informacijske tehnologije, državljanstvo, vladovanje, migracije ... vse to in še na tem mestu nezajeto znanstvenoraziskovalno delo uvršča slovensko politologijo med primerjalno razvite in še kako družbi potrebne znanstvene discipline, ki lahko pomagajo ne le razumeti, ampak tudi najti rešitve za nespregledljive probleme sodobnega sveta.

Urednica monografije in avtorica spremne besede:  
Cirila Toplak, predsednica Slovenskega politološkega društva



## POLITIČNI SISTEM SLOVENIJE PO LETU 1990 V PRIMERJALNI LUČI red. prof. dr. Anton Bebler

anton.bebler@fdv.uni-lj.si

Dr. Anton Bebler, redni profesor na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, je študiral na več univerzah doma in v tujini (v Ljubljani, Beogradu, Princetonu, Philadelphii, Moskvi, Parizu in Londonu). Doktorat iz političnih ved si je pridobil na University of Pennsylvania v ZDA. Poleg tega je predaval, delal kot raziskovalec in gostujoči profesor, nastopal na mednarodnih kongresih v drugih univerzitetnih središčih v Evropi, Severni in Južni Ameriki, Aziji in Afriki. Je avtor in urednik več knjig in okrog 400 znanstvenih in strokovnih objav, objavljenih doma in v tujini v več jezikih. V letih 1992–1997 je deloval kot stalni predstavnik-veleposlanik Republike Slovenije pri Uradu OZN v Ženevi. V preteklosti je bil predsednik Slovenskega sveta Evropskega gibanja in član izvršnega odbora Mednarodnega združenja za politične vede (IPSA). Je predsednik Društva Evro-Atlantski svet Slovenije.

### **Povzetek**

*Evolucija političnega sistema RS je sodila v splošni tok liberalne demokratizacije v vzhodnoevropskih državah po koncu "hladne vojne", z več podobnostmi in tudi razlikami. Po mirnem in legalnem prenosu oblasti je politični sistem RS podedoval vrsto prvin prejšnjega sistema, razvil pa je tudi več lastnosti izrazite diskontinuitete. Med slednjimi je bila najpomembnejša tekmovalna večstrankarska parlamentarna demokracija. Nekatere dobronamerno vpeljane novosti pa so kasneje kvarno delovale na njegovo kakovost in učinkovitost. Poleg tega so avtoritarni vzorci in navade še vedno prisotni v družbi in v političnih strankah. Navzlic nekaterim negativnim pojavom uvrščajo mednarodni ocenjevalci Slovenijo med utrjene demokracije z najvišjimi ocenami v Srednji in Vzhodni Evropi po večini meril. Izkazana trdoživost sistema omogoča zmerno optimistično napoved razvoja politične demokracije v Sloveniji.*

**Temeljni pojmi:** politični sistem, diskontinuiteta, parlamentarna demokracija, avtoritarni vzorci, utrjena demokracija

### **Abstract**

*The evolution of Slovenia's political system has been part of liberal democratization in Eastern European states since the end of the "Cold War", with some similarities and dissimilarities. Following a peaceful and legal transfer of power the Slovenian political system inherited some elements of the preceding makeup while developing a number of very different features. Among the latter the most important was the introduction of a competitive multiparty parliamentary political democracy. Some*

*well intentioned innovations have however negatively impacted on its quality and effectiveness. Moreover authoritarian habits are still present in Slovenian society and in political parties. In spite of some negative developments international observers place Slovenia among consolidated democracies with highest marks in Central Eastern Europe according to some criteria. The proven resilience allows for a moderately optimistic prediction on the development of political democracy in Slovenia.*

**Keywords:** *political system, discontinuity, parliamentary democracy, authoritarian habits, consolidated democracy*

Politični sistem Slovenije je od poznih osemdesetih let prejšnjega stoletja doživel temeljito preobrazbo. Ta proces je potekal skoraj sočasno, vsebinsko vzporedno in je bil psihološko povezan s političnim vrenjem in razpadanjem realsocialističnih režimov v večjem delu tedanje vzhodne Evrope. Med preobrazbo v Sloveniji in spremembami v drugih "realsocialističnih" državah tedanje vzhodne Evrope je bilo več podobnosti. Te podobnosti so izhajale iz skupnega ideološkega izvora, podobnih struktur in prakse vladajočih komunističnih strank v vzhodnoevropskih državah. Neuspeh njihovih režimov v gospodarskem in tehnološkem tekmovanju z industrijsko razvitimi državami Zahoda, kakor tudi degeneracija vodstev, socialna in duhovna stagnacija, so močno prispevali k izgubi politične legitimnosti in naposled k razkroju zaprtih oligarhičnih sistemov.

V tedanji SFRJ in še posebej v Socialistični republiki Sloveniji te splošne značilnosti niso bile tako izrazite. Jugoslovanski komunistični režim ni bil vsiljen od zunaj in njegov obstoj ni bil odvisen od zunanje vojaške podpore (ali grožnje s silo) s strani Sovjetske zveze. Podobno kot v več srednjeevropskih "socialističnih državah" je bila vladavina komunistov v Jugoslaviji za celo generacijo krajša kot v državah-naslednicah nekdanje ZSSR. V srednjeevropskih državah in tudi v Sloveniji se je ohranil sicer bled spomin na obdobja predvojnega večstrankarstva, pa tudi svinčeno obdobje najbolj trdega totalitarnega režima v Jugoslaviji je bilo sorazmerno kratko (1945–1953). Neposredno pred valom demokratizacije je bil izhodiščni položaj v Sloveniji, najbolj severozahodni republiki neuvrščene SFRJ, v večih ozirih bistveno drugačen od tistega v članicah Organizacije Varšavskega pakta. Postopna in omahljiva liberalizacija jugoslovanskega političnega sistema je potekala v državi z mejami brez bodeče žice in strelskih stolpov in z visoko stopnjo odprtosti za potovanja, naseljevanja in zaposlovanje državljanov tako znotraj SFRJ kakor tudi v tujini. Ravno zaradi obmejne lege je imela Slovenija največ človeških in gospodarskih stikov s sosednima zahodnoevropskima državama Italijo, Avstrijo in prek slednje z Nemčijo. Vladajoči komunistični režim v Sloveniji ni bil ne množično osovražen, ne vidno skorumpiran in ne nesposoben. Proučevalec vzhodnoevropskih liberalno-demokratskih prehodov J. Wiatr omenja kot pomemben dejavnik tudi kakovost političnih vodstev tako na strani odhajajočih komunističnih režimov kot tudi na strani nekomunistične opozicije. To opažanje vsekakor velja za reformistično in spravljivo politiko tedanjega mlajšega vodstva slovenskih komunistov. Za razliko od večine drugih primerov je bilo njegovo sestopanje z oblasti prostovoljno, kar je omogočilo miren in legalen prenos oblasti na nekomunistično koalicijsko vlado. To sestopanje niso spremljali notranji nemiri v obliki množičnih demonstracij, ostrih protestov in večjih stavk. V Sloveniji ni prišlo do notranjih oboroženih spopadov, kakor se je to zgodilo v dveh drugih republikah SFRJ in v nekaj republikah ZSSR. Tudi državnih udarov, revolucij in umorov državnih voditeljev ni bilo, za razliko od Sovjetske zveze, Romunije in kasneje tudi Srbije. Tako kot v večini srednjeevropskih držav so bile prve tekmovalne večstrankarske volitve po drugi svetovni vojni poštene. Demokratične

reformne, ki so jim sledile, so bile bolj globoke in temeljite kot v balkanskih državah in nekdanjih sovjetskih republikah.

Odmik od totalitarne prakse svinčenih let, uvajanje institutov politične participacije v gospodarstvu in v lokalni samoupravi, notranja liberalizacija sistema in njegovo gospodarsko odpiranje proti Zahodu so se začeli v SFRJ tri desetletja pred koncem hladne vojne. Intenzivna liberalno-demokratska evolucija političnega sistema Slovenije v l. 1988–90 se je zgodila še v okviru liberaliziranega avtoritarnega sistema. Za razliko od večine vzhodnoevropskih držav je preobrazba v Sloveniji potekala v bolj ugodnih gospodarskih razmerah, z drugačno sestavo pobudnikov systemskega premika, z delno drugačnimi mehanizmi sprememb in s skoraj hkratno globoko trojno preobrazbo (mednarodnega statusa Slovenije, njenega političnega sistema in gospodarske ureditve). Ob tem je prišlo do protislovnega razmerja med uvedbo tekmovalnega pluralizma v politični sferi ter krčenjem participacije na delovnem mestu in v lokalnih skupnostih. Življenjska raven v Sloveniji je bila bistveno višja, intenzivnost represije drugače mislečih konec osemdesetih let pa veliko nižja kot drugje v Vzhodni Evropi. Opozicija v Sloveniji zdaleč ni bila tako množična, močna in organizirana, kot je bila recimo na Poljskem in Češkem. Za razliko od Poljske se najbolj aktivni del opozicije ni opiral na Rimskokatoliško cerkev in ni imel množične podpore med prebivalstvom. Prehod iz enostrankarskega v tekmovalni večstrankarski sistem se je v Sloveniji udeležil postopno, brez nasilja, legalno, pogosto na pobudo in ob sodelovanju vodilnih politikov odhajajočega režima ter celo ob organizacijski in gmotni podpori “transmisijskih” organizacij režima. To velja za uvedbo tekmovalnega izbora slovenskega člana Predsedstva SFRJ, omogočeno ustanavljanje, registracijo in delovanje nekomunističnih političnih organizacij in strank v prostorih in celo s pomočjo transmisijskih organizacij režima – Socialistične zveze delovnega ljudstva, Zveze socialistične mladine in Zveze sindikatov, za sprejetje ustavnih dopolnil in za razveljavljenje delov republiške ustave.

Uspešno in nebolečo evolucijo v Sloveniji je omogočilo srečno sovpadanje široko razširjene težnje po demokratični liberalizaciji političnega sistema ter vsesplošne podpore nacionalni emancipaciji v soočenju z avtoritarnim beograjskim centralizmom. Tudi zaradi teh okoliščin odprava prejšnjega režima ni imela v Sloveniji kakovosti revolucionarnega preobrata ali vdaje režima pred razjarjenimi množicami nezadovoljnejšev. Obsežnost in hitrost evolutivnih sprememb v slovenskem političnem sistemu nista v temeljih izhajali iz razmerij moči med tedanjim režimom in opozicijo v sami Sloveniji. Prej sta odražali psihološki učinek geopolitičnega zasuka v celotni regiji in proces razpadanja SFRJ. Še posebej slednji je najmočneje zaznamoval tempo preobrazbe politične scene v Sloveniji. Več opazovalcev razlaga mirno evolucijo sistema v Sloveniji z reformistično in spravljivo držo vodstva vladajoče ZKS, z obstojem liberalne politične kulture in vplivom živahne civilne družbe. Tem okoliščinam pripisujejo ti opazovalci večji pomen

kot pa visoki nacionalni in kulturni homogenosti slovenske družbe ter najvišji življenjski ravni v tedanjem "realsocialističnem" svetu.

Proces pospešene evolucije političnega sistema je potekal vsebinsko povezano z uveljavitvijo Slovenije v mednarodni skupnosti. Najpomembnejši razsežnosti te preobrazbe – demokratizacija političnega življenja ter visoka stopnja spoštovanja človekovih pravic in političnih svoboščin – sta nedvomno večkrat pomagali mladi slovenski diplomaciji. Ta povezava med notranjo politično dinamiko in krepitvijo mednarodnega položaja Republike Slovenije je bila vidna ob vstopu in kasnejšem delovanju Slovenije v KVSE/OVSE, OZN, Svetu Evrope, ob izvolitvi naše države za nestalno članico Varnostnega sveta OZN ter pri ocenjevanju njene kandidature pred sprejemom leta 2004 v Evropsko unijo in NATO.

Politični sistem Republike Slovenije ni nastal v vakuumu, ampak je podedoval in delno ohranil vrsto prvin prejšnjega sistema Socialistične republike Slovenije. To velja za unitarno ureditev in več prvin skupščinskega (konventskega) sistema; za nekaj institucij s prejšnjimi ali samo delno spremenjenimi poimenovanji; za v veliki meri ohranjeno republiško uradništvo; za najmanj polovično podedovano politično elito, za Teritorialno obrambo, Milico (policijo) in Službo državne varnosti. Med "novimi" člani politične elite tudi na visokih položajih niso manjkali oportunistični politični spreobrnjenci - nekdanji komunistični karieristi in celo politični funkcionarji iz prejšnjega režima.

Prehod na nov sistem je vseboval tudi prvine izrazite diskontinuitete. Poleg izrecnega zavračanja nekaterih lastnosti prejšnjega sistema, komunistično obarvanih simbolov (takih kot rdeča zvezda na zastavi), poimenovanj in terminologije, velja v tem oziru omeniti naslednje: novo uradno ime države (brez besede socialistična); nova grb in zastavo; novo ustavo, ki je odpravila trizbornično zakonodajno skupščino in vpeljala enoinpolzbornični parlament; nova poimenovanja več državnih institucij in uvedbo nekaj novih institucij; delno spremenjena razmerja med poglavitnimi državnimi institucijami; večstrankarske volitve za Državni zbor s proporcionalno delitvijo mandatov med strankami v osmih volilnih enotah; tekmovalne volitve za predsednika republike, Državni svet in kasneje tudi za poslance Evropskega parlamenta; individualnega državnega poglavarja (namesto kolektivnega predsedstva), izvoljenega na splošnih volitvah z namenoma zelo šibkimi ustavnimi pooblastili; široke ustavne in zakonske možnosti za omejevanje parlamentarne vladavine z institutom referendumu; uvedbo instituta konstruktivne nezaupnice vladi v Državnem zboru; odklon od načela ločitve cerkve in države v odnosih z Rimskokatoliško cerkvijo, ki se izraža v državnem (so)financiranju več dejavnosti RKC in z vstopom katoliških duhovnikov v Slovensko vojsko itn.

Od teh sprememb je bila nedvomno najpomembnejša uvedba tekmovalnega parlamentarnega sistema z neposrednimi volitvami in nekaterimi drugimi potezami

po sicer nedosledno izpeljanem nemškem zgledu. Soglasno odločitev v ustavni komisiji glede teh sprememb si lahko razložimo delno tudi s čustvenim zavračanjem predhodnega avtoritarnega režima, ki je imel ustavno obliko polpredsedniškega sistema (dolgo pa je deloval kot predsedniški) in za katerega so bile značilne večstopenjske posredne volitve v okviru delegatskega sistema. S tem zavračanjem in z zelo verjetno izvolitvijo vodje slovenskih komunistov Milana Kučana je bila povezana protislovna ureditev položaja predsednika republike – izvoljenega na splošnih neposrednih volitvah, a z namensko izredno omejenimi pristojnostmi. Ustavodajalci so predsedniku republike celo odrekli možnost zahtevati presojo ustavnosti izglasovanih, a ustavno spornih zakonov, preden jih podpiše. Ta ureditev, pogojena s kratkovidnimi političnimi kalkulacijami veljakov tedanje večinske parlamentarne koalicije DEMOS, je dolgoročno oslabilo odpornost političnega sistema na kršitve ustave, na blokade v delovanju vlade in na druge krizne pojave, v katerih bi lahko predsednik republike odigral konstruktivno vlogo. Z zavračanjem prejšnjega sistema, idealiziranjem neposredne demokracije in z ignoriranjem realnih možnosti zlorab referendumov si lahko pojasnimo naivno in zgrešeno verovanje ustavodajalcev in zakonodajalcev, da bodo volivci vedno modro in odgovorno odločali. Od tod so nespametna ustavna in zakonska določila, ki so izredno olajšala razpis referendumov (celo na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora) in niso omejila njegove vsebine. Ta ureditev tudi ni pogojila veljavnosti referendumov s kvorumom in najnižjim odstotkom volilnih upravičencev, ki podpirajo pozitivno ali negativno odločitev. Tako so ustavo- in zakonodajalci omogočili demagoško manipuliranje s tem inštitutom. Na nekaj dosedanjih referendumih se veliko število volivcev sploh ni odločalo o vsebini zastavljenega vprašanja, temveč je izražalo svoje prepričanje ali stališče do nečesa drugega (nekaj podobnega se je zgodilo tudi l. 2005 v Franciji in na Nizozemskem). L. 2011 smo doživeli nekaj primerov uspešnega demagoškega zavajanja volivcev s strani dobro plačanih študentskih in sindikalnih politikantov. Edini namen veljakov neodgovorne opozicije iz vrst tako imenovane tranzicijske desnice je pri tem bil, da zrušijo vlado ne oziraje se na škodo, ki so jo povzročili celotni družbi. Iz istega vira so izhajale (pre)številne varovalke, ki so jih vgradili z namenom zaščiti pravice posameznikov in različnih manjšin v soočenju z izvršilno oblastjo. Tudi te varovalke so postale predmet številnih zlorab ter sredstvo za izigravanje, zavlačevanje in oviranje učinkovitega delovanja državnih organov, vključno s pravosodjem. Veliki zaostanki naših sodišč, ki spodjedajo temelje pravne države, izvirajo delno iz premajhne skrbi naših ustavodajalcev za učinkovitost političnega sistema. Nepoznavanje prakse zahodnih demokracij je tudi verjetno botrovalo določilu, ki jemlje predsedniku vlade možnost, brez soglasja večine v Državnem zboru odstaviti ministra, s katerim ne želi ali ne more več sodelovati.

Nekatere izmed drugih, sicer dobronamerno vpeljanih sprememb so kasneje negativno delovale na kakovost in učinkovitost delovanja našega političnega sistema. Prišlo je do močno pretiranega razraščanja uradništva na vseh ravneh; do

pogostih blokad nujnih reformnih prizadevanj; do pretirane drobitve države na občine in dveh desetletij močnega županskega lobija v Državnem zboru; do nižje zastopanosti žensk na izvoljenih položajih, kot je bila pred l. 1990, itn. Nov sistem je prinesel povečanje birokratske centralizacije, krčenje pravic in vloge zaposlenih v gospodarstvu, nazadovanje lokalne samouprave, zmanjšano udeležbo prebivalcev v obrambno-varstvenem sistemu, v civilni zaščiti itn. Po uvedbi tekmovalnega večstrankarskega sistema je prišlo do zelo občutnega znižanja izobrazbene ravni poslancev v Državnem zboru in posledično osiromašenja intelektualne in kulturne ravni parlamentarnih debat o najpomembnejših dilemah slovenske družbe, do padca pripravljenosti občanov in tudi mladih braniti svojo državo z orožjem v roki, do zmanjšane pripravljenosti vojaških obveznikov služiti v Slovenski vojski (dokler je veljala splošna vojaška obveznost) itn.

Brez uvedbe legalizirane tekmovalnosti ne bi zmogli zgraditi demokratičnega političnega sistema. In vendarle ne kaže mehansko enačiti (a) uvedbe večstrankarskega tekmovalnega sistema z (b) globinsko demokratično preobrazbo političnega življenja. Kakovostni premik v tekmovalni večstrankarski sistem tudi v Sloveniji ni prinesel le pozitivnih sprememb in ni odpravil vseh slabih navad in oblik avtoritarne politične prakse, nekatere izmed njih je celo okreplil. V nasprotju z optimističnimi pričakovanji je liberalizirano avtoritarno enostrankarsko vladavino zamenjala večkrat odtujena, ošabna in na javno mnenje pogosto celo manj občutljiva večstrankarska partitokracija. V primerjavi z zadnjimi leti v prejšnjem režimu tej partitokraciji ne dohaja več močno oslABLJENA civilna družba, od koder so številni nekdanji vidni predstavniki raje pobegnili na bolj plačane položaje profesionalnih politikov in visokih državnih uradnikov. Vzporedno s spremembami gospodarskega sistema, z njegovo večjo odprtostjo in izpostavljenostjo procesom globalizacije so se v političnem sistemu in v gospodarskih strukturah Slovenije, tesno povezanih z državnim uradništvom, vidno razpršile nekatere oblike nepotizma, klientelizma, korupcije in gospodarskega kriminala, ki jih je prejšnji sistem poznal le v manjši meri. Po l. 1990 se je močno okreplil občutek javnosti, da je postala korupcija vse bolj prisotna v naši družbi. Delno se da ta občutek razložiti z večjo neodvisnostjo medijev in večjo transparentnostjo političnega življenja. Toda do dejanskega razraščanja korupcije je vendarle prišlo, najbrž zaradi razkroja tradicionalnih moralnih vrednot, znatnega povečanja števila priložnosti, večje odprtosti naše družbe navzven, zaradi veliko lažjega prikrivanja nezakonito pridobljenega dohodka, oslABLJENEGA policijskega nadzora ter neizgrajenega novega sistema za nadzor, preprečevanje in kaznovanje kriminala. Eden od pomembnih spodbujevalcev politične korupcije so nedvomno tudi pri nas tekmovanje za oblast in apetiti političnih strank, ki presegajo raven javnega sofinanciranja. Ravno zato si slovenske politične stranke pogosto prizadevajo, da svoje ljudi spravijo k občinskemu, državnemu ali paradržavnemu koritu, od koder jim lahko nudijo večkrat nezakonito finančno, logistično in drugo podporo. Od orožarske afere naprej je naš sistem pokazal in še vedno kaže zelo nizko sposobnost raziskati

in sankcionirati razvpite primere grobih zlorab in korupcije, v katere so bili vpleteni ministri, drugi visoki politiki in uradniki. Boj zoper korupcijo in organizirani kriminal zelo dolgo ni bil prednostna naloga slovenskih vlad, pa čeprav sta se oba pojava okrepila po uvedbi tekmovalnega sistema. Delno je zaradi tega opaziti vse več cinizma, nezainteresiranosti volivcev ter zmanjšano zaupanje v parlament, politične stranke, profesionalne politike in na splošno v politiko.

Ena od vidnih težav slovenskega političnega sistema tiči v ne dovolj razviti demokratični kulturi ter v tem okviru kulturi strpnega javnega dialoga. Avtoritarni vzorci vedenja in manipuliranja z demokratičnimi institucijami niso izginili, marveč so se preselili v strukture političnih strank, združenj, nevladnih organizacij itn. Vpliv teh vzorcev se kaže v izigravanju tekmovalnih volilnih postopkov, v volitvah na vodilne položaje s samo enim kandidatom ali z zaprto listo kandidatov, v nesklincevanju izvoljenih organov, v zatiranju pluralnosti mnenj v vodstvenih organih, v odločanju v zaprtem krogu najbližjih sodelavcev voditelja ali enostavno v samovolji voditelja stranke itn. Pogosto najhujše kršitve demokratičnih načel se dogajajo ravno v strankah, ki se kitijo z uradnim imenom demokratska, demokratična in podobno. Dve slovenski parlamentarni, sedaj opozicijski stranki izstopata v intenzivnosti avtoritarne prakse, toda s tovrstnimi pojavi se srečujemo tudi v drugih strankah, vključno s sedaj pozicijskimi strankami. Do zdaj je bilo več poskusov omejiti politično-ideološki pluralizem v parlamentu – s preходом na večinski sistem, z dvignjenim volilnim pragom, z uvedbo “koordinacije” med vodji parlamentarnih političnih strank, z zanižanjem pravice poslancev glasovati po svoji vesti itn. V nekem smislu imamo za pročeljem naših demokratičnih institucij dejansko opravka s tekmovanjem za oblast med strankarskimi oligarhijami, ki se pogosto dogovarjajo na škodo javnega interesa.

Pri ocenjevanju izkušenj izgradnje demokratičnega političnega sistema v Sloveniji v zadnjih dveh desetletjih moramo upoštevati več tako pozitivnih kot tudi negativnih posledic sprememb. Od pomladi 1990 do jeseni 2010 so v Sloveniji uspešno izpeljali šestkrat tekmovalne parlamentarne, petkrat predsedniške, šestkrat lokalne volitve in živimo l. 2011 pod deveto vlado. Vse te volitve so potekale pošteno, brez večjih nepravilnosti in v skladu z visokimi evropskimi merili. Vse so minile brez nasilja, ponarejanja seznamov volivcev in nato izidov ter samo ob občasnih, za izide nepomembnih težavah in nepravilnostih. V tem oziru se je delovanje političnega sistema v Sloveniji zaznavno do močno razlikovalo od prakse v več balkanskih in postsovjetskih državah na prehodu. Med predvolilnimi kampanjami stranke vladajočih koalicij in nosilci javnih funkcij v Sloveniji niso vidno in v pomembnem obsegu, ki bi utegnil vplivati na izide volitev, izrabljali privilegijev, naprav, sredstev in osebja državnih institucij. V nasprotju z nekaterimi vzhodnoevropskimi državami na prehodu slovenski množični mediji, ki so v pretežni državni lasti ali pod paradržavnim vplivom, gledano v celoti niso izrazito



favorizirali vladajočih strank in uradnih osebnosti. Za del teh medijev bi veljalo celo obratno. Izjema v tem oziru sta bila RTV Slovenija in nekaj časa tudi dnevnik Delo v l. 2005–2008, ko je Janševa vlada pripeljala svoje politične pristaše na vodilne direktorske in uredniške položaje.

Splošni izidi državnozbornskih volitev so postali precej predvidljivi že nekaj tednov pred dnevi glasovanja. Izjemno je bil izid do zadnjega negotov le na parlamentarnih volitvah l. 2008, ki so se končale s tesno zmago socialnih demokratov. Precejšnja predvidljivost izidov priča o dokaj ustaljeni polarizaciji v volilnem telesu med "levico" in "desnico" ter o sorazmerno stabilni identifikaciji volivcev s poglavitnimi političnimi strankami. V skoraj dvajsetih letih se je občutno povečala kontinuiteta v sestavi poslancev Državnega zbora – s približno desetino po drugih tekmovalnih volitvah na malo manj kot polovico jeseni l. 2008. Delovanje parlamenta, razmerja med vejami oblasti in poglavitnimi nosilci najvišjih javnih funkcij so danes dosti bolj ustaljeni, če že ne bolj urejeni kot l. 1990–1991. To so vsa znamenja utrjenega političnega sistema in nepovratnosti demokratičnih sprememb. Poglavitne institucije političnega sistema so delovale zadovoljivo, tudi kadar so visoke, tudi najvišje položaje v njih zasedali nesposobni ali kako drugače neprimerni posamezniki. Politični sistem je dobro prenesel obdobja napetosti in konfliktov med predsednikom republike, predsednikom vlade, predsednikom Državnega zbora, zunanjim in obrambnim ministrom itn., ki so jih povzročila ideološka nasprotja, politične razlike, osebne ambicije in sovraštva. Sistem je preživel tudi nekaj zelo spornih razsodb Ustavnega sodišča. Zahvaljujoč pomanjkljivosti nekaterih ustavnih in zakonskih določil je Slovenija nekaj tednov spomladi 2000 imela hkrati dva predsednika vlade (enega v odstopu in drugega, imenovanega toda brez svoje vlade). Pri svojem poizkusu izsiliti spremembo volilnega sistema za Državni zbor je desničarska vlada julija 2000 skoraj pripeljala državo na rob ustavne krize. Mlada država je tudi razvila močen civilni politični nadzor nad vojsko, policijo in obveščevalnimi službami. Vse to dokazuje trdoživost demokratičnega političnega sistema Republike Slovenije.

V primerjavi z drugimi tranzicijskimi državami, še posebej v nekdanjem sovjetskem prostoru, je globoke sistemske spremembe v Sloveniji spremljalo sorazmerno manj zlorab oblasti za osebno bogatenje, manj znanih primerov in manjši obseg nezakonite prilastitve nekdanjega državnega oziroma javnega premoženja s strani oseb, tesno povezanih z režimom. V Sloveniji po l. 1990 ni bilo ne vidnega in ne izrednega nezakonitega bogatenja tenkega sloja oblastnikov in z njim povezanih novih gospodarskih mogotcev in tudi ne hudega osiromašenja nižjih družbenih slojev. Zahvaljujoč tudi temu ter ohranitvi večine socialnih podpor in pomoči je lahko slovenska družba ohranila notranje ravnovesje, brez hudih pretresov prebrodila globoke sistemske spremembe ter zdaj preboleva najnovejšo finančno in gospodarsko krizo.

Kombinacija parlamentarne vladavine, proporcionalnega sistema pri razdelitvi mandatov v Državnem zboru in sorazmerno nizek prag za vstop v to zbornico so pogoje večstrankarske koalicije v vseh devetih vladah po l. 1990 ter potrebo po sobivanju in sodelovanju prek ideoloških pregraj. Ti institucionalni parametri so omogočili obstoj številnih, tudi zelo majhnih strank, zagotovili so nadaljevanje večbarvnega političnega in ideološkega pluralizma v vseh treh vejah oblasti in v množičnih medijih. Želja večine strank predstaviti se kot zmerne sredinske formacije je spodbudila centristične težnje in precejšnje podobnosti v programih glavnih političnih strank. Slovenski volivci praviloma niso glasovali za zagovornike skrajnih stališč. To potrjuje izginotje iz Državnega zbora in s političnega zemljevida več desničarskih in levičarskih skrajnežev, radikalnih okoljevarstvenikov, feministk itn.

Delovanje demokratičnih institucij v Sloveniji je uživalo zadovoljivo podporo in sodelovanje volilnih upravičencev in večine odraslega prebivalstva. Odstotek neudeležbe na predsedniških volitvah in državnozbornskih volitvah se je gibal med 25 in 40 odstotki (delež neveljavnih glasovnic na zadnjih državnozbornskih volitvah pa je bil 3,3-odstoten). Raven zaupanja javnosti v poveljavne institucije sistema je bila v Sloveniji višja kot v številnih drugih državah na prehodu. Tako je bila izmerjena raven zaupanja državnim institucijam višja v Sloveniji kot v desetih državah centralne, vzhodne in jugovzhodne Evrope. Ta stopnja zaupanja pa je bila nekoliko nižja kot v zahodnoevropskih državah. Največje zaupanje je užival predsednik Republike, njemu so sledili Banka Slovenije, Slovenska vojska, množični mediji, policija, Ustavno sodišče, predsednik vlade, parlament, Rimskokatoliška cerkev, politične stranke itn.

Izkušnje Slovenije pri graditvi demokratičnega političnega sistema v zadnjih dveh desetletjih so bile zelo različno ocenjevane: "zrela demokracija", sistem v "križi", navidezna oziroma "virtualna" demokracija itn. Najbolj negativne ocene o slovenskem političnem sistemu so praviloma podajali desničarski politiki po svojih porazih na volitvah. Le-te so razlagali (1) z "nezrelostjo" volivcev, (2) s "kontinuiteto" (komunistične) politične elite, (3) z dejanskim medijskim monopolom "tranzicijske levice" navzlic ("navidezni") presnovi političnega sistema in (4) s "povezanostjo 'kontinuitete' z novodobnimi 'tajkuni' ". Prvi argument zanika sam temelj predstavniške demokracije ter institut splošne in enake volilne pravice. Drugi se sklicuje na sorazmerno visok odstotek nekdanjih članov ZKS med pripadniki politične elite in njihovo prisotnost na nekaterih izpostavljenih državnih položajih (predsedniki republike, obeh zbornic parlamenta in vlade). Iz tega izvajajo sklep o temeljni nespremenjenosti političnega sistema. Ta argument zanika pomen radikalno spremenjenega institucionalnega okvira, povsem drugačnega načina legitimiranja nosilcev politične moči in novih pravil političnega boja po prehodu na tekmovalni večstrankarski sistem. S tem argumentom izpodbijajo samo legitimnost odprtega tekmovalnega sistema in človekove pravice nekdanjih

članov ZKS. Prepričljivost tega argumenta hromi poleg tega več empiričnih dejstev – neistovetnost velike večine položajev, ki so jih nekoč zasedali in danes zasedajo nekdanji člani ZKS; njihova prisotnost v vseh političnih strankah (tudi v protikomunističnih) in celo v vodstvenih organih desničarskih strank (še posebej v SDS). Zoper tretji argument govori več dejstev – povsem drugačna razmerja kot v prejšnjem režimu med nosilci politike moči in vodstvu poglavitnih množičnih medijev, prisotnost na trgu desničarskih glasil ter direktorski in uredniški položaji v javnih medijih, ki so jih zasedali člani ali odkriti pristaši desničarskih strank (vključno z Radiotelevizijo Slovenije in dnevnikom Delo).

Evolucija političnega sistema RS je sodila v splošni tok liberalne demokratizacije v vzhodni Evropi. Tako kot srednjeevropske in tri baltiške republike je Slovenija sledila zgledu zahodnoevropskih parlamentarnih demokracij, še posebej ZR Nemčiji. V tem oziru se je precej razlikovala od večine ostalih držav – naslednic nekdanje SFR Jugoslavije. Tako kot v številnih ostalih nekdanjih vzhodnoevropskih "socialističnih" državah, so se tudi med njimi, v nekaterih pod vplivom izrednih okoliščin in vojn, uveljavili polpredsedniški sistemi z zdrsi v avtoritarne predsedniške sisteme. Slednje še posebej velja za večino držav naslednic nekdanje Sovjetske zveze. Parlamentarne republike med državami "na prehodu" so v zadnjih dveh desetletjih dosegle bistveno višjo stopnjo demokratizacije kot pa polpredsedniške republike. To razliko tolmači J. Wiatr s prisotnostjo dveh okoliščin: (1) še živega spomina na izkušnjo parlamentarizma v preteklosti; (2) politične kulture, obarvane s protestantizmom ali katolicizmom med večinskim prebivalstvom (in z nepravoslavljem ali Islamom).

Konservativna ameriška fundacija Freedom House je naši državi še pred leti dodelila indeks "svobodne" države (1.5). Najuglednejše zahodne institucije za proučevanje zaznane korupcije so našo državo ocenile kot eno od dveh najbolj "čistih" tranzicijskih držav (skupaj z Estonijo) ter bistveno manj obremenjeno s korupcijo kot velika večina nekdanjih socialističnih držav. Primerjalna raziskava za obdobje 1999–2008 je uvrstila Slovenijo med "utrjene demokracije" z najvišjo zbirno oceno (1.86), ki so ji sledile Estonija, Latvija, Madžarska, Češka republika in dr. V primerjavi z ostalimi državami v tej skupini so bile ocene Slovenije najbolj ugodne v takih razsežnostih kot so volilni proces, demokratična vladavina, lokalna oblast, pravosodje, prisotnost korupcije. Manj ugodne pa so bile ocene neodvisnosti naših medijev in moči civilne družbe. Razdalje med ocenami Slovenije in balkanskih držav ter še bolj ocenami večine nekdanjih sovjetskih republik so bile in ostajajo bistveno večje. Kumulativno delovanje zgoraj omenjenih negativnih pojavov ter zaznavni premik slovenskega javnega mnenja v smeri večje avtoritarnosti, kakor tudi politične manipulacije in komercializacija v množičnih medijih, so pripeljali do znižanja v oceni demokratičnosti političnega sistema Republike Slovenije, med drugim v analizi britanskega "Economista". Zbirna ocena Slovenije se je izboljševala od l. 1999 vse do l. 2005 (1.68), med in po Janševi vladi l. 2004–2008 pa se je

poslabšala. Po teh ocenah je Slovenija izgubila v korist Češke republike položaj najbolj demokratične mlade evropske demokracije.

Ob upoštevanju vseh relevantnih pokazateljev je utemeljeno označiti Slovenijo kot utrjeno demokracijo. Če pa bi ocenjevali politične sisteme z vidika njihove funkcionalnosti, in bi bil položaj naše države še manj ugoden. V veliki meri zaradi nespodbudne zakonodaje, številnih birokratskih ovir nižje kakovosti upravljanja z državnim in paradržavnim premoženjem in grabežljivosti nekaterih vidnih gospodarstvenikov je Slovenija v veliki meri izgubila zelo občutne prednosti z začetka tranzicije. Bolj počasni in predvsem ekstenzivni razvoj, preglobok zdrs in kilavo okrevanje po izbruhu finančne in gospodarske krize so v veliki meri posledice institucionalno pogojene nesposobnosti hitrejšega reagiranja našega političnega sistema na spremembe v zunanjem okolju.

Navzlic negativnim pojavom in blokadam na poti nujnih reform sodim, da so razlogi za zmerno optimistično napoved razvoja politične demokracije v Sloveniji v tretjem desetletju samostojnosti. Demokratične institucije so dobile trajno domovinsko pravico. Odsotnost množičnega ekstremizma, šibkost političnega radikalizma in zadovoljivo delujoči sistem parlamentarnih in drugih institucij omogočajo mirno reševanje konfliktov in graditev družbenega soglasja glede temeljnih dilem slovenske družbe. Visoka nacionalna in kulturna homogenost ob obvladljivih socialnih razlikah in ob pomembnih prvinah socialne države ustvarjajo objektivne notranje pogoje za zadovoljivo socialno in politično stanovitnost sistema. Urejeni odnosi s sosednimi državami, bistveno izboljšanje geopolitičnega položaja Slovenije s članstvom v Svetu Evrope, Evropski uniji in NATO pa zagotavljajo dobre zunanje pogoje za njegov nadaljnji razvoj.

Demokratični politični sistem je nikoli zaključena zadeva, saj se stalno pojavljajo novi izzivi in zahteve s strani zapostavljenih iskalcev mesta pod političnim soncem. Tudi sicer je potrebno redno normativno in institucionalno dograjevanje in prilagajanje sistema. V tem oziru obstojijo tudi pri nas kar precejšnje praznine in v naglici nezadovoljivo rešena vprašanja. Premagovanje sedanjih finančnih in gospodarskih težav ter temeljito zmanjšanje nezaposlenosti bi nedvomno blagodejno delovali na družbeno klimo. Predvsem pa je nujno odstraniti nepotrebne notranje institucionalne zapore, dvigniti stopnjo soglasja o temeljnih nacionalnih interesih in izboljšati učinkovitost političnega sistema Republike Slovenije. Šele tedaj se bo delež zadovoljnih s stanjem naše demokracije dvignil v javnomnenjskih raziskavah Politbarometra nad sedanjih poraznih 14 odstotkov izprašanih (Politbarometer, maj 2011).

## Bibliografija

- Bluden, M. in Burke, P. (ur.) (2001): *Democratic Reconstruction in the Balkans*. London: Centre for the Study of Democracy.
- Freedom House. (2008): Nations in Transit 2008: *Democratization from Central Europe to Eurasia*. Washington D. C.: Freedom House, Inc.
- Kurdija, S. (2011): *Politbarometer maj 2011*. Ljubljana: FDV-IDV.
- Toš, N. in Müller, K. H. (ur.) (2010): *Primerjalno družboslovje: metodološki in vsebinski vidiki*. Ljubljana: FDV.
- Wiatr, J. J. (2008): Democratizations in Central Europe: Comparative Perspectives. V: Ciprut V. J. (ur.): *Democratizations: Comparisons, Confrontations, and Contrasts*. Cambridge: MIT Press.



## RAZVOJ SLOVENSKEGA PARLAMENTARIZMA V ZADNJIH DVAJSETIH LETIH – STALNOST IN SPREMEMBE

izr. prof. dr. Drago Zajc

[drago.zajc@fdv.uni-lj.si](mailto:drago.zajc@fdv.uni-lj.si)

Dr. Drago Zajc je izredni profesor in koordinator podiplomskega/doktorskega študija na Katedri za analizo politik in javno upravo Oddelka za politologijo Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani. Je član številnih mednarodnih profesionalnih politoloških asociacij in več uredniških odborov politoloških znanstvenih revij. Bil je dolgoletni predsednik Slovenskega politološkega društva. Kot sodelavec Centra za politološke raziskave FDV in specialist za parlamentarne študije je objavil več monografij in številne znanstvene članke s področja razvoja moderne parlamentarne demokracije, oblikovanja strankarskih koalicij in vlad ter vloge nacionalnih parlamentov v Evropski uniji.

### **Povzetek**

*Vprašanje, kako in zakaj se institucije vzpostavljajo in razvijajo ter institucionalizirajo ali pa stagnirajo in postanejo marginalne, je pomembno za raziskovanje parlamentov. Številne parlamentarne institucije so po 2. svetovni vojni doživljale počasen in postopen razvoj, medtem ko so druge doživele globoke in nenadne spremembe tako svojega položaja v političnem sistemu kot institucionalne izgrajenosti oz. organizacije dela. Spremembe institucionalne izgrajenosti praviloma zahtevajo tudi spremembo obnašanja poslancev. Razlikovati moramo med parlamenti, ki delujejo v stabilnem političnem okolju, in parlamenti, ki so bili na novo vzpostavljeni v novih demokratičnih državah. Slovenski parlament – Državni zbor – je primer novega parlamenta, ki je doživel številne spremembe, deloma pod pritiskom zunanjega okolja (EU). Vendar “kulturalna sposobnost” zaostaja za “institucionalno sposobnostjo” zlasti zaradi konfliktnega razmerja med koalicijo in opozicijo.*

**Temeljni pojmi:** parlament, institucionalizacija, poslanci, poslanske skupine, parlamentarno obnašanje, opozicija, koalicija, konflikti, tekmovanje, sodelovanje

### **Abstract**

*Question of how and why institutions evolve and institutionalize or become stagnant and marginal is important for the study of parliaments. A number of parliamentary institutions have after the second World War experienced slow and gradual modifications or fundamental changes. Changes of institutional design almost regularly demand also changes of behavior of the MPs, if an increase of legislative capacity or quality of legislative output has to be achieved. Different types of parliaments have experienced different changes. Slovenian parliament – Državni zbor – is an*

*example of a new parliament which has experienced dramatic change of its constitutional position and undergone a process of extensive institutionalization, partially under pressure of the political surrounding (EU), while the cultural adaptation has been lagging behind because of highly conflictual relationship between coalition and opposition.*

**Keywords:** *parliaments, institutionalization, deputies, parliamentary party groups, parliamentary behaviour, opposition, cooperation, relations*



## 1. UVOD

Vprašanja stalnosti ali stabilnosti (*continuity*) in sprememb (*changes*) so osrednja vprašanja, ki si jih zastavljajo raziskovalci v zvezi z vsako institucijo ali organizacijo. Vprašanje, kako in na kakšen način se institucije spreminjajo in razvijajo v času oz. prilagajajo okolju ali stagnirajo in postajajo marginalne, je tudi najpomembnejše vprašanje pri proučevanju parlamentov (Judge, 1983: 3; Longley, 1996: 309). Metodološki pristop, ki se ponuja raziskovalcu razvoja parlamentarnih institucij, izhaja iz predpostavke, da parlamentarne institucije doživljajo raznovrstne spremembe in se spreminjajo v skladu z zahtevami okolja in časa, s tem pa se povečuje tudi njihova sposobnost, da vplivajo in spreminjajo okolje samo (Polsby, 1968: 146; Judge, 1983: 3). Pri tem naj bi šlo tudi za določeno odgovornost parlamentarnih institucij, da sprejemajo nujno potrebne odločitve. Pristop upošteva tudi institucionalni konservatizem, ki nasprotuje spremembam ali jih zgolj implicitno zavira. Spremembe je mogoče razlikovati glede na njihov značaj – ali gre za formalne oz. institucionalne, kot so organizacijske in postopkovne, formalne spremembe vlog posameznih udeležencev itd. ali pa gre za dejanske spremembe v obnašanju notranjih dejavnikov oz. udeležencev v procesu parlamentarnega odločanja, zlasti poslancev. Končno se spremembe razlikujejo glede na njihov izvor – lahko so spodbujene od znotraj ali prihajajo od zunaj – iz nacionalnega ali nadnacionalnega okolja. Prav tako se razlikujejo različne vrste pobudnikov sprememb, ali so to civilno-družbeni oz. politični dejavniki na nacionalni ravni (organizacije civilne družbe, skupine pritiska, različni mnenjski voditelji, javno mnenje, sindikati, politične stranke, vlada) ali pa na nadnacionalni ravni (nadmacionalne organizacije). Pri tem upošteva, da posamezni politični dejavniki zagovarjajo spremembe (reforme) ali pa jim nasprotujejo takrat, ko je to v njihovem posebnem interesu.

Različne vrste parlamentov so nedvomno doživele različne spremembe – Longley ugotavlja razliko med dobro vzpostavljenimi (established) parlamenti, ki delujejo v stabilnem političnem okolju držav z daljšo parlamentarno tradicijo, in parlamenti, ki so bili ponovno ali na novo vzpostavljeni v državah, ki so prešle v demokracijo v okviru zadnjega vala družbene modernizacije in demokratizacije (Longley, 1996: 311). Za razliko od starejših parlamentov, v katerih so se spremembe dogajale zelo počasi, so novi parlamenti v zelo kratkem času 20. let opravili zelo zahteven proces institucionalizacije ki je pomembno povečal njihovo institucionalno sposobnost, vendar pa ni nujno vplival na dejansko obnašanje udeležencev, zlasti poslancev. Zaradi hitrosti sprememb v celotnem družbenem okolju je njihovo obnašanje ohranjalo značilnosti konfliktnega obnašanja kot odraz nerazvite politične in parlamentarne kulture. Glede na to, da je slovenski parlament (Državni zbor) eden od novih parlamentov vzhodne srednje Evrope bomo skušali ugotovljati, kakšne institucionalne in vedenjske spremembe je doživel v tem obdobju, katere so bile najpomembnejše in ali gre za medsebojno povezanost enih in drugih.

## 2. INSTITUCIONALNE SPREMEMBE

Institucionalni razvoj ugotavljajo raziskovalci sodobnih parlamentov na podlagi sprememb v notranji organiziranosti, zlasti oblikovanosti delovnih teles in v samem postopku obravnave in odločanja o zakonodajnih aktih ter drugih zadevah, ki so v pristojnosti parlamenta, na podlagi sprememb v organiziranosti in obsegu strokovnih služb, načinu vodenja parlamenta, načinu porazdelitve moči (pravic in dolžnosti) posameznih udeležencev itd. Državni zbor je bil v procesu tranzicije in demokratizacije z novo slovensko ustavo, ki jo je sprejela prva demokratično izvoljena slovenska skupščina l. 1991, opredeljen kot predstavništvo političnih interesov. Glede na to, da je ob njem vzpostavljen tudi Državni svet kot predstavništvo posebnih lokalnih in funkcionalnih interesov, ki pa nima posebnih pristojnosti v zakonodajnem postopku (razen možnosti veta in zahteve po razpisu referendumu), je ta sistem označen kot nepopolni dvodomni sistem. V primerjavi z drugimi parlamenti je število njegovih poslancev manjše (90), kar povzroča posebne težave pri opravljanju vseh njegovih funkcij (Grad, 2000: 176; Zajc, 2004: 103). Kot nov parlament brez izkušenj je moral skozi zahteven proces institucionalne adaptacije, kot njen začetek pa lahko štejemo sprejem začasnega poslovnika konec l. 1992.<sup>1</sup> Spomladi 1993 pa je sprejel svoj prvi poslovnik, ki je omogočil moderno delitev dela med delovna telesa in plenum ter določil zakonodajni postopek v treh branjih.<sup>2</sup> Vendar je poslovnik ohranil nekatere značilnosti prejšnjega postopka Skupščine SRS ter kmalu postal ozko grlo v procesu političnega in zakonodajnega odločanja. Ponavljanje nekaterih opravil v postopku, večkratno vključevanje delovnih teles itd. so oteževali tako sprejemanje nove modernejše zakonodaje kot tudi sprejemanje t. i. "evropskih zakonov" po začetku vključevanja Slovenije v EU.

Te težave je opazila tudi Evropska komisija, ki je l. 1998 v svojem rednem poročilu o napredku Slovenije pri vključevanju Slovenije v EU ugotavljala, da je zakonodajni postopek prepočasen. V svojem četrtem poročilu l. 2001 omenja priprave na novi poslovnik, ki naj bi pospešil zakonodajni postopek in povečal vlogo parlamentarnih odborov.<sup>3</sup>

Nov pomemben korak v smeri institucionalne adaptacije je bil zaradi negativnih izkušenj in po proučitvi delovanja evropskih parlamentov storjen v oktobru 2001, ko je bil po hitrem postopku vložen nov predlog poslovnika. Predlog, ki

1 Poslovnik je med drugim določil, da se v Državnem zboru v 15. dneh po njegovem konstituiranju ustanovijo poslanske skupine kot oblika povezovanja poslancev (UL RS, št. 62/1992).

2 UL RS št. 40/93 z dne 17. julija 1993.

3 Redno poročilo Evropske komisije za l. 2001, Poročevalec Državnega zbora, št. 99/2001 (str. 18).

je predvidel nekatere rešitve, ki so v skladu s parlamentarnim sistemom (odprava možnosti vračanja predloga vladi kot predlagateljici v dopolnitev), je bil po polemični razpravi ob nasprotovanju opozicije, češ da gre za udarec demokraciji, sprejet s potrebno dvotretjinsko večino 2. aprila 2002 (od prisotnih 81 poslancev je zanj glasovalo 57 poslancev, 24 pa proti).<sup>4</sup> Novi poslovnik je prinesel nekaj pomembnih sprememb, ki so prispevale k racionalizaciji in ekonomičnosti zakonodajnega postopka ter izboljšal delitev dela med delovna telesa in plenum. Med drugim je okreplil vodenje Državnega zbora in povsem spremenil vlogo Kolegija predsednika, ki se je iz posvetovalnega organa spremenil v organ, ki sprejema nekatere organizacijske in postopkovne odločitve, vsak vodja poslanske skupine pa ima v njem toliko glasov, kolikor poslancev ima skupina (kolegij odloča o času trajanja zasedanj in obravnavanju posameznih točk, času trajanja razprav posameznih poslancev in poslank, pa tudi o tem, koliko mest pripada v poslanski skupini v delovnih telesih in katera skupina je upravičena do vodilnih mest v delovnih telesih). Poslovnik je ohranil načelo postopnosti obravnav (Grad, 2009: 206), vendar po zgledu nekaterih parlamentov (zlasti nemškega Bundestaga) prva obravnava predloga zakona ni obvezna in se opravi le na zahtevo najmanj desetih poslancev. Druga obravnava se opravi v dveh korakih – v prvem se opravi obravnava v matičnem delovnem telesu, ki razpravlja, sprejema amandmaje, ki jih vložijo poslanci, poslanske skupine, zainteresirano delovno telo ali vlada, kadar ni predlagateljica zakona in glasuje o posameznih členih, v drugem pa se na podlagi poročila delovnega telesa opravi na seji Državnega zbora (čl. 125.). Na seji Državnega zbora poslanci razpravljajo in glasujejo o členih, na katere so bili dani amandmaji, amandmaje pa sedaj lahko vloži najmanj deset poslancev, poslanska skupina ali vlada, kadar ni predlagateljica. Tretja obravnava se lahko opravi na naslednji seji, v kolikor pa so bili v drugi obravnavi vloženi amandmaji k manj kot desetini členov, pa se opravi kar na isti seji (Igličar, 2004: 229). V tej obravnavi lahko vložijo amandmaje predlagatelj, poslanska skupina ali vlada, kadar ni predlagateljica le na člene, h katerim so bili vloženi amandmaji (čl. 140). Poslovnik urejuje tudi skrajšani in nujni postopek. Na ta način se je čas obravnave zakonov v Državnem zboru močno skrajšal, s čemer so bili doseženi veliki časovni prihranki, poslanci pa so bili razbremenjeni. Olajšano je bilo tudi načrtovanje dela.

Novi poslovnik je bolje in jasneje opredelil vloge in odgovornost posameznih udeležencev v zakonodajnem postopku s tem, da je bolje opredelil pravice in dolžnosti posameznih poslancev. Jasneje so določene tudi funkcije poslanskih skupin in naloge ter način dela delovnih teles. Poslanec ima pravico sodelovati pri sprejemanju vseh odločitev (razpravljati, predlagati zakon, vlagati amandmaje ...), skupaj z določenim številom poslancev pa ima pravico predlagati ali zahtevati druge od-

4 UL RS, št. 35/02.

ločitve Državnega zbora (skupaj s še devetimi poslanci lahko sproži interpelacijo o delu posameznega ministra ali vlade ali vloži predlog za izvolitev novega predsednika vlade). Skupaj s še devetnajstimi poslanci lahko predlaga začetek postopka za spremembo ustave, skupaj s še devetindvajsetimi poslanci pa lahko zahteva razpis zakonodajnega ali ustavnorevizijskega referendumu. Skupaj z drugimi poslanci lahko ustanovi poslansko skupino. Veliko večjo odgovornost so poleg poslanskih skupin dobila delovna telesa, ki tako kot v drugih modernih parlamentih prevzemajo večji del zakonodajnega in drugega bremena s skupnih zasedanj Državnega zbora in omogočajo osredotočanje na konkretne zadeve. Delovna telesa so z novim poslovníkom dobila potrebno avtonomnost in postala mesta, kjer lahko poslanci najboljše delajo, hkrati pa so okolja, kjer se lahko uveljavlja ekspertnost. V njih naj bi potekala medstrankarska pogajanja o konkretnih rešitvah v predlogih zakonov in drugih odločitvah in se iskal kompromis med različnimi pogledi. Tako lahko delovna telesa služijo kot posebni laboratoriji za reševanje konfliktov, ki se bodisi prenašajo v Državni zbor iz civilne družbe, ali pa se pojavljajo v razmerjih med strankami. Občasno lahko prihaja v njih do predstavitev mnenj raznih dejavnikov civilne družbe ali pa omogoča glas stroke, kar prispeva h kvaliteti zakonodaje (Zajc, 2009: 76). Tako kot v drugih parlamentih z daljšo tradicijo naj bi tudi delovna telesa Državnega zbora povečala njegovo sposobnost odzivati se na spremembe v domačem in širšem mednarodnem okolju, prispevala h kvalitetnejši zakonodaji in zagotavljala kontinuiteto zakonodajnega izgrajevanja oz. oblikovanja politik. Pogoj za to naj bi bil, da se zagotovi večja kontinuiteta članstva in da se člani delovnih teles ne bi obnašali predvsem kot člani svojih strank, ampak bi se čim bolj identificirali s področjem oblikovanja politik, ki ga pokriva delovno telo. Prav tako naj ne bi bili v prevelikem številu delovnih teles, saj to onemogoča potrebno koncentracijo. Vendar so poslanci zaradi širine poslovníških določb, ki niso upoštevala števila poslancev, v povprečju v več kot treh delovnih telesih.

Institucionalna adaptacija Državnega zbora novim razmeram se je nadaljevala, ko je Državni zbor v marcu l. 2003 sprejel novi 3.a člen k slovenski ustavi, s katerim je prenesel izvrševanje dela suverenosti na nadnacionalne organizacije, hkrati pa je zavezal vlado, da tekoče obvešča Državni zbor o pripravi vseh odločitev v teh organizacijah, ta pa lahko oblikuje stališča Slovenije do vseh zadev, ki bi sicer bile v pristojnosti Slovenije. Skladno s tem dopolnilom je Državni zbor v marcu 2004 sprejel poseben zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado RS, ki omogoča Državnemu zboru, da preko vlade sodeluje v procesu odločanja na ravni EU. Pri tem je bila (po zgledu nekaterih skandinavskih držav) izpostavljena vloga posebnega Odbora za zadeve EU in njegove posebne pristojnosti v razmerju do drugih matičnih delovnih teles. Prilagoditev Državnega zbora novi vlogi je bila storjena s spremembo Poslovníka v maju 2004 (členi 154a–154m), s katero je bilo obravnavanje zadev EU v slovenskem Državnem zboru kot parlamentu države članice EU ustrezno urejeno, deloma po vzoru za skandinavske parlamente (Zajc,

2009: 84).<sup>5</sup> Razmerje med Državnim zborom in vlado je postalo bolj zahtevno in dinamično, v smislu stalnega sodelovanja med Državnim zborom in vlado v zadevah EU. Na ta način je Državnemu zboru kot nacionalnemu parlamentu države članice EU omogočeno boljše in kontinuirano povezovanje domačih politik z evropskimi oz. evropskih z nacionalnimi.

Novi poslovnik, ki je bil dopolnjen še l. 2007<sup>6</sup> in 2010<sup>7</sup>, je s smotrnejšo organizacijo dela in povečanjem odgovornosti delovnih teles, pa tudi racionalizacijo samega zakonodajnega postopka in boljšo opredelitvijo vlog posameznih udeležencev v zakonodajnem odločanju bistveno povečal institucionalno sposobnost Državnega zbora, omogočil večjo učinkovitost in transparentnost njegovega delovanja. Pospešil je postopke odločanja in povečal predvidljivost ter legitimnost odločitev. Vplival je tudi na povečevanje odgovornosti Vlade RS kot predlagateljice večine zakonov in prispeval k večji odgovornosti državljanom. Poslovnik hkrati predpostavlja večje znanje parlamentarne elite, večjo pripravljenost sodelovanja poslancev pri sprejemanju zakonodaje, kakor tudi večjo sposobnost premagovati konflikte in sprejemati racionalne kompromise, pa tudi večjo motiviranost poslancev, da se aktivno vključijo v oblikovanje evropskih politik. Predpostavlja torej določene spremembe v obnašanju poslancev in drugih udeležencev v parlamentarnih postopkih.

K povečanju institucionalne sposobnosti Državnega zbora so seveda veliko pripemale strokovno-svetovalne, administrativne in tehnične službe, ki skrbijo za njegovo učinkovito in kontinuirano delovanje (Zakonodajno-pravna služba, Sektor za izvajanje dejavnosti Državnega zbora, Raziskovalno-dokumentacijski sektor itd). Njihova naloga je pomagati pri načrtovanju dela Državnega zbora, nuditi strokovno pomoč pri pripravi odločitev in oblikovanju politik na posameznih področjih, omogočati Državnemu zboru nadzor nad vlado. S tem prispevajo k

5 UL RS, št. 60/04.

6 V juliju 2007 je Državni zbor s spremembami in dopolnitvami Poslovnika omogočil vlaganje dokumentov v zakonodajnem postopku v elektronski obliki in elektronski podpis, jasneje določil postopek obravnave predlogov aktov v enofaznem postopku ter uredil zaključek postopkov ob koncu mandata. Določeno je bilo tudi razmerje med koalicijo in opozicijo v nadzornih delovnih telesih ter vrstni red postavljanja poslanskih vprašanj (UL RS, št. 92/07).

7 V decembru 2010 je Državni zbor spremenil in dopolnil Poslovnik v delu, ki se nanaša na področje EU zadev. V členih 154f in 154g, 154h, 154i in 154k je dopolnil in preciziral določbe, ki se nanašajo na obravnavanje predloga stališč RS, predloga deklaracije o političnih usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU in predloga sprememb pogodb. V členu 154m pa je dopolnil in preciziral nadzor nad upoštevanjem načela subsidiarnosti.

V novem 154 n členu je dodatno določil postopek tožbe zaradi kršitve načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom institucij EU pred Sodiščem EU. V nadaljnjih štirih členih (154o–154s) pa določa postopek v zvezi s pobudo Evropskega sveta (UL RS, št. 105/10).

povečevanju institucionalnega znanja in razvoju parlamentarne kulture, k oblikovanju določene rutine obnašanja in dopolnjevanju postopkovnih standardov (Zajc, 2009: 100). Tovrstne parlamentarne službe so posebej pomembne v novih demokratičnih parlamentih, saj krepijo odpornost parlamenta na različne zunanje pritiske, zlasti pritiske po hitrem zakonodajnem urejanju in stabilnost njegovega delovanja. Hkrati povečujejo njegovo učinkovitost – zagotavljajo racionalnost in predvidljivost postopkov ter kvaliteto končnih rezultatov zakonodajnega in drugih postopkov (Laundy, 1989: 25). Znotraj služb je najpomembnejša organizacijska enota Sektor za izvajanje dejavnosti Državnega zbora, ki skrbi za pripravo gradiv za odločanje in za skladnost poteka sej z zahtevami poslovnika ter za izvajanje mednarodne dejavnosti Državnega zbora (medtem ko Zakonodajno-pravna služba v procesu sprejemanja slovenske zakonodaje daje pravna mnenja o skladnosti vloženih predlogov s pravnim sistemom in ustavo). Njihovo delo prispeva h kakovosti sprejete zakonodaje, ki se lažje uresničuje v praksi (Igličar, 2004: 89). Posebno pomemben je tudi Raziskovalno-dokumentacijski sektor, ki zagotavlja raznovrstne politično nepristranske informacije in podatke za poslance ter izvaja raziskovalne naloge z raznih področij, ki se nanašajo na delovanje Državnega zbora. Tu se izvaja za vsak nacionalni parlament izredno pomembna dokumentacijska in knjižnična dejavnost, ki pomembno prispeva k povečevanju institucionalnega in drugega znanja.

### 3. SPREMEMBE V OBNAŠANJU

V toku razvoja predstavniške institucije se nujno spreminja tudi obnašanje posameznih udeležencev, zlasti poslancev in poslanskih skupin. Gre za spremembe vedenjskih norm, ki jih v medsebojnih interakcijah uporabljajo vse osebe ali skupine oseb, ki zasedajo mesta v zakonodajnem telesu (Wahlke in dr., 1962: 117). Vedenjske norme je mogoče povezati z različnimi vlogami v zakonodajnem in drugih postopkih, ki jih določajo institucionalno okolje in kulturno pogojena pričakovanja (Stroem, 1999: 318). Institucionalno okolje sicer določa formalne vloge posameznih udeležencev v zakonodajnem in drugih postopkih tako, da opredeljuje njihove pravice in dolžnosti, vključno z odgovornostjo. Določa jih s pravili, zapisanimi v poslovnikih parlamentov, ob katerih obstajajo tudi nezapisana, kot so precedenčni primeri, ustaljeni običaji in določene rutine (Zajc, 2009: 21). V parlamentarni praksi je zelo pomembno, ali so se parlamentarna pravila obnašanja poslancev v zadostni meri ponotranjila oz. so postala običajen način ravnanja in nastopanja poslancev, tako posameznikov kot poslanskih skupin, opozicije in koalicije. Dejansko obnašanje poslancev in drugih udeležencev v zakonodajnih in drugih postopkih pa je vedno odvisno tudi od politične in parlamentarne kulture, to je od vrednot okolja ali skupine, ki ji pripada poslanec, in njegovih osebnih preferenc. V tem smislu se vedenjske norme do določene mere ujemajo z etiko

obnašanja poslancev, ki je nekaterih parlamentih zapisana v posebnih etičnih kodeksih. Vendar gre tudi za velike razlike, saj etične norme ne morejo predpisati, katere cilje naj zasleduje posamezna skupina poslancev in na kakšen način. Udeleženci poslanske razprave imajo lahko tudi različne poglede na etičnost poslanskega ravnanja in obnašanja.

Pravila, ki določajo vlogo oz. obnašanje posameznih udeležencev v zakonodajnem in drugih postopkih, npr. poslanca, ki se hoče uveljaviti v političnem oz. parlamentarnem okolju, so običajno zelo omejujoča – v številnih parlamentih ima poslanec (*back-bencher*) zelo majhne možnosti samostojnega nastopanja. V kolikor posameznik prestopa meje pričakovanega obnašanja, lahko pride do njegove izključitve iz skupine, poleg tega ga stranka na prihodnjih volitvah gotovo ne bo več uvrstila na kandidatno listo. Pravila prav tako določajo vlogo in način delovanja poslanskih skupin, v katere se združujejo poslanci in v katerih se sprejemajo stališča ter določajo obveznosti članov. Obnašanje poslanske skupine običajno usmerja vodstvo politične stranke v skladu z njenimi dolgoročnimi interesi, ki tudi določa, kakšna konkretna stališča zavzema v pomembnejših zadevah. Poslanske skupine, ki imajo podobne cilje, običajno sodelujejo in oblikujejo večinske (vladne) koalicije, katerih interes je, da imajo v parlamentu trdno podporo, medtem ko stranke opozicije sestavljajo parlamentarno manjšino. Tako kot je vloga koalicije, da uresničuje svoj program, išče najboljše odgovore na pereča vprašanja in oblikuje konsistentne politike, je vloga opozicije, da izvaja funkcijo kritike in kontrole vlade, pa tudi vnašanja alternativnih predlogov in zastopanja marginaliziranih interesov (Bibič, 1993: 67). Opozicija si v skladu s svojo vlogo prizadeva, da se kontrola vlade nad koalicijsko večino v parlamentu zmanjša ali omeji, oz. da pridobiva vpliv in končno pridobi večino ter zamenja vlado. V skladu s svojo vlogo in svojimi legitimnimi funkcijami bo izkoristila vsako priložnost, da se koalicijski poslanci oz. posamezne koalicijske poslanske skupine v posameznih primerih ali glasovanjih (o predlogih za izvolitev na funkcijo, zakonskih predlogih, predlogih za spremembo ustave, interpelacijah, zaupnicah, konstruktivnih nezaupnicah, ustavnih obtožbah in zahtevah po zakonodajnem referendumu) pridružijo opoziciji in povečajo njen potencial.

Novi in "stari" parlamenti se glede na vloge in obnašanje poslancev, njihovih posameznih skupin ali koalicije in opozicije precej razlikujejo prav z ozirom na stopnjo ponotranjenja (interiorizacije) pravil obnašanja. Prav tako se razlikujejo glede na vrednote, ki so sestavni del politične kulture okolja. V parlamentih z daljšo neprekinjeno tradicijo delovanja je od poslancev pričakovati sprejemanje različnosti (nasprotnih argumentov), spoštovanje drugih in pripravljenost na sodelovanje, zlasti v primerih, kjer je možno doseči skupne koristi. Od koalicije je npr. mogoče pričakovati, da bo v pripravi svojih predlogov upoštevala mnenja opozicije in jo celo vključevala v pomembnejše zakonodajne in druge projekte ter gradila kooperativni odnos. Na drugi strani naj bi opozicija pri uveljavljanju

svoje vloge (funkcije) ravnala odgovorno in racionalno in se pri uporabi sredstev nadzora razumno (samo)omejevala, kar je nujno tudi zaradi normalnega delovanja parlamentarnega sistema. Izogibala naj bi se pretirani uporabi ali zlorabi sredstev, ki otežuje delovanje tega sistema (Grad, 2011: 27). Med obema naj bi se, kljub tekmovanju, razvijal odnos medsebojnega upoštevanja ali celo občasnega sodelovanja.

Na obnašanje poslancev, koalicije in opozicije ter njuno medsebojno razmerje, zlasti v novih demokratičnih državah, vpliva več zelo kompleksnih dejavnikov, med katerimi sta na prvem mestu nedemokratična tradicija in podedovana avtoritarna politična kultura, ki težko priznava različnost ali nasprotovanje in ni naklonjena kritični opozicijski drži.<sup>8</sup> Razmerje med koalicijo in opozicijo je lahko odvisno od ideoloških cepitev in zrelosti novih strank, še posebej od pripravljenosti in sposobnosti posameznih političnih elit razreševati konflikte v zvezi z sedanjim in prihodnjim razvojem. Pri tem je pomembna tudi stopnja uresničenih družbenih in političnih sprememb v procesu tranzicije in konsolidacije demokracije ter vpliv zunanjih okoliščin. Ti dejavniki pojasnjujejo tudi razmerje med političnimi strankami oz. med koalicijo in opozicijo v Sloveniji od volitev l. 1990 dalje.

Številne opravljene študije sodobnih novih (post-socialističnih) parlamentov v vzhodni srednji Evropi in tudi raziskave delovanja Državnega zbora kažejo, da se parlamentarne stranke obnašajo tekmovalno ob pomanjkanju zaupanja in tolerance, odnos med koalicijo in opozicijo pa je bolj ali manj nasprotujoč.<sup>9</sup> Nekatere skušajo tudi delegitimirati druge stranke z opozarjanjem na njihovo domnevno preteklost ali posebne povezave, svojo moč uporabljajo za oviranje političnih konkurentov (Agh: 1994: 77). V parlamentarnih razpravah prihaja do personalizacije konfliktov (Olson 1997: 417), objektivno razpravo pa omejuje nastopanje posameznikov, ki prihajajo v Državni zbor brez posebnih prejšnjih političnih izkušenj in se težko privajajo parlamentarnemu okolju. Predstavniki različnih poslanskih skupin se težko pogajajo ali usklajujejo stališča. Koalicija običajno zavrača tudi dobronamerna dopolnila opozicije, prevladuje nasprotujoče glasovanje in preglasovanje pri sprejemanju zakonodaje, ki se pogosto prehitro in premalo domišljeno spreminja, kar ima še druge posledice. Določbe zakonov so posledično pogosto nejasne, zaradi česar se jih težko uresničuje, posledica je tudi neupoštevanje takih

8 V zvezi z zgodovinskimi dejavniki nekateri avtorji posebej opozarjajo, da je na področju srednje Evrope prišlo do sprejemanja političnega pluralizma šele po tektonskih političnih spremembah konec 80-tih let in posledično do priznanja opozicije, ki je bila prej obsojena kot destrukcija, nasilje ali stihija. Glej npr. Bibič, A. (1993): Racionalnost opozicije, v: (D. Zajc, ur.): Slovenski parlament v procesu politične modernizacije (str. 72).

9 Glej npr. raziskavo "Razreševanje konfliktov v Državnem zboru RS", opravljeno v letih 2010–2011.



zakonov v praksi. Na drugi strani opozicija težko sprejema glasovalne poraze in se večkrat poslužuje obstrukcije, ki so v drugih parlamentih redkost. V mandatu 2000–2004 je bilo npr. kar 111 obstrukcij, v mandatu 2004–2008 pa 106. V letih od 2008–2010 je bilo 18 obstrukcij.<sup>10</sup>

Prav tako se ne omejuje pri uporabi sredstev nadzora nad vlado oz. izvršilno oblastjo, kot so interpelacije in ustavne obtožbe. Od l. 1992 do 2010 je bilo v Državnem zboru 25 interpelacij, v tem mandatu pa so bile vložene 4 (3 so bile neuspešne, v enem primeru je minister odstopil pred glasovanjem). Ustavnih obtožb je bilo doslej 4 – 3 proti predsedniku vlade dr. J. Drnovšku in 1 proti predsedniku države dr. D. Turku. Poseben primer pa so zahteve po zakonodajnem referendumu. Od sprejema nove ustave je bilo v Sloveniji okoli 100 referendumskih pobud, vseh referendumov pa je Državni zbor do konca 2010 razpisal 14, od tega 11 zakonodajnih. Med njimi sta bila predhodna referenduma o predlogu zakona o volitvah v Državni zbor (1996) in financiranju izgradnje TET 3 (1999). Naknadni pa o noveli zakona o zdravljenju neplodnosti in oploditvi z biomedicinsko pomočjo (2001), o t. i. "tehničnem zakonu" o izbrisanih (2004), o zakonu o RTV Slovenija – 1 (2005), o zakonu o ratifikaciji Arbitražnega sporazuma med Vlado RS in Vlado RH (2010) in o zakonu o RTV Slovenija – 2 (2010). Poleg teh je bil 1 referendum posvetovalni (o ustanovitvi pokrajin v Sloveniji) in 2 o mednarodnih povezavah (pristop Slovenije k EU in NATO). Od zakonodajnih jih je bilo 7 razpisanih na zahtevo najmanj tretjine (predvsem opozicijskih) poslancev, 3 so bili razpisani na zahtevo 40 tisoč volivcev (o preoblikovanju slovenskih železnic, o vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje in o nedeljskem delu trgovin), 1 pa na zahtevo Državnega sveta – o noveli zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (Grad, 2011: 63). V prvi polovici leta 2011 pa je Državni zbor razpisal še 4 naknadne zakonodajne referendume – na zahtevo več kot 40 tisoč volivcev je razpisal najprej referendum o zakonu o malem delu (referendum, na katerem je bil zakon zavržen, je bil 10. aprila 2011). Na podlagi zadostnega števila podpisov je razpisal tudi referendum o zakonu o pokojninskem in invalidskem zakonu, medtem ko je referendum o zakonu o arhivskem gradivu in o zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanju na črno razpisal na zahtevo 31 poslancev. Vsi trije referendumi, na katerih so zakoni zavrženi z visoko večino, so bili 5. junija 2011.

Večina referendumskih vprašanj ni zadevala večine državljanov. Z izjemo referenduma o vstopu Slovenije v EU in NATO ter arbitražnem sporazumu in o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ki je bil vezan na volitve predsednika) ni bila presežena niti 40-odstotna udeležba. Najvišja je bila udeležba na referendumih l. 2011 o pokojninski reformi, delu na črno in dostopu do arhivov (40,2 %) ter l. 1996 o volilnem sistemu (37,5 %), najnižja pa na referendumu o zakonu o RTV

10 Glej: Poročilo o delu Državnega zbora RS v obdobju 2008-2012, Drugo leto mandata.

Slovenija – 2 (14,8 %). Veliko postavljenih vprašanj je bilo ozko interesnih ali populistično naravnanih. Razen v enem primeru (referendum o zakonu o RTV Slovenija – 1) je bil predlagatelj (parlamentarna opozicija) doslej vedno uspešen. Parlamentarne stranke občasno vključujejo v presojanje zahtev po referendumu tudi Ustavno sodišče RS.

#### 4. SKLEP

Politologi, ki se ukvarjajo s predstavnimi institucijami in njihovo vlogo pri razreševanju konfliktov in oblikovanjem modernih politik, že dolgo časa namenjajo pozornost tako trajnosti oz. kontinuiteti kot spremembam, ki omogočajo njihovo prilagajanje razvoju ter zagotavljajo potrebno učinkovitost, zlasti pri odzivanju na krizne razmere. Medtem ko je bila kontinuiteta pogosto v ospredju proučevanja, pa v zadnjem času posvečajo vedno več pozornosti spremembam, tako institucionalnim kot spremembam v obnašanju glavnih akterjev – poslancev in poslanskih skupin. V našem prispevku smo skušali odgovoriti na vprašanje, katere so tiste značilnosti novega slovenskega parlamenta, ki zagotavljajo kontinuiteto njegovega delovanja, in katere so tiste, ki omogočajo spremembe.

Državni zbor, ki je bil vzpostavljen v procesu demokratizacije in transformacije slovenske družbe, je v zadnjem obdobju skoraj 20 let doživel veliko pomembnih sprememb. Med njimi so na prvem mestu institucionalne spremembe v smislu vzpostavitve modernega sistema delovnih teles in delitve dela, racionalizacije odločanja in vzpostavitve kvalitetnih strokovnih služb ter izboljšanja vodenja, kakršne je od nas pričakovalo tudi mednarodno okolje. Ta začetna institucionalizacija se je nadaljevala po vstopu Slovenije v EU, ko je Državni zbor prilagodil svojo vlogo v okviru te nadnacionalne organizacije. Te institucionalne spremembe so omogočile veliko bolj racionalno in ekonomično delovanje, ki ni bilo na škodo demokratičnosti (čeprav niso bile v celoti izvedene, zlasti glede racionalizacije števila delovnih teles).

Kljub obsežnim institucionalnim spremembam pa je Državni zbor v zadnjih dvajsetih letih zadržal številne značilnosti, ki kažejo na določeno kontinuiteto obnašanja poslancev in poslanskih skupin iz prvega obdobja formiranja političnih strank. Gre za ohranjanje vzorcev konfliktnosti in nasprotovanja, ki omejuje možnosti kooperativnega sodelovanja vsakokratne koalicije in opozicije v smislu dialoga in pragmatičnega dogovarjanja pri reševanju aktualnih vprašanj in zmanjšuje učinkovitost Državnega zbora. Medtem ko koalicije ne upoštevajo dovolj mnenja manjšine, pa opozicije sredstev nadzora ne uporabljajo dovolj odgovorno oz. se ne omejujejo pri njihovi uporabi. Poleg objektivnih zgodovinskih okoliščin in zaostrene gospodarske situacije je med ovirami na prvem mestu še vedno premalo

razvito parlamentarno znanje oz. pomanjkanje “institucionalnega” spomina. Veliko število novo izvoljenih poslancev brez izkušenj ne pozna dovolj nujnosti in prednosti iskanja pragmatičnega kompromisa. Med ovirami so tudi premalo utrjene norme parlamentarnega obnašanja in prevelika ideološka lojalnost novih poslancev do vodij poslanskih skupin in vodstev političnih strank, kar sicer ugotavljajo raziskovalci tudi v drugih novih parlamentih (Longley in Hoffman, 1996: 11).

Na ta način Državni zbor ostaja arena, ki je preobtežena z neproduktivnimi konflikti, ki jih težko racionalno obvladuje in ne more dovolj dobro opravljati drugih funkcij, kot je npr. iskanje odgovorov na najbolj aktualne probleme, oblikovanje konsistentnih politik in kvalitetne zakonodaje itd. (Zajc, 2011: 23). Zaradi utrujenosti od konfliktov prihaja do blokad v procesu odločanja, ob sprejemanju odločitev (zakonov) prihaja do obstrukcij, posledično se v presojo posameznih vprašanj ali sprejetih zakonov vključuje Ustavno sodišče, vse večje število vprašanj pa se prenaša na referendum, ki jih je bilo zadnjem času kar pet, čeprav niso primerna za referendumsko odločanje, kar odlaga ali onemogoča sprejemanje pomembnih odločitev. Zato se pojavlja velika razlika med priložnostmi, ki so pred novim parlamentom in njegovo dejansko sposobnostjo da razrešuje konflikte.

Zaključek bi torej lahko bil, da je v primeru, ko se vloge oz. obnašanje poslancev le počasi spreminjajo oz. razmerje med vsakokratno koalicijo in opozicijo ostaja bolj ali manj konfliktno in neproduktivno, nujen poseg od zunaj iz političnega okolja. Takšen pritisk lahko pride od dejavnikov, kot so npr. javno mnenje, izražen kot nezadovoljstvo z delovanjem posameznih institucij (Državnega zbora in vlade), političnega sistema ali politike nasploh, volivci (izražen kot volilna neudeležba), mnenjski voditelji ali posamezne (nove) stranke, intelektualna skupnost oz. strokovna društva (politološka, pravniška oz. ustavno-pravna, sociološka, poslanska) ali parlamentarni think-tanki v povezavi s strokovnjaki na univerzi in raziskovalnih centrih. Vsi ti dejavniki upoštevajo tudi izkušnje iz delovanja drugih parlamentov oz. spremembe, ki jih ti uvajajo, da bi se prilagodili zahtevam časa.

Posebno pomembno pa bi bilo začeti s poglobljenim kontinuiranim raziskovanjem slovenskega parlamentarizma in Državnega zbora, ki bi zajelo vse vidike njegovega delovanja, zajelo celoto njegovih funkcij, vključno z oblikovanjem politik, povezalo postopkovna in druga pravila z vlogo posameznih udeležencev, pri tem pa upoštevalo širše okoliščine, kot so tradicionalna politična kultura in vpliv širšega evropskega okolja. Takšno raziskovanje bi ugotavljalo pomen sprememb v slovenskem parlamentarizmu in primerljivost z drugimi parlamenti, tudi glede sodelovanja preko vlade v procesu odločanja na ravni EU. Slovenija kot manjša država ima dobro razvito in mednarodno usmerjeno politično znanost. Vendar so se politiki običajno zanesli na nekatere ekonomsko-demografske študije ali upoštevali zelo različne zgodovinske ocene preteklosti ter namenjali le majhno pozornost političnim vedam, razen občasno v primeru sprejemanja nekaterih

pomembnih odločitev (sprejemanje poslovnika Državnega zbora ali sprememba ustave ob vstopanju v EU). Legislativne študije, ki so povezane z neo-institucionalnim pristopom, v političnih vedah tudi niso bile v središču zanimanja slovenske politike, čeprav so bile v preteklosti vsaj tri mednarodne konference o vlogi novih parlamentov v sodelovanju z RCSL Mednarodne asociacije za politične vede (IPSA) organizirane prav pri nas, v Ljubljani in Portorožu, zadnja l. 2005 v Državnem zboru RS. Sam Državni zbor priteguje na svoje posvete ob obletnicah svojega delovanja tudi politologe in nastopa kot sofinancer posameznih raziskav. Vendar bi bil čas, da se raziskovanju slovenskega parlamentarizma posveti večja pozornost.

## Bibliografija

- Attila, Agh (1994): The Europeanization of ECE Polities and Emergence of the New Democratic Parliaments. V: A. Agh (ur.): *The Emergence of East Central European Parliaments – The First Steps*. Budapest: HCDS.
- Bibič, Adolf (1993): Racionalnost opozicije. V: D. Zajc. (ur.): *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*. Ljubljana: FDV.
- Grad, Franc (2000): *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list.
- Grad, Franc (2011): Pravna ureditev pravic parlamentarne opozicije v slovenskem ustavnem sistemu, *Raziskovalno poročilo za Državni zbor RS*.
- Igličar, Albin (2004): *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Judge, David (1994): East Central European Parliaments: The First Steps. V: A. Agh (ur.): *The Emergence of ECE Parliaments – The First Steps*. Budapest: HCDS.
- Judge, David (1983): *The Politics of Parliamentary Reform*. London: Heinemann Educational Books.
- Laundy, Philip (1989): *Parliaments in the Modern World*. Aldershot: Gower.
- Longley, Lawrence, D. (1996): Parliaments as Changing Institutions and Agents of Regime Change: Perspectives and a New Reserch Framework. V: A. Agh and G. Ilonszki, (ur.): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*. Budapest: HCDS.
- Olson, David M. (1997): Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe. *International Political Science Review*, No. 4/97.
- Packenham, Robert A. (1970): Legislatures and political development. V: A. Kornberg in L. D. Musolf (ur.): *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham: Duke University Press.
- Pavliha, Marko (2005): Državni zbor: nosilec ali rušilec pravne države? Ljubljana: *Podjetje in delo*, št. 6–7/05.
- Pavliha, Marko (2006): Parlament v sistemu delitve oblasti. Ljubljana: *Podjetje in delo*, št. 6–7/06.
- Polsby, Nelson (1968): The Institutionalization of the House of Representatives. V: *American Political Science Review*, št. 62/1968.
- Rangus, Marjetka (2010): Vpliv poslovnika na razreševanje konfliktov v Državnem zboru. V: *Prihodnost parlamentarne demokracije*. Ljubljana: Državni zbor.

- Shane, Martin in O'Halpin, Eunan (1999): The roles, behaviour and significance of Irish parliamentarians in parliamentary arena. V: L. D. Longley, A. Agh in D. Zajc (ur.), *Working Papers on Comparative Legislative Studies IV*. Lawrence: Lawrence University, USA.
- Stroem, Kaare (1999): Strategic Roles in Contemporary Legislatures. V: L. Longley, A. Agh in D. Zajc (ur.): *Parliamentary Members and leaders – The Delicate Balance*. Appleton: Lawrence University and RCLS, IPSA (Working Papers on Compar. Legislative Studies IV.).
- Wahlke, J. C., H. Eulau, W. Buchanan in L. C. Ferguson (1962): *The Legislative System. Explorations in Legislative Behaviour*. New York: Wiley.
- Zajc, Drago (2004): *Razvoj parlamentarizma. Funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Založba FDV.
- Zajc, Drago (2008): National Parliaments of the New member Countries in the EU – Adaptation of the Slovene National Assembly to the New Challenges. Zagreb: *Politička misao*, št. 5/2008.
- Zajc, Drago (2009): *Oblikovanje koalicij v Srednji Evropi*. Ljubljana: FDV.
- Zajc, Drago (2009): *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja*. Ljubljana: FDV.
- Zajc, Drago (2010): Organiziranost Državnega zbora RS – potencial ali ovira za izvajanje njegovih funkcij (vloga delovnih teles). V: *Prihodnost parlamentarne demokracije*. Ljubljana, Državni zbor RS.
- Zajc, Drago (2010): *Razreševanje konfliktov v Državnem zboru RS (prvo raziskovalno poročilo za Državni zbor RS)*. Ljubljana: FDV (Center za politološke raziskave).



# RAZVOJ SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI: USPEHI IN IZZIVI

izr. prof. dr. Miro Haček

[miro.hacek@fdv.uni-lj.si](mailto:miro.hacek@fdv.uni-lj.si)

Dr. Miro Haček, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, je avtor več znanstvenih monografij s področja sistemov javnih uslužbencev, med drugim knjige Sistem javnih uslužbencev (2001) in v soavtorstvu z dr. Ireno Bačlijo knjige Sodobni uslužbenski sistemi (2007).

## **Povzetek**

*Sistemi javnih uslužbencev se v vseh vrstah demokratičnih držav spopadajo s podobnimi težavami: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno in profesionalno javno službo. Pestrost ponudbe storitev, ki jih ponuja sistem javnih uslužbencev, je tradicionalno nekoliko manj usmerjena k uporabniku kot storitve, ki jih ponuja zasebni sektor. Glavni razlog za to je monopolni položaj sistema javnih uslužbencev, saj konkurence znotraj javne uprave skorajda ni ali pa je zgolj navidezna. Zaradi tega je kakovost storitve pogosto manj pomembna od vhodnih podatkov, samega postopka in formalnosti, ki so bili potrebni za doseg končnega rezultata. Posledica tega je pretežno negativno dojemanje tako sistema javnih uslužbencev kot tudi širše javne uprave s strani državljanov. Prispevek se bo osredotočil na analizo evolucije slovenskega sistema javnih uslužbencev v zadnjih dveh desetletjih s poudarkom na spremembah, ki so se v sistemu dogajale v obdobju zadnjih dveh parlamentarnih mandatov, ter opozoril na nekatere neustrezne rešitve, ki so povzročile neučinkovito, neprofesionalno in neodzivno javno službo ter posledično tudi izrazito negativno javnomnenjsko podobo celotnega javnega sektorja.*

**Ključne besede:** sistem javnih uslužbencev, Slovenija, reforma, javni sektor

## **Abstract**

*Civil service systems in all kinds of democratic countries deal with similar problems: how to ensure legitimate, efficient, capable, professional, responsible and responsive public service. Variety of public services within civil service system are traditionally somewhat less user-oriented when compared with similar services, offered by private sector and private providers. The main reason for that is monopolistic position of the public sector. There is usually no competition within public administration at all or is competition usually merely just superficial. Because of that the quality of services offered by public sector is often less important than entry data, procedures and formalities, needed for the achievement of final result. One of the most important consequences of described processes is often negative comprehension of public*

*administration by the general public. Our paper will focus on the analysis of the evolution of Slovenian civil service system in last two decades; we will put more emphasis on several key developments within civil service system that have occurred during last two parliamentary mandates. Our aim is to call attention to several unsuitable solutions that are leading to unprofessional, inefficient and unresponsive public service and – consequently – also very distinctive negative image of whole public sector in the eyes of general public.*

**Key words:** *civil service system, Slovenia, reform processes, public sector*



## 1. UVOD: VZROKI ZA REFORMO SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Približevanje sodobni javni upravi je bilo v poznih 90. letih prejšnjega in v prvih letih novega stoletja ključni cilj reforme slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem. Pomemben del reforme je zajel zlasti personalni vidik, kar se kaže skozi pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja nosilcev izvajanja njenih nalog. Personalni vidik reforme je ključnega pomena za doseganje ciljev vsake organizacije in tudi v slovenski javni upravi je v zadnjem desetletju dobil pomembno vlogo. Čeprav zagotavlja javna uprava po vsebini različne javne dobrine, funkcionalna različnost ne sme in ne more pogojevati različnega varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja njenih izvajalcev. Zatorej je bil cilj reforme javne uprave vzpostaviti sistem, ki bi zagotavljal vsem njenim zaposlenim enako raven varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja in v tem okviru enakopravno, pošteno in primerljivo obravnavanje. Sistem javnih uslužbencev vsebinsko izhaja iz sodobnih načinov organiziranja in vodenja dela, učinkovitega in sodobnega upravljanja človeških virov, iz konkurence med zaposlenimi, iz jasnih pravic, obveznosti in odgovornosti zaposlenih, profesionalizacije personalnega odločanja, jasnega in preglednega sistema določanja in izplačevanja plač in drugih prejemkov, ki se za opravljanje javne funkcije in za uresničevanje delovnega razmerja izplačujejo iz javnih sredstev.

Slovenija je imela pred reformo do neke mere že izgrajen sistem javnih uslužbencev, saj je veljal poseben zakon, ki je urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.<sup>11</sup> Zato uslužbenskega sistema ni bilo potrebno graditi povsem na novo, temveč ga je bilo v procesu reforme potrebno zgolj dograditi in posodobiti. Prejšnja zakonodaja, ki je urejala delovanje sistema javnih uslužbencev, je bila v marsičem zastarela in jo je bilo potrebno posodobiti, zlasti s sodobnimi mehanizmi upravnega vodenja, organizacije dela in personalnega odločanja, z mehanizmi spodbujanja ustvarjalnosti in strokovnosti in z mehanizmi približevanja javne uprave uporabnikom.

Ključna razloga za reformo sta bila spremenjena državna ureditev, ki je zahtevala jasno identifikacijo javnega sektorja in njegovega delovanja, ter proces vključevanja države v Evropsko unijo, v kateri je izoblikovan sistem javnega sektorja standard, ki zagotavlja tradicijo in stabilnost. Cilji reforme sistema javnih uslužbencev so bili:<sup>12</sup>

11 Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97, 38/99.

12 Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001.

- Razširiti veljavnost enovitega uslužbenskega sistema z državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge (javne agencije, javni skladi, zbornice itd.) in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave; s tem zagotoviti enoten uslužbenški sistem za vse državne organe in za celotno javno upravo; pri tem se v pojem javna uprava ne všttevajo javni zavodi, ki izvajajo negospodarske javne službe na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva, znanosti itd.
- Ločiti opravljanje javnih nalog (uradniška delovna mesta, uradniški sistem) od spremljajočih dejavnosti; ločiti status uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih.
- Glede pravic in dolžnosti javnih uslužbencev v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih čim bolj približati ureditev delovnopravnim predpisom z upoštevanjem posebnosti, ki jih narekuje javni interes.
- Decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizirati in bistveno okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve.
- Uvesti elemente *kariernega sistema*, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov.
- Zagotoviti pogoje za oblikovanje "upravne elite" – kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev; pogoji zajemajo sistem usposabljanja, sistem nazivov in delovnih mest, sistem izbire in sistem nagrajevanja.
- Ločiti politične položaje (funkcije) od upravnih položajev; v tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo.
- Prek sistema izbire, usposabljanja in izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja zagotoviti večjo strokovnost uprave.
- Zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave.
- Omogočiti oblikovanje kabineta kot kroga osebnih svetovalcev oziroma uslužbencev, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja.
- Zagotoviti mehanizme za racionalizacijo poslovanja.
- Zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeksa etike) in usmerjenost k uporabniku storitev.
- Zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti; pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti.
- Zagotoviti enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtno in gospodarne porabe proračunskih sredstev.
- Vzpostaviti pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev.
- Zaostriti standarde za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti).
- Vzpostaviti politiko horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi.

- Omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov ter večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave (notranji trg dela).
- Zagotoviti sodelovanje reprezentativnih sindikatov pri organizacijskih odločitvah in odločitvah na področju upravljanja človeških virov, ki vplivajo na pravice in obveznosti oziroma na položaj uslužbencev.

Kot lahko vidimo, je bilo ciljev reforme sistema javnih uslužbencev kvantitativno veliko in bili so kvalitativno precej zahtevni. Že ob bežnem pregledu zastavljenih ciljev je evidentno tudi, da je bila večina zastavljenih ciljev tudi uresničena. Temeljni cilj pričujočega prispevka je analiza tistih ciljev, ki po mnenju avtorja niso bili (ustrezno) implementirani iz problemskih področij sistema javnih uslužbencev, ki bodo – zlasti glede na ekonomsko in finančno krizo, ki v zadnjih letih globoko spodjeda tudi stabilnost javnega sektorja – v prihodnjih mesecih in letih morala biti ustrezno obdelana in naslovljena, saj bo v nasprotnem primeru sistem javnih uslužbencev namesto odskočišča za družbeni razvoj postal birokratski nebodigatreba, s katerim se nihče noče zares ukvarjati in ga dokončno izoblikovati v tisto, čemur je bil pravzaprav vseskozi namenjen.

## 2. REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

### 2.1 Karierni ali pozicijski sistem ali morda nekaj vmes

Eden temeljnih ciljev reforme je bila vzpostavitev kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv perspektivnih kadrov. S tem ciljem se je zgodil ključen preobrat v razvoju slovenskega sistema javnih uslužbencev in prelom s prejšnjim uslužbenskim sistemom. V reformiranem sistem javnih uslužbencev je tako vstopilo kar nekaj prepoznavnih elementov kariernega sistema, kot so ločeni piramidi nazivov in položajev, strokovni izpit iz državne uprave kot nekakšna vstopnica v uslužbeno razmerje, prednost že zaposlenih v sistemu pri napredovanjih, vzpostavljanje uradniške elite na najvišjih uradniških položajih, ostra ločitev vrha uprave od politike, vzpostavitev sistema motivacijskih elementov za razvoj kariere zaposlenih itd. Ti elementi so (bili) namenjeni stabilnosti, višji strokovnosti ter večji odzivnosti sistema na potrebe državljanov.

Temeljni cilj uvajanja kariernega sistema je bila rekrutacija najboljših kadrov za delo v državni upravi in povečanje motivacije vseh tistih, ki so v upravi že (bili) zaposleni, da bodo svoje delovne naloge opravljali učinkoviteje in uspešneje. Z reformo sistema javnih uslužbencev je torej tudi Slovenija vstopila med tiste države, v katerih elementi kariernega sistema prevladujejo nad elementi pozicijskega sistema. Slovenija se sicer ni odločila za povsem tog in zaprt karierni sistem javnih uslužbencev, kot ga npr. danes poznajo v Španiji ali na Japonskem, pač pa je prevladujoče

elemente kariernega sistema kombinirala z nekaterimi elementi pozicijskega sistema po francoskem zgledu (npr. z možnostjo vstopa v uslužbensko razmerje tudi na hierarhično višje uradniške položaje). Začetne uspehe reforme sistema javnih uslužbencev je potrebno iskati v:

- širitvi veljavnosti enovitega uslužbenskega sistema z državnih organov in organov lokalnih skupnosti na vse tiste osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge (javne agencije, javni skladi, zbornice itd.) in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave;
- vzpostavitvi enotnega uslužbenskega sistema za vse državne organe in za celotno javno upravo;
- ločitvi opravljanja javnih nalog (uradniška delovna mesta, uradniški sistem) od spremljajočih dejavnosti (ločitev statusa uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih);
- vzpostavitvi preglednega sistema nazivov in položajev;
- vzpostavitvi enotnega plačnega sistema za celoten javni sektor.

Že ob reformiranju sistema javnih uslužbencev je bilo jasno, da bosta za polno implementacijo in še zlasti za učinkovanje kariernega sistema potrebna čas ter potrpežljivost in seveda tudi ustrezna politična podpora. Žal ne prvega ne drugega ni bilo prisotnega v zadostni meri. S spremembami sistema, ki so se zgodile zlasti med leti 2005 in 2008, je bila vizija uvedbe močnega, a še vedno dokaj fleksibilnega kariernega sistema javnih uslužbencev, ki bi državni upravi in zaposlenim v njej nudil potrebno stabilnost, močno strokovno podlago in motivacijsko bazo, v veliki meri porušena, ukrepi, sprejeti v boju proti posledicam globalne ekonomske krize, sprejeti v obdobju med leti 2009 in 2011, pa so razvrednotili smisel še večine preostalih elementov kariernega sistema.

Danes smo tako v Sloveniji soočeni s sistemom javnih uslužbencev, ki je *ad hoc* mešanica kariernega in pozicijskega sistema, pri čemer ključni elementi enega in drugega pravzaprav manjkajo oz. niso ustrezno implementirani ali pa se (začasno ali trajno) ne uporabljajo. Soočeni smo s sistemom, za katerega sam predsednik vlade nepremišljeno trdi, da je preobsežen in neučinkovit, s sistemom, za katerega veljajo celo na isti horizontalni ravni povsem drugačne zakonitosti. Ob tem se zdijo ključne pomanjkljivosti sistema naslednje:

- zakonodajalec pri izgradnji sistema javnih uslužbencev nima jasne vizije niti jasne ideje, kaj s sistemom in zaposlenimi sploh početi;
- javni uslužbenci zaradi mnogih nepremišljeno sprejetih ukrepov niso motivirani za učinkovito in kvalitetno delo;
- posebnosti sistema javnih uslužbencev, ki jih narekuje javni interes, niso v zadostni meri upoštevane;
- sistem se brez potrebe sili v izenačevanje z delovnopravno zakonodajo;
- novih kvalitetnih kadrov ni mogoče pridobiti kot tudi ne zadržati odliva najbolj spodobnih kadrov;

- nikoli se ni vzpostavila uslužbenska elita, ki bi bila neodvisna od političnega vpliva, kvečjemu nasprotno;
- standardi za vstop v uslužbenko razmerje so povsem uničeni in neobstoječi;
- sistemi izbire, usposabljanja in izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja javnih uslužbencev ne zagotavljajo večje strokovnosti uprave, kvečjemu nasprotno, itd.

Zaradi navedenega bi bilo že na sistemski ravni nujno stopiti korak nazaj, premisliti o viziji razvoja sistema javnih uslužbencev skupaj z vizijo razvoja celotnega političnega sistema ter organizacije in strukturne sestave celotne izvršilne veje oblasti. Menim, da Slovenija nujno potrebuje močan karierni sistem javnih uslužbencev, na katerega vsakodnevna politika ne bi imela (skorajda) nobenega vpliva, ki bi predstavljal temelj stabilnosti in strokovnosti znotraj izvršilne veje oblasti in ki bi bil sposoben zagotoviti ter obdržati najbolj kvalitetne kadre z relativno širokimi znanji z različnih področij.

## 2.2 Visoki javni uslužbenci in politizacija vrha uprave

Trije ključni deklarirani cilji reforme sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji so se nanašali na preprečevanje prevlade političnih meril nad strokovnimi merili pri izbiri najvišjih javnih uslužbencev, ločevanje političnih položajev (funkcij) od najvišjih upravnih položajev ter zagotavljanje pogojev za oblikovanje upravne elite – kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov oz. upravnih menedžerjev. Menim, da nobeden od navedenih ciljev ni bil (v celoti) uresničen.

Profesionalni javni uslužbenci, ki v sodobnih demokratičnih državah delujejo znotraj javne uprave, ne predstavljajo niti homogene niti monolitične skupine ekspertov, saj se medsebojno precej razlikujejo. Jedro znotraj skupine javnih uslužbencev predstavlja profesionalni, visoki javni uslužbenci, nekakšna uslužbenska elita, ki so na hierarhični lestvici takoj za političnimi funkcionarji. Študija evropske komisije (Kuperus in Rode, 2008: 4–5) je definirala pet modelov, v okviru katerih lahko delujejo visoki javni uslužbenci, in sicer:

- centralizirana visoka javna služba (visoki javni uslužbenci so bodisi v nacionalni zakonodaji bodisi v podzakonskih aktih opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev; nadalje je skupina vodena s strani centralizirane organizacijske strukture, urada, ustvarjenega z namenom podpore in upravljanja visoke javne službe; tovrsten urad nudi podporo visokim javnim uslužbencem, upravlja procese rekrutacije, nagrajevanja, evalvacije in napredovanja; za dostop na položaje visokih javnih uslužbencev veljajo posebni, zahtevnejši pogoji, po katerih se skupina nadalje loči od drugih javnih uslužbencev);
- formaliziran status visokih javnih uslužbencev s posebnimi pogoji (visoki javni uslužbenci so bodisi v nacionalni zakonodaji bodisi v podzakonskih aktih opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, vendar ni posebnega urada, ki bi skupino vodil in ji nudil podporo; v tem modelu bodo

visoki javni uslužbenci po navadi upravljani s strani istega upravnega organa, ki skrbi tudi za vse druge javne uslužbence; za dostop na položaje visokih javnih uslužbencev veljajo posebni, zahtevnejši pogoji, po katerih se skupina nadalje loči od drugih javnih uslužbencev);

- formaliziran status visokih javnih uslužbencev brez posebnih pogojev (visoki javni uslužbenci so bodisi v nacionalni zakonodaji bodisi v podzakonskih aktih opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, vendar ni posebnega urada, ki bi skupino vodil in ji nudil podporo; v tem modelu bodo visoki javni uslužbenci po navadi upravljani s strani istega upravnega organa, ki skrbi tudi za vse druge javne uslužbence; čeprav so visoki javni uslužbenci normativno opredeljeni kot posebna skupina, se za dostop na te položaje ne zahtevajo posebni pogoji; edina razlika med visokimi in drugimi javnimi uslužbenci je torej njihov formalni status);
- prepoznavna skupina visokih javnih uslužbencev s posebnimi pogoji (visoki javni uslužbenci niso normativno opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, vendar so položaji, ki jih visoki javni uslužbenci zasedajo, priznani kot posebni in imajo poseben družbeni status; za dostop na te položaje veljajo posebni pogoji, položaji pa prinašajo tudi posebne ugodnosti in pravice);
- visoki javni uslužbenci kot nepriznana skupina (visoki javni uslužbenci niso normativno opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev; položaji, ki jih visoki javni uslužbenci zasedajo, niso priznani kot posebni in se ne ločijo od položajev drugih javnih uslužbencev – to pomeni, da so položaji visokih javnih uslužbencev opredeljeni kot povsem enakopraven del sistema javnih uslužbencev).

Visoki javni uslužbenci so najprestižnejši in najuglednejši člani v uslužbenskem poklicu; nadzorujejo uslužbenske položaje in dostop na te položaje v upravni organizaciji, dajejo navodila nižjim uslužbencem ter določajo nekatere prioritete v organizaciji (Stillman, 1996: 194–195). Položaji visokih javnih uslužbencev se v večini sodobnih demokratičnih držav razlikujejo od položaja drugih javnih uslužbencev; najpogosteje poudarjene razlike so (Kuperus in Rode, 2008: 5):

- drugačen postopek izbire za najvišja uslužbenska mesta v primerjavi s postopki izbire drugih javnih uslužbencev;
- opravljanje posebnega preverjanja znanja ali dodatno usposabljanje pred vstopom na najvišje uslužbenske položaje;
- drugačen zaposlitveni sistem (karierni, pozicijski) glede na druge javne uslužbence;
- razlika v trajanju obdobja imenovanja glede na druge javne uslužbence (stalno ali časovno omejeno obdobje imenovanja);
- posebne oblike podpore za visoke javne uslužbence (posebni programi usposabljanja in izobraževanja ipd.);
- posebne ugodnosti (plačilo, delovni čas, dopusti ipd.) in
- poseben sistem napredovanja.

Za dostop na najvišje uslužbenske položaje so najpogosteje potrebne dolga in zahtevna uslužbenska kariera na določenem poklicnem področju kot tudi ustrezna izobrazba in poklicna usposobljenost. V primerjavi s predpostavljenimi političnimi funkcionarji imajo visoki javni uslužbenci predvsem prednost dolgoživosti. Njihov položaj namreč v večini sodobnih držav ni vezan na časovno omejen mandat kot pri političnih funkcionarjih, kar visokim javnim uslužbencem predvsem na področju poznavanja in oblikovanja politik na posameznem področju, sposobnosti ter strokovnosti nudi velike prednosti. Od navedenega je velikokrat odvisna tudi javna podpora in politična moč visokih javnih uslužbencev (Stillman, 1996: 196).

V Sloveniji status visokih javnih uslužbencev normativno ni posebej opredeljen, čeprav obstaja kar nekaj pogojev za dostop na najvišje uslužbenske položaje. Najvišje uslužbenske položaje po Zakonu o javnih uslužbencih (2007: 80.–83. člen) zasedajo visoki javni uslužbenci,<sup>13</sup> ki izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Elitno skupino znotraj visokih javnih uslužbencev predstavljajo t. i. upravni menedžerji (Haček, 2009: 49), ki pridobijo svoj položaj z odločbo o imenovanju za omejeno časovno obdobje petih let. Med upravne menedžerje sodijo generalni sekretar in generalni direktor v ministrstvu, direktor organa v sestavi in vladne službe, načelnik upravne enote in direktor uprave lokalne skupnosti. Vsi navedeni položaji so časovno omejeni,<sup>14</sup> položaj pa preneha po preteku obdobja, za katerega je bil upravni menedžer imenovan.<sup>15</sup>

- 
- 13 Položaji so: 1. v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot; 2. v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot; 3. v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot; 4. v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot; 5. v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot. Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (namestniki). Položaje v drugih državnih organih določi organ s splošnim aktom (Zakon o javnih uslužbencih 2007: 80. člen).
- 14 Časovno omejen mandat najvišjih javnih uslužbencev poznajo tudi v mnogih državah članicah Evropske unije; mandat lahko traja od dveh (Italija) pa vse do sedmih let (Nizozemska). V dvanajstih državah članicah Unije pa so najvišji javni uslužbenci imenovani v trajen, časovno neomejen mandat (Kuperus in Rode, 2008: 15).
- 15 Položaj preneha tudi v primeru, če se ukine organ oziroma organizacijska enota, ki jo upravni menedžer vodi. Politični funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, lahko na predlog političnega funkcionarja, pristojnega za predlaganje imenovanja, v enem letu od nastopa funkcije razreši generalnega direktorja na ministrstvu, predstojnika vladne službe, generalnega sekretarja na ministrstvu, predstojnika organa v sestavi ministrstva, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine, ne glede na razloge iz drugega odstavka tega člena. Razrešitev po tem odstavku je ne glede na to, kdaj je politični funkcionar nastopil funkcijo, možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj (Zakon o javnih uslužbencih 2007: 83. člen).

Varnost zaposlitve upravnih menedžerjev je manjša v primerjavi z drugimi visokimi javnimi uslužbenci, pa tudi način njihovega imenovanja je deloma političen, saj ima kljub nedvomno zahtevnejšim strokovnim in kariernim pogojem za zasedbo tovrstnega položaja zadnjo besedo pri izbiri vedno predpostavljeni politični funkcionar. Z opisano ureditvijo se je v naš sistem uvedel nemško-francoski model "političnih uradnikov", v katerem lahko politični funkcionarji izmed oblikovane uradniške elite izbirajo za visoke položaje tiste upravne menedžerje, s katerimi menijo, da bodo lahko najbolje sodelovali. V tej ureditvi sta vsaj dva temeljna problema: prvi je problem omejenega mandata, drugi je problem načina izbire. Časovno omejen mandat je bil uveden izključno zaradi želje političnih funkcionarjev, da se znebijo tistih upravnih menedžerjev, s katerimi iz kakršnegakoli razloga ne morejo ali nočejo sodelovati. Posledice časovno omejenega mandata so domnevna večja pripravljenost upravnih menedžerjev za tvorno sodelovanje s formalno predpostavljenim političnim funkcionarjem, pogosto tudi za ceno lastne strokovne integritete; tako upravni menedžerji pogosto skrbijo bolj za implementacijo odločitev, sprejetih s strani političnih funkcionarjev, in so le v manjši meri (ali pa sploh ne) vključeni tudi v proces oblikovanja politik, v okviru katerega bi se borili za lastno koncepcijo tistega, kar smatrajo za dobro politiko. V tej točki je tudi eden temeljnih problemov slovenskega politično-upravnega sistema, saj visoko strokovno znanje in bogate izkušnje najvišjih uradnikov niso ustrezno izrabljene, odločajo pa strokovno pogosto inferiorni in neizkušeni politiki. Problem časovno omejenega mandata najvišjih uradnikov je relativno enostavno rešljiv z njegovo ukinitvijo, pri čemer bi veljalo temeljito razmisliti tudi o enoletnem "poskusnem" obdobju po imenovanju upravnega menedžerja oz. političnega funkcionarja, ko je prvi lahko razrešen iz nekrivdnih razlogov.

**Shema 1:** Formalne hierarhične ravni v slovenski izvršilno-upravni veji oblasti

FORMALNA (HIERARHIČNA) STOPNJA	NAZIV	ALI SODI V VRSTE VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV? (DA/NE)	POLITIČNO IMENOVANJE (DA/NE)
1 Politični funkcionarji	Minister, državni sekretar	Ne	Da
2 Upravni menedžerji	Generalni sekretar, direktor direktorata, direktor organa v sestavi ministrstva, direktor vladne službe, načelnik upravne enote	Da	Da, delno
3 in 4 Drugi visoki javni uslužbenci	Vodja organizacijske enote (na ministrstvu, v organu v sestavi, v vladni službi, v upravni enoti ...)	Da	Ne

Vir: Kuperus in Rode, 2008: 57; Zakon o javnih uslužbencih 2007: 80.–83. člen.



Težje rešljiv problem je način izbire upravnih menedžerjev. Pri tem ima ključno vlogo uradniški svet, ki določa standarde strokovne usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in metode izbire, za posamezne natečajne postopke pa imenuje posebne natečajne komisije. Te komisije opravijo selekcijo kandidatov, pri čemer ne izberejo le enega (najbolj usposobljenega) kandidata, temveč preverijo, kateri kandidati ustrezajo standardu strokovne usposobljenosti. Med temi kandidati lahko politični funkcionar nato izbira kandidata, ki mu najbolj ustreza; v kolikor mu ne ustreza nobeden izmed ponujenih kandidatov, lahko izbiro zavrne in postopek se ponovi.

Opisani postopek se je v zadnjih letih izkazal za problematičnega vsaj na treh točkah. *Prvič*, pri sestavi natečajnih komisij, ki jih za vsak razpis sproti določa uradniški svet in v katerih v veliki večini primerov sodeluje tudi predstavnik reprezentativnega sindikata oz. predstavnik organa, ki je razpis objavil. Pri natečajnih komisijah bi bilo potrebno zagotoviti najvišjo strokovno usposobljenost vseh (ali vsaj večine) članov, čemur sedaj ni tako. Morda ne bi bil odveč tudi razmislek o preoblikovanju uradniškega sveta v poseben, neodvisen urad, ki bi nudil podporo najvišjim javnim uslužbencem, upravljal procese rekrutacije, nagrajevanja, evalvacije in napredovanja; na sestavo urada in na delovanje urada vsakodnevna politika seveda ne bi smela imeti nikakršnega vpliva. *Drugič*, pri standardih strokovne usposobljenosti, ki so pogosto postavljeni prenizko in pri katerih bi kazalo razmisliti vsaj o enotnem minimalnem vstopnem pragu pri nekaterih ključnih kriterijih, kot sta dosedanja delovna doba in izobrazba. *Tretjič*, v končni izbiri, ki je v rokah političnega funkcionarja. Le-ta lahko izbira izmed nabora oseb, ki jih skozi "sito" prepusti natečajna komisija in načeloma izbere visoko strokovno usposobljeno osebo, s katero bo najlažje sodeloval. Pri tem je političnemu funkcionarju omogočena izbira osebe, ki sicer izpolnjuje postavljene standarde iz javnega razpisa, pa morda med vsemi kandidati ni najbolj vrhunsko usposobljena, je pa politično najbolj ustrezna. Problematična je tudi možnost političnega funkcionarja, da iz nabora najbolj usposobljenih kandidatov ne izbere nikogar; razmisliti bi kazalo vsaj o ukinitvi slednjega in v tovrstnem primeru končno izbiro prepustiti natečajni komisiji.

### 3. NAPREDOVANJE IN OCENJEVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Napredovanje javnih uslužbencev pomeni pomikanje na vse zahtevnejša in odgovornejša delovna mesta oziroma na položaje, ki zagotavljajo ugodnejše gmotne možnosti in druge delovne razmere. Napredovanje je tesno povezano s klasifikacijskim sistemom. V sistemu klasifikacije delovnih mest napredovanje pomeni premik na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacije javnih uslužbencev pa na višji položaj v tej klasifikaciji (Virant, 1996: 14). Napredovanje je lahko avtomatično in neodvisno od ocene sposobnosti zaposlenega, povezano pa je z doseženo

višjo stopnjo izobrazbe ali s pretekom določenega obdobja dela. Takšen sistem napredovanja je prilagojen sistemu klasifikacije uslužbencev. Po drugi strani pa je napredovanje lahko odvisno od ocene sposobnosti in delovnih uspehov zaposlenega. V tem primeru gre za sistem napredovanja, ki je prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest.

Jasna ureditev sistema napredovanja je zlasti pomembna z vidika motivacije javnega uslužbenca, saj ta posledično pri svojem delu dokazuje svoje sposobnosti, ter z vidika zagotavljanja varnosti, da se s trajanjem delovne dobe položaj javnega uslužbenca znotraj organa javne uprave spreminja na bolje. Za doseg prvega cilja je primernejši sistem odprtega napredovanja, za doseg drugega pa sistem avtomatičnega napredovanja, zato se v večini sodobnih uslužbenskih sistemov po svetu uporabljajo različne kombinacije obeh sistemov. V odprtem sistemu napredovanja javni uslužbenec napreduje na podlagi ocene njegovih sposobnosti in delovnih uspehov. V avtomatičnem sistemu napredovanja pa javni uslužbenec napreduje avtomatično in neodvisno od ocene njegove sposobnosti (na primer z doseženo višjo stopnjo izobrazbe). Odprti sistem napredovanja je bolj prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest (položajev), avtomatični pa sistemu klasifikacije uslužbencev (nazivov). Odprti sistem ima zagotovo večjo selektivno in spodbujevalno vrednost, velika prednost avtomatičnega sistema pa je njegova enostavnost. Avtomatični sistem namreč odpravlja vse tehnične in etične težave, pred katere tako uslužbenec kot tudi predstojnike postavlja odprti sistem napredovanja. Zapolnjevanje delovnih mest z napredovanjem prinaša zmanjševanje stroškov za usposabljanje, saj se predpostavlja, da ima javni uslužbenec, ki že dela v organu javne uprave, neko strokovno in praktično znanje, ki ga novinec nikakor ne more imeti (Trpin, 1998).

Uradniki opravljajo javne naloge v nazivu, ki se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju v skladu z zakonom ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero bo sklenil pogodbo o zaposlitvi (Zakon o javnih uslužbencih 2007: 84. člen). Nazivi so razporejeni v šestnajst stopenj v petih kariernih razredih. Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja na ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (namestniki).

Javni uslužbenci ne napredujejo avtomatično, pač pa na podlagi ocenjenih delovnih in strokovnih lastnosti. Ocenjevanje je kombinacija objektivnih in subjektivnih okoliščin. To pomeni, da je nadrejenim dana večja odgovornost za ocenjevanje in sestavo ekipe, ki je sposobna kakovostno opravljati najzahtevnejše naloge. Nadrejeni mora imeti možnost oblikovanja tovrstnih ekip, saj je sam odgovoren tudi za rezultate dela njemu podrejenih. Ocenjevanje uradnikov se izvaja z

namenom spodbujanja kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju; izvaja se glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitet uradnikov primerljivih nazivov in delovnih mest. Pri tem se ocenjujejo rezultati dela; samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela; zanesljivost pri opravljanju dela; kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Osnovo za ocenjevanje predstavljajo Zakon o javnih uslužbencih (2007), Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (2007), Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008) in Uredba o napredovanju uradnikov v nazive (2008). Z uredbama se določata način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev v nazive in v plačne razrede v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti, pravosodnih organih, javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna. Obe uredbi se uporabljata od januarja 2009 naprej in združujeta ocenjevanje vseh javnih uslužbencev tako za napredovanje uradnikov v naziv kot tudi za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred.

Ocenjevanje javnih uslužbencev se izvaja z namenom spodbujanja kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju. Motiv ocenjevanja je boljša organiziranost, aktiviranje sodelavcev, spodbujanje ustvarjalnega sodelovanja, izkoristek obstoječega znanja in sposobnosti zaposlenih, podpreti upravljanje delovne uspešnosti. Pomembno je zagotoviti kar se da korektno ocenjevanje. Ocenjevanje se izvaja po naslednjih kriterijih: rezultati dela, samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteta sodelovanja in organizacija dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Za določitev ocene uradnika se uporabljajo ocene, način in postopek ocenjevanja v skladu z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008). Uradnik napreduje, ko v nazivu iste stopnje, v času od zadnjega napredovanja, doseže trikrat oceno odlično ali štirikrat najmanj oceno zelo dobro ali petkrat najmanj oceno dobro. Uradnik napreduje tudi, ko glede na točkovanje ocen, določeno v uredbi, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred, doseže 16 točk v štirih letih, pri čemer se število točk, določenih za oceno zadovoljivo, ne upošteva. Uradnik napreduje v naziv druge in prve stopnje, ko v nazivu iste stopnje doseže petkrat oceno odlično ali šestkrat najmanj oceno zelo dobro. V naziv prve stopnje ni možno napredovati na podlagi t. i. pospešenega napredovanja.<sup>16</sup> Če je uradnik

16 V eno stopnjo višji naziv lahko napreduje uradnik, ki enkrat doseže oceno odlično, če izpolnjuje pogoje za napredovanje in predstojnik na predlog nadrejenega ugotovi, da so delovne in strokovne kvalitete uradnika izjemnega pomena za delo organa. Število napredovanj po tem odstavku ne sme presegati deleža 5 % uradnikov v organu, ki so bili za isto leto ocenjeni z oceno odlično. Delež 5 % se zaokrožuje navzgor, tako da v organu na ta način lahko napreduje vsaj en uradnik (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive 2008: 8. člen).

premeščen na manj zahtevno delovno mesto na lastno željo ali zaradi poslovnih razlogov, se ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za njegovo napredovanje upoštevajo tudi ocene, ki jih je dosegel na zahtevnejšem delovnem mestu oziroma v višjem nazivu (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive 2008: 5. člen).

Ocenjevanje javnih uslužbencev poteka na podlagi prispevka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije znotraj javnega sektorja in z medsebojnim primerjanjem strokovnih in delovnih lastnosti vseh zaposlenih v organizaciji in je ključna podlaga za napredovanje javnih uslužbencev. To pa pomeni oblikovanje relativnih meril ocenjevanja, saj je v večini primerov zaposlenega v javnem sektorju mogoče oceniti le glede na druge zaposlene, ob tem pa v javnem sektorju ni mogoče oblikovati povsem absolutnih in merljivih kriterijev.

Javne uslužbenke, ki so pri proračunskem uporabniku zaposleni za določen ali nedoločen čas, za polni delovni čas ali delovni čas, krajši od polnega delovnega časa, se oceni enkrat letno. Postopek ocenjevanja javnega uslužbenca se izvede vsako leto najkasneje do 15. marca. Pri postopku ocenjevanja se ocenijo javni uslužbenci, ki so v prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj šest mesecev. Ocenijo se tudi tisti javni uslužbenci, ki so zaradi napotitve s strani delodajalca odsotni več kot šest mesecev in ki so odsotni več kot šest mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva (porodniški dopust). Odgovorna oseba oziroma javnemu uslužbenci nadrejeni, ki ga določi odgovorna oseba, mora izpolniti ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju ter javnega uslužbenca seznaniti s pisno oceno in z utemeljitvijo. Seznanitev z oceno mora biti opravljena najpozneje v tridesetih dneh od določitve ocene. V ocenjevalnem listu uradnik podpiše seznanitev z oceno. Uradnik, ki se ne strinja z oceno, lahko v osmih dneh po seznanitvi z oceno zahteva preizkus ocene. Preizkus ocene se opravi pred komisijo, ki jo sestavljajo nadrejeni in po pooblastilu predstojnika dva druga uradnika, ki nista sodelovala pri določitvi ocene za uradnika. Uradnik ima pravico do udeležbe v preizkusu ocene. Zbirni podatki o ocenah v napredovalnem obdobju se vpisujejo v evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju. Ocenjevalni in evidenčni listi se hranijo v personalni mapi javnega uslužbenca. Ne ocenjujejo se uradniki, ki imajo v trenutku določanja ocen manj kot tri mesece delovne dobe pri delodajalcu (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede 2008: 4. člen).

Ocene javnih uslužbencev se točkujejo, in sicer ocena odlično s petimi točkami, ocena zelo dobro s štirimi točkami, ocena dobro s tremi točkami in ocena zadovoljivo z dvema točkama. Ocena nezadovoljivo se ne točkuje. Točke se vpišejo v evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju. Izpolnjevanje preverjanja pogojev se ugotovi na podlagi seštevka treh letnih ocen. Za en plačni razred napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napredovalnem obdobju dosežejo (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede 2008: 5.

člen): ob prvem in drugem napredovanju najmanj 11 točk, ob tretjem in četrtem najmanj 12 točk, ob petem najmanj 13 točk, ob nadaljnjih napredovanjih pa najmanj 14 točk.

Javni uslužbenci, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, lahko napredujejo za največ dva plačna razreda, če ob prvem napredovanju dosežejo najmanj 14 točk, ob nadaljnjih napredovanjih pa 15 točk. Javnemu uslužbencu, ki na podlagi seštevka treh letnih ocen ni zbral zadostnega števila točk za napredovanje, se ponovno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje naslednje leto ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje. Javni uslužbenec napreduje, ko skupaj doseže tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje. Pri tem se upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja. Ne glede na to pa napreduje javni uslužbenec za en plačni razred tudi, če je v času od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve preteklo najmanj šest let in je v tem obdobju dosegel povprečno oceno najmanj tri (ibidem).<sup>17</sup> Uradnik ne more napredovati, če je bila v času od zadnjega imenovanja v naziv ugotovljena njegova nesposobnost za opravljanje dela, če mu je bil izrečen disciplinski ukrep opomina ali denarne kazni (dokler ni ukrep izbrisan iz evidence) ali če je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, storjeno na delu ali v zvezi z delom, dokler kazen ni izbrisana iz kazenske evidence (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive 2008: 3. člen).

Sistem napredovanja in ocenjevanja, uveden ob reformi sistema javnih uslužbencev, je bil zastavljen izrazito v luči izgradnje kariernega uslužbenskega sistema, saj so bili temeljni cilji vzpostavitve sistema napredovanja in ocenjevanja predvsem motivacija javnih uslužbencev, zagotovitev sposobnosti in visokih delovnih rezultatov; s tem se je skušalo spodbujati razvoj uradniške kariere vseh zaposlenih in menim, da je bil sistem napredovanja in ocenjevanja zastavljen ustrezno, da gre za sodoben sistem, ki lahko dejansko prispeva k čim večjemu izkoristku znanja in motivacije vseh zaposlenih, kar navsezadnje vodi k čim višji kakovosti upravnega

17 Nekoliko drugače je urejeno napredovanje za najvišje javne uslužbenke, upravne menedžerje. Le-tem se ob prenehanju mandata ob razporeditvi na novo delovno mesto upošteva število napredovanj, ki bi jih lahko dosegli, če bi na tem delovnem mestu napredovali vsaka tri leta. Za posamezno leto mandata se določi ocena delovne uspešnosti na naslednji način:

- za leto, ko so na podlagi pravilnikov o merilih za ugotavljanje redne delovne uspešnosti s posameznega področja javnega sektorja prejeli redno delovno uspešnost v višini več kot 50 odstotkov, se jim določi ocena odlično in za leto, ko so prejeli redno delovno uspešnost v višini do 50 odstotkov, se jim določi ocena zelo dobro;
- za leto, ko niso prejeli sredstev za redno delovno uspešnost, se jim določi ocena dobro.

Plačni razred, dosežen na podlagi napredovanj v skladu s tem členom, ne sme preseči najvišjega plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, na katerega je javni uslužbenec razporejen po prenehanju mandata. Upravni menedžer po prenehanju mandata ne napreduje na podlagi določb tega člena, če je bil razrešen iz krivdnih razlogov (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede 2008: 9. člen).

dela. Se pa je s samo uporabo sistema napredovanja in ocenjevanja pojavilo nekaj problemov, ki jih bo v prihodnje potrebno odpraviti, pri čemer so nekateri od njih sistemske narave, drugi pa posledica slabo premišljenih političnih odločitev.

Težavo predstavlja vsekakor že sam proces ocenjevanja javnih uslužbencev. Javno dostopni podatki namreč kažejo, da je velikanska večina ocenjena z odličnimi in prav dobrimi ocenami, s čimer nadrejeni ne gradijo karier različnih kakovostnih kategorij javnih uslužbencev in ne oblikujejo ekip najboljših javnih uslužbencev znotraj posameznega upravnega organa oz. organizacije, kar dolgoročno škoduje tudi procesu rekrutacije in socializacije uradniške elite. Tovrstna praksa tudi ne ustvarja pravične konkurence med zaposlenimi ter spodbuja ustvarjalne in ambiciozne uslužbence k odličnosti, poleg tega pa seveda ne omogoča nagrajevanja po dejanskem delovnem uspehu posameznika. Brez sprememb v sistemu ocenjevanja bo samo ocenjevanje razvrednoteno, sistema spodbujanja in nagrajevanja najkakovostnejšega dela pa nedelujoča. Rešitev problema je bila doslej že ponujena in je relativno enostavna; gre za metodo prisilne distribucije ocen (*forced ranking*), kjer bi na petstopenjski lestvici (od "nezadovoljivo" do "odlično") do 10 % zaposlenih bilo ocenjenih z oceno "odlično", 15 % "prav dobro", 60 % "dobro", 15 % "zadovoljivo" in do 5 % zaposlenih z oceno "nezadovoljivo". Metoda seveda ni brez napak in v primeru, da bi se odločili za njeno uporabo, bi bilo potrebno poskrbeti za ustrezno usposobljenost nadrejenih za ocenjevanja in za izdelavo čim bolj natančnih meril za ocenjevanja, pa seveda tudi za ustrežnejši pritožbeni postopek, ki bi bil na voljo javnim uslužbencem in v katerem nadrejeni (ocenjevalec) ne bi mogel neposredno sodelovati. V primeru tovrstne metode ocenjevanja bi bilo število napredovanj v državni upravi nedvomno manjše in končno bi bila dana možnost oblikovanja dejanske uslužbenske elite.

#### 4. SKLEP

V prispevku smo prikazali in analizirali nekatere temeljne poteze reforme sistema javnih uslužbencev, zlasti tiste, ki niso bile najbolj premišljene in so vodile k rahljanju v začetku tisočletja postavljenega stabilnega kariernega sistema. Javno mnenje se sicer pogosto ukvarja predvsem s plačno komponento sistema javnih uslužbencev, ki je bila dokončno vzpostavljena v drugi polovici leta 2008 s polno uveljavitvijo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (2008), in pa z naraščanjem števila zaposlenih v javnem sektorju; manj pogosto se posveča strokovno nekoliko bolj zahtevnim vprašanjem, ki smo jih temeljito analizirali v prejšnjih poglavjih.

V analizi ugotavljamo, da bi bilo potrebno že na sistemski ravni nujno stopiti korak nazaj, premisliti o viziji razvoja sistema javnih uslužbencev skupaj z vizijo razvoja celotnega političnega sistema ter organizacije in strukturne sestave celotne

izvršilne veje oblasti. Pri tem bi bilo nujno potrebno in v nasprotju z dosedanja prakso vključiti vse (maloštevilne) domače strokovnjake z različnih vsebinskih področij. Ni dvoma, da Slovenija potrebuje močan karierni sistem javnih uslužbencev, ki bo temeljil na strokovnosti in izkušnjah, ki se ne bo zapiral zaposlovanju spodobnih, mladih strokovnjakov in v katerem dostop na upravne položaje ne bo predvsem sad nepotizma in poznanstev. Slovenija potrebuje sistem javnih uslužbencev, ki bo zaposlene znal ustrezno motivirati za delo v upravi, ustrezno nagraditi in s tem nuditi varno trajno zaposlitev. Slovenija potrebuje sistem javnih uslužbencev, na katerega vsakodnevna politika ne bo imela (skorajda) nobenega vpliva, ki bo predstavljal temelj stabilnosti in strokovnosti znotraj izvršilne veje oblasti in bo sposoben nuditi vrhunski strokoven servis tudi zakonodajalcu. In nenazadnje, Slovenija potrebuje sistem javnih uslužbencev, ki bo vedno in povsod sposoben delovati v skladu z visoko postavljenimi strokovnimi standardi tudi v tistih časih, ko se bo politična oblast, sicer nezmožna ali nesposobna ukvarjati se s temeljnimi problemi družbe, ukvarjala zgolj sama s sabo.

## Bibliografija

- Haček, M. (2009): *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kuperus, H. in Rode A. (2008): *Top public managers in Europe: Management and Working conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*. Maastricht: European institute of public administration. Dostopno prek: [http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/2\\_Study\\_on\\_Senior\\_Civil\\_Service\(1\).pdf](http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/2_Study_on_Senior_Civil_Service(1).pdf) (avgust 2011).
- Stilman, J. R. (ur.) (1996): *Public Administration: concepts and cases*. Boston, Geneva: Houghton Mifflin Company.
- Trpin, G. (1998): Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive. V: *Zbornik referatov, Dnevi slovenske uprave*. Portorož. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Uradni list RS, št. 51/2008.
- Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Uradni list RS, št. 98/2008.
- Virant, G. (1996): Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: *Izbrano študijsko gradivo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS, št. 56/2002.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB1). Uradni list RS, št. 35/2005.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3). Uradni list RS, št. 63/2007.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB7). Uradni list RS 95/2007.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih. Uradni list RS, št. 65/2008.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Uradni list RS, št. 110/2007, 17/2008, 58/2008, 80/2008 in 120/2008.





---

## “EVOLUCIJA” VREDNOT V POLITIČNOEKONOMSKI TRANZICIJI SLOVENIJE doc. dr. Cirila Toplak

[cirila.toplak@fdv.uni-lj.si](mailto:cirila.toplak@fdv.uni-lj.si)

Doc. dr. Cirila Toplak je pedagoginja in raziskovalka na Katedri za teoretsko analitično politologijo Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani in v Centru za kritično politologijo FDV. Kot Fulbrightova štipendistka je predavala in raziskovala na Georgetown University v Washingtonu, DC, in več ameriških in drugih univerzah po svetu. Bila je svetovalka v Uradu Predsednika RS, direktorica Inštituta za narodnostna vprašanja in je predsednica Slovenskega politološkega društva. Med njenimi številnimi objavami sta med drugim znanstveni monografiji Združene države Evrope, zgodovina evropske ideje in Slovenska parlamentarna izkušnja 1848–2000 v soavtorstvu z Jankom Prunkom.

### **Povzetek**

*Izvirni znanstveni članek ponudi oceno aktualnega stanja v slovenski družbi v kontekstu političnoekonomske tranzicije v dveh desetletjih od osamosvojitve Slovenije. Analizira vzroke za to stanje, kakor tudi posledice, znotraj transformacije vrednotnega sistema s pomočjo primerjave med tradicionalno slovensko vrednotno lestvico, socialističnimi vrednotami in obdobjem tranzicije. Avtorica zagovarja tezo, da je tradicionalnemu slovenskemu vrednotnemu sistemu težje absorbirati nove tranzicijske vrednote v primerjavi s spremembami po drugi svetovni vojni ob vzpostavitvi socialističnega družbenega sistema. Opozarja na posledice vrednotne zmede zlasti za javno zdravje in za stabilnost družbe kot celote.*

**Temeljni pojmi:** Slovenija, tranzicija, tradicija, socializem, vrednote

### **Abstract**

*Scientific paper considers the current status of the Slovenian society in the context of political and economic transition in twenty years since Slovenia's independence. It analyses the reasons and consequences of this state of affairs in the context of transformation of the collective value system, based on a comparison of the traditional Slovenian value set, the Communist values, and the period of transition. The author argues that it has been harder for the traditional Slovenian value system to absorb the transitional value novelties than it was after World War II and the introduction of the Communist regime. The article emphasises in particular the consequences of the value shock for public health and for the stability of the society as a whole.*

**Keywords:** Slovenia, transition, tradition, socialism, values

## 1. STANJE PO DVEH DESETLETJIH TRANZICIJE

V dvajsetih letih od osamosvojitve Sloveniji še ni uspelo zaživeti državne politične skupnosti; zdi se, da imamo še naprej opraviti s številnimi mehanizmi ne le socialistične, ampak “pred-državne” tradicionalne družbe, ki jo v slovenskem primeru tvori precej uniformen socialni sloj. O tem pričajo tudi podatki o socialnih razlikah, po katerih je Slovenija med najmanj razslojenimi družbami v Evropski uniji.<sup>18</sup> Po specifični slojnosti in posledičnih načinih funkcioniranja je Slovenija (in še nekatere primerljive nacionalne države, nedavno nastale iz razpadlih komunističnih federacij) blizu postkolonialnim družbam, zato predstavlja zanimiv primer za vzporejanje postkomunizma in postkolonije, še zlasti tam, kjer postkomunizem sovpada z vzpostavitvijo nacionalne države. S postkolonijo imam tukaj precej dobesedno v mislih identifikacijo, analizo in interpretacijo transformacije družbe po dekolonizaciji in osamosvojitvi, ne pa teoretske *agende* te transformacije iz različnih teorij postkolonializma. Osnova za paraleliziranje je Mbembejeva (2007) interpretacija politične kulture v postkoloniji, ki kolonizacijo po fanonovsko opredeli predvsem kot nasilje, postkolonijo pa kot “kaotično pluralnost”, v kateri oblast “v političnih postopkih izdela svoj svet pomenov” in “poskuša utemeljiti svoj svet pomenov kot ... sestavni del stvarnosti, [vsajen] v imaginarij dobe”, in v kateri seveda nasilje ostaja še kako prisotno. (Mbembe, 2007: 209–10) Vendar pa tovrstne postkolonije v slovenskem primeru ne bi vzporejala s komunističnim režimom, kot to počne Mbembe, ampak s postkomunizmom, saj je “kaotična pluralnost” nastopila tukaj z demokratično tranzicijo, ob kontinuiteti politične kulture prejšnjega sistema. Postkolonijo in postkomunistično obdobje v ne le slovenskem primeru povezuje še en pomemben politični vidik: vzpostavitev (nacionalne) države. V tem kontekstu se mi zdita zanimivi še dve teoretski vprašanji: koliko so Slovenci v večini dejansko doživljali komunizem kot nasilje, še zlasti v primerjavi z nasilnostjo tranzicijske transformacije družbe, in koliko je mogoče demokratizacijo, vpeljavo tržne ekonomije in vstop v Evropsko unijo in Nato interpretirati kot

18 Da je Slovenija najbolj egalitarna družba v EU, ponavljajo tako slovenski mediji kot tudi politiki in strokovnjaki (Adam, 2011), vendar se očitno pri tem opirajo na Eurostatove (pomankljive) podatke (glej Eurostat 2009/10), saj se socialne razlike v zadnjih letih povečujejo.

Po zadnjih podatkih United Nations Development Programme se Slovenija uvršča med družbe na svetu, kjer je relativno majhna razlika v dohodkih med najbogatejšimi in najrevnejšimi 20 % prebivalstva (razmerje znaša 4 : 8), a še bolj izenačene v dohodkih kot Slovenija so v Evropski uniji Nemčija, Švedska, Danska, Avstrija, Češka republika, Slovaška, Madžarska in Finska, zunaj EU pa še Norveška, J. Koreja, Čile, Sejšeli, Črna gora, Srbija, Belorusija, Ukrajina, Armenija, Tadžikistan, Bangladeš in Japonska. Sejšeli so sicer najbolj egalitarna družba sploh z razmerjem 2.7, med razvitimi državami pa vodi Japonska z razmerjem 3 : 4. Ti podatki nam seveda ne razkrivajo absolutnega bogastva družbe, zato je ta skupina zelo pisana. Za interpretacijo uvrstitve je pomembno upoštevati dediščino države blaginje v Nemčiji, Avstriji in Skandinaviji in socialne države v bivših komunističnih državah ter primere splošne revščine globalnega Juga.

nekakšno prostovoljno rekolonizacijo na podlagi pretiranih pričakovanj, zavajanj, dezinterpretacij in nesporazumov, ki jih opisujem v nadaljevanju.

Eno izmed paralel med postkolonijo in postkomunizmom v konkretnem slovenskem primeru predstavlja vztrajna zazrtost v preteklost pred nastopom komunističnega režima oziroma kolonialne okupacije, ki je posledica intenzivne težnje po preoblikovanju in dopolnitvi kolektivne identitete z vsebinami, ki so bile v vmesnem obdobju prepovedane ali ignorirane. Tako se je v Sloveniji politični diskurz v zadnjih dvajsetih letih konsistentno vračal na zgodovinsko polarizacijo na konservativno in liberalno strujo, na "kulturni boj", ki ga je sprožila Rimskokatoliška cerkev v drugi polovici 19. stoletja s ciljem ohraniti svojo politično dominacijo na slovensko govorečem (in tradicionalno kmečkem vernem in konservativnem) prostoru, pri čemer so se šteli za tuje in s tem sovražne tako prosekularni svobodomiselni pripadniki buržoazije kot bolj levičarsko usmerjeni misleci in aktivisti. Kulturni boj je dosegel vrhunec v državljanski vojni v času druge svetovne vojne, ko sta se spopadli (para)vojaški formaciji narodnoosvobodilnega gibanja pod vodstvom slovenskih komunistov in milice nacističnih kolaborantov. Po koncu vojne je slovensko ozemlje predstavljalo skrajni rob, na katerega so zahodni zavezniki ob koncu vojne potisnili iz Balkana proti zahodu umikajoče se nacistične in fašistične vojske ter bežeče kolaborante. (Ferenc, 2006) Za posledične množične poboje teh vojaških formacij in kolaborantov na slovenskem ozemlju, zaradi katerih so pristojne državne institucije po osamosvojitvi Slovenije pričele odkrivati poprej tabuizirana množična grobišča, danes "desne" politične stranke krivijo "leve", čeprav člani ne enih ne drugih ob koncu druge svetovne vojne večinoma niso bili še niti rojeni, in se borijo za ideološki monopol nad interpretacijo zgodovine, ki je del Mbembejevega "sveta pomenov". Toš prav tako ugotavlja, da se v tranzicijskem obdobju "nosilci politične oblasti trudijo "osvojiti" bližnjo nacionalno zgodovino (spopad nad zgodovino) in utrditi lastno vlogo v njej." (Toš, 2009: 25) Tako ene kot druge stranke pa so uporabljale teme "kulturnega boja" za diferenciacijo svojih sicer podobnih političnih programov in vsaj s tem vnašajo nekaj preglednosti v zmedo svojih nazivov, ki imajo komaj še kaj skupnega s klasičnim razlikovanjem med levico in desnico. (Toplak, 2011) Če se je večina političnih razprav navsezadnje prevesila v še eno bitko "kulturnega boja",<sup>19</sup> se je slednji še posebej razplamtel v teku volilnih kampanj in zmeraj znova na rob javnega dialoga odrival ključne razvojne teme, slovensko družbo pa ohranjal zazrto v preteklost namesto v prihodnost – ali vsaj sedanjost.

19 Nedavni potrditvi najdemo v žolčnih odzivih na letošnjo odločitev odhajajoče socialdemokratske vlade, da na kovanec za en evro vtisne podobo poveljnika slovenske partizanske vojske Franca Rozmana Staneta, in na prav tako letošnjo razsodbo Ustavnega sodišča o prepovedi uporabe imena Josipa Broza Tita za poimenovanje ulic, trgov in drugih javnih prostorov. (Toplak, 2011)

Nadaljnja podobnost s postkolonijo se izkazuje v splošnem dojemanju lastne države in Evropske unije kot sinonima za oblast in kot nekaj zunanjega in "ne našega", zato prevzemanje odgovornosti za državo kot skupnost vseh "nas" ostaja odsotno. Oblast je bila za Slovence zgodovinsko nekaj fizično oddaljenega in kulturno tujega, naj je bila na Dunaju, v Beogradu ali sedaj v Bruslju. Znotraj samostojne Slovenije se je takšno dojemanje oblasti preneslo na prestolnico Ljubljano, simbol odtujenosti centralne oblasti in internega bega možganov. Pol stoletja komunističnega režima je pri ljudeh tudi utrdilo prepričanje, da mora "država" poskrbeti za vse in vsakega, zato se v javnem diskurzu običajno govori o "državi", ko je mišljena vlada ali uprava, pomen države pa je s tem zabrisan v enaki meri kot politična odgovornost.

Psevdobiološko razumevanje skupnosti, katere tradicionalno vezivo je bila samopercepcija eksistencialne ogroženosti, se kaže kot zaklinjanje ekskluzivistične sporne "avtohtonosti" in ksenofobija. (Šumi, Josipovič, 2008) V politični praksi to pomeni zlasti nestrpnost do Romov, državljanov iz bivših jugoslovanskih republik, in migrantov, po drugi strani pa formalizirano pozitivno diskriminacijo pripadnikov italijanske in madžarske manjšine, ter konflikte s sosednjimi državami. Na osnovi raziskave celotne vzhodnoevropske regije sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja je Katerine Verdery ugotovila, da je bila ena prvih vidnih posledic demokratizacije postkomunistične Evrope oživitev "etno-nacionalnih" identitet, na osnovi katerih so se ponovno opredelile in prerazdelile tako državljanstvo kot ustavno zagotovljene temeljne pravice v novoustanovljenih državah, zlasti tistih, ki so izšle iz komunističnih federacij. V fokusu na nacionalno identiteto najdemo tako še eno relevantno paralelo s postkolonijo. (Jameson, 2007: 357; Anderson, 2007) Po Verderyjevi je bil ustavno legitimiran nacionalizem (in ne demokracija) ideologija, ki je nadomestila komunizem v teh družbah, poleg tega pa nacionalizem ni predstavljal alternative komunizmu, ampak prej njegovo kontinuiteto v smislu bolj konservativnega kolektivizma. (Verdery, 1998: 294) Krepitev individualizma je ostala omejena na zasebno in potrošniško sfero, medtem ko so novoustanovljene nacije hitro našle nove Druge v manjšinah, migrantih in sosednjih državah; novi Drugi je bil bolj otipljiv, vidnejši in bližji od abstraktnega hladnovojnega Drugega, zato so se mu zoperstavili precej bolj agresivno. (Kurnik, 2009) Če se zdi, da je bil aspekt konfliktov s sosedji z arbitražnim sporazumom o meji s Hrvaško navsezadnje v dvajsetih letih le presežen, v odnosu do manjšin in migrantov ni zaznati sprememb, z izjemo "izbrisanih".

Razumevanje skupnosti kot etnične in ne politične se je še posebej jasno izrazilo na primeru "izbrisanih", državljanov Slovenije iz drugih jugoslovanskih republik, ki so bili po odcepitvi od Jugoslavije izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, ker niso pravočasno zaprosili za slovensko državljanstvo ali ker so nasprotovali odcepitvi. Več odločitev Ustavnega sodišča v zvezi s pravicami izbrisanih je bilo ignoriranih, enako pozivi mednarodnim institucijam, pristojnim za človekove pravice, zato so do nedavna ti ljudje delili usodo Palestinecev na tleh Evropske unije: brez potnih listov,

brez državljanstva, brez pravic.<sup>20</sup> Tovrstno razumevanje izraža tudi zakonodaja o "skupnem slovenskem kulturnem prostoru", konceptu, izumljenem že v času socializma, ki z afirmacijo etničnega teritorija mimo državnih meja (vključuje tudi slovensko govoreče v sosednjih državah in "globalno slovensko skupnost" v emigraciji) navaja na etnonacionalne koncepte, sicer s prezirom označene kot "balkanske". O slovenskem "ekonomskem" nacionalizmu v Jugoslaviji in kolonialnem odnosu Slovenije do "nerazvitih" delov nekdanje skupne države sicer pišem na drugem mestu. (Toplak, 2010)

Iz perspektive socialne kohezije je znotraj slovenske skupnosti razvidna nezaupljivost, če že ne kar sovražnost do elitizma; od tod na eni strani naraščajoča emigracija, zlasti beg možganov (Bevc, Ogorevc, 2010), na drugi pa "tajkunski" novi elitizem, ki se ga pripisuje upravljavcem podjetij v delni državni lasti, ki so se z blagoslovom abstraktnega "nacionalnega interesa" sistematično spreminjali v lastnike pozasebljenega kapitala, dokler jih dolžniška kriza ni naredila za grešne kozle poslabšanih ekonomskih razmer. Lastniški prevzemi podjetij s strani uprav so sicer element globalnih neokonservativnih ekonomskih transformacij, v Sloveniji pa jih zaznamuje moralizirajoči oblastni intervencionizem in tekmovanje ideološko izvotljenih "levih" in "desnih" za svoje ekonomske "baze". Nerazumevanje vloge elit v družbeni strukturi je razvidno tudi iz samopercepcije izvoljenih predstavnikov oblasti kot samodejne elite ter iz večletne razprave v slovenski strokovni in splošni javnosti o vprašanju, ali imamo elite in kakšne so (glej na primer Adam et al., 2007: 78–96). Paralela s postkolonialnimi vzorci političnega obnašanja je fascinantna; Mbembe (2007) na primeru Kameruna opiše številne vedenjske in diskurzivne fenomene, značilne tudi za slovenske politične elite, od fetišizma in uprizarjanja lastne veličine do simulakra, patološkega pretiravanja, tiranije domačnosti in pajdaštva, banalnosti in vulgarnosti (Mbembe, 2007).

20 "Izbrisani" nikakor niso bili žrtve birokracije, kot nakazuje naslednji navedek iz govora predsednika Demosa Jožeta Pučnika iz leta 1990: "Ne delajmo si utvar, kajti tukaj ne gre za nacionalno, ampak socialno vprašanje ... Osebo nasprotujem avtomatskemu prevzemanju zatečenega stanja z dnem plebiscita. Če hočemo v republiki Sloveniji zagotoviti trdno socialno strukturo, bomo namreč morali uvesti nekakšna merila pri dajanju državljanstva. Ne pojdimo v navidezno demokratičnost, s katero bi ustvarili probleme, ki jih potem ne bi mogli reševati. Zavedati se moramo, kaj je v okviru Slovenije po socialni plati mogoče reševati in kaj ne – nacionalna plat vprašanja je namreč drugotnega pomena. Tukaj si urejamo skupnost, ki si od vsega začetka mora zagotoviti življenjske razmere, pripravljeni moramo biti, da dediščino jugoslovanske federacije, morda tudi na neljub način, odpravimo ... Treba bo izračunati – tudi demografsko –, kakšni posledični problemi bi lahko nastali v petih ali desetih letih skupaj z zahtevami po kulturni avtonomiji. Osebo se bom z vsem vplivom, ki ga imam v socialdemokratski stranki, zavzemal za to, da v Sloveniji ne bodo nastali problemi, podobni kninским. Knina v Sloveniji ne maramo in danes imamo možnost, da te stvari humano, socialno in pravno demokratično rešimo. Tu ne sme biti nobenih gnilih kompromisov in nobene mitingarske demokratičnosti, ki bi nam ustvarila težave, s kakršnimi se srečujejo Angleži, Francozi, Nemci in ostale države, ki so obstajale v kolonialni dobi. Slovenija se s temi dodatnimi problemi po mojem ne sme obremenjevati." (Pučnik, 1990)

Umestitev in vloga podsistemov v zgradbi slovenske družbe je zamaknjena oziroma napačno razumljena: znanost se na primer v javnem diskurzu izenačuje s tehnologijo, nekatere humanistične znanosti pa se ob podpori vseh političnih opcij krčevito oklepajo narodnobuditeljske vloge iz 19. stoletja (glej Rotar, 2007; Perpar, 2011) in zaradi specifičnega razumevanja vloge znanosti v družbi nasploh uživajo privilegirani položaji pri financiranju. Morda za vzpostavitev delujoče demokracije najnevarnejši tozadevni nesporazum je negiranje vloge sodstva kot tretje veje oblasti in obravnavanje sodnikov kot "javnih uslužbencev", zaradi česar je Slovenija po dvajsetih letih od uveljavitve pravne države še zmeraj vprašljiva vladavina prava. Prav tako se pravo napačno izenačuje s pravičnostjo; enakopravnost z enakostjo; demokracija z etnično namesto politično skupnostjo; analitičnost z moraliziranjem. Tradicionalistično gledanje na politične, državoupravne in javne institucije le-te "udomači" in jim ne dovoljuje eksistirati neodvisno od ljudi, ki tam delajo in ki se (jih) z njimi popolnoma identificira(jo).

Vzrok te systemske zamaknjivosti ustanov države in družbe ter ostalih opisanih fenomenov je med drugim v neozaveščenem vrednotnem šoku/vakuumu, ki ga je po stoletjih tradicionalne družbenosti in pol stoletja socializma povzročila hkratna uvedba kapitalskega lastništva in trga ter demokratizacija po zgledu ZDA in zahodne Evrope.

Tovrstna politična kultura skupnosti, ki jo akterji jasno zaznavajo, hkrati pa fatalistično priznavajo svojo nemoč, da bi kaj spremenili (o splošnem položaju nemoči v postkoloniji razpravlja tudi Mbembe, (2007: 221)), je znanstveno dokumentirana zlasti v postkolonialnih, pa tudi v drugih primerljivih postkomunističnih evropskih družbah (glej Mbembe, 2007; Best, Wenniger, 2010, Havel v Jacobson, 2004: 50). Rezultat funkcioniranja skupnosti na tovrstnih osnovah je nenehno situacijsko prilagajanje pravnih norm in razglašanje sprejemanja zakonodaje za vladavino prava brez ozira na implementacijo in dejanske učinke sprejetih zakonov. V državni upravi je prav tako kot v postkoloniji (Mbembe, 2007: 236) tranzicijsko obdobje naplavilo "tepce, burkeže, laskače in ovaduhe", ki spravljajo vodilne s političnim mandatom v nemogoč položaj: ali se v ozračju inercije, bojkota in medijskega ovajanja ukoreninjene birokracije odpovedo v kampanji obljubljenim projektom ali zaposlijo lojalne dodatne uradnike, da lahko realizirajo svojo agendo. V prvem primeru so tarča kritik, ker niso naredili nič, v drugem pa, ker so prispevali k razraščanju birokracije, saj so se lojalnim sodelavcem ob koncu mandata zahvalili s stalno zaposlitvijo in svojemu nasledniku zapustili dodatne ovire pri uresničevanju njegove agende, zato bo spet pripeljal "svoje" sodelavce ... K učinkovitosti dela v vladnih institucijah tudi ne pripomore, da je v imenu "kulturnega boja" treba vsakič znova razvrednotiti, izničiti in celo kriminalizirati predhodnikovo delo, preden se pristopi k ponovnemu izumljanju "najboljšega" za Slovenijo.

## 2. VREDNOTNI "VAKUUM"

Pred dvema desetletjema so Slovenci "uvozili" kapitalistični ekonomski in demokratični politični sistem; danes je že očitno, da je kapitalistično-demokratična realnost v marsičem precej drugačna, kot so si jo predstavljali. Zelo pomembno pri tem je ne spregledati *obliko* "uvožene" ekonomskopolitične paradigme, ki je konec osemdesetih let prejšnjega stoletja ustrezala agresivnemu ekonomskemu neokonservativizmu, ki je skozi globalizacijske procese promoviral velike korporacije kot antipode in družbeno-organizacijsko konkurenco vse bolj okleščanim, vitkejšim, sprivatiziranim in razgrajenim državam blaginje.

Države so tako začele nastopati "kot agencije za podrejanje vseh družbenih sil najmočnejšim kapitaliskim interesom na njihovem ozemlju, zato se družbena moč še bolj nevarno koncentrira in uhaja izpod nadzora, saj državni aparati razpolagajo z represivnim in ideološkim aparatom v funkciji nadomestnih kapitalistov, ki sproti in vnaprej razlaščajo podrejene, od malih in srednjih podjetij prek javnega sektorja do abstraktnih anonimnih "davkoplačevalcev". (Vogrinc, 2009)

Sprememba sistema je zelo učinkovala na individualne in kolektivni vrednotni sistem, na kar Slovenci niso bili pripravljeni, čeprav gre pri tem deloma res za posledek specifičnosti tega časa in prostora, deloma pa za fenomene, inherentne kapitalistično-demokratični paradigmi. Če je že težko objektivno zagledati lastno pozicijo, vendarle obstajajo številni viri o vplivu kapitalizma na vrednotni sistem in pomenu le-tega, le da se temu problemu do nedavnega ni posvečalo dovolj pozornosti (glej na primer Toš, 2009). Gre za abstraktno, izmuzljivo in le počasi in dolgoročno spreminjajoče se področje družbenega življenja, ki pa ima odločilen vpliv na delovanje posameznika in družbe, če upoštevamo definicijo vrednot kot pozitivnih usmeritev pri odločanju ter ključnega elementa politične kulture. Vrednote so eden izmed ključnih elementov preučevanja politične kulture skupnosti že od šestdesetih let 20. stoletja (Almond, Verba, 1989), saj "predstavljajo pomembno vodilo pri človekovem odločanju. Pogosto jih vidimo kot načela, po katerih se odločamo za ali proti določenemu početju. Pomagajo nam opredeliti prioritete in presojeti družbeno vedenje kot dobro ali slabo, zakonito ali nezakonito, zaželeno ali nezaželeno. Vrednote predstavljajo ključne gradnike družbenih sistemov in njihovih institucij." (Bertalaníč, 2011: 2)

Če natančneje opredelimo časovni okvir in s tem razsežnosti omenjenih vrednotnih sprememb ne samo "od zunaj", ampak tudi v povezavi z vrednotno tradicijo znotraj slovenske družbe, moramo za iskanje vzrokov aktualne vrednotne zmede poseči precej nazaj v preteklost: že s smrtjo Josipa Broza Tita se je v slovenski družbi začel razkroj dotlej uveljavljenega in relativno stabilnega vrednotnega sistema, prilagoditev spremembam v osemdesetih – propad jugoslovanskega

bratstva in enotnosti, ekonomsko pomanjkanje, politični razpad, ideološka kriza, brezizhodnost itd. – pa so otežile še zgodnejše systemske razpoke v sedemdesetih, zlasti pregon liberalnejše orientiranih komunistov in izroditev samoupravljanja. Pred tem je bila slovenska družba dolgoročno vrednotno stabilna kljub velikemu pretresu druge svetovne vojne in njenim političnim posledicam, saj je slovenski in jugoslovanski komunizem v določeni meri privzel oziroma ustrezal nekaterim tradicionalnim predvojnimi slovenskim vrednotam, ki pa so bile sploh zakoreninjene v tej skupnosti že stoletja. Z vrednotno tradicijo imam v mislih predvsem katoliške vrednote, kot so bog, družina, delo, ponižnost, skromnost, ob specifični slojnosti slovenstva, ki ga je, kot rečeno, do 20. stoletja sestavljal pretežno kmečki sloj, pa tudi preživetje in z negotovostjo preživetja povezan politični in etični konservativizem. Protestantizem in razsvetljenstvo sta se slovenstva samo dotaknila, ne da bi pustila znaten pečat na tem tradicionalnem vrednotnem sistemu. Nerazslojenost predvojne slovenske družbe je nato olajšala institucionalizacijo brezrazredne družbene strukture in enakost (tudi danes razumljena in zlorabljena kot biološka enakost in ne kot enakopravnost možnosti ali enakost pred zakonom) je tako že predstavljala eno izmed vrednotnih kontinuitet med predvojno in povojno slovensko družbo, tudi zato, ker so tiste pripadnike predvojne družbe, ki so kakorkoli izstopali v smislu (maloštevilnih) “elit” komunistične oblasti, po vojni eliminirale ali pa so zapustili državo.

Komunistična ideologija je prav tako kot Rimskokatoliška cerkev promovirala delo, obenem pa vpeljala državno/družbeno lastnino, kar za predvojno revno večino ni pomenilo drastične spremembe. Zelo pomembna kontinuiteta na vrednotnem seznamu med tradicionalno slovensko mentaliteto in socialističnim obdobjem je bil nacionalizem, ki so ga Slovenci tudi v SFRJ skrbno gojili dalje (Toplak, 2010) kljub intenzivno promovirani vrednoti “bratstva in enotnosti” jugoslovanskih narodov. Komunistični režim je promoviral še vrednote NOB oziroma antifašizem in antinacizem in kasneje blokovsko neuvrščenost ter seveda ljudsko demokracijo. Pomembna za relativno neboleč vrednotni prehod v socialistično družbo po vojni je bila tudi religiozna ignoranca komunističnih oblasti, ki so vsaj od šestdesetih let naprej dopuščale verske prakse v zasebni sferi Slovencev.

Vrednotna transformacija od devetdesetih let naprej pa je bila morda najintenzivnejša v zgodovini slovenstva, saj so Slovenci prostovoljno privzeli in se spočetka celo navduševali nad vrednotami, ki so slovenski mentaliteti bolj tuje od predhodnega komunističnega vrednotnega sistema, zvenele pa so, kot na primer demokracija in enakost, zelo domače.

V nadaljevanju bom poskusila pokazati, da sta NOB in socialistična revolucija prinesla za večino Slovencev manjši vrednotni šok kot aktualna političnoekonomska tranzicija.



Tabela 1: Primerjava prevladujočih vrednotnih sistemov v slovenski družbi pred drugo svetovno vojno, v obdobju SFRJ in v zadnjih dvajsetih letih

Tradicionalne predvojne vrednote	Socialistične vrednote	Tranzicijske vrednote
Bog	Delo	Lastnina
Delo	Družbena lastnina	Individualnost
Družina	Razvoj	(Predstavniška) demokracija
(Tuj) vladar	Solidarnost	Svoboda
Skromnost	(Socialna) varnost	Enakost pred zakonom
Ponižnost	Mir	Narod
Narodno vprašanje	(Ljudska) demokracija	Vladavina prava
Slovenski jezik/kultura	Enakost med spoloma	Gospodarska rast
Konservatizem	Sekularnost	Učinkovitost
	Bratstvo in enotnost	Bog
	Narod in kultura	Družina
	Izobrazba	“Nacionalni interes”
	Neuvrščenost	“Evropa”
	Samoupravljanje	

Če podrobneje pogledamo primerjavo vrednot, ki seveda nikakor ni vseobsežna, lahko vidimo, da so nekatere tradicionalne slovenske vrednote v obdobju socializma bodisi ostale bodisi jih politične elite niso izkoreninjale ali pa so bile celo nadgrajene. Kot kontinuiteto lahko izpostavim predvsem delo in kulturo (narod je bil v Jugoslaviji veliko bolj kulturna kot politična kategorija) ob že prej omenjeni enakosti, utemeljeni na predvojni slojni kompaktnosti, in varnosti/solidarnosti, ki je bila samoumeven nasledek kmečke vrednote preživetja. Vera je bila v socialističnem obdobju ob izraziti promociji sekularnosti umaknjena na obrobje družbe, ne da bi bila preganjana, nacionalizem je ostajal pod površjem bratstva in enotnosti, politično pa so Slovenci v tem obdobju osvojili nekatere nove in sodobne vrednote, kot sta bili (nestransarska) demokracija in neuvrščenost, tudi ob upoštevanju vseh omejitev obeh konceptov v praksi, in četudi je bil predvojni kmečki konservatizem v konfliktu s komunističnim progresivizmom (ponižnost in spoštovanje trde oblasti pa v simbiozi z njim). V kontekstu enakosti je slovenska družba v socialističnem obdobju nedvomno napredovala na področju enakosti med spoloma.

Prav tradicionalni/socialistični vrednoti enakosti in varnosti pa se znajdetata na hudem udaru v tranzicijski vrednotni transformaciji. François Furet v *Misliti*

*francosko revolucijo* že na zgodovinskem primeru družbenih sprememb v Franciji izpred dveh stoletij ugotavlja, kako kapitalizem v posameznikovo psiho seje eksistencialni nemir, ki ga v socio-ekonomsko rigidnem fevdalnem družbenem redu poprej niso poznali (Furet, 1989: uvod). V obdobjih konjunktura se ta nemir prevaja v nikoli zadovoljno primerjanje z materialnimi dosežki drugih in posledični egoistični grabež ali delovno pregorelost, v obdobjih krize pa v hromečo nemoč, negotovost glede ohranjanja pridobljenih materialnih dosežkov in strah pred nepredvidljivo prihodnostjo (Gallimberti, 2009: 21–23). V tako slabih kot dobrih časih demokratično-kapitalističnih družb pa ekonomsko deprivilegiranim in etnično izključenim ni moč ignorirati, da so eni bolj enaki kot drugi. Zgolj deklarativna enakost kapitalistične demokracije, kjer se ob enakosti pred zakonom proizvaja brezprecedenčna neenakost v dohodkih, je v slovenskem primeru trčila še ob specifično razumevanje enakosti kot slojne in biološke pa še ob nedelovanje pravne države, tako da ob razpravljanju o “enakosti” v političnem diskurzu javnost še posebej travmatično percipira “režim proizvodnje laži in ‘dvojnega jezika’”, značilen za postkolonijo (Mbembe, 2007: 231), odsotnost varnosti pa v ljudeh proizvaja natanko tisto čustveno patologijo, ki jo navaja Furet.

Tranzicijske vrednote po eni strani pomenijo korak nazaj k tradicionalnemu konservativnemu slovenskemu vrednotnemu sistemu (Bog, družina, tuj “vladar” - Evropa, narodno vprašanje - nacionalni interes), ohranijo se nekatere stalnice (nacionalizem, jezik/kultura), nekatere poprejšnje vrednote se ohranijo zgolj navidezno in spremenijo pomen ob zavajajoče enaki terminologiji (enakost, demokracija), na seznam tranzicijskih vrednot pa se zapišejo tudi takšne, ki so nekompatibilne tudi s tradicionalnim, kaj šele s socialističnim vrednotnim sistemom (individualnost, posameznikova svoboda). Kolektivna socialistična svoboda zdaj postane individualna svoboda, ki je v konfliktu s tradicionalnim slovenskim egalitarizmom in razgrajuje ne le socialistično varnost in solidarnost, ampak skupnost samo, ne da bi bilo ponujeno drugo vezivo razen anahronističnega nacionalizma. Če je bilo za povprečnega Slovenca skozi zgodovino delo tisto, ki je determiniralo njegovo (lastno) vrednost, v precej manjši meri pa tudi izobrazba, je s tranzicijo to poslej lastnina. Večino tranzicijskih vrednot lahko povežemo z vključevanjem Slovenije v Evropsko unijo in torej privzemanjem nekakšnega “evropskega vrednotnega sistema”, ki pa je preveč raznolik, da bi o njem lahko resno govorili (morda za naše potrebe prej o katoliško-mediteranskem vrednotnem sistemu). Če se opremo na širšo definicijo postmodernih vrednot (Inglehart v Toš, 2009: 26), ki naj bi zajemale predvsem sekularnost, racionalizem, relativizacijo podedovanih pravic, individualizem in strpnost, pa lahko zaznamo tudi pomembna odstopanja med aktualnim slovenskim in splošnim postmodernim (evropskim) vrednotnim sistemom. Vsestransko navezovanje na Evrop(sko unij)o bi ob vseh naštetih hitrih, agresivnih in, kot smo lahko videli v primerjavi, v marsičem antiintuitivnih spremembah za slovensko mentaliteto lahko prineslo tudi kakšno pomirljivo referenco na že ponotranjene tradicionalne vrednote, kot sta antifašizem in antinacizem, če Evropska

unija medtem ne bi že skoraj pozabila, na osnovi katerih vrednot je pravzaprav nastala.<sup>21</sup>

Razkroj vrednotnega sistema, ki ga je ob naslanjanju na tradicijo vzdrževal socialistični režim, je v kolektivni psihi pustil ne toliko prazen prostor kakor zmedo in ambivalentnost, saj se v vseh situacijah odločamo s pomočjo vrednot in v nobenem trenutku ne nastopi dejanski vrednotni vakuum. Prav tako je pomembno upoštevati, da ob trku tradicije s kakršnokoli obliko modernizacije, tradicija sledno absorbira in v skladu s specifikom posamezne družbe sproducira nek hibrid, ki ga je sprva sicer težko opredeliti, je pa v njem mogoče prepoznati komponente tradicije. (Beck, 2009) Res pa je kolektivni vrednotni prostor lahko *videti* prazen v obdobju, ko družba kot celota nima jasnih kompatibilnih odločevalskih smernic, ampak se ljudje na osnovi napačnih pričakovanj in razumevanj novih vrednot in njihove nekompatibilnosti s tradicijo odločajo nekonsistentno in negotovo.

V takšnih obdobjih ljudje pogosto imitirajo druge okrog sebe, ne da bi svoje odločitve in početje preverjali skozi osebni etični filter, kjer vlada zmeda in zato navidezna praznina. Po C. Jungu in K. Dabrowskem se tako oblikuje pretežno primarno integrirana družba, v kateri posamezniki delujejo v skladu z biološkimi instinkti in vedenjem drugih, ki je pomembnejše vodilo, kot to, kar je v njihovem individualnem svetu "prav" oziroma "narobe". S primarno integracijo posamezniki sicer ne trpijo zaradi internega konflikta, zato pa lahko takšna družba vodi v velike etične aberacije in tudi ideološke deviacije. Dabrowski kot primer primarno integrirane družbe tako navaja Nemčijo v tridesetih letih 20. stoletja (Dabrowski, 1996).

Posamezniki, ki pa so žrtve internega konflikta, svoje družbeno pogojene stiske in osebnostne motnje ventilirajo z alkoholizmom, depresijo, suicidalnostjo, patološko agresivnostjo, kar ima travmatične posledice za njihovo neposredno družinsko, profesionalno in drugo okolje. Stiske na ravni posameznikov se nato v obdobjih krize medsebojno oplajajo v kolektivne psihoze, ki se prav tako sproščajo v raznih oblikah verbalnega in fizičnega nasilja, kot so *mobbing*, vnaprejšnje javno obsojanje za domnevne prekrške, iskanje grešnih kozlov v Drugih, besedne vojne iz nepomembnih vzrokov in sovražni govor po eni strani, po drugi strani pa fizično obračunavanje z Drugimi in vandalizem.

V konsolidiranih kapitalističnih demokracijah so uveljavljeni raznovrstni mehanizmi, ki preprečujejo ali naslavljajo individualno psihično stisko, izvirajočo

21 Ob omembi Evropske unije moram opozoriti na še eno terminološko-vrednotno zmedo tranzicije, in sicer socialno državo in državo blaginje. Kljub zaželenosti blaginje so v zadnjih dvajsetih letih Slovenci skoraj razgradili socialno državo in obenem ponavljali, da si želijo državo blaginje, kot da z vidika koristi posameznika ne bi šlo za sinonima.

iz kontradikcij kapitalističnega družbenega sistema, preden se razraste v kolektivno psihozo: od vzgoje, usmerjene v samozavest in cilj linearne osebne zgodbe o uspehu ter v spodbujanje namesto kritiziranja, do olajšanega in vrednotno sprejemljivega osebnega bankrota ter zlahka dosegljive psihoterapevtske pomoči, saj je tam psihoterapija ne le del storitvenega sektorja, ampak tudi samoumevna, kulturno sprejemljiva oblika lajšanja posameznikove socializacije.

Postkomunistične, a v vrednotnem bistvu tradicionalne družbe, kot je Slovenija, se akutno soočajo z zgoraj opisanimi posledicami vrednotne krize, ne da bi bile razvile navedene obrambne mehanizme. Če tukaj izpostavim le zdravstvo, nacionalne zdravstvene politike in zavarovalnice ne sledijo sicer očitnim negativnim težnjam tudi zaradi stigmatizacije duševnih bolezni v prejšnjem sistemu. Sprejete politike večinoma le gasijo poprej naštete zunanje simptome individualnih psihičnih stisk.

Prevladujoča medikamentozna doktrina v slovenski psihiatriji prinaša predvsem dobiček farmacevtski industriji tako, da posameznike v psihični stiski s pomočjo zdravil zapira med štiri stene njihove osebnosti, in s tem nevtralizira njihov vpliv na okolico. Zakon o duševnem zdravju je nekakšen podaljšek te doktrine, saj ureja neprostoovoljno hospitalizacijo za tiste, ki jih z zdravili ni mogoče narediti sprejemljive za okolje. Nove tehnologije, stare tehnike: po Foucaultu so na prehodu v moderno vedenjsko neprilagojene posameznike iz družbe izločali tako, da so jih zaprli v zapore ali naložili na ladje, ki so odplule v neznano (Foucault, 1998); še nekaj desetletij nazaj so številni slovenski gradovi služili za nehumano izolacijo manjšine za udobje večine, v skladu z doktrino staroste slovenske psihiatrije iz 19. stoletja K. Bleiweisom, ki je duševnim boleznim pripisoval "posebno lastnost, da so le redkokdaj ozdravljive zunaj blaznic." (Toplak, 2003: 368) Farmacevtski lobi narekuje tudi usmerjenost v genetske raziskave izvora psihičnih stisk, ker so izplen nova zdravila, vlade pa ne uravnotežijo te usmerjenosti s financiranjem raziskav vpliva družinskega/družbenega okolja. Univerza Sigmunda Freuda na Dunaju je na primer ustanovila poseben inštitut, kjer preučujejo posledice nedavnih in aktualnih družbenih sprememb na kolektivno in individualno psiho v postkomunističnih družbah.

Predlog Nacionalnega programa duševnega zdravja iz leta 2009 se zgolj deklarira za destigmatizacijo duševnega zdravja, naslavljajne psihičnih stisk pa prepušča nevladnemu sektorju, namesto da bi intenzivno spodbujali komercializacijo in banalizacijo profesionalne psihoterapije po zahodnih vzorih (Ilouz, 2007: 55–57)

### 3. SKLEP

Slovenija je v sedanjih kriznih okoliščinah na razpotju v svoji zgodovini: ali bo doжела nujnost transformacije iz etnične skupnosti v družbo državljanov, ali se bo v postkolonialni maniri dokončno vdala neambicioznosti in apatiji? Sveže globalne politične ideje so v tem prostoru manj urgentne kakor soočenje z neolepšano objektivno analizo ter odpoved v preteklost zazrti diskurzivni hipokriziji, tako značilni za postkolonijo. Vzpostavitev nacionalne države in privzema kapitalistično-demokratske politično-ekonomske paradigme ni več mogoče interpretirati kot samoumevnega "napredka" in "dosežka" glede na vse zaznane posledice. Novopridobljena politična in ekonomska svoboda je v obdobju tranzicije koristila predvsem "meščanskemu" segmentu slovenske populacije, ki je bil pobudnik slovenske "pomladi", večina pa je, zlasti z nastopom krize, v svojem vsakdanu že več izgubila kot pridobila.

Čas bi zato bil, da se v javnosti in še zlasti v okviru izobraževalnega sistema začne z razčiščevanjem tranzicijskih nesporazumov in nereálnih pričakovanj ter da se mladim generacijam ne napoveduje prihodnosti brez upoštevanja očitnih protislovij med diskurzi in doživljano realnostjo, med tradicionalnimi, socialističnimi in tranzicijskimi vrednotami.

Po drugi strani pa konec mejnega spora s Hrvaško, rešitev problema "izbrisanih", indikacije zaupanja v institucije, kot so varuh človekovih pravic, informacijska pooblaščenka, Računsko sodišče in Ustavno sodišče, prevlada kriznih tem nad kulturnim bojem v aktualni predvolilni kampanji, velike spremembe v strankarski sferi – vse naštetu nakazuje, da konsolidacija in prilagajanje novega sistema poteka, pa čeprav veliko počasneje, kot bi si bilo želeli za "nacionalni interes".

Družba, katere temeljna vrednota je preživetje, je bolj prilagodljiva, kot se zdi (sama sebi), in bo preživela tudi aktualno preizkušnjo, gradeč po eni strani na internih vrednotnih stalnicah, kot sta kultura in enakost, z vsemi njihovimi prednostmi in slabostmi, in na odzivanju na zunanje vrednotne spremembe. Tudi globalna neokonservativna "demokratizacijska" mrzlica je že dosegla vrhunec in na površje prihaja nov vrednotni diskurz, ki promovira zaupanje bolj kot tekmovanje, trajnost bolj kot razvoj in pravice enako kot dolžnosti. Očitno to ne bo razvpita tretja pot; morda pa bo krščanski komunizem? Slovenska družba si bo sčasoma prilagodila tudi te nove vrednotne usmeritve.

## Bibliografija

- Almond, G. A., Verba S., ur. (1989): *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. London: Sage.
- Adam, F. (2011): Med mafijsko in meritokratsko družbo, *Dnevnikov objektiv*, 24. 9. 2011.
- Adam, F., Tomšič, M., Kristan, P. (2007): The Character of Elites and State-Society Relations: Slovenia and Estonia in a Comparative Perspective. V: Adam, F. (ur.) (2007): *Elite networks, civil society organizations and governance*. Ljubljana: Center za teoretsko sociologijo FDV.
- Beck, U. (2009): *Mladina*, 48, 4. 12. 2009.
- Bertalaníč, B. (2011): Political Culture in Transition: changing values and consolidation of democratic rule in Slovenia, 1991–2004, *Inter-Faculty*, Vol 2, 2011, University of Tsukuba, <https://journal.hass.tsukuba.ac.jp/interfaculty/index> (dostop 20. 10. 2011)
- Best, H., Wenniger, A. (2010): *Landmark 1989: Central and Eastern European societies twenty years after the system change*. Berlin: Lit.
- Bevc, M., Ogorevc, M. (2010): Brain Drain of Scientists from Slovenia after its Accession to the European Union, conference paper, European Population Conference, Vienna, 2010. <http://epc2010.princeton.edu/download.aspx?submissionId=100325> (dostop 10. 10. 2011)
- Dabrowski, K. (1996): *Multilevelness of Emotional and Instinctive Functions*. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Eurostat (2009): Income Inequality Distribution Table <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc010&plugin=1> (dostop 25. 10. 2011)
- Ferenc, M. (2006): Ministry of culture and the register of hidden burial-grounds in the Republic of Slovenia: analysis of work completed between April 2002 and October 2004, *Varstvo spomenikov (Monument Protection)*, No 41, p. 100–128.
- Furet, F. (1989): *Misliti francosko revolucijo*. Ljubljana: ŠKUC.
- Gallimberti, U. (2009): *Grozljivi gost: nihilizem in mladi*. Ljubljana: Modrijan.
- Haček, M., Brezovšek, M. (2006): Democratic Values and Bureaucracy in Slovenia, in Peters, Guy et al. (2006): *Political-administrative Dilemma: traditional problems and new solutions*. Bratislava: NISPAcee, p. 35–49.
- Illouz, E. (2007): *Cold Intimacies, The Making of Emotional Capitalism*. Cambridge, UK: Polity.
- Jacobson, Norman (2004): Escape from Alienation: Challenges to the Nation-State, *Representations* 84, 2004, str. 50.
- Jeffs, N., ur. (2007): *Zbornik postkolonialnih študij*. Ljubljana: Krtina.
- Kavčič, V., Korošec, J., Kovač, B., Turnšek, T. (2009): *Vrednote za prihodnost*. Ljubljana: ZZB za vrednote NOB Slovenije.
- Pučnik, J. (1990): Slovenija ne more več čakati, nabralo se je preveč slabega, *Delo* 17. decembra, str. 2.
- Perpar, J. (2010): *Postkolonialna študija – slovenski primer*. Ljubljana, [J. Perpar]
- Rotar, B. (2007): *Odbiranje iz preteklosti: okvirji, mreže, orientirji, časi kulturnega življenja v dolgem 19. stoletju*. Koper: Univerza na Primorskem, Znanstvenoraziskovalno središče.
- Rus, V. (2009): *Tretja pot med antikapitalizmom in postsocializmom*. Ljubljana: Sophia.
- Rus, V., Toš, N. (2005): *Vrednote Slovencev in Evropejcev*. Ljubljana: FDV.

- Šumi, I., Josipovič, D. (2008): Avtohtonost in Romi: k ponovnemu premisleku načel manjšinske politike v Sloveniji, *Two Homelands*, No 28, p. 98–110.
- Toplak, C. (2003): Duševne bolezni in odnos do duševnih bolnikov v 19. stoletju. V: Cvirn, J. *Slovenska kronika 19. stoletja, 1861–1883*. Ljubljana: Nova revija.
- Toplak, C. (2010): Prispevek k interpretaciji zgodovine političnih idej slovenofonega prostora: avtonomizem in unitarizem, *The Public*, 2010, Vol. 17, Suppl., p. S33–S50.
- Toplak, C. (2011): Views from the Capitals – Ljubljana: a Euro storm in Slovenia's tea-cup stirs up old communist divisions. *Eur. World (Online)*. [Online ed.], 30. 5. 2011. [http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home\\_old/CommunityPosts/tabid/809/PostID/2543/language/en-US/Default.aspx](http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/CommunityPosts/tabid/809/PostID/2543/language/en-US/Default.aspx). (dostop 10. 10. 2011)
- Toš, N. (ur.) (2009): *Vrednote v prehodu. IV. Slovensko javno mnenje 2004-2009*. Ljubljana: FDV.
- Vogrinc, J. (2009): Leva? Desna! Leva? Desna!, *Mladina*, št. 21, 29. maj 2009.





## ENERGETSKA PRIHODNOST SLOVENIJE: PREMISLEK V OKVIRU ZELENEGA DRŽAVLJANSTVA

izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič in mag. Maja Bahor

andrej.luksic@fdv.uni-lj.si

maja.bahor@fdv.uni-lj.si

Izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič je predavatelj na Katedri za teoretsko analitično politologijo in predstojnik Centra za kritično politologijo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, mag. Maja Bahor je asistentka na Katedri za teoretsko analitično politologijo in raziskovalka v Centru za kritično politologijo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

### **Povzetek**

*V članku je vprašanje energetike postavljeno v kontekst zelenega državljanstva, ki ga avtorja preišljata skozi tri dimenzije tradicionalnega razumevanja državljanstva (teritorialna zamejenost, pravice, dolžnosti) in četrte dimenzije – naravnega pogoja, ki ga uvaja in tematizira zelena politična teorija. Koncept zelenega državljanstva pokriva dva različna tipa, in sicer okoljskega in ekološkega, okoljski pa jima v nadaljevanju služi kot okvir za oblikovanje treh alternativ energetske prihodnosti Slovenije. V ospredje postavljata različna razmerja političnih moči, ki nastajajo z vključevanjem oziroma izključevanjem (novih) akterjev v politično arena za energetiko. Gre za nosilce in zagovornike novih pogledov in rešitev, na katerih stoji in pade posamezen scenarij, in od katerih je odvisno ohranjanje obstoječega stanja oziroma prelom s sedanjo energetske paradigmo, ki generira protislovne razvojne učinke in ki prav tako ni zavezana konceptu (močnega) trajnostnega razvoja.*

**Temeljni pojmi:** zelena politična teorija, zeleno državljanstvo, naravni pogoj, politična arena za energetiko, scenariji energetske prihodnosti

### **Abstract**

*Authors raised an energy issue in the context of a green citizenship, which is set up through the reflection on the three dimensions of the traditional understanding of citizenship (namely, territorial condition, rights and duties) and natural condition, as fourth dimension which it was introduced by green political theory. The concept of green citizenship will be used as a framework for reflection on alternatives to the energy future of Slovenia, namely through the three possible scenarios for the development of energy sector. In the core of the analysis are different relationships of political power raised by including or excluding of some new actors into the energy policy arena. These new actors are seen as proponents and opponents of new perspectives*

*and solutions. Different perspectives justify different scenarios, because the current energy paradigm generates contradictory developmental impact and it is not committed to the (strong) version of the concept of sustainable development.*

**Keywords:** *green political thought, green citizenship, natural condition, energy policy arena, future energy scenarios*

## 1. UVOD

Nemotena oskrba z (električno) energijo in njene okoljske posledice so v zadnjih letih postale stalnice v razpravah o razvojnih dilemah tako pri nacionalnih političnih odločevalcih kot v mednarodnih institucijah, s tem se ukvarjajo različni strokovnjaki doma in po svetu, vprašanjem in dilemam energetike pa se posvečajo tudi globalno organizirane nevladne organizacije in civilne iniciative ter gibanja na lokalni ravni, pa tudi zainteresirane javnosti, ki podpirajo uvajanje novih tehnologij za izrabo neizkoriščenih obnovljivih virov za proizvodnjo (električne) energije in to predvsem zato, ker sedanji energetski sektor predstavlja enega od večjih onesnaževalcev okolja in s tem posredno bremeni, ne le omogoča, nadaljnji gospodarski in družbeni razvoj. Vprašanje energetike oziroma proizvodnje električne energije je tako postalo veliko širše in pomembnejše in ne gre več zgolj za vprašanje izgradnje novih proizvodnih pogonov, ki bi zadostili naraščajočim potrebam po električni energiji. Razrešiti je treba protislovni učinek, ki ga povzroča sedanji način proizvodnje električne energije.

Islandija, Japonska in Slovenija imajo ugodne naravne danosti za izrabo geotermalne energije. Izkoristek tega naravnega pa je različen. Islandija z izrabo geotermalne energije pokrije velik del svojih potreb po električni energiji, vso potrebno tehnologijo za izrabo tovrstne energije pa uvaža iz Japonske, ki je sicer vodilna sila na področju proizvodnje te tehnologije, tovrstni energiji pa ne namenja velike pozornosti pri zadovoljevanju svojih energetskih potreb. Slovenija pa kljub ugodnim naravnim danostim prav tako kot Japonska v svojih strateških energetskih dokumentih ne namenja vidnejšega mesta temu viru energije.

V politološki perspektivi si moramo ob pripoznanju protislovnega učinka in alternativnih izhodnih možnosti postaviti najprej vprašanje, kdo odloča o tem, kateremu naravnemu viru in temu ustrezni tehnologiji se daje prednost. To vprašanje neposredno spodbuja preizpraševanje obstoječega razmerja političnih moči v politični areni za energetiko, na katerem stoji in pade sedanja energetska paradigma; predstava o tem, da je treba graditi nove proizvodne pogone električne energije, in sicer na starih, četudi izpopolnjenih tehnologijah, oziroma, če povemo to z drugega zornega kota, kateri akterji so pripuščeni v komunikacijski in odločevalski proces, ko se odloča o novem investicijskem ciklu v energetski sektor. Od vključenosti oziroma izključenosti določenih akterjev je odvisno, ali se bo v energetskem sektorju ohranilo že pred nekaj desetletji vzpostavljeno razmerje političnih moči med velikimi proizvajalci električne energije in se bo tako ohranila tudi centralizirana energetska paradigma ali pa se bo z vključitvijo novih akterjev, ki so nosilci in podporniki nove energetske in razvojne paradigme, slovenski energetski sektor decentraliziral in stopil na pot trajnostnega razvoja, kateremu se je Slovenija na strateški ravni zavezala prav tako že pred desetletji.

## I. DEL

### Zelena politična teorija in državljanstvo

Narava in okolje sta postala na novo in na drugačen način predmet preučevanja družboslovnih in humanističnih znanosti pred skoraj štiridesetimi leti, ko so avtorji dela *Meje rasti* na osnovi proučenih trendov rasti na različnih področjih svetovno javnost seznanili o neizogibni bližajoči se ekološki katastrofi, če se bodo trendi ohranjali in če se človeštvo kot celota ne bo zavzelo, da bi se ti spremenili.

Nekateri politični teoretiki so na osnovi teh spoznanj in nove okoljske agende začeli premišljati idejne, moralne, politične in institucionalne dimenzije političnega in tako začeli oblikovati novo področje politične teorije, t.i. zeleno politično teorijo oziroma okoljsko politično teorijo v Severni Ameriki. Pod tem pritiskom in pod pritiskom splošnih ekoloških problemov pa so morali tudi politični teoretiki glavnega toka v nekaterih segmentih modificirati svoje poglede in jih nadgraditi z okoljskimi vidiki. Srečanje politične teorije glavnega toka in zelene politične teorije je potekalo na dveh ravneh. Prva raven srečanja se je osredotočala okoli vprašanja ideologije, in sicer predvsem, koliko je ekologizem ideologija sama po sebi, koliko je vezana na druge ideologije, koliko je okoljska politika utemeljena v drugih modernih političnih ideologijah ipd. (Dobson in Eckersley, 2006: 1). Druga raven pa se je dogajala ob premišljanju tradicionalnih političnih konceptov kot so demokracija, svoboda, pravice in dolžnosti, pravičnost, državni in politični prostor, varnost, državljanstvo ipd., ki so bili postavljeni v nov kontekst, v kontekst narave, okolja; v tej novi kontekstualizaciji pa so se iskali odgovori na odprta praktična vprašanja novo nastale ekološke realnosti.

V nadaljevanju bomo pozornost namenili reinterpetaciji koncepta državljanstva, ki je sicer danes iz različnih razlogov postal eden izmed osrednjih konceptov političnega diskurza, in se tako omejili na teren druge ravni srečanja političnih teorij. Zelena politična teorija je z vključevanjem naravnega pogoja oziroma razmerja človeka do živega in ne-živega naravnega sveta v koncept državljanstva vzpostavila pogoje, ki so ji omogočili, da je prišla do novih uvidov pri razumevanju državljanstva. Ta operacija je povzročila celo vrsto problematizacij v ustaljenem razumevanju državljanstva in v razmerjih državljanstva do drugih konceptov ter porodila različne invencije in reinterpetacije. Tako se je problematizirala teritorialna zamejenost nacionalne države, rehabilitirala se je ideja o državljanski odgovornosti in državljanskih pravicah, spremenil se je pogled na človeka oz. ljudi, ki so po eni strani dojeti kot družbena in med seboj odvisna bitja, po drugi strani pa odvisni od žive in nežive narave, prav tako pa se je spremenil pogled na delovanje, saj v razmerju do narave to terja odgovorna dejanja.

## *Teritorialna zamejenost*

Državljanstvo je vse od 18. stoletja dalje tesno povezano z institucijo nacionalne države, določeno z mejami države in pomeni vključenost oziroma izključenost iz politike (polity) (Faulks, 2000: 29). Koncept državljanstva je vseboval tako kulturne kot politične dimenzije in bil obremenjen z mitičnimi navezavami na etnične, kulturne in narodne segmente. Da bi koncept državljanstva ohranil del emancipatoričnega potenciala kot politični koncept, je treba najprej ločiti kulturno dimenzijo od politične in ga razbremeniti mitičnih segmentov. Očistiti ga je treba vsega tistega, kar ga še veže na kulturo in naravo, da bi ga lahko na novo premislili in povezali s kulturo in naravo. Morda prav globalni ekološki problemi najbolj očitno kažejo na nujnost te operacije: najprej razumeti državljanstvo kot politični koncept, da bi sploh lahko postali na konceptualni ravni kos globalnim ekološkim problemom. Temu pritrjuje tudi Habermas (1994), ki je zapisal, da je treba postaviti državljanstvo kot strogo političen koncept, da bi bili zmožni upravljati s problemi, ki nastajajo v sodobnih heterogenih družbah in politikah.

Oblikoval je koncept ustavnega patriotizma (constitutional patriotism), ki razvija občutek dolžnosti med člani politične skupnosti, ki je razumljena strogo politično in ne kot kulturna entiteta. Ustavni patriotizem mu pomeni zavezanost k institucijam vladanja, ne da bi se morali državljani zanašati na dozdevno kulturno enotnost. Gre torej za polity, kjer so meje gibljive, ne pa statične, nepremakljive.

Meje nacionalne države so v človeški interakciji dojete kot ovire, končne točke, do katerih je npr. treba poskrbeti za varovanje narave, izkoristiti naravne vire za energetske preskrbljenost ali v prostor ustaviti nove energetske objekte ipd., ne pa kot prepustne membrane oz. stičišča, ki bi npr. dopuščala upravljanje s skupnim vodnim telesom, ki gre skozi prostor več nacionalnih držav (Kostakopoluou in Faulks, 2000: 52). Meje ostajajo tu le zaradi administrativnih ureditev, ne pomenijo pa tudi meja dolžnosti.

Udejanjanje ustavnega patriotizma je odvisno od demokracije, takšne demokracije, v kateri skupnost preko deliberacije soustvarja svojo prihodnost, in ne takšne, kjer se gradi občutje skupnosti skozi sklicevanje na mitično preteklost in na skupno usodo naroda. Zato skupnost ne skuša poenotiti svoje identitete tako, da zanikuje identitete manjšin. Na tej osnovi je mogoče državljanstvo razumeti kot državljanstvo brez sovražnikov, pogoj za članstvo v politični skupnosti pa je bivališče, kraj bivanja. Vodilni princip, na katerega prisega ustavni patriotizem, je zato oblikovanje (dizajniranje) in usmerjenost v prihodnost, ne pa usoda in vezanost na preteklost.

Habermasov koncept ustavnega patriotizma odpira možnosti za rekonceptualizacijo državljanstva in demokracije v okviru zelene politične misli, saj se je mogoče

z njegovo zastavitvijo soočati s sodobnimi globalnimi ekološkimi izzivi. Ko državljanstvo ločimo od ekskluzivističnih in hegemonističnih diskurzov nacionalne države (Faulks, 2000: 52–54), se odprejo novi mentalni prostori, v katerih je veliko večja verjetnost, da se bodo državljani zavedali svojih dolžnosti, ki segajo preko meja prostorov njihovega bivanja, in ki vzpostavljajo močnejši občutek medsebojne globalne in ekološke povezanosti.

### *Pravice*

Liberalna miselna tradicija razume državljanstvo predvsem kot sklop posameznih pravic (Faulks, 2000: 56), ki omogočajo posamezniku prostor, da razvije svoje potenciale in zadovolji svoje interese, ne da bi se pri tem vmešaval kak drug posameznik ali skupnost kot celota. Ta poudarek na osebni avtonomiji hkrati vzbuja občutek nezaupanja do skupnosti, v kateri posameznik živi; pri posamezniku se tako vzbuja strah pred skupnostjo, češ da mu ta lahko naloži takšne obveznosti, ki ga bodo omejevale in/ali pa bodo nasprotovale njegovim želenim koristim (Faulks, 2000: 57). Po drugi strani pa predpostavka, da je posameznik racionalen in atomiziran akter, postavlja v ospredje delovanje, odločitve, izbiro kot osrednjo obliko človekovega obnašanja. Če so pravice posameznika tisto, kar njegovo delovanje od zunaj usmerja, pa je njegova moč tista, od katere je odvisno njegovo delovanje. Gre za zmožnost, individualni potencial, ki ga posameznik uporablja z jasnim namenom in s katerim lahko dosega zastavljene cilje.

To razumevanje posameznikove moči je enodimenzionalno in naivno. Ta miselna tradicija izpušča premišljanje družbenih in naravnih pogojev in njihove omejitve, ki strukturirajo moč glede na raso, razred, spol, naravni pogoj in v katero so umeščene posameznikove moči. Neenakosti, ki se nanašajo na pripadnost razredu, spolu, rasi, etniji ali ki izhajajo iz patriarhalnosti, netrajnostnega delovanja ipd., so močno ukoreninjene v družbah in so pomembne "okoliščine" posamezniku, zato imajo tudi veliko težo pri pojasnjevanju, zakaj v vsakodnevni praksi nastajajo pri uveljavljanju formalnih državljskih pravic razlike med družbenimi skupinami (Faulks, 2000: 58).

Povezovanje liberalne miselne tradicije in zelene politike (politics) je mogoče izpeljati preko pravic. Zeleno državljanstvo je opredeljeno kot status, ki je utemeljen na podlagi vsebinskih in proceduralnih pravic, zapisanih v ustavi in zakonih.<sup>22</sup> Do tega statusa je mogoče priti tako, da se obstoječe pravice razširijo še z okoljskimi,

22 Leta 1998 sprejeta Aarhuška konvencija – (Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah) je lep primer na pravicah osnovanega razumevanja okoljskega državljanstva. Konvencija določa tri različne tipe pravic: pravica do informacij o okoljskih zadevah, pravica do sodelovanja pri oblikovanju politik, pravica do dostopa do pravnega varstva.

da se izpeljejo ustrezne zakonodajne reforme, da se spremeni institucionalni dizajn in da se uvedejo bolj deliberativni politični procesi. Ko je govora o širjenju pravic, se misli predvsem na pravico dostopa do informacij in na pravico do soudeležbe; kar se nadaljuje v idejo po bolj inkluzivnem demokratičnem modelu kot je model reprezentativne demokracije.

Večja udeležba državljanov v komunikacijskih in odločevalskih procesih, ko gre za vprašanje okolja, ki so rezultat javnih in političnih spopadov različnih okoljevarstveno ozaveščenih akterjev, njihovih naporov in projektov po krepitvi deliberativne nadgradnje obstoječih demokratičnih institucij, sodijo v polje oblikovanja in uveljavljanja koncepta zelenega državljanstva.

Kljub temu pa naleti prakticiranje tega tipa zelenega državljanstva na številne ovire in probleme. Tu naj omenimo najprej strukturne ovire, ki se manifestirajo kot problem motivacije in kot problem materialnih sredstev državljanov, ki so predpogoj za uveljavljanje pridobljenih pravic, predvsem pravice do informiranja in soudeležbe. Težko si je predstavljati, da bi se vsi državljani zanimali za okoljska vprašanja in za oblikovanje okoljske politike. Po drugi strani pa nekateri ljudje nimajo časa, da bi sodelovali v demokratičnih procesih, nekateri se ne morejo udeležiti teh procesov zaradi prisotne neenakosti med spoloma, neuravnotežene porazdelitve družbeno potrebne dela ali pomanjkanja osnovnih virov za življenje (MacGregor, 2006). Z drugimi besedami zelenega državljanstva nekateri državljani ne morejo živeti, ker so izključeni zaradi dejanske neenakosti, prekritih s formalno enakostjo vseh državljanov. Druga ovira se kaže na institucionalno-sistemski ravni, kar se manifestira skozi relativno zaprte politične arene, ki sprejemajo odločitve širokega obsega, vplivajo na kvaliteto bivanja širokega kroga ljudi. Četudi ljudje želijo sodelovati pri sprejemanju teh odločitev, ne morejo priti niti do ustreznih informacij niti do resničnih možnosti sooblikovanja odločitev, ker sploh niso vzpostavljene ustrezne komunikacijske in odločevalske forme ali pa so zanje težko dostopne ali celo zaprte. Sistemske ovire torej omogočajo le manjšini (eliti), da lahko v praksi izvaja svoje državljanske pravice in sprejema odločitve, ki so (ne)trajnostno usmerjene.

Zeleno državljanstvo, koncipirano preko pravic, izpostavlja posameznika, medtem ko zanemarja skupnost. Ker se državljani srečujejo z omejitvami, ki so sistemske in strukturne narave (čas, finančni viri, motivacija, odsotnost komunikacijskih form) in ki jim otežujejo izvajanje pravice predvsem do soudeležbe (participacije), je treba premisliti tudi druge vidike (zelenega) državljanstva.

### **Dolžnosti**

V zadnjih letih je prišlo do ostrih kritik liberalnega razumevanja državljanstva predvsem zaradi opuščanja tematizacije odgovornosti in dolžnosti državljanov.

Pri tem so bili najbolj odločni socialni konservativci in komunitaristi, ki trdijo, da gre pri tej miselni liniji za prevelik poudarek na pravicah in da to izriva premislek o kakovosti državljanstva (Faulks, 2000: 69).

Teorije zelenega državljanstva, ki se navezujejo na osebno odgovornost, predpostavljajo, da je trajnost mogoče doseči z združevanjem *dejanj* posameznikov. Na osebno odgovornost državljana je torej vezana njegova dolžnost, ki je globalna in ki izvira iz moralne in politične odgovornosti,<sup>23</sup> in sicer do ne-človeške narave (žive in nežive narave), do drugih ljudi in do bodočih generacij. Državljan je zato razumljen kot glavni akter družbenih in okoljskih sprememb; pozvan je, da stori nekaj za okolje, in sicer tako, da se odpove določenim udobnostim in vnese spremembe v življenjski slog<sup>24</sup> s ciljem, da zmanjša lasten vpliv na okolje (npr. čim bolj zmanjša svoj ekološki odtis).

Kritiki ugotavljajo, da ta pogled predpostavlja, da so življenjski slogi državljanov tisti, ki imajo odločilen vpliv na okolje in so zato glavni vzrok okoljskih problemov. Oženje zelenega državljanstva na dolžnost posameznega državljana je problematična najprej zato, ker vodi do napačnega zaključka, namreč, da lahko državljanji izpolnjujejo svoje dolžnosti zelenega državljanstva že z ali le skozi izpolnjevanje osebnih dolžnosti. Potem pa je izpostavljanje osebne odgovornosti, in opuščanje kolektivne, zavajajoča tudi zato, ker usmerja pozornost na državljana, in ne na "kompleksne strukturne procese, ki povezujejo posameznike in institucije v zelo različne družbene položaje in geografske okoliše" (Young, 2003: 40). Ta preusmeritev pozornosti pa lahko vodi v depolitizacijo in privatizacijo zelenih tematik, kar je nevarna tendenca (MacGregor, 2006; Melo-Escrihuela, 2008).

Dejstvo, da se nekaterim ljudem godi krivica zaradi nepravilnih sistemskih in strukturnih značilnosti družbe, v kateri živijo, ne sme ostati prezrta, če naj bo zeleno državljanstvo koncipirano tako, da presega okvire osebne dolžnosti, katerih cilj je sprememba individualnega življenjskega sloga. Da bi zagotovili potreben družbeno-politični kontekst, ki bi upošteval omenjeno dejstvo in v katerem se izvajajo pravice in dolžnosti zelenega državljanstva, je treba idejo "notranje revolucije" nadgraditi s konceptom družbenih in političnih razmerij moči. Državljanji, tudi če hočejo, ne morejo svobodno izbirati, ker je dostopnost in razpoložljivost dobrin odvisna od ekonomskih, socialnih in političnih razmerij in institucij, ki kot take predstavljajo oviro pri izbiri državljana, izražanju njegove volje ali

23 Latta (2007, 380) ekološko državljanstvo opredeljuje kot samoomejevanje, trajnost pa nastaja kot rezultat "notranje revolucije".

24 Kot potrošnika se državljana opozarja npr. na nevarnost pretirane potrošnje, s čimer postajata samodisciplina in "odpovedovanje" javna vrлина, sebičnost in neodgovornost državljana pa sta izvor okoljskih problemov.



realizaciji želje in zadovoljitve potreb; možnosti so državljanom dane vnaprej in v določeni obliki in so preko tega nadzorovane. Strukturni pogoji in sistemska ureditev so nastali v drugačnih časih in jih je sedanja generacija podedovala. Ker pa krepijo netrajnostne oblike ravnanja in spodbujajo nastajanje različnih oblik neenakosti, jih je treba spremeniti s skupnim delovanjem (Seyfang, 2005: 295–7). Zeleno državljanstvo zato ne more biti zoženo le na obnašanje posameznika, temveč mora vključevati tudi kolektivne napore, katerih cilj je vzpostavljanje družbenih, političnih in ekonomskih razmer, ki bodo bolj trajnostne in bolj pravične in za katere se bodo državljanji sami dogovorili. Zeleno državljanstvo tako presega raven posameznika, pa kljub temu vključuje tudi ustrezne prakse življenjskega sloga in si tako prizadeva, da bi se zadeve iz zasebne sfere znašle tudi v sferi politike. Če pristanemo na koncept zelenega državljanstva, ki postavlja dolžnosti posameznika nad družbeni kontekst ali celo ignorira družbeno-ekonomske strukture in institucionalne ureditve, pomeni, da pristanemo na izrivanje nekaterih pomembnih tem iz javnih razprav, gre za vprašanja neenakosti, nepravičnosti, institucionalne selektivnosti, nedemokracije, demokracij ipd.

Politično in družbeno moč pa dobiva individualistični koncept zelenega državljanstva pri tistih političnih in družbenih akterjih, ki podpirajo obstoječo hegemonsko ideologijo, saj ga je mogoče brez ostanka kooptirati vanjo: kot tak povsem sprejemljiv za tiste družbene sile, ki želijo ohraniti obstoječe družbeno-ekonomsko stanje, in za tiste politične sile, javne in državne organe, ki okoljske vrednote načelno sprejemajo, ne želijo pa postaviti pod vprašaj obstoječe politične in ekonomske ureditve oziroma samega kapitalističnega sistema, ki generirajo neželeno stanje v življenjskem okolju.

Tem močnim interesnim skupinam in institucionaliziranim akterjem se je treba postaviti po robu s konceptom zelenega državljanstva, ki postavlja pod vprašaj obstoječe stanje in njegovo ohranjanje in ki spodbuja premisleke o njenem spreminjanju in ki bo institucionalno podprt z nastajanjem ustreznih ekonomskih in političnih institucij (Seyfang, 2005: 297–8).

Zeleno državljanstvo vključuje razmerja med ljudmi, pravice in dolžnosti, ki se nanašajo na človeška razmerja tako v zasebni kot javni sferi, vključuje pa tudi razmerje med človekom in nečloveškim naravnim svetom, namreč naravni pogoj, od katerega je odvisno človeško bivanje na sploh.

### ***Vključevanje naravnega pogoja***

Teoretiki zelene politične misli se do industrializacije kot faze v kapitalističnem razvoju drugače opredeljujejo kot glavni tok politične teorije. Prepričani so, da so nosilni ekonomski akterji industrializacije sledili prvenstveno le svojim ciljem, ki so bili oviti v namen po maksimiranju profita, in se pri tem niso pretirano

ozirali niti na človeka in na človeštvo niti na naravo, naravni svet, še manj na škodo, ki so jo obema povzročali.

Kljub kritičnemu pogledu na industrializacijo in "mehanicistično" znanost, na kateri je industrializacija slonela, pa se zeleni politični teoretiki ne opredeljujejo *a priori* proti industrializaciji ali praktični uporabi znanstvenih izsledkov tudi v bodoče. Prepričani pa so, da je treba na novo uravnotežiti razmerje med človekom in naravo, da je treba ponovno premisliti vrednostno obtežitev tega razmerja glede na njuno soodvisnost in pomembnost.

Na ozadju tega stališča so v svoje premišljanje zeleni politični teoretiki vpeljali pojem "narava" ali "naravni pogoj" in si tako omogočili možnost za vrsto konceptualnih novitet.

"Naravni pogoj" torej razumejo kot relacijski pogoj ali kot razmerje odvisnosti, ki se nanaša na razmerje med človekom z nečloveškim naravnim svetom; gre za tisti svet, od katerega je odvisna človeška eksistenca nasploh. Tu ne gre za razmerje človeka do enega od možnih svetov, ki bi ga lahko človek sam izbral ali ki bi ga bilo sploh mogoče izbirati; gre za svet, ki je preprosto biološka nujnost, naravna danost, ki jo mora človek sprejeti kot naravni pogoj svoje eksistence in ki predstavlja njegovo mejo med biti in ne-biti. Pojem "naravni pogoj" je zato v zeleni politični teoriji dojet kot okvir, o katerem se ni mogoče pogajati ali ga svobodno izbirati, znotraj katerega pa se morajo oblikovati politični projekti človeka. Kot tak predstavlja vrsto omejitev v političnih projektih, ki se jih mora upoštevati, nima pa te moči, da bi povsem določal njihovo vsebino.

Del zelene politične misli vztraja na spoznanju, da je planet Zemlja omejen, in sicer v dvojnem pogledu: najprej v kapacitetah pri zagotavljanju neobnovljivih virov, potem pa pri absorpcijski sposobnosti odpadkov in izpustov kot neželenim stranskim učinkom proizvodnih in potrošniških procesov. Z namenom, da se določi, kje je meja, ki jo predstavljajo naravne danosti planeta Zemlje, že vrsto let potekajo zelo intenzivne razprave na različnih ravneh (svetovni, mednarodni, nacionalni, regionalni, lokalni), znotraj različnih javnosti in med različnimi akterji (strokovni, politični, javni) in na različnih področjih (energetika, nafta, plin ipd.). V teh razpravah naletimo tako na tiste, ki vztrajajo pri predstavi, da teh omejitev sploh ni, drugi pa verjamejo, da se bliža hiter konec civilizaciji, ki je utemeljena na ogljiku ali kar celo človeštvu kot takemu.

Z izpostavljanjem fizičnih okoliščin in naravnih pogojev človeškega obstajanja zelena politična teorija tako zavezuje sleherno politično delovanje, da že v svoji politični preskripciji zagotovi okvir, ki vključuje "naravni pogoj". S tem poudarkom politična teorija dobiva naturalistično razsežnost, s katero se modificirajo ali celo ukinjajo nekatere preskripcije politične teorije glavnega toka. Tako na primer

v pogojih sodobnega globalizirajočega se sveta zelena politična misel jemlje pri rekonceptualizaciji državljanstva v premislek poleg pravic in dolžnosti tudi omejitve, ki se ob upoštevanju “naravnega pogoja” kažejo v obliki teritorialnih meja nacionalne države: ekološki riziki grede čez meje nacionalne države, zato države ne morejo več poskrbeti za varnost in družbeni red na način, kot ga dopušča staro pojmovanje države in državljanstva. Teh novih izzivov se politične teorije glavnega toka še niso resno lotile.

### *Zeleno državljanstvo*

Če strnemo dosedanje premisleke v koncept zelenega državljanstva, lahko rečemo, da mora ta vključevati po eni strani razmerje med državljanom-posameznikom, ki mu pritičejo izbornjene pravice ter etične in politične dolžnosti, in politično skupnostjo, po drugi strani pa razmerje med državljanom-človekom in (ne)živo naravo; v koncept je torej vključen tudi “naravni pogoj”, za katerega zgodovina demokratičnih idej ni imela posluha. Zdi se povsem logično, da mora biti v pogojih, ko se povečujejo riziki globalnih ekoloških katastrof, tudi koncept državljanstva spremenjen tako, da bo dojemljiv za potrebe naravnega okolja, ki so nedeljive od eksistenčnih potreb državljan-posameznika.

Koncept zelenega državljanstva, kot ga opredeljuje Dobson (2003: 88–90) pokriva dve varianti, in sicer koncept okoljskega državljanstva in koncept ekološkega državljanstva. Prvi koncept razčlenjuje razmerje pravic in dolžnosti v okviru teritorialne zamejenosti nacionalne države in se tako ukvarja po eni strani z vprašanjem vključevanja okoljskih pravic in pravic do soudeležbe v normativni okvir (ustavo in zakone), po drugi strani pa z dolžnostmi, ki jih ima posameznik kot pripadnik politične skupnosti v začetku 21. stoletja ob upoštevanju “naravnega pogoja”. Drugi koncept pa postavlja v ospredje razmerje med državljanom-človekom ter živo in neživo naravo in ga misli v okviru demokratične tradicije. V tem miselnem horizontu išče poti, ki vodijo h korenitejšim spremembam tega razmerja, in pri tem iskanju se ne izogiba rekonceptualizacijam in inovacijam, oblikovanju novih načel, oblik in postopkov komuniciranja in odločanja, idejam o spreminjanju obstoječega ipd., samo da so te spremembe utemeljene na ekoloških vrednotah in da vodijo k udejanjanju trajnostne družbe.

Ne glede na to, ali gre za udejanjanje zelenega državljanstva v obliki okoljskega ali ekološkega, je v zeleni politični teoriji že udejanjanje samo razumljeno kot demokratični učni proces; vključeni posamezniki v praksi spoznavajo tehnike politike in njihovo uporabo. Zeleno državljanstvo je tako tesno povezano z demokracijo, natančneje rečeno, z demokratizacijo demokracije; ta se na normativni ravni zagotavlja z idejo enakih pravic za sodelovanje in pa tistih državljanskih pravic, ki so nanašajo na izražanje mnenja (pravica do svobodnega izražanja mnenja, združevanja in protesta) ipd. Z demokratizacijo demokracije se tako pasivno članstvo

v polity preoblikuje v aktivno državljanstvo, ki terja spremembo tudi v razumevanju državljana-posameznika; ta mora biti pripoznan kot avtonomen subjekt, ki je sposoben skupaj z drugimi samo-vladanja (Faulks, 2000: 110–11) in prvenstveno ne potrebuje drugega, ki ga reprezentira.

Zeleno državljanstvo torej terja več demokracije (Dryzek, 1990, 1992, 2000, 2005) in nekateri zeleni teoretiki raziskujejo potenciale predvsem participativne in deliberativne demokracije. Dryzek je prepričan, da je pri demokraciji bistvena avtentičnost komunikacije, zato želi odpraviti ovire, ki izkrivljajo in sprevrčajo takšno komunikacijo. Tudi komunikacija z ne-človeško živo in neživo naravo, za katero se zgodovina demokratičnih teorij ni menila, je ovirana, če ne onemogočena. Ekološka demokracija zato želi brisati tudi meje med družbenimi in naravnimi sistemi, je torej demokracija brez meja, z zelo drugačnim institucionalnim dizajnom, ki pomembno odstopa od tistega, ki je bil vzpostavljen v času industrijske faze razvoja kapitalistične družbe in za njene reprodukcijske potrebe, ki pa še danes vztraja in kot tak predstavlja veliko oviro – in ne pomoč – pri soočanju človeštva z vprašanjem preživetja. Občasne krize, ekološke katastrofe, posebni dogodki ipd. so prilike, meni Dryzek (2005: 235), da pride do pomikov v smeri demokratizacije in ozelenitve političnega institucionalnega dizajna, pomikov, ki bi bili brez aktivnosti državljanov, ki izvajajo pritisk v zeleno smer sprememb, neizvedljivi.

## II. DEL

V drugem delu članka se bomo ukvarjali z energetske politično areno v Sloveniji, ki je danes pred velikim razvojnim izzivom; odločiti se mora, po katerem scenariju se bo energika v bodoče razvijala. Skozi prizmo okoljskega državljanstva – in ne ekološkega, ker menimo, da ima glede na obstoječe razmere izbrani koncept še dovolj potenciala –, ki nam bo služil kot miselni okvir, bomo predstavili možne tri razvojne scenarije v osnovnih konturah, ki bodo nakazovale zelenost oziroma njihovo zavezanost k izgrajevanju trajnostne družbe in demokraciji.

### *Pravice in dolžnosti okoljskega državljana v okviru energetike*

Okoljsko državljanstvo<sup>25</sup> pokriva tri vrste pravic, in sicer:

- pravico do okolja, v katerem je mogoče bivati (npr. pravico do čistega zraka, pitne vode, zdrave hrane ipd.),

25 Izhajajoč iz slovenske stvarnosti, namreč da živimo ideologijo demokratične kapitalistične države, je za namen članka najbolj konsistentno sklicevanje na koncept okoljskega državljanstva, torej na pravice in dolžnosti državljanov.

- pravico do bolj trajnostnega okolja, ki je po mnenju političnih ekologov osnova za uživanje tudi drugih državljanskih, političnih in socialnih pravic, ter
- pravico do sodelovanja pri oblikovanju politik.

Državljan, ki ima okoljske pravice, je hkrati tudi potrošnik blaga in storitev, tudi ekosistemskih storitev, in zato ima tudi dolžnosti.

Na področju energetike je državljan-potrošnik konzument (naravnih) virov, ki so mu na razpolago v različnih oblikah in ki jih konzumira tako v zasebni kot v javni sferi. Kot potrošnik mora biti posameznik vedno bolj ozaveščen v skladu s predpostavko, ki izhaja iz naravnega pogoja (namreč da ima planet Zemlja omejeno zalogo virov in da je njena nosilna sposobnost omejena), in mora biti pripravljen ter sposoben prilagoditi svoj način življenja temu dejstvu, kar med drugim pomeni, da konzumira energijo v skladu z načeli učinkovite rabe energije.

Spodnja shema prikazuje okoljsko državljanstvo kot status, ki povezuje pravice in dolžnosti v politični skupnosti (Republiki Sloveniji) z upoštevanjem naravnega pogoja.

Shema 2: Koncept okoljskega državljanstva na primeru energetike



Ker je Slovenija včlanjena v EU, je dolžna spoštovati skupne dogovore na ravni EU tudi na področju energetike, ki sicer od leta 2005 vse bolj prehaja iz rok nacionalnih držav na raven EU. Na ravni porabe si je EU zadala za cilj, da do leta 2020<sup>26</sup>

26 Junija 2005 je Evropska komisija sprejela Zeleno knjigo o energetski učinkovitosti, v kateri našteva številne možnosti za zmanjšanje rabe energije za 20 odstotkov do leta 2020 na stroškovno učinkovit način skozi spremembe v obnašanju potrošnikov in z uvajanjem energetske učinkovitih tehnologij.

za 20 % zniža porabo energije z ukrepi, ki se nanašajo na večjo energetske učinkovitost. Po mnenju strokovnjakov ima Slovenija tu večjo zalogo "skrite energije" kot nekatere države EU, saj porabi več energije na enoto proizvoda, kot je povprečje v državah EU.

Učinkovita raba energije (URE) je vezana na potrošnjo tako državljanov kot različnih drugih kolektivnih akterjev in se začneja z zavedanjem, da proizvodnja, prenos in potrošnja energije nimajo nevtralnega vpliva na naravno okolje, politično skupnost in gospodarstvo.

Premišljena in načrtovana raba energije ne vpliva le na zmanjšanje izdatkov iz družinskega proračuna, posameznega podjetja, temveč tudi celotno gospodarstvo, javni sektor, celo politična skupnost kot celota in nenazadnje tudi ekosistem imajo od tega neke dobrobiti. Usmeritev na učinkovito rabo energije prinaša poleg omenjenih dobrobiti tudi privarčevane kilovatne ure, ki jih tako ni treba proizvesti z izgrajevanjem novih proizvodnih postrojenj. Do sprememb v rabi energije v smeri URE pa ne more priti brez širokega ozaveščanja in izobraževanja, torej spreminjanja potrošniškega imaginarija.

V energetske politiki se z uvajanjem koncepta URE zgodi pomemben preobrat na konceptualni ravni: do novih kilovatnih ur se da priti ne le z izgrajevanjem novih proizvodnih pogonov, temveč tudi z učinkovitejšo rabo. Nov koncept energetske politike obsega sedaj poleg proizvodnje tudi potrošnjo energije, kar pomeni, da se odprejo vrata za investiranje tudi v potrošnjo, v ozaveščanje in izobraževanje potrošnikov o URE, saj je mogoče tudi tako pridobiti nove kilovatne ure. Na koncu se celo izkaže, da je tako pridobljena kilovatna ura najcenejša in še okoljsko neproblematična. Premik v konceptu energetske politike ima še učinek domin, saj sproži spremembe tudi v drugih politikah javne oblasti. Tu mislimo na spodbujanje razvoja, proizvodnje in nakupa celega sklopa energetske učinkovitejših tehnologij (od gospodinjstkih, proizvodnih do transportnih ipd.), gradnje stavb ipd., kar vse prispeva k tendenčnemu zmanjševanju skupne količine porabljene energije na ravni države.

Poleg tega učinka pa URE, ko postane del energetske politike, sproža tudi procese, ki menjajo energetske paradigme 20. stoletja, zavezano industrijski fazi razvoja kapitalizma in socializma, ki se že sama v sebi transformira v post-industrijsko fazo, ki tudi po svoje spodbuja spremembe v energetske paradigmi.

Okoljsko državljanstvo poleg izborjenih okoljskih pravic vključuje tudi dolžnosti, ki so utemeljene na dojemanju okolja kot najširšega skupnega dobrega. Takšno dojemanje okolja postavlja v ospredje vrednote, kot so zaskrbljenost nad stanjem okolja, skrb za bodoče generacije, za naravo, za skupnost ipd., sočutje in pravičnost, pa pripravljenost na spreminjanje svojih navad in načina življenja ter sodelovanje pri skupnih stvareh; torej empatično razmišljanje in aktivno

sodelovanje. Državljeni so tako nagovorjeni kot akterji družbenih in okoljskih sprememb in pozvani, naj nekaj storijo za izboljšanje stanja v okolju. Dolžnosti, ki izhajajo iz okoljskega državljanstva, takoj nagovarjajo državljana, da je aktiven, da se uči in uporablja politične tehnike v komunikacijskih in odločevalskih formah, če so že vzpostavljene (če niso, jih inicira ali ustanovi skupaj z drugimi), v katerih si prizadeva za razvoj v smeri graditve trajnostne družbe.

Na področju energetike okoljsko državljanstvo nalaga državljanom dolžnost, da prepričajo nacionalne odločevalce na tak ali drugačen način, da z ustreznimi javnimi politikami ter normativnimi in finančnimi spodbudami alocirajo investicijski kapital v smeri uvajanja in nadomeščanja neobnovljivih virov energije z obnovljivimi (OVE).<sup>27</sup> OVE so alternativne možnosti na področju produkcije energije (in ne potrošnje), ki se danes uveljavljajo na račun zmanjševanja neobnovljivih virov. Načeloma zmanjšujejo pritisk na okolje, zmanjšujejo odvisnost od uvoza nafte, premoga in zemeljskega plina, povečujejo samooskrbo z energijo, zaradi narave produkcijske tehnologije pa omogočajo decentralizirano proizvodnjo in večstopenjski, demokratično organizirani sistem odločanja in izvajanja energetske politike.

Kljub tem prednostim pa ima Slovenija vrsto težav pri uvajanju OVE v energetske politiko in v prakso in bo težko izpolnila tudi obveze, naložene s strani EU; Slovenija je na osnovi potencialov in zmogljivosti pravno zavezana k realizaciji 25-odstotnega deleža obnovljivih virov v končni porabi energije do leta 2020. Glede na zadnje Poročilo o napredku Evropske komisije na tem področju je Slovenija ena od najmanj uspešnih držav članic EU (Malgaj, 2009: 8; Škornik, 2009: 20). V politološkem analitičnem jeziku to pomeni, da so razmerja političnih moči med akterji v relativno zaprti energetske areni zelo nenaklonjena uvajanju novih proizvodnih pogonov na osnovi OVE in da podpirajo produkcijo električne energije na osnovi neobnovljivih virov, katerih proizvodna kapaciteta naj bi se samo še povečevala z novimi investicijami.

Z vidika zelenega državljanstva je potrošniku energije pomembno, da ima na voljo energijo, ki je usklajena z njegovim življenjskim slogom. Zato je njegova dolžnost, da podpira in aktivno zagovarja takšno energetske politiko in tiste odločitve ter ukrepe,<sup>28</sup>

27 Pod obnovljive viri energije (OVE) vključujemo vse tiste vire, ki jih zajemamo iz stalnih naravnih procesov, so to viri, ki se obnavljajo in v naravi ohranjajo.

28 Razvoj in uvajanje OVE je odvisno od političnih in tržnih spodbud, ki morajo obsegati oblikovanje učinkovitega trga električne energije, ponotranjenje negativnih eksternalij fosilnih virov energije (kot so na primer okoljski strošek toplogrednih plinov), ki morajo postati sestavni del cene goriv, vzpostavljanje delujočih finančnih trgov, odpravljanje upravnih in drugih ovir, energetske ozaveščanje in izobraževanje prebivalstva, pa tudi vzpostavljanje in financiranje raziskovalnih skupin ter vzpostavljanje okolja, ki spodbujata prenos in uporabo inovacij (Malgaj, 2009: 12).

ki bodo sprožili proces investiranja tako v URE kot OVE, in nasprotuje širjenju kapacitet velikih termo in jedrskih elektrarn do tedaj, dokler ne bodo izkoriščene vse možnosti privarčevanih kilovatov in izkoriščene vse kapacitete obnovljivih virov energije. V tej bitki z odločevalci so državljanom lahko v pomoč in oporo omenjeni dokumenti EU, pa tudi dokumenti, ki govorijo o boju proti podnebnim spremembam,<sup>29</sup> kjer imajo URE in OVE vidno mesto.

Z vidika spremembe razvojne paradigme v energetiki je treba poudariti, da uvažanje OVE nimajo velike potencialne moči, saj predstavljajo le nove vire, ki širijo njihov nabor, so pa še vedno zavezani razvojni paradigmi produktivizma. Šele z uvajanjem URE v energetska politika se naredi paradigmatški premik v njej sami in tudi v razumevanju družbenega razvoja sploh.

### *Scenariji možne energetske prihodnosti Slovenije*

Na osnovi okoljskega državljanstva je mogoče oblikovati tri energetske scenarije, ki sicer v prihodnosti zagotavljajo zadostne količine energije, so pa različno sprejemljivi.

*Prvi scenarij: Nazaj k produktivizmu – fosilna goriva in/ali jedrska energija ter OVE*  
Izhodišče prvega scenarija je ugotovitev, da poraba energije narašča in da je ocenjeni delež porasta v prihodnosti mogoče zadovoljivo pokriti le z izgradnjo novih velikih energetskih proizvodnih pogonov; torej z izgradnjo novih termoelektarn in/ali novih jedrskih elektrarn in/ali novih hidroelektarn in/ali mrežo razdrobljenih proizvodnih kapacitet na OVE. V novem investicijskem ciklusu prevladuje težnja, da bi se deleži pri proizvodnji energije po virih čim bolj ohranili oziroma minimalno porušili, če že pride do velikega zunanega pritiska na energetska arena. Ohranjanje obstoječe energetske strukture zagovarjajo tudi tisti politični in strokovni diskurzi, ki se zatekajo pod okrilje gospodarske nujnosti, kot so izguba delovnih mest v obstoječih velikih energetskih pogonih, naraščajoča cena električne energije na mednarodnih trgih, energetska samozadostnost ipd., ker s temi argumenti zožujejo manevrski prostor za bistvene spremembe v duhu zelenega državljanstva v političnem polju energetike.

Sporočilo tega scenarija državljanom je: vse naj teče tako kot do sedaj, vpeljejo naj se le določene ekološke korekture (Beck, 2001: 330), kot so npr. čistilne naprave,

29 V skladu s podnebno-energetskim svežnjem, ki ga je 23. januarja 2008 sprejela Evropska komisija, naj bi do leta 2020 delež obnovljivih virov energije dosegel 20 odstotkov v končni porabi energije. Sloveniji je bil z direktivo naložen cilj 25 odstotkov (COM (2010) 639 konč.), leto kasneje pa je EU nadgradila svojo politiko spodbujanja OVE s sprejemom nove direktive, v kateri je zastavljenim ciljem dan status pravno zavezujočega cilja.



OVE ipd. in proizvesti je treba le več energije, ker bo poraba večja. Pri tem scenariju gre za ponatise preteklosti, ki je projicirana v prihodnost, v 21. stoletje. V ozadju so politično-gospodarske prioritete v luči permanentne rasti, ki jim mora streči tudi energetski sektor s proizvodnjo (preskrbovanjem) zadostne količine energije.

Ta scenarij je usmerjen le na področje produkcije, na povečano stopnjo proizvodnje energije, povsem pa je opuščena trajnostna potrošnja, zato so ozaveščenost potrošnikov, nove navade, drugačno obnašanje potrošnikov, URE, beli certifikati izpuščeni. Ta scenarij ne želi vplivati na spremembe zavesti potrošnikov in implicitno zanikuje tveganja in vplive na naravni svet ter to prikriva z legitimiranjem vedno novih in izboljšanih tehnologij, za katere pa dejansko nima nobenih garancij, da so zares kos tako tveganjem kot vplivom; stavi na razvoj novih tehnologij in ne na ozaveščanje potrošnika, ko je govor o reševanju odprtih vprašanj onesnaževanja in tveganj.

Dejanske posledice, ki jih povzroča tak scenarij, pa padejo na pleča drugim sektorjem javne oblasti v Sloveniji, ko gre na primer za neizpolnjevanje pravno zavezujoče energetske direktive, za plačevanje kazni zaradi pretiranega onesnaževanja, kateremu je Slovenija zavezana s podpisom mednarodnih konvencij, za skladiščenje radioaktivnih odpadkov ipd. Te in sorodne stranske posledice padejo v območje odgovornosti drugih politik, ne energetske in ne proizvajalcev energije. V tem se razkriva strukturno protislovje tega scenarija, saj se je energetski sektor z njim naredil za nepristojnega za tisto, kar povzroča (izpusti toplogrednih plinov, riziko jedrske nesreče, skladiščenje jedrskih odpadkov ipd.), javna oblast nacionalne države pa postaja odgovorna za tisto, česar sama ni povzročila in nad čimer nima neposrednega vpliva in nadzora.

#### *Drugi scenarij: Produktivizem z ozaveščanjem – fosilna goriva in/ali jedrska energija ter URE*

Ta scenarij obsega tako področje produkcije kot potrošnje, in sicer tako, da po eni strani teži k povečanju proizvodnje električne energije, ki ga opravičuje s potrebami razvoja (ta je mogoč le ob vedno večji količini energije), po drugi pa apelira na potrošnike z ukrepi URE in naslavljanjem njihove dolžnosti, naj se obnašajo čim bolj racionalno pri porabi energije, ob hkratnem opozarjanju, da globalni trendi nakazujejo tendenčno rast cen energentov.<sup>30</sup>

Produkcija je v tem scenariju še vedno osnovana na velikih obstoječih energetskih pogonih, pri čemer imajo največji proizvajalci ključno vlogo pri ohranjanju

30 Z uveljavljanjem mednarodnih dokumentov energija iz neobnovljivih virov dejansko postaja dražja zaradi vključevanja eksternih okoljskih stroškov v končno ceno, po drugi strani pa je Slovenija kot članica EU pravno in sankcijsko zavezana k URE.

razmerja moči v politični areni in pri oblikovanju energetske politike, kar pomeni, da se struktura proizvodnje električne energije bistveno ne spreminja; zato se v ta scenarij vpisujeta šesti blok termoelektrarne Šoštanj in drugi blok nuklearne elektrarne Krško, ki sta razumljena kot branika stabilnega omrežja in garanta potrebne električne energije. V obeh pogonih bodo uvedene nove tehnološke rešitve, ki ne ustrezajo načelu previdnosti, ki ne odpravljajo tveganj in okoljskih vplivov, ki jih prinaša s seboj način produkcije, in za katere proizvajalci sami ne prevzemajo neposredne odgovornosti. Prav tako pa ti pogoni nalagajo bodočim generacijam plačilo stroškov za okolju povzročeno škodo (npr. onesnažena zemlja, zrak, voda) ali za njihovo preprečevanje še dolgo potem, ko bodo ti pogoni obstali (npr. odlagališča radioaktivnih odpadkov).

Drugi scenarij, tako kot prvi, sledi politično-gospodarskim prioriteta, ohranja staro centralistično energetsko paradigmo, proizvodnja energije ostaja enaka kot doslej, vpeljana je le nova tehnologija, hkrati pa vgrajuje v energetsko politiko tudi koncept URE, predvsem zaradi pravno zavezujoče energetske direktive in mednarodnih obvez (npr. plačevanje ogljičnih kuponov), ki so ali bodo postale finančno breme za nacionalno državo ob njihovem neupoštevanju ali neizpolnjevanju. Na strani potrošnje se zato usmerja na ozaveščanje posameznikov v referenčnem okviru naraščajočih cen energentov (in ne naravnega pogoja) s ciljem, da spremeni svoje navade in uporabljajo energetsko varčnejše tehnologije.

### *Tretji scenarij: K novi energetske paradigmi – URE in OVE*

Tako kot drugi scenarij, se tudi ta usmerja hkrati na produkcijo in potrošnjo, toda s pomembno razliko; ta scenarij predvideva nemoteno preskrbo z energijo, tako da je proizvodnja energije z OVE razpršena in izkorišča naravne danosti območja, hkrati pa je mišljena skupaj z URE, kar pri potrošnikih terja spreminjanje življenjskih navad, ki so rezultat visoke zavesti o načinu produkcije, prenosa in rabe energije.

Decentralizirana proizvodnja in distribucija energije omogoča, da se bolj izkoristijo naravne danosti določenega območja na kar najbolj sprejemljiv način tako za naravo, lokalno skupnost in njeno gospodarstvo, da se proizvaja energijo v bližini uporabnikov/potrošnikov in da je ni treba prenašati na daljave in tako spodbuja k samooskrbi in energetske samozadostnosti. Zato tudi na ravni politične skupnosti ni več potrebe po centralizirani in etatizirani energetske politični areni in jo je treba zato decentralizirati<sup>31</sup> in prilagoditi mejam bioregij. Po drugi strani pa jo je

31 Ker to pomeni oblikovanje novih razmerij moči na področju fiskalno močne energetike, je pričakovati močan odpor tistih akterjev, ki so nosilci stare centralistične energetske paradigme ne le v areni sami, temveč tudi v javnosti. Tu mislimo na privilegirane stroke, lokalne oblasti in skupnosti ter na politične grupacije in stranke, torej gre za vse tiste, ki imajo parcialne koristi od ohranjanja obstoječega stanja.

treba še demokratizirati in v oblikovanje energetske politike pripustiti tudi tiste, ki so sedaj zunaj nje; praviloma so to zagovorniki novih konceptualnih rešitev in življenjskih praks proizvodnje in rabe energije.

Ta scenarij tudi javni oblasti dopušča, da se drugače pozicionira; ne prevzema več neposredne odgovornosti in finančnih bremen zaradi onesnaževanja in ekoloških tveganj, ki so opredeljene v podpisanih mednarodno zavezujočih pogodbah ali jih je prevzela s članstvom v mednarodnih institucijah, temveč postane njena glavna skrb, kako vzpostaviti pogoje, da bodo proizvajalci in uporabniki investirali v OVE in se začeli v vsakdanjem življenju ravnati po načelih URE.

Ta scenarij še najbolj vključuje "naravni pogoj", saj so naravne danosti dojete kot notranje meje razvojnega energetskega projekta, ki se jih ne sme spregledati, in so predpogoj tudi za realizacijo družbenih in ekonomskih dejavnosti sploh. Razpršena produkcija na osnovi OVE, ki so prepleteni s praksami URE, predstavlja odmik od obstoječega vzorca produkcije in potrošnje, hkrati pa omogoča bolj demokratični in decentralizirani sistem politične arene, ki je bolj naklonjen tistim, ki se nagibajo k novemu razvojnemu vzorcu politične skupnosti.

Tretji scenarij sooblikuje nov energetskega imaginarij, ki temelji na konceptu bioregije in pomeni odločen korak k ekološkemu državljanstvu in trajnostni družbi.

Ta scenarij ni neuresničljiv,<sup>32</sup> saj temelji na danes razpoložljivih tehnologijah, ki jo predstavlja in zagovarja progresivni del energetske stroke, politike in javnosti, tudi Evropska komisija.<sup>33</sup>

## 2. SKLEP

Zeleno državljanstvo, kot ga je konceptualno oblikovala zelena politična teorija, odpira nove miselne horizonte, v katerih je mogoče iskati nove konceptualne rešitve za teoretične in praktične probleme sedanjega trenutka. S tem izziva tako različne miselne tradicije in njihovo teoretsko produkcijo kot tudi njihovo normativno izpeljavo, po kateri se usmerjajo politične in družbene prakse.

32 Energetske scenariji o prihodnosti EU so utemeljeni na naravnih danostih, ki omogočajo izkoriščanje OVE in predvidevajo, da bo do leta 2050 produkcija temeljila le na OVE, in na prakticanju URE, o čemer govorijo poročila Evropskega sveta za obnovljivo energijo in Greenpeaceovo poročilo *Battle of the Grids* iz leta 2011.

33 Energetske scenariji prihodnosti EU, utemeljeni na raziskavah, so bili pred poletjem 2011 predstavljeni predsedniku Evropske komisije in so še vedno na delovni mizi tega organa.

V miselnem horizontu zelenega državljanstva ima področje energetike neko posebno mesto, saj je pripoznano najprej kot vir neposrednega onesnaževanja, dolgoročnih rizikov in spreminjanja ekosistemov na velikem območju, potem pa še kot "motor" družbenega in ekonomskega razvoja, ki je v obdobju industrializacije 20. stoletja povzročil vrsto okoljskih problemov od povsem lokalnih do globalnih. Na obeh ravneh je tako energetika spoznana kot pomembna globalna družbena praksa, ki načenja naravne pogoje bivanja na planetu Zemlja.

Zaradi pomembnosti, ki jo ima energetika pri zagotavljanju pogojev za ekonomski in družbeni razvoj, je postala izpostavljeno področje političnega reguliranja javne oblasti. Preko neposrednih investicij v energetiko ali pa z vzpostavljanjem ustreznih normativnih in finančnih stimulacij je javna oblast zagotavljala potrebno energijo za nadaljnjo rast ekonomskega sektorja, predvsem z investicijami v produkcijo električne energije, ki je zaradi specifičnih lastnosti predstavljala nadomestek vseh energentov. Brez pravočasnih investicij v nove proizvodne pogone v energetiki, bi tako zastal celotni ekonomski zagon in razvoj družbe, natančneje rečeno industrijski razvoj. Predstavo o pomembnosti energetike v 20. stoletju pa naj je šlo za kapitalistično ali socialistično varianto industrializma, lahko povzamemo v sloganu "brez energetike ni industrijskega razvoja". Javna oblast je bila zato še posebej občutljiva in pozorno pazljiva, kaj se dogaja na tem področju.

S kopičenjem neposrednih stranskih učinkov na okolje in z riziki, ki so ob nesrečah prinašali ogromne okoljske in finančne probleme velikega obsega, so bile javne oblasti poleg skrbi za proizvodnjo energije soočene še s skrbjo, ki jo je ta produkcija posredno ali neposredno povzročala naravi in družbi. Na ta kompleks problemov pa se je obesil še problem zelenega aktivizma, ki so ga predstavljali državljani z ustanavljanjem zelenih gibanj in strank, z zahtevami, da se področje energetike začne urejevati na način, ki ne bo več povzročal neposrednega okoljskega onesnaževanja globalnih razsežnosti kot tudi, da se čim bolj zmanjšajo riziki za sedanje in bodoče generacije. V tem politično-razvojnem kontekstu je treba razumeti zeleno državljanstvo kot poskus iskanja odgovorov na nakopičene okoljske probleme.

Na osnovi zelenega državljanstva je torej mogoče izpeljati nove konceptualne usmeritve za področje energetike, ki bi bile korak k reševanju nakopičenih praktičnih vprašanj in ki bi jih bilo smiselno upoštevati pri oblikovanju energetske politike (policy) javne oblasti.

Najprej naj izpostavimo tisto, kar je sistemski predpogoj za konceptualni premik na ravni energetske politike in novega reguliranja področja energetike, ki ga je treba vzpostaviti skupaj z javno oblastjo, t.j. demokratizacija. Brez demokratizacije energetske politične arene ter komunikacijskih in odločevalskih procesov (polity in politics) ne bo mogoč premik na vsebinski ravni (policy). Konceptualni premik

pri demokratizaciji gre v smeri od zaprte k odprti energetske politični areni<sup>34</sup> in od javnega poročanja o različnih proizvajalcih k poročanju o dilemah energetske politike.<sup>35</sup> Demokratične spremembe v energetske politični areni tako omogočajo, da v komunikacijski in odločevalski proces vstopijo akterji in zastopniki tistih akterjev, ki so nosilci ne-proizvodnih oz. ne-dobaviteljskih interesov in ki so prvenstveno zainteresirani, da se določi takšna smer razvoja energetike, ki bo stabilno omogočala nadaljnji razvoj družbe v duhu močnega trajnostnega razvoja.

Ta premik na sistemski ravni in na ravni senzibiliziranosti javnosti spreminja razpoloženje in krepi podporo za konceptualni premik na ravni same strukture energetske politike in njene vsebine (policy). Ta premik pa naj bi šel v smeri od nacionalnega k evropskemu okviru,<sup>36</sup> od interesov proizvajalcev k zadovoljevanju potreb porabnikov,<sup>37</sup> od investiranja v proizvodnjo k varčevalnemu investiranju

- 
- 34 Strukturne spremembe na področju energetike ni mogoče izpeljati, ne da bi posegli v redistribucijo politične moči tistih akterjev, ki so bili do sedaj nosilci razvojne energetske paradigme in so odločilno sooblikovali politične, normativne in razvojno-strateške odločitve. Demokratizacija energetske politične arene je zato imperativ, ki ga je mogoče utemeljiti z Aarhuško konvencijo. Sistemsko gre okrepiti predvsem tiste akterje, ki so nosilci drugih ne-proizvodnih interesov in vizij.
- 35 Širše javno razumevanje potrebe po strukturnih spremembah v energetiki, o njihovem obsegu, dilemah in možnih alternativah ter možnostih, v katere se lahko vključijo tako posamezniki kot organizacije, in sicer na področju proizvodnje kot porabe, v komunikacijske in odločevalske procese in kasneje tudi v procese implementacije, je ključnega pomena za uspešen začetek prestrukturiranja. Zato poročanje medijev le skozi oči proizvajalcev in dobaviteljev energentov ali njihovih strokovnih advokatov omejuje razumevanje in domet strukturnih sprememb v energetiki. S takšnim parcialnim poročanjem mediji onemogočajo dojetje teh sprememb v kontekstu proizvodnje-porabe, starih-novih tehnologij, sedanje-bodoče generacije, okoljsko onesnaževanje in tveganja-okoljsko znosnejše bivanje ipd.
- 36 Strukturne spremembe na področju energetike niso več le stvar posamezne države članice EU, temveč je treba spremembe zastaviti v kontekstu usmeritev EU na področju energetike in njenih normativnih okvirov, saj v zadnjih nekaj letih dobivajo institucije EU na področju energetike vse več pristojnosti, ki jih morajo države članice, tudi v izogib sankcijam, vplesti v svoje nacionalne normativne okvire, politike, strateške usmeritve in načrte. To pa ne pomeni, da se jim je treba slepo birokratsko podrediti in brez premisleka o smiselnosti prevzema v nacionalno politiko.
- 37 Politike na področju energetike ne gre več prvenstveno koncipirati in utemeljevati le na interesih proizvajalcev in/ali dobaviteljev energentov, temveč je treba zastaviti strukturne spremembe na potrebah tako proizvodnih kot drugih potrošniških kapacitet.

(negavati),<sup>38</sup> od potratne tehnologije k varčni tehnologiji,<sup>39</sup> od naključne k premišljeni porabi električne energije,<sup>40</sup> od centralizacije k decentralizaciji proizvodnje električne energije,<sup>41</sup> od okoljsko problematičnih do okoljsko sprejemljivejših proizvodnih tehnologij električne energije in toplote,<sup>42</sup> k bolj okoljsko sprejemljivemu prometu in transportu.<sup>43</sup>

Konceptualni premik na obeh ravneh na področju energetike pomeni, da se bo energetska politika in pripadajoča strategija, načrti in normativni okviri, utemeljila na tem novem konceptualnem izhodišču, ki bo upošteval poleg novih dejstev (Slovenija v EU), tehnoloških inovacij in trendov razvoja v energetiki (OVE) ter druge strukturne spremembe in trende (URE), še potrebo po evropeizaciji, decentralizaciji, lokalizaciji, odgovornem potrošništvu, stabilnem dolgoročnem zadovoljevanju potreb po energiji, po uveljavljanju močnega trajnostnega razvoja ter investiranja najprej v segmente, ki nudijo po eni strani nižjo ceno dobljenih

- 
- 38 Zadovoljevanje potrebe po električni energiji v naslednjih nekaj desetletjih ne gre več zastaviti tako, da bi morali graditi vedno nove proizvodne kapacitete, temveč je mogoče do novih kilovatnih ur, ki bodo na razpolago, priti tudi z racionalno in bolj učinkovito rabo električne energije. Investicije na področje potrošnje morajo imeti prednost pred investicijami v proizvodnjo električne energije, ker so preprosto iz različnih zornih kotov sprejemljivejše. Tu mislimo na pridobivanje kilovatnih ur z zapiranjem energetske potratnih podjetij, ki dobivajo električno energijo po subvencionirani/nizji ceni, ki še neposredno ali posredno obremenjujejo okolje in so na spodnjem robu socialno sprejemljivih delovnih mest, pa do gradnje novih oz. adaptacij starih javnih in zasebnih objektov.
- 39 Porabe električne energije na individualni ravni, na ravni gospodinjstev, proizvodnih kapacitet, in sicer tako na lokalni, regionalni kot na nacionalni ravni, ne gre več prepuščati spontanosti, temveč jo gre omejevati z uvajanjem energetske manj potratnih tehnologij tako na področju proizvodne kot na področju potrošnje.
- 40 Porabe električne energije ne gre več jemati po načelu "naravne danosti", ki utemljuje njeno neracionalno trošenje, temveč je treba stimulirati premišljene in kreativne pristope pri njeni racionalni rabi in v tej smeri spodbujati tako posameznike kot organizacije na različnih področjih in na različnih ravneh, pri tem pa ima permanentno energetske izobraževanje in ozaveščanje ljudi kot potrošnikov ključno vlogo, ki tudi preprečuje managersko in politično manipuliranje, ko gre za vsiljevanje ene rešitve kot edine prave.
- 41 Na področju proizvodnje električne energije je treba preiti od samo velikih proizvajalcev električne energije k proizvodnji na individualni, hišni, lokalni, regionalni, nacionalni, regijski in evropski ravni tako, da se izkoristijo razvijajoče se tehnološke možnosti in posebnosti prostorskih in okoljskih zmožnosti (bioregij) in zmogljivosti.
- 42 Proizvodnje električne energije in toplote ne gre več zasnovati na tehnologijah, ki so potencialno rizična za okolje in prostor in ki bi obremenjevale bodoče generacije, in/ali na tehnologijah, ki neposredno onesnažujejo okolje, temveč na novih tehnologijah, ki temeljijo na obnovljivih virih energije in ki bi imele čim manjši negativni vpliv na okolje in prostor.
- 43 Promet in transport, ki postavlja v ospredje prevozna sredstva z motorjem z notranjim zgorevanjem, je pomemben onesnaževalec zraka v večjih mestih in v Sloveniji sploh, zato je treba spodbuditi alternativne oblike prometa in transporta in uvajati okolju prijaznejše tehnologije za mobilnost ljudi in blaga (javni promet; železniški promet; električna vozila, vozila na vodik ipd.).

kilovatnih ur, hkrati pa nižjo raven okoljskega in prostorskega obremenjevanja in/ali tudi minimalni riziko za okolje in prostor.

Zeleno državljanstvo v verziji okoljskega državljanstva z elementi prehoda v ekološko omogoča konceptualizacijo strukturnih sprememb na področju energetike, ki meri na odpravljanje strukturnih neskladij med energetsko produkcijo, porabo in okoljskimi učinki (ob zagotovitvi zadostne količine energije ter učinkoviti rabi, manjši neposredni obremenitvi prostora in onesnaževanja okolja z minimiziranjem rizika), da ne bo več prihajalo do neželenega obremenjevanja sedanje in bodočih generacij.

## Bibliografija

- Beck, Ulrich (2001): *Družba tveganja: na poti v neko drugo moderno*. Ljubljana: Krtina.
- Blažič, Boštjan (2011): *Izzivi in možnosti prestrukturiranja elektro omrežij*. Prispevek na konferenci Lahko obnovljivi viri zadostijo energetskim potrebam Slovenije do 2050? Ljubljana, Državni svet: 7. junij 2011.
- Crispin, Aubrey (2010): *[r]evolution: towards a fully renewable energy supply in the 27. European renewable energy council (EREC) in Greenpeace*.
- Dobson, Andrew (1996): Democratising GreenTheory: Preconditions and Principles. V: Brian Doherty in Marius de Geus (ur.), *Democracy and Green Political Thought: Sustainability, Rights and Citizenship*, 132–150. London: Routledge.
- Dobson, Andrew (1998): *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Dobson, Andrew (1999): *Green Political Thought*. London: Routledge.
- Dobson, Andrew (ur.) (1999): *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Dobson, Andrew (2000): Political Theory and the Environment: The Grey and the Green (and the in-between). V: Noel O'Sullivan (ur.), *Political Theory in Transition*, 211–224. London: Routledge.
- Dobson, Andrew (2003): *Citizenship and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Dobson, Andrew (2006): Citizenship. V: Andrew Dobson in Robyn Eckersley (ur.), *Political Theory and the Ecological Challenge*, 216–231. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, S. John (1990): *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, S. John (1992): Ecology and Discursive Democracy: Beyond Liberal Capitalism and the Administrative State. *Capitalism, Nature, Socialism* 3 (2): 18–42.
- Dryzek, S. John (2000): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, S. John (2005): *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dobson, Andrew, Robyn Eckersley (2006): Introduction. V: Andrew Dobson in Robyn Eckersley (ur.), *Political Theory and the Ecological Challenge*, 1–4. Cambridge: Cambridge University Press.

- Eckersley, Robyn (1992): *Environmentalism and Political Theory: Toward an ecocentric Approach*. London: UCL Press.
- Eckersley, Robyn (1996): Greening liberal democracy: The rights discourse revisited. V: Brian Doherty in Marius de Geus (ur.), *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*, 212–236. London: Routledge.
- Eckersley, Robyn (2000): Deliberative democracy, ecological representation and risk: towards a democracy of the affected. V: Michael Saward (ur.), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, 117–132. London: Routledge.
- Eckersley, Robyn (2004): *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. London: MIT Press.
- European renewable energy council (EREC): RE-thinking 2050: A 100% Renewable Energy Vision for the European Union: Executive Summary. Dostopno prek: [www.rethinking2050.eu](http://www.rethinking2050.eu) (15. 4. 2011).
- Evropska komisija (2010): Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Energija 2020: Strategija za konkurenčno, trajnostno in zanesljivo oskrbo z energijo, SEC(2010) 1346, COM(2010) 639 konč., Bruselj, 10. 11. 2010.
- Faulks, Keith (2000): *Citizenship*. London: Routledge.
- Greenpeace International (2011): Battle of the Grids: How Europe can go 100 % renewable and phase out dirty energy. Report 2011.
- Habermas, Jürgen (1994): Citizenship and national identity. V: Bart Van Steenberghe (ur.), *The Condition of Citizenship*, 20–35. London: Sage.
- Hayward, Tim (2004): *Constitutional Environmental Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayward, Tim (2000): Constitutional Environmental Rights: A Case for Political Analysis. *Political Studies* 48 (3): 558–72.
- Institut "Jožef Stefan", Center za energetske učinkovitost, Ljubljana, junij 2011: Osnetek predloga Nacionalnega energetskega programa Republike Slovenije za obdobje do leta 2030: "aktivno ravnanje z energijo".
- IPCC poročilo: Special report on Renewable energy Sources and climate change mitigation. Dostopno prek: <http://srren.ipcc-wg3.de/report> (2. 4. 2011).
- Komisija evropskih skupnosti (2005): Zelena knjiga o energetske učinkovitosti ali Narediti več z manj. Bruselj, 22. 6. 2005. KOM(2005) 265 končno.
- Lafferty, William J., in James Meadowcroft (ur.) (1996): *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Latour, Bruno (2004): *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy*. London: Harvard University Press.
- Latta, P. Alex (2007): Locating democratic politics in ecological citizenship. *Environmental Politics* 16 (3): 377–393.
- Lukšič, Andrej (1999): Rizična tehnologija: izziv demokraciji: k politični ekologiji. *Časopis za kritiko znanosti* 27 (193). Ljubljana: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani
- Lukšič, Andrej (2000): K participativni demokraciji: Ali gre za nujnost dograditve institucij odločanja industrijsko razvitih držav? *IB revija* 34 (3/4): 14–19.
- Lukšič, Andrej (2001): K politički ekologiji: oblici komunikacije i odločivanja u procijepu ekološki problematičnih tehnologija i/ili Aarhuske konvencije. *Socijalna ekologija* 10 (4): 297–312.



- Lukšič, Andrej (2005): Modificiranje in odpiranje okoljskih političnih aren. *Časopis za kritiko znanosti* 33 (219): 91–107.
- Lukšič, Andrej, Maja Bahor (2006): Koncepti demokracije u Europskoj uniji. *Analisi Hrvatskoga politološkoga društva* (3): 149–176.
- Lukšič, Andrej, Maja Bahor (2009): Konceptualna refleksija strategije razvoja Slovenije. V: Janez Nared in Drago Perko (ur.), *Razvojni izzivi Slovenije* (Regionalni razvoj, 2), 61–69. Ljubljana: Založba ZRC.
- Lukšič, Andrej, Maja Bahor (2010): Participatory democracy within the EU: a solution for democratic gap?. *Journal of comparative politics* 3 (2): 85–103.
- Merše, Stane, Andreja Urbančič (2011): Kaj prinaša NEP in ali je 100 % OVE v Sloveniji izvedljivih? Prispevek na konferenci Lahko obnovljivi viri zadostijo energetskim potrebam Slovenije do 2050? Ljubljana, Državni svet: 7. junij 2011.
- MacGregor, Sherilyn (2006): No sustainability without justice: A feminist critique of environmental citizenship. V: Andrew Dobson in Derek Bell (ur.), *Environmental Citizenship*, 101–126. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Malgaj, Matjaž (2009): Obnovljivi viri v EU in položaj Slovenije. V: Maks Babuder in dr. Zelena Slovenija: *Obnovljivi viri (OVE) v Sloveniji*, 5–14. Celje: Fit media (Zbirka Zelena Slovenija).
- Marega, Milena in Drago Kos (ur.) (2002): *Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah*. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.
- Melo-Escrihuela, Carme (2008): Promoting Ecological Citizenship: Rights, Duties and Political Agency. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies* 7 (2): 113–134.
- Ministrstvo za gospodarstvo Republike Slovenije (2009): *Zelena knjiga za Nacionalni energetski program Slovenije*. Posvetovalni dokument za javno obravnavo. Ljubljana, april 2009.
- Seyfang, Gill (2005): Shopping for sustainability: Can sustainable consumption promote ecological citizenship? *Environmental Politics* 14 (2): 290–306.
- Short, Rebecca, Dörte Müller (2009): [r]enewables 24/7: Infrastructure needed to save the climate. European renewable energy council (EREC) in Greenpeace.
- Škornik, Silvo (2009): Energetska politika v novi razvojni paradigmi in obnovljivi viri energije. V: Maks Babuder in dr. Zelena Slovenija: *Obnovljivi viri (OVE) v Sloveniji*, 16–27. Celje: Fit media, (Zbirka Zelena Slovenija).
- Thies, Frauke (2001): Lahko obnovljivi viri energije zadostijo energetskim potrebam Slovenije do 2050? Prispevek na konferenci Lahko obnovljivi viri zadostijo energetskim potrebam Slovenije do 2050? Ljubljana, Državni svet: 7. junij 2011.
- Young, Iris Marion (2003): From guilt to solidarity. Sweatshops and political responsibility. *Dissent* 50 (2): 39–44.



## VLOGA IKT PRI FORMACIJI POSTMODERNEGA IN OPOLNOMOČENEGA DRŽAVLJANSTVA – MIT ALI REALNOST? asist. Blaž Ilc in Tit Neubauer

[blaz.ilc@fdv.uni-lj.si](mailto:blaz.ilc@fdv.uni-lj.si)

[tit.neubauer@fdv.uni-lj.si](mailto:tit.neubauer@fdv.uni-lj.si)

Blaž Ilc je raziskovalec in asistent na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Med njegove raziskovalne interese sodi obravnava družbenopolitičnih dimenzij eDemokracije, eVladovanja, eZdravja in vprašanje zgodovinske konstrukcije rasizma. Kot asistent sodeluje pri predmetih primerjalne politike, politična filozofija in politična antropologija. V preteklosti je kot raziskovalec sodeloval pri izvedbi številnih EU projektov, med njimi pri projektu AGORA (Koncept odprtega okolja za celovito eParticipacijo na lokalni ravni; 2009–2010) in projektu Državljan(stvo) v novi dobi. Državlјanska vzgoja za multikulturni in globaliziran svet (2010–2011). Med njegove nedavne relevantne objave sodita tudi prispevka “eDemokracija in eParticipacija: uporabe eOrodij v družbenopolitičnih procesih s poudarkom na lokalnem nivoju v Sloveniji” in “Implikacije eZdravja kot univerzalnega okvira reševanja problemov”.

Tit Neubauer je raziskovalec na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Med njegove raziskovalne interese sodijo področja *policy* analize, razvoj *policy* modelov, analiza družbenopolitičnih učinkov novih IKT kot so spletna družbena omrežja, vprašanje enakih možnosti ter odnosa med religijo in politiko. Tit Neubauer ima številne izkušnje z raziskovalnim delom na nacionalnih in EU projektih, med katerimi velja omeniti projekt Državlјan(stvo) v novi dobi. Državlјanska vzgoja za multikulturni in globaliziran svet (2010–2011) in projekt Simbioz@ e-pismena Slovenija. Med njegove nedavne relevantne objave sodita tudi prispevka “E-veščine za vse generacije: medgeneracijski pristop k e-opismenjevanju” in “Smo priča 'Facebook revoluciji'? Evalvacija vloge orodij spleta 2.0 pri ljudskih vstajah v severni Afriki in implikacije za državljansko vzgojo”.

### **Povzetek**

*eVladovanje in različne oblike informacijsko-komunikacijskih tehnologij (IKT) so v zadnjem desetletju postale sinonim za orodja, ki naj bi ponujala odgovore na širok spekter družbenopolitičnih problemov sodobnih liberalnih demokracij. Prispevek kritično premišljuje vlogo IKT pri formaciji opolnomočenega, postmodernega, aktivnega državlјana. V prvem delu naslavlja družbenopolitične pogoje možnosti vzpostavljanja ter ključne značilnosti specifičnega univerzalnega okvira reševanja problemov. V tem kontekstu je izpostavljena ključna vloga tehnofilije ter družbenopolitičnih transformacij, ki jih zaznamujejo neoliberalne politike. V drugem delu*

kritično razčlenimo vlogo IKT pri dejanskem opolnomočenju državljanov v smislu njihovega odločilnega vpliva pri sprejemanju političnih odločitev. Na primeru nedavnih ljudskih vstaj v severni Afriki in na Bližnjem vzhodu zagovarjamo, da IKT ne moremo in ne smemo razumeti kot univerzalnih okvirov za (raz)rešitev sodobnih družbenopolitičnih vprašanj.

**Temeljni pojmi:** diskurz, državljanstvo, e-Demokracija, racionalnost, vladovanje

### **Abstract**

*In the past decade eGovernance and different ICTs have been presented as solutions for addressing the broader socio-political issues facing modern democracies. The paper critically examines the role of ICTs as facilitators of empowered forms of citizenship. Firstly, it addresses the socio-political conditions of possibility for and crucial elements of the universal problem solution frame. In this context, it is argued that both technophilia and (neoliberal) socio-political transformations played a crucial role. Secondly, the role of ICTs in the actual empowerment of citizens in liberal democracies is interrogated. By illuminating the role of ICT in some of the current events (peoples' struggles in North-Africa and the Middle East) we argue that ICTs cannot and should not be understood as a universal problem solution frame for addressing the contemporary socio-political issues.*

**Keywords:** discourse, citizenship, eDemocracy, rationality, governance

Zahodne *napredne liberalne družbe* (Rose, 1999) so se v zadnjih nekaj desetletjih soočile s številnimi multidimenzionalnimi, heterogenimi, dinamičnimi in hkrati paradoksalnimi družbenopolitičnimi in geopolitičnimi transformacijami (npr. transformacije socialne države, konec hladne vojne). Pomembno vlogo pri omogočanju in potenciranju teh transformacij so pri tem odigrale multiple tehnološke inovacije, predvsem inovacije na polju informacijsko-komunikacijskih tehnologij (IKT).<sup>44</sup> Raznolike transformacije so pri tem potekale v kontekstu specifičnih trendov in percipiranih družbenopolitičnih problematik, med katerimi so se kot osrednji trendi in problematike vzpostavili na eni strani povečana cirkulacija populacij, blaga in kapitala, povečana stopnja dejanskih in percipiranih nevarnosti (npr. terorizem, organiziran kriminal) ter na drugi strani percipirana vedno večja apatija državljanov in njihovo posledično neparticipiranje v demokratičnih političnih procesih, kot tudi njihovo nezadovoljstvo z obstoječimi liberalno-demokratičnimi političnimi sistemi v smislu percipiranega demokratičnega deficita demokratičnih institucij, njihove nefleksibilnosti, netransparentnosti in neodzivnosti. Ti trendi in percipirane problematike pa so predstavljale in nadalje predstavljajo okvir in kontekst formulacij ter implementacij številnih vladnih reform in reform vladovanja,<sup>45</sup> ki smo jim bili priča v zadnjih nekaj desetletjih.

Te reforme so bile in so vedno bolj usmerjene k omogočanju, spodbujanju in povečevanju aktivnosti, participacije in opolnomočenja državljanov v okviru političnih in administrativnih procesov preko uporabe novih IKT. Slednje so namreč v zadnjem desetletju postale sinonim za orodja, ki naj bi ponujala univerzalne odgovore na širok spekter družbenopolitičnih problemov sodobnih liberalno-demokratičnih političnih sistemov (npr. demokratični deficit, neučinkovite in neodzivne države). Hkrati so postala ta orodja percipirana kot ključna za demokratizacijo in posledično odpravo avtoritarnih političnih sistemov, kar je vidno v raznolikih analizah zadnjih uporov v severni Afriki in na Bližnjem vzhodu (Morsi, 2011; Shirky, 2011; Smith, 2011; Tanade, 2011). Rešitve, utemeljene na novih IKT in osredotočene na omogočanje in spodbujanje participacije in opolnomočenja državljanov transparentnosti, učinkovitosti, fleksibilnosti in odprtosti vladanja in vladovanja, so postale percipirane kot ključne in hkrati zadostne za reševanje skoraj vseh sodobnih družbenopolitičnih problemov. Percepcija novih IKT kot

44 V obstoječi literaturi se pojavljajo številni termini, ki naslavljajo tehnološke fenomene in inovacije, ki jih v našem prispevku označujemo s terminom IKT. Termini, kot so novi mediji, splet, internet, omrežje omrežji in kiberprostor, v veliki meri nastopajo kot sinonimi v kontekstu osmišljanja enakih orodji, aplikacij in naprav ter platform. Redkokdaj se ti termini v obstoječi literaturi jasno diferencirajo. Določeni avtorji pri tem dvomijo v smiselnost ostrega razločevanja (Bimber v Breindl 2010). Z namenom kar najširše zaobjeti kompleksnost in multidimenzionalnost tehnoloških fenomenov bomo v nadaljevanju uporabljali termin IKT.

45 Izraz vladovanje je prevod angleškega koncepta "governance", s katerim želimo poudariti različne (upravljalvske, politične in tudi tehnološke) vidike koncepta (glej Pikalo, 2010).

inherentno demokratičnih ter kot orodij za inherentno opolnomočenje kot tudi njihova percepcija v smislu zadostnih orodij za naslavljanje sodobnih družbenopolitičnih problematik je prisotna tako v okviru uradnih strategij in javnih politik kot tudi v akademskih krogih, med aktivisti ter v širši družbi. Posledično lahko v sodobnem družbenopolitičnem kontekstu identificiramo zgodovinsko specifičen univerzalen okvir reševanja problemov.<sup>46</sup> Namen pričujočega prispevka je kritično premisliti zgoraj shematsko podan zgodovinsko specifičen univerzalen okvir reševanja problemov tako v kontekstu *naprednih liberalnih družb* kot v kontekstu prevladujočih razumevanj ljudskih vstaj v severni Afriki in na Bližnjem vzhodu. Pri tem se bomo najprej osredotočili na prevladujoče konceptualizacije razmerja med IKT in transformacijami in/ali nadgradnjo liberalno-demokratičnih političnih sistemov, ki so organizirane preko koncepta elektronske demokracije (e-Demokracije) in so prisotne tako v sodobnih znanstvenih kot javnih in političnih diskurzih. Z namenom naslavljanja širših implikacij univerzalnega okvira reševanja problemov bo v drugem delu podana diahrona in sinhrona analiza, preko katere bomo kritično premislili pogoje možnosti univerzalnega okvira reševanja problemov. V tem kontekstu bodo reflektirane osrednje racionalnosti tega okvira, hkrati pa bodo preiščljene njihove implikacije.

V nadaljevanju bomo vprašanje obstoječih IKT orodij in aplikacij umestili v sodobni, globalni družbenopolitični kontekst in se pri tem osredotočili na nekatere konceptualne (epistemološke), ontološke in praktične dileme uporabe IKT v nedavnih svetovnih dogodkih. Primarno se bomo, na podlagi analize vloge IKT pri nedavnih ljudskih vstajah v Tuniziji in Egiptu, posvetili kritični evalvaciji vloge IKT pri opolnomočenju državljanov, tvorjenju družbenih sprememb in opredelitvi družbenega napredka. Nedavni dogodki nam namreč nudijo edinstveno priložnost za kritično evalvacijo in refleksijo uporabe IKT v resničnih in aktualnih družbenopolitičnih kontekstih. Ugotovitve nam bodo v nadaljevanju služile za razjasnitev nekaterih temeljnih komponent refleksije in pristopa k postmoderemu državljanstvu. Na tem mestu naj tudi pojasnimo, da sledeč premislek ne predstavlja refleksije inherentne narave IKT, temveč primarno naslavlja prevladujoč diskurz in poglede na postmoderne oblike državljanstva in demokracije.

---

46 Koncept univerzalen okvir reševanja problemov je v okviru našega prispevka razumljen kot dinamičen zbir diskurzivnih in nediskurzivnih praks, ki so utemeljene na specifični racionalnosti, vednosti ter razmerjih moči. Predstavlja skupek rešitev, ki so vzpostavljene, implementirane in percipirane kot edine možne, edine prave. V tem kontekstu hkrati specifično uokvirja tako problematike kot rešitve za te problematike. Poleg tega pa vzpostavlja legitima mesta/institucije izjavljanja za osmišljanje in naslavljanje problematik ter na drugi strani utiša/delegitimira alternativna razumevanja problematik ter alternativne rešitve (Foucault, 1980; Nadesan, 2008).

V zaključku bomo predstavili nekatere pomembne elemente za rekonceptualizacijo vezi med uporabo IKT in postmodernimi in opolnomočenimi oblikami državljanstva. Naslovili in predstavili bomo niz dejavnikov, ki bi morali determinirati prihodnje javno-politične odločitve na tem področju.

## 1. PREMISLEK SODOBNIH KONCEPTUALIZACIJ RAZMERJA MED IKT IN LIBERALNO-DEMOKRATIČNIMI POLITIČNIMI SISTEMI

Sodobne konceptualizacije razmerja med novimi IKT in liberalno-demokratičnimi političnimi sistemi so prevladujoče uokvirjene preko koncepta e-Demokracije. Kljub temu, da med različnimi konceptualizacijami obstajajo razlike, praktično vse izhajajo iz prepričanja o inherentnem transformativnem potencialu novih IKT za delovanje liberalno-demokratičnih političnih sistemov. Najbolj radikalne konceptualizacije demokratičnih potencialov in pričakovanih transformativnih učinkov novih IKT in predvsem svetovnega spleta zagovarjajo tezo, da bo inherentno demokratični svetovni splet radikalno spremenil razmerje med državo in njenimi državljani (Grossman, 1995; Leary, 1996). Ta teza izhaja iz specifičnega razumevanja svetovnega spleta. V tem kontekstu je namreč svetovni splet razumljen kot radikalno drugačen medij in družbenopolitični prostor, ki premesti moč od države k posamezniku. Demokratična distribucija in tok informacij, ki prežema celotno družbo, bogastvo informacij, decentralizacija, odsotnost cenzure ter s strani uporabnikov ustvarjena vsebina naj bi omogočili vzpostavitev nove kiber-demokratične družbe, v kateri naj bi bili vsi državljani enaki ter hkrati opolnomočeni v razmerju do države kot tudi v razmerju do tržnih sil (Van de Donk et al. 2004; Breindl, 2010). Z drugimi besedami so bile v kontekstu teh konceptualizacij nove IKT percipirane kot posedujoč potencial za vzpostavitev pogojev možnosti za neposredno demokracijo (Coleman in Norris, 2005). Te e-topične konceptualizacije so bile prevladujoče predvsem v zgodnjih letih svetovnega spleta. V sedanjem kontekstu so se namreč kot prevladujoče konceptualizacije e-Demokracije vzpostavile konceptualizacije, ki slednjo razumejo kot ključno strategijo za nadgradnjo in revitalizacijo demokratičnih procesov liberalno-demokratičnih političnih sistemov. Pri tem transformativni potencial novih IKT tako ni razumljen v smislu radikalne transformacije obstoječega sistema, temveč v smislu revitalizacije in nadgradnje. Nadgradnja in revitalizacija je namreč percipirana kot ključna v kontekstu vsesplošne apatije državljanov, njihovega nezadovoljstva z obstoječim delovanjem liberalno-demokratičnih političnih sistemov ter v kontekstu percipirane neodzivnosti državnih institucij, ki se soočajo z vedno hitreje spreminjajočo se družbenopolitično realnostjo (Coleman in Götze, 2001; McCullagh, 2003).

Prevladujoče konceptualizacije osmišljajo e-Demokracijo kot vertikalno in horizontalno povezanost med državljani/civilno družbo ter državo, ki jo omogoča

uporaba novih IKT (Chadwick, 2006). e-Demokracija naj bi vzpostavila mehanizme (npr. e-Posveti, e-Volitve) za širšo in povečano participacijo aktivnih državljanov v političnih procesih, pri čemer te mehanizme omogočajo svetovni splet in druge tehnologije (Clift 2004). Hitrejša komunikacija med državljani in drugimi političnimi akterji v liberalno-demokracijskih političnih sistemih naj bi prispevala k povečanju stopnje participacije državljanov v različnih procesih oblikovanja javnih politik ter k njihovem splošnemu opolnomočenju (Kampen in Snijkers, 2003; Coleman in Norris, 2005). Posledično je e-Demokracija konceptualizirana kot specifičen demokratičen političen sistem, v katerega političnih procesih so uporabljena raznolika informacijska in komunikacijska omrežja z namenom omogočanja pretoka informacij, komunikacije, artikulacije interesov ter sprejemanja odločitev (volitve in deliberacije) (Hagen, 1997).

Konceptualizacije e-Demokracije so, kot opazajo Hoff, Horrocks in Tops (2000), implicitno in neločljivo povezane s percipiranimi in specifično ter partikularno uokvirjenimi problematikami sodobnega liberalno-demokracijskega političnega sistema. V tem kontekstu lahko identificiramo ključne specifične uokvirjene probleme, in sicer problematiko omejene formalne politične participacije državljanov, apatijo državljanov, njihovo nezadovoljstvo z neodzivnostjo predstavniških političnih institucij, njihovo ne-opolnomočenost in percipirano ne-transparentnost političnih procesov in procesov oblikovanj javnih politik (Vedel, 2006).

Zgoraj opredeljene problematike na prvi pogled delujejo nevtravno in objektivno, vendar pa je potrebno izpostaviti, da gre za specifično ne-nevtravno uokvirjanje problematik sodobnega liberalno-demokracijskega političnega sistema. Tako je na primer problematika participacije prevladujoče razumljena in se naslavlja v smislu motiviranja in omogočanja participacije tistih, ki imajo tako dostop kot potrebno znanje za uporabo novih IKT za namene politične participacije.

Kot ugotavlja Vromen (2008), spletna mobilizacija državljanov omogoča in spodbuja participacijo tistih posameznikov, ki so že politično aktivni. Na spletno oziroma virtualno politično participacijo namreč vplivajo podobni dejavniki, kot vplivajo na ne-virtualno politično participacijo (npr. družbeno-ekonomski položaj, invalidnost, izobrazba, etnična pripadnost) (Jensen, 2006).

Poleg tega je eden ključnih problemov ta, da večina konceptualizacij e-Demokracije predpostavlja inherentno demokratično naravo novih IKT. Hkrati pa naj bi te tehnologije, v kolikor so uporabljene, imele inherentno pozitiven vpliv na politične procese. Problematičnost tega razumevanja je neločljivo povezana tudi z omejenimi in omejujočimi konceptualizacijami demokracije v kontekstu prevladujočih konceptualizacij e-Demokracije.



Demokracija je namreč prevladujoče razumljena v tehničnem smislu kot skupek procedur in tehnik, preko katerih naj bi se oblikovale in sprejemale najboljše možne javno-politične odločitve. To razumevanje temelji na predpostavki obstoja racionalnega posameznika, ki na osnovi vseh dostopnih (potrebnih) informacij sprejema racionalne politične odločitve. Hkrati so te konceptualizacije demokracije osredotočene na procedure, pravila in tehnike. Posledično demokracija ni osmišljena kot posedujoč inherentno vrednost, temveč le inštrumentalno (Sahraoui, 2007). Z drugimi besedami je demokracija zreducirana le na način sprejemanja odločitev. Druge dimenzije fenomena demokracije, kot je na primer demokracija kot kultura, ki jo določa specifičen način življenja, enakost med pripadniki demokratične politične skupnosti, sodelovanje ter spoštovanje državljskih pravic, v tem kontekstu niso ne upošteevane ne premišljane (Dewey, 1985; Anderson, 2009). Hkrati v teh konceptualizacijah niso reflektirani raznoliki družbeno-ekonomski pogoji ter osebne okoliščine, ki bistveno vplivajo na participacijo in vključenost tako posameznikov kot družbenopolitičnih skupin v demokratične politične procese. Poleg tega prevladujoče konceptualizacije nezadostno naslavljajo vprašanje dostopnosti novih IKT, kot tudi ne reflektirajo teze o inherentno pozitivnem učinku svetovnega spleta na demokratične politične procese. Prevladujoče konceptualizacije tako večinoma ne naslavljajo negativnih učinkov novih IKT v smislu onemogočanja in omejevanja participacije specifičnih skupin in posameznikov.<sup>47</sup> V tem kontekstu je problematično tudi to, da je na primer digitalni razkorak<sup>48</sup> kot eden od ključnih negativnih učinkov novih IKT na družbenopolitično stratifikacijo prevladujoče naslovljen le v kontekstu e-Vključenosti in ne tudi v kontekstu konceptualizacij e-Demokracije.<sup>49</sup>

## 2. POGOJI MOŽNOSTI OBSTOJEČIH RAZUMEVANJ RAZMERJA MED IKT IN LIBERALNO-DEMOKRATIČNIMI POLITIČNIMI SISTEMI

Na prvi pogled obstoječ zgodovinsko specifičen univerzalen okvir reševanja problemov, v okviru katerega so e-rešitve in e-orodja vzpostavljeni kot ključni v

47 Za globlji premislek negativnih učinkov novih IKT na demokratične procese glej na primer Andrew Chadwick (2003)

48 V študiji OECD Understanding the Digital Divide (2001) se digitalni razkorak nanaša na razkorak med posamezniki, gospodinjstvi, podjetji in regijami različne družbeno-ekonomske razvitosti glede na možnosti dostopanja do IKT ter hkrati glede na posedovanje znanj za raznoliko uporabo teh tehnologij. Dostopno na: [www.oecd.org/dataoecd/38/57/1888451.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/38/57/1888451.pdf) (26. 9. 2011).

49 Ključen primer so na primer strategije EU za področja e-Vključenosti in e-Demokracije, ki so popolnoma nepovezane, kar implicira na razumevanje participacije in vključenosti kot popolnoma nepovezanih fenomenov.

kontekstu spodbujanja in omogočanja ter formiranja aktivnega in opolnomočenega državljana, ki participira v političnih procesih, deluje kot zbir nevtralnih in objektivnih predpostavk o demokraciji, državljanstvu, družbi, posameznikih in tehnologijah. Ta podoba nevtralnosti in objektivnosti pa je dejansko produkt kontinuirane artikulacije in diseminacije univerzalnega okvira reševanja problemov s strani ne le EU in držav članic, temveč tudi s strani različnih lokalnih in globalnih akterjev (npr. podjetij, raziskovalcev, znanstvenikov, nevladnih organizacij in aktivistov). Hkrati pa ima ta percipirana nevtralnost in objektivnost specifične zgodovinske pogoje možnosti, ki morajo biti kritično preiščeni za celovito naslavljanje in reflektiranje sodobnega univerzalnega okvira reševanja problemov. V tem kontekstu je možno identificirati dva različna okvira pogojev možnosti, in sicer sodobno prevladujočo neoliberalno družbenopolitično racionalnost ter starejšo tehnofilsko racionalnost.

## Neoliberalna družbenopolitična racionalnost

Neoliberalna družbenopolitična racionalnost temelji na ideji tekmovanja kot edinega učinkovitega, legitimnega in pravičnega načina regulacije in upravljanja družbenopolitičnih razmerij in odnosov (Hindess 2001). V tem okviru se državo osmišlja kot impotentno v luči kompleksnosti družbeno-ekonomskih odnosov. Neposredne državne intervencije v družbenopolitične sfere naj bi bile neproduktivne in/ali destruktivne za "normalno" delovanje kapitalističnega trga in celotnega gospodarstva (Rupert, 2000). Posledično se neposredne državne intervencije in centralizacija vednosti v okviru državnih institucij nadomesti/nadgradi z decentralizacijo ter proliferacijo raznolikih mest produkcije vednosti (privatnih in javnih) (Rose, 1999). Kot opaža Rose (1996), je za to racionalnost značilna *avtonomizacija družbe*. Država posledično ni več razumljena kot primarni agens doseganja družbene enakosti, kot rešitev za družbenopolitične problematike, temveč je razumljena kot problem, kot entiteta, ki je hkrati omejujoča in paternalistična. V tem kontekstu postanejo prevladujoči koncepti in prakse decentralizacije, privatizacije, pluralizacije produkcije strokovne vednosti, tekmovanja, povpraševanja kupcev, družbene pravičnosti, posameznikova odgovornost. Hkrati postane dominanten diskurz izbire, priložnosti, življenjskih možnosti (Fitzpatrick, 2001; Burchell, 1993). Pri tem se vzpostavi nov tip posameznika, in sicer neoliberalni aktivni državljan, ki je hkrati tarča vladnih aktivnosti ter nujen avtonomni partner v okviru teh aktivnosti. Ti posamezniki se vzpostavijo kot samo-regulirajoči, tekmujoči, podjetni subjekti, ki kot potrošniki in "podjetniki" svobodno sprejemajo odločitve z namenom maksimizacije lastne dobrobiti (Foucault, 2008; Banjac, 2010). Svoje odločitve in izbire naj bi sprejemali na osnovi osebnih kalkulacij glede sedanjih in prihodnjih stroškov in koristi. Za reševanje družbenopolitičnih problematik v tem kontekstu ni več odgovorna celotna družba, temveč naslavljanje teh problematik postane osebna odgovornost vsakega posameznika. Posamezniki se posledično vzpostavijo in so percipirani kot "strokovnjaki" za raznolike družbenopolitične

problematike, za splošno ocenjevanje storitev države ipd. Vendar pa so ti posamezniki kot "strokovnjaki" percipirani le, v kolikor upoštevajo strokovna mnenja, ki jim jih ponujajo raznoliki javni in privatni strokovnjaki (npr. svetovalci za zdravo življenje) preko raznolikih kanalov (javne kampanje, množični mediji, svetovni splet ipd.), v okviru katerih so posredovane specifične podobe in specifično uokvirjene družbenopolitične problematike. Posledično participacija v raznolikih družbenopolitičnih kontekstih nikoli ni enostavna posledica svobodnih odločitev posameznika, predvsem zaradi dejstva, da participacija nikoli ni predstavljena in uokvirjena kot dejanska izbira, temveč kot posameznikova dolžnost do družine in skupnosti (npr. lokalne skupnosti, države, organizacije, podjetja) ter hkrati kot dolžnost do samega sebe. Neoliberalne tehnologije vladanja, ki spodbujajo in podpirajo responsabilizacijo posameznikov in njihovo participacijo, strukturirajo tako polje možnih odločitev posameznika (npr. le nekatere izbire so mogoče, hkrati pa je sam proces izbire v veliki meri obvezen) kot tudi pripadnost in zavezo posameznikov. Slednjo dosežejo preko vzpostavitve mreže moralnih identifikacij, osredotočenih na specifične življenjske sloge, kulturne vzorce skupnosti ipd., katerih ponotranjenje in upoštevanje je vzpostavljeno kot dolžnost napram tem specifičnim skupnostim (Burchell, 1993; Rose, 1999).

V okviru neoliberalne racionalnosti vladanja se transformira tudi osmišljanje in razumevanje družbenopolitičnih problematik. Problematike, ki so bile v okviru predhodne racionalnosti vladanja socialne države konceptualizirane kot posledice širših družbeno-ekonomskih procesov in struktur, se reartikulirajo kot posledice slabih osebnih odločitev posameznikov, vzgojenih v kontekstu kulture pasivnosti, ki naj bi determinirala socialno državo (Fitzpatrick, 2001).

## **Tehnofilska racionalnost**

Tehnofilska racionalnost, ki jo strukturirajo ideje o neizogibni nadgraditvi liberalno-demokratskih političnih sistemov preko tehnoloških inovacij, je druga osrednja racionalnost in pogoj možnosti sodobnega univerzalnega okvira reševanja problemov. V tem kontekstu lahko sodobno percepcijo orodij in rešitev, utemeljenih na novih IKT in predvsem svetovnemu spletu kot inherentno dobrih in koristnih za demokratične politične in administrativne procese, razumemo kot sodobno obliko zgodovinsko sledečih si percepcij oziroma diskurzov o splošnem revolucionarnem potencialu vsake zgodovinsko sledeče si nove tehnologije. Tehnološki determinizem je namreč ena ključnih značilnosti tehnofilskega diskurza. Pri tem se nove tehnologije osmišlja kot inherentno sposobne, da vzpostavijo novo dobo vladovanja, v okviru katere bo mogoče preko tehnoloških rešitev nasloviti katerokoli družbenopolitično problematiko ne glede na njen zgodovinski in družbenopolitični kontekst ter multiplost in izjemno raznolikost problematik (Wilhelm, 2000; Champion, 1989). Druga osrednja značilnost tehnofilskega diskurza je odsotnost naslavljanja in/ali površna refleksija novih oblik izključevanja

in novih diskriminatornih praks, ki so se in se znova in znova vzpostavljajo, hkrati z implementacijo in proliferacijo novih tehnologij. V tem kontekstu je potrebno izpostaviti, da nove tehnologije nikoli niso in nikoli ne bodo avtomatično privedle do vzpostavitve demokratične (e-)utopije, v okviru katere bodo imeli vsi posamezniki enake možnosti za participacijo. Implementacijo in proliferacijo novih tehnologij venomer spremlja vzpostavljanje novih hierarhij in/ali utrjevanje starih hierarhičnih delitev (npr. družbeno-ekonomske, kulturne, spolne) med družbenopolitičnimi skupinami (Wilhelm, 2000). Kljub temu, da lahko proliferacija novih tehnologij privede do destabilizacije obstoječih hierarhičnih delitev, je v tem kontekstu ključno to, da z implementacijo novih tehnologij tehnološka pismenost posameznikov in družbenopolitičnih skupin postane dodaten element oziroma dimenzija razlikovanja in izključevanja. Tehnofilski diskurz tudi ne naslavlja problematike lastništva, komercializacije in nadzora nad vsako sledečo si tehnološko inovacijo, ki odločilno vpliva na dejansko "svobodno" uporabo teh tehnologij v demokratičnih procesih in dejanski pozitiven učinek teh tehnologij pri naslavljanju asimetričnih odnosov moči.

Pri naslavljanju tehnofilske racionalnosti je potrebno opozoriti, da tehnofobna racionalnost, kot diametralno nasprotje tehnofilske racionalnosti, deluje v okviru istega diskurzivnega polja, ki ga določa tehnološki determinizem, kateremu je nemogoče ubežati, in ki posledično ni podvržen kritičnemu premisleku (Campion 1989). Kot ugotavlja Richards (1993), je namreč percepcija tehnologije zaradi vzajemne hegemonije tehnofilske in tehnofobne racionalnosti uokvirjena na omejujoč in predvsem determinističen način. Problem te hegemonije je skorajšnja nezmožnost realistične ocene dejanskih političnih, ekonomskih, družbenih, okoljskih in kulturnih stroškov in koristi implementacije novih tehnologij.

### 3. KRITIČNA REFLEKSIJA SODOBNEGA UNIVERZALNEGA OKVIRA REŠEVANJA PROBLEMOV

Če je predhodno poglavje služilo predvsem kritični refleksiji pogojev možnosti prevladujočega sodobnega univerzalnega okvira reševanja problemov, je za celovito kritično refleksijo tega okvira potrebno premisliti problematičnost elementov, ki so mu neposredno pertinentni. Prevladujoč univerzalni okvir reševanja problemov je problematičen iz različnih vidikov.

Prvič so konceptualni problemi univerzalnega okvira neločljivo vezani na način, na katerega se trenutni družbenopolitični problemi uokvirjajo, glede na to, kdo ali katere institucije jih uokvirjajo in kakšne rešitve so zanje sprejete. Družbenopolitične problematike so namreč v kontekstu prevladujočega okvira reševanja problemov uokvirjene tako, da obstoječe družbeno-ekonomske strukture in razmerja, ki

jih determinira napredujoča razgraditev socialne države, razbremeni vse odgovornosti. Rešitve, ki so oblikovane in implementirane v kontekstu takšnega uokvirjanja družbenopolitičnih problematik, tako določa njihova individualistična in tehnološka narava. Z drugimi besedami rešitve predpostavljajo avtonomnega, podjetnega posameznika, ki naj bi sprejemal racionalne odločitve, utemeljene na ideji o tehnoloških rešitvah kot zadostnih za naslavljanje kateregakoli družbenopolitičnega in ekonomskega problema. Posledično te rešitve predpostavljajo enostavne enodimenzionalne kavzalne zveze med družbenopolitičnimi procesi in hkrati izhajajo iz mehanicističnega ter posledično redukcionističnega razumevanja kompleksnih družbenopolitičnih razmerij in odnosov. Poleg tega rešitve gradijo na percepciji o neproblematičnem prenosu rešitve iz poslovnega sektorja v druge družbenopolitične sfere. Te rešitve implicitno temeljijo tudi na utopističnih konceptualizacijah novih IKT in njihovih učinkov na praktično vse družbenopolitične odnose in razmerja.

Poleg konceptualnih sodobni prevladujoči univerzalni okvir reševanja problemov pestijo tudi ontološki problemi oziroma problemi paradoksalnega zgodovinskega razvoja načinov vladanja v okviru naprednih liberalnih družb. Kot opaža Mark Neocleous (2003a), je politike in prizadevanja držav zadnjih nekaj let v smer doseganja "odprte vlade" oziroma transparentnosti na področju javno-političnih in administrativnih procesov spremljal kontinuiran razvoj praks in politik teh istih držav, usmerjenih v zagotavljanje in širjenje tajnosti, zaprtosti in ne-transparentnosti. V tem kontekstu je potrebno izpostaviti, da so države tiste, ki določajo obseg in globino transparentnosti delovanja oblasti, in ne državljani.

To paradoksalnost lahko jasno identificiramo v danes prevladujočih diskurzih. V sodobnem družbenopolitičnem kontekstu tako soobstajata diskurza, v okviru katerih se na eni strani vzpostavlja potreba po odprtem, transparentnem, odzivnem in participatornem načinu vladovanja ter v okviru katerega se vzpostavlja potreba po opolnomočenju državljana. Ta diskurz podpira in je hkrati podprt in omogočen s strani strategij, programov in javnih politik, preko katerih se implementira zbir različnih rešitev in orodji, katerih namen je nadgraditev liberalno-demokratskega političnega sistema.

Na drugi strani pa v sodobnem kontekstu prevladuje tudi diskurz varnosti, ki vzpostavlja percipirano potrebno po zbiranju nepredstavljljive količine podatkov za namene nadzora, potrebo po implementaciji novih in nadgradnji starih orodji za splošno družbeno kontrolo in nadzor, potrebo po splošni zaupnosti vedno širšega obsega informacij in potrebo po nujnem nižanju demokratičnih standardov ter omejevanju demokratičnega načina sprejemanja odločitev v imenu varnosti populacije. V tem kontekstu je zanimivo predvsem to, da kljub temu, da sta oba diskurza materializirana v raznolike ukrepe, politike in prakse, v okviru množičnih medijev in prevladujočega političnega diskurza, nista percipirana kot paradoksalna. Pri tem so z vidika naše kritične refleksije percipirane inherentne

pozitivnosti novih IKT za demokratične politične procese ter domnevno edini prevladujoč diskurz transparentnega vladovanja, ilustrativni predvsem zakoni, politike, strategije in ukrepi, ki so bili sprejeti po terorističnih napadih v ZDA 11. septembra 2001 ter tudi v kontekstu vseh nadaljnjih terorističnih napadov v *naprednih liberalnih družbah*. Tipičen primer teh ukrepov je patriotski zakon (ang. *Patriot Act*), ki ga je sprejel ameriški kongres. Ta zakon namreč ameriški vladi omogoča, da prisluškuje, ne da bi morala pred sodiščem identificirati tarčo prisluškovanja, niti metode komunikacije (splet, mobilni telefon ipd.), ki naj bi bila prisluškovana. Poleg tega zakon omogoča elektronski nadzor nad katero koli osebo, ki jo vlada opredeli kot potrebno nadzora. Hkrati zakon omogoča vladi, da pridobi nalog za preiskavo katerih koli zbirk osebnih podatkov, ne da bi ji bilo potrebno dokazati, da imajo podatki, ki jih hoče pridobiti kakršno koli vezo z obstoječo preiskavo na polju boja proti terorizmu.<sup>50</sup> Kar *Patriot Act* in podobne regulacije, zakoni in ukrepi ter mehanizmi nazorno pokažejo, je, da elektronski nadzor in kontrola navadnih državljanov v imenu ne-določljive in izmuzljive varnosti ni značilna le za avtoritarne politične sisteme, temveč je integralni del politik naprednih liberalnih družb oziroma liberalno-demokratičnih političnih sistemov. Lep primer, ki ilustrira delovanje oblasti v naprednih liberalnih družbah, predstavlja primer odziva teh oblasti na delovanje neprofitne organizacije WikiLeaks ter predvsem njenega razkritja ameriške diplomatsko-vojaške dokumentacije v zvezi z afganistansko in iraško okupacijo ter njenega razkritja ameriških zaupnih diplomatskih poročil iz različnih svetovnih držav. Delovanje WikiLeaks, v smislu razkrivanja omenjene dokumentacije, lahko do določene mere osmislimo kot dejanja v smeri doseganja radikalne transparentnosti delovanja oblasti, ki so jih izvedli sami državljani. Z drugimi besedami lahko ta dejanja osmislimo kot dejanja dejanskega opolnomočenja državljanov. Oster odziv na ta državljanska dejanja radikalne transparentnosti s strani oblasti v liberalno-demokratičnih političnih sistemih je posledično ilustrativen prikaz možne ostrine reakcij v primeru, da so presežene, s strani državnih oblasti postavljene, omejitve transparentnosti in okviri, s strani državnih oblasti postavljenih, koordinat ravnanj in obnašanj državljanov. Državne institucije so namreč še vedno tiste, ki definirajo, kaj je lahko podvrženo transparentnosti in kaj mora v imenu nacionalne ali/in mednarodne varnosti ostati skrivnost. Pri tem pa je ključno to, da državne institucije hkrati opredeljujejo tisto, kar je percipirano in osmišljano kot nevarnost družbi, državi, redu in koheziji (Neocleous, 2003a). Posamezni državljani, ki s svojim delovanjem in dejanji presežejo omejitve in meje, postavljene s strani državnih oblasti, so lahko izpostavljeni ekstremnim ukrepom (npr. brutalno ravnanje, kot so deprivacija spanja, večmesečna osamitev, psihološki teror ameriških oblasti z bivšim ameriškim vojakom Bradley Manningom, ki je organizaciji WikiLeaks posredoval zaupno do-

50 Dostopno na: [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ056.107.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf)

kumentacijo ameriške vojske), ki tem posameznikom omejujejo temeljne državljanske in človekove pravice, hkrati pa odpravijo osrednje demokratične principe, principe pravne države in rednega sodnega postopka (Greenwald, 2010).

Prevladujoč univerzalen okvir reševanja problemov pa je problematičen tudi na ravni posameznikov, v smislu njihovega percipiranega opolnomočenja preko spletnih rešitev in orodji. To opolnomočenje je, kot bomo pokazali v nadaljevanju, namreč zelo omejeno. V kontekstu prevladujočega okvira je namreč opolnomočenje osmišljano kot proces, v okviru katerega se posameznik s pomočjo storitev, orodij in informacij, dostopnih na svetovnem spletu, osvobodi “pokroviteljstva” države in prevzame nadzor nad svojim življenjem. Če se v tem kontekstu navežemo na naš premislek danes prevladujoče neoliberalne racionalnosti vladanja, lahko identificiramo omejitve tega neoliberalnega opolnomočenja državljana. V kontekstu prevladujočega razumevanja opolnomočenja namreč slednje ne omogoča posamezniku, da problematizira prevladujoče racionalnosti (ki omejujejo in usmerjajo njegovo delovanje, ravnanje in obnašanje), da problematizira individualizacijo družbenopolitičnih problematik, da problematizira vsiljeno individualno odgovornost in proces splošne responsabilizacije posameznikov, ter da problematizira družbenopolitične stratifikacije, hierarhizacije in splošne neenakosti, ki so rezultat specifičnih družbenopolitičnih struktur in procesov. Posamezniki so posledično opolnomočeni le za sprejemanje “pravilnih/pravih” odločitev, ki so utemeljene in izhajajo iz vednosti, pridobljene s strani raznolikih pripoznanih strokovnih virov, prisotnih na svetovnem spletu. Zgoraj omenjena primera ostrih odzivov na dejanja organizacije WikiLeaks in brutalno ravnanje z Bradleyem Manningom sta ilustrativna za posledice dejanskih dejanj opolnomočenja oziroma opolnomočenja, ki presega koordinate, postavljene s strani državnih institucij.

#### 4. KONTEKSTUALIZACIJA VLOGE IKT PRI FORMACIJI POSTMODERNEGA DRŽAVLJANSTVA

Namen pričujočega poglavja je umestiti nova IKT orodja in aplikacije v sodobni, globalni, družbenopolitični kontekst in predstaviti nekatere temeljne epistemološke, ontološke in praktične dileme, opisane zgoraj, v navezavi na nekatere nedavne dogodke. Nedavni dogodki v državah severne Afrike in Bližnjega vzhoda<sup>51</sup> nam

51 Večji del analize se nanaša na refleksijo nedavnih dogodkov v Tuniziji in Egiptu. Za dodatno refleksijo vloge in uporabe IKT v družbenopolitičnih aktivnostih bomo v določenih delih besedila naslavljali tudi nekatere druge relevantne pretekle in aktualne družbenopolitične dogodke, kot sta primer protestov v Iranu v letu 2009 in nedavni protesti mladih v Španiji. Kljub temu, da se mestoma sklicujemo in analiziramo nadaljnje primere uporabe IKT v družbenopolitičnih kontekstih (Thampi and Kawlra 2010; Collin et. al., 2011; Visan, 2011), predstavljajo dogodki v Tuniziji in Egiptu jedno naše analize.

nudijo izredno priložnost za kritično refleksijo in evalvacijo vloge IKT v sodobnih družbenopolitičnih kontekstih.

V luči pričujočih dogodkov v severni Afriki in na Bližnjem vzhodu se vloga IKT perpetuira predvsem skozi medijski, politični in znanstveni diskurz. Glavno vprašanje, ki se pojavlja v znanstveni literaturi in je predmet številnih razprav (Breindl, 2010), je, ali uporaba IKT deluje kot podporni element opolnomočenja državljanov, ali pa zgolj krepi uveljavljene politične strukture in utrdi obstoječe relacije moči ter v končni fazi *opolnomoči opolnomočene* in *mobilizira mobilizirane* (Vromen, 2008). V pričujoči evalvaciji vloge IKT v družbenopolitičnih kontekstih bomo posebno pozornost namenili konceptu državljanstva, ki ga bomo aplicirali v okviru njegove postmoderne perspektive (Turner, 2001; Pikalo, 2010; Tolley, 2010; Biesta, 2011).

Razumevanje vloge postmodernega državljanstva se zdi na prvi pogled paradoksalno, saj se postmoderni koncepti državljanstva, katerih elementarna praksa naj bi bil opolnomočen, ozaveščen in aktiven državljan (predvsem preko uporabe IKT), sklicujejo na predmoderne, antične forme demokracije, participacije in udejstvovanja državljanov. Popularna družbena omrežja (npr. Facebook) in mikrobiologi (npr. Twitter) so opevani kot najsodobnejše manifestacije aktivnega državljanstva, ki v največji meri posnema ideale neposredne demokracije antičnega grškega *polis*a, kar je problematično predvsem iz vidika razumevanja demokracije, saj jo zreducira na prazno formo, medtem ko popolnoma zapostavi vsebino. Po drugi strani lahko postmoderno državljanstvo in njegove prakse razumemo kot reakcijo na krizo sodobne države (Isin and Turner, 2002), ki je (vsaj deloma) utemeljena na idealih reprezentativne demokracije. Ideali reprezentativne demokracije pa so tudi sami v krizi, ki se manifestira v obliki naraščajoče politične apatije in čedalje nižje udeležbe na volitvah.

## 5. PREDMODERNA DEMOKRACIJA ZA POSTMODERNI SVET?

Družbenopolitična vloga in učinki spletnih družbenih omrežij in mikroblogov so postali predmet številnih sodobnih družboslovnih raziskav (Breindl, 2010). V okviru teh raziskav je vzniknila t. i. mobilizacijska hipoteza (Stanly in Weare v Breindl, 2010), ki zagovarja implicitno inherenten transformativni potencial IKT v družbenopolitičnem okolju. Nedavne dogodke v severni Afriki in na Bližnjem vzhodu pa se opeva kot eksplicitne in evidentne primere vloge, učinkov in moči IKT pri človeškem razvoju in pri evoluciji družbenopolitičnega stanja. Tovrsten diskurz pa ni inherenten novim IKT orodjem, platformam in aplikacijam, kot so pametni mobilni telefoni, spletna družbena omrežja in mikrobiologi, temveč je del tradicije t. i. tehnofilske racionalnosti, ki se pojavlja vse od izuma telegrafa, telefona, radia in televizije in jo spremljajo scenariji nenadnega vzpona in tudi nenadnega zatona družbe, kot jo poznamo (Vanobbergen v Breindl, 2010). V preteklih dveh



desetletjih so bile sodobne IKT dodane na seznam tehnologij, ki jih je mogoče razumeti kot “sile produkcije, za katere se predpostavlja, da povsem naključno determinirajo pogoje človeškega obstoja” (Hand in Sandywell, 2002: 198). Čeprav bi lahko bili že ti argumenti zadosten razlog za zavrnitev prevladujočega diskurza, je pomembno, da nadalje proučimo in podamo refleksijo o njegovih različnih vidikih.

Osrednja ideja, ki sta jo promovirala (in jo še vedno) medijskih, in politični diskurz o vlogi spletnih družbenih omrežij pri ljudskih vstajah v Tuniziji in Egiptu, prakse in transformacije IKT okolja razume kot tako dramatične, radikalne in vseobsegajoče, da se avtomatično prelijejo v realni javni, družbeni prostor, kjer naknadno avtomatično determinirajo in generirajo transformacije javnega prostora (Hand in Sandywell, 2002). Prve interpretacije dogodkov v Tuniziji in Egiptu so trdile, da so se napetosti, gorečnost in protivladno razpoloženje, ki so se pojavljale v spletnih družbenih omrežjih, preselile na ulice in srednjeročno vzpostavile razmere, ki so vodile v zamenjave najbolj vidnih predstavnikov oblasti. Tovrstna naracija vzpostavlja radikalno razumevanje sodobne, z IKT podprte forme demokracije, kjer so ideali predstavniške demokracije prikazani kot zastareli in nepotrebni, zaradi navidezno neskončnih možnosti za neposredno vključevanje državljanov v procese sprejemanja odločitev. “Rezultat je e-topična fuzija imaginarnega, predmodernega *polisa* z *globalnimi* tehnologijami 21. stoletja” (Hand in Sandywell, 2002: 201).

Gre za vizijo, ki presega konceptualizacijo IKT kot “igrišča” postmoderne državljanstva, saj se jo sprejema kot gonilno silo reartikulacije sodobne oblasti (Hand in Sandywell, 2002); iz tradicionalne, moderne, birokratske, zaprte in hierarhično organizirane oblastne strukture v odprto, postmoderno, mrežno organizirano, učinkovito, transparentno<sup>52</sup> in uporabnikom prijazno vladovanje. Pri tem naj opozorimo, da procesi sprejemanja političnih odločitev (ang. *decision making*), še posebej v globalnem kontekstu, nikoli niso bili mišljeni, da bi bili enostavni, kaj šele, da bi bili enostavno spremenljivi, kar je tudi eden od poglobitnih vzrokov, da se je skozi zgodovino politične misli toliko pomena pripisovalo državljan-skim vrlinam in znanju državljanov (Rousseau, 1955; Tocqueville, 1961). V okviru tehnofilske racionalnosti so družbenopolitični vidiki udejstvovanja državljanov pogosto zapostavljeni, kar se kaže tudi v prevladujočih diskurzih o učinkih IKT v primerih državljan-skih vstaj v Tuniziji in Egiptu. Kot lucidno ugotavlja egipčanski bloger Hani Morsi, ko komentira misli progresivnega egipčanskega misleca Ahmeda Abdela Muiti Hijazija:

*... je izjemno pomembno, da ne pozabimo, da digitalno-opolnomočen družbeni aktivizem izvira, je čvrsto zakoreninjen in je posledica (in ne pogoj) živahnega družbenega diskurza in nenehnih civilno-družbenih ideoloških razprav. Naval ljudskih vstaj je*

52 Metafora in prispodoba steklenega mesta (vladajoči) in informiranih državljanov (vladani) sta najbolj pogosto uporabljeni predstavi tovrstne reartikulirane oblike oblasti (Vedel, 2006).

*kulminacija kolektivne želje po oprijemljivih spremembah; ... Kot pojasnjuje Hijazi, ne smemo pozabiti, da so te vezi na ravni družbe že vzpostavljene (skupna, naravna človeška želja po svobodi in splošna evolucija političnih sistemov v sodobne demokracije, združena z lokalnimi družbenimi in političnimi danostmi) (Morsi, 2011).*

Kot rečeno je tovrstnemu prevladujočemu diskurzu implicitna ideja demokracije, zreducirane zgolj na prazno formo in razumevanje, da je demokracija zgolj vsota procedur in tehnik, preko katerih se oblikuje najboljše javne odločitve. V okviru te t. i. e-topične racionalnosti je sam obstoj prostorov, kanalov in orodij participacije razumljen kot poglobitveni deterministični dejavnik udejstvovanja državljanov, medtem ko so dejanski družbenopolitični pogoji participacije povsem zapostavljeni. Manifestacija navedenih značilnosti e-topične racionalnosti je še posebej opazna pri razpravah o družbenopolitičnih učinkih spletnih družbenih omrežij. Ljudske vstaje v severni Afriki in na Bližnjem vzhodu pa predstavljajo najvidnejše in najsodobnejše primere tovrstnega diskurza, kjer je dostop do novih IKT, kot so spletna družbena omrežja (npr. Facebook, Twitter), prikazan kot pogoj demokratičnega državljanstva in vir družbenopolitičnih reform. Omenjeni diskurz se je v zadnjem obdobju okrepil do te mere, da so tako medijske (Shapiro, 2009; Hauslohner, 2011; Smith, 2011; Taylor, 2011) kot znanstvene naslovnice (Shirky, 2011), ljudske vstaje v Tuniziji in Egiptu označevale za "digitalne", "Facebook" revolucije ali revolucije "spleta 2.0". Zato je nujno, da se vzpostavi razumevanje, ki bo razlikovalo med prostori, kanali in orodji participacije na eni strani in družbenopolitičnimi pogoji participacije, ki posameznikom onemogočajo/omogočajo uporabo teh prostorov, kanalov in orodij participacije, na drugi strani. Gre za pomembno razliko, ki je predstavljala eno poglobitvenih determinant antičnih oblik državljanstva (antična Grčija in stari Rim), ki so iz današnje perspektive razumljene kot izjemno izključujoče, elitistične in posledično zgolj psevdodemokratične.

## 6. VLOGA IN UČINKI SPLETNIH DRUŽBENIH OMREŽIJ – NESKONČNA LAHKOST INFORMACIJ

Primeri, ki smo jih obravnavali zgoraj, pa vseeno kažejo, da se sodobne IKT čedalje bolj pogosto uporablja kot paralelne komunikacijske platforme in kot paralelni medijski prostor, ki *vsakdanjim aktivistom*<sup>53</sup> omogoča in olajša mobilizacijo

53 Izraz vsakdanji aktivisti se uporablja namenoma, saj avtorjih različnih raziskav ugotavljajo, da ni jasne in neposredne povezave med razvojem in uporabo IKT ter družbenopolitičnim udejstvom (Jensen, 2006; Bimber v Visan, 2011). Tudi aktivisti sami opozarjajo, da je osredotočanje na digitalno v digitalnem aktivizmu zmotna interpretacija dogodkov v Tuniziji in Egiptu (Morsi, 2011). Podoben primer predstavljajo tudi neuspešni upori zoper zatiralske režime v državah podsaharske Afrike (npr. Gabon, Kamerun), ki so temeljili na uporabi IKT in kljub uporabi

državljanov ob določenih družbenopolitičnih vprašanjih. Mnogi avtorji in aktivisti ugotavljajo, da spletni družbeni mediji omogočajo, da se informacije po svetu širijo z neverjetno hitrostjo in preko številnih različnih medijskih kanalov, kar posledično izredno zmanjša stroške medijskih kampanj, ki so sestavni del različnih družbenopolitičnih aktivnosti (Doctorow, 2011; Morsi, 2011; Visan, 2011). Nedavni primeri iz Tunizije, Egipta in do določene mere tudi Irana jasno kažejo, kako pomembno vlogo igrajo sodobne IKT pri vzpostavljanju alternative tradicionalnim prostorom komunikacije in medijem, ki so že desetletja predmet strogega nadzora, lastniške homogenizacije in senzacionalizma. "V kontekstu medijskih konglomeratov in diskurza, ki onemogoča izražanja raznolikih stališč in nekomercialnih tematik, postaja vloga novih tehnologij čedalje bolj pomembna" (Visan, 2011: 40).

Hkrati iz vidika državljanstva nekateri avtorji precenjujejo odporniško oziroma uporniško vlogo IKT v odnosu do zasebnega ali oblastnega nadzora in cenzure. Visanova na primer navaja, da "splet omogoča zgodovinsko neprimerljiv dostop do informacij in virov, uporabnikom omogoča oblikovanje vsebin, spodbuja njihovo javno udeležbo ter je bolj odporen na cenzuro kot tradicionalni mediji" (Visan, 2011: 45). Drugi avtorji zagovarjajo, da splet zagotavlja platformo za "neposredno in individualno participacijo brez neposrednega nadzora, ki je onkraj dosega oblasti", kar naj bi bila ena od njegovih najbolj privlačnih lastnosti (Cameron in Gross Stein v Visan, 2011: 48). Povezovanje posameznikov preko spletnih družbenih omrežij in oblikovanje novih IKT omrežij ter skupnosti nekateri avtorji interpretirajo kot dokaz o vzniku novih oblik političnega udejstvovanja mlade, naveličane, razočarane in "premagane" generacije (Collin et al., 2011).

Navedeni diskurz predstavlja IKT kot inherentno demokratičen, neideološki prostor, ki po svoji naravni vlogi varuje nekatere najbolj temeljne svoboščine modernega državljanstva, kot sta pravica do svobode govora in izražanja mnenj. Predvsem splet je predstavljen kot nekakšna *tabula rasa* in kot tak idealno "igrišče" za postmodernega državljana. Gre za narativ, ki nas napeljuje k oblikovanju točno določenih predpostavk o (sodobnem) državljanstvu in udejstvovanju državljanov. Samo-izpopolnjujoči, kompetitivni in podjetniško usmerjeni subjekti,

---

spletnih družbenih omrežij za splošno mobilizacijo javnosti niso uspeli generirati širše družbene podpore. Kot poudarja kamerunski aktivist, "so pričakovanja aktivistov, da lahko zgolj uporaba spletnih družbenih omrežij privede do množičnih protestov na terenu, ki bi prispevali k strmoglavljenju Biyovega režima, izvirala iz napačne interpretacije dogodkov v severni Afriki. Pričakovanja so temeljila na prepričanju, (1) da so bili upori v severni Afriki resnične 'spontane revolucije' proti statusu quo in ne zgolj vrhunec nepretrganih kampanj proti režimu, ki so se pričele že mesece, če ne leta prej, (2) da so bili spontani protesti čiste 'revolucije spleta 2.0' (tj. virtualni dogodki, vodeni na daljavo in organizirani ekskluzivno preko spletnih družbenih omrežij, brez prave interakcije med aktivisti na terenu)" (Tande 2011).

ki svobodno sprejemajo potrošniške in podjetniške odločitve, da bi maksimirali lastno dobrobit in upravljali zasebna tveganja (Foucault, 2009; Banjac, 2010), za izpolnitev svojih državljanskih dolžnosti in aktivno sodelovanje ter udejstvovanje pri oblikovanju družbenopolitičnih odločitev potrebujejo zgolj navidezno neomejeno in svobodomiselno okolje (tj. spletna družbena omrežja). Iz druge perspektive lahko naraščajočo popularnost spletnih družbenih omrežij razumemo tudi kot prostor umika državljana iz javnega ter posledično kot paradigmatično manifestacijo erozije državljanstva (Turner, 2001). Poročila aktivistov iz Egipta in tudi Španije podpirajo tovrstno razmišljanje, saj kažejo, da se je velika večina posameznikov aktivirala na terenu zgolj potem, ko so oblasti vznemirile navidezno svobodo tega alternativnega prostora. Morsi (2011) na primer navaja, da so se t. i. brezbrizni aktivisti (ang. *slacktivists*) prelevili v aktiviste in se pridružili protestom na terenu šele potem, ko je bil onemogočen dostop do spleta ter s tem do spletnih družbenih omrežij kot je Facebook. Podobno velja za nedavne proteste v Španiji, kjer avtorji masovno mobilizacijo posameznikov na terenu med drugim pripisujejo sprejetju zakona, ki predpisuje, da je mogoče brez odločitve sodišča ukiniti spletne strani, ki ponujajo informacije, zaščitene z avtorskimi pravicami (Moreno Silverio, 2011).

Protesti v Iranu leta 2009 predstavljajo primer manifestacije vloge IKT kot alternativne medijske platforme. Gre za t. i. samostoječo (ang. *stand-alone*) medijsko vlogo novih IKT, ki ima največje učinke v pluralističnih demokracijah<sup>54</sup> (Held, 1995), kjer mrežno razumevanje politike in sprejemanja odločitev prevladuje nad bolj tradicionalnimi piramidalnimi strukturami v legalističnih modelih demokracije (van Dijk, 1996) ali nedemokratičnih režimih. Nekateri avtorji zagovarjajo tezo, da IKT predstavljajo vir za premostitev slabosti tradicionalnih medijev, kot sta radio in televizija, in kot taki predstavljajo tudi vir krepitve demokracije po svetu. V kolikor povzamemo "s tem, ko sodobnim IKT pripisujemo vlogo vsemogočnega rešitelja, se zdi, da smo brez težav odkrili zdravilo za trpeče demokracije" (Bentivegna v Breindl, 2010: 44). V teh primerih nekateri avtorji ugotavljajo, da je uporaba termina 'novi mediji' bolj primerna kot IKT, saj se jih v veliki meri primarno razume kot alternativni vir informacij (Van de Donk et al., 2004). Na ta način "je najbolj vidna značilnost spletnih aktivističnih skupin, da komunikacijo razumejo kot primarno politično strategijo" (Breindl, 2010: 49). V primerih, kjer je komunikacija med državljani o družbenopolitičnih vprašanjih otežena, zaradi oblastnih in zakonskih omejitev, lahko IKT predstavljajo obliko opolnomočenja državljanov in vir njihovega političnega udejstvovanja.

54 Ena od možnih indikacij, zakaj so učinki uporabe IKT v družbenopolitičnih aktivnostih različni v kvazi-demokratičnih in nedemokratičnih državah.

Zgornje razmišljanje nas vodi v zastavitev sledečega vprašanja. Kakšna je pri tem vloga tistih državljanov, ki zaradi različnih dejavnikov, ne morejo ali ne želijo uporabljati sodobnih IKT? V nadaljevanju bova zato, na podlagi zgornjih primerov v bolj distopični drži (Breindl, 2010), reflektirala različne družbene vidike uporabe IKT v družbenopolitičnih kontekstih.

## 7. MOŽNOSTI IN POGOJI PARTICIPACIJE – OBDOBJE NOVEGA DIGITALNEGA ELITIZMA?

Realnost je precej drugačna od nekaterih (zgoraj opisanih) prevladujočih in optimističnih projekcij prihodnosti. Mnoge študije namreč dokazujejo, da so aktivni udeleženci v spletnih družbenih omrežjih redki ter da večina uporabnikov zgolj pasivno nabira ali v najboljši meri posreduje informacije, ki so na voljo. Kot primer naj poudarimo, “da se pojavljajo številni kritiki delovanja Wikipedie, med katerimi so tudi tisti, ki opozarjajo na dejstvo, da manjšina uporabnikov opravi večino vnosov” (Wilson v Richards, 2010: 519). Kritična refleksija dogodkov v Tuniziji in Egiptu podpira tovrsten argument. Med posamezniki in družbenimi skupinami, ki so bili najbolj dejavni pri uporabi prednosti IKT v ljudskem uporuh v Egiptu, večino predstavljajo mladi, tehnično-iznajdljivi posamezniki, srednjega do zgornje-srednjega družbenega razreda, ki vsaj iz ekonomskega vidika nikakor ne poosebljajo nezadovoljnih in zatiranih množic (glede na podatke je namreč nepismenih 42 % egipčanske populacije) (Morsi, 2011). Na ta način se razmerja moči in obstoječe hierarhične delitve odsevajo tudi pri uporabi novih IKT v družbenopolitične namene, v nekaterih primerih pa se pojavljajo tudi nove oblike izključevanj in delitev.

Primeri uporabe IKT v podporo ljudskih vstaj v Tuniziji in Egiptu nadalje kažejo tudi na transformacijo razumevanja polja političnega med mladimi. Po eni strani je gonilna sila te transformacije uporaba IKT v namene politične mobilizacije in komunikacije, po drugi strani pa takšno transformacijo narekuje prevladujoč neoliberalni diskurz, ki slavi individualizacijo in povečuje individualne heroje. Protesti, ki so v obeh primerih v svoji začetni fazi kazali značilnosti tradicionalnih družbenih gibanj za politične reforme in družbene spremembe, so se transformirali v množično vstajo opolnomočenih državljanov šele takrat, ko je bilo mogoče temeljna družbenopolitična vprašanja individualizirati in jih s pomočjo IKT prikazati kot monotematska (ang. *single issue*). V primeru Tunizije je tak katarzični dogodek predstavljal samosežig Mohameda Bouazizija, v primeru Egipta pa aretacija spletnega aktivista Waela Ghonima (med drugim uslužbenca mednarodne korporacije Google) in dogodki, ki so sledili. Na primerih Tunizije in Egipta je mogoče vzpostaviti jasno povezavo med splošno individualizacijo političnega procesa (glej Dahlgren v Breindl, 2010) in širšega družbenega okolja

ter individualistično družbenopolitično naravo spletnih družbenih omrežij. Gle-  
dano globalno, vse od obdobja salonskih razprav do sodobne (kavarniške) spletne  
participacije tovrstna oblika državljske participacije in udejstvovanja ostaja do-  
mena maloštevilnih in ne gibanje mnogih.

## 8. SKLEP – RAZUMEVANJE VLOGE IKT PRI FORMACIJI POSTMODERNEGA IN OPOLNOMOČENEGA DRŽAVLJANSTVA

Uporabe in vloge novih IKT pri formaciji postmoderne in opolnomočene oblike  
državljanstva ne smemo razumeti onkraj okvirov širših družbenopolitičnih pro-  
cesov, struktur, asimetričnih in neenakopravnih razmerij moči, strukturnih polo-  
žajev specifičnih družbenopolitičnih skupin in posameznikov. IKT in še posebej  
splet niso tvorci povsem novega političnega reda, temveč so tudi sami vtanki v  
širše družbenopolitične procese, ki jih obkrožajo (Agre 2002). V skladu s tem,  
učinkov IKT v družbenopolitični sferi ne gre mitologizirati, prerokovati in ro-  
mantično opisovati njihovih družbenih potencialov, podobno kot velja za neka-  
tere tehnološke inovacije preteklosti. Novih IKT in njihovih potencialnih učinkov  
ne smemo razumeti izolirano od drugih relevantnih in kritičnih dejavnikov, ki  
vplivajo in do določene mere ovirajo dejansko opolnomočenje državljanov.

V participatornih modelih demokracije, ki so najbližje sodobnim demokratičnim  
idealom, je državljanstvo v svoji najširši obliki temelj procesa sprejemanja odlo-  
čitev. Kot opozarjajo različni avtorji vse od Rousseauja (1955) pa do Patmenove  
(1970), tovrsten model demokracije predpostavlja in terja dobro informirano in  
dobro poučeno skupnost državljanov. Pri evalvaciji družbenopolitične vloge IKT  
moramo upoštevati množstvo različnih akterjev, ki prevzemajo različne pozicije v  
sodobnih razmerjih moči in dominacije. Različne družbene skupine namreč za-  
sleduje različne družbenopolitične cilje in na različne načine razumejo vlogo in  
sam pomen demokracije v sodobni družbi. Iz tega vidika je nujno, da se IKT “obli-  
kuje in podpira na načine, ki bodo zmanjšali vrzel med ‘informacijsko bogatimi’  
in ‘informacijsko revnimi’, drugače jo bo spontan razvoj IKT zgolj še poglobil (van  
Dijk, 1996; Breindl, 2010).

V zaključnem delu smo prikazali določene primere, kako različni posamezniki in  
družbene skupine v svojih prizadevanjih za družbenopolitične spremembe upo-  
rabljajo IKT kot alternativni vir informacij in alternativna sredstva komunikacije.  
Kljub temu aktualnih vprašanj in dilem sodobne demokracije ne moremo indivi-  
dualizirati na vprašanje komunikacij, informacij ali hitrosti interakcij. Kot navaja  
eden od evropskih raziskovalcev s področju uporabe IKT v družbenopolitičnih  
aktivnostih, se “poti politikov in državljanov na spletu križajo, vendar se kljub  
temu redkokdaj srečajo. Izmenjava tweetov je morda dober način komunikacije,  
vendar ne ustvarja javnih politik” (Magniant, 2011).

Dileme glede vloge IKT v sodobni družbi pa se navadno ne pojavljajo in niso predmet razprav zaradi inherentne narave IKT, temveč zaradi različnih vizij in pogledov na (post)moderne oblike demokracije. Razprave na temo vloge IKT v sodobni demokraciji se po besedah van Dijka gibljejo od vizij preporeda atenske demokracije (odrešitelj sodobne demokracije) do nočnih mor orwellovskih razsežnosti (orodja popolnega nadzora in dominacije) in ne glede na to, na katero stran se postavimo, je nujno primarno nasloviti in skušati razrešiti temeljne funkcije in cilje sodobne demokracije. Še posebno v dobi povečane uporabe IKT na eni strani in razkroja osnovnih demokratičnih idealov na drugi.

## Bibliografija

- Agre, P. (2002): Real-Time Politics: The Internet and the Political Process. *The Information Society*, 18 (5): 311–331.
- Anderson, E. (2009): Democracy: Instrumental vs. Non-Instrumental Value. V: Christiano, T. in Christman, J. P. (ur.) (2009): *Contemporary debates in political philosophy*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Banjac, M. (2010): Developing Tanzanian civil society: Desiring democracy, self-empowerment and the World Bank. *Journal of Organizational Change Management*, 23 (6): 669–688.
- Biesta, G. (2011): The Ignorant Citizen: Mouffe, Rancière, and the Subject of Democratic Education. *Studies in philosophy and education*, 30 (2): 141–153.
- Breindl, Y. (2010): Critique of the democratic potentialities of the internet: A review of current theory and practice. *TripleC TripleC*, 8 (1): 43–59.
- Burchell, G. (1993): Liberal government and techniques of the self. *Economy and society*, 22 (3): 267.
- Campion, M. G. (1989): Technophilia and technophobia. *Australian Journal of Educational Technology* 5 (1): 23–36.
- Chadwick, A. (2003): e-Government and e-democracy: a case for convergence? *Paper for Presentation at Public Policy in the E-Government Era (II)*.
- Chadwick, A. (2006): *Internet politics*. New York; Oxford: Oxford University Press.
- Clift, S. (2004): E-Government and democracy. *Representation and citizen engagement in the Information Age*. Dostopno prek: [www.publicus.net](http://www.publicus.net) (oktober 2011).
- Coleman, S., in Norris, D. F. (2005): A New Agenda for E-Democracy. *International journal of electronic government research*, 1 (3): 69–82.
- Coleman, S. in Götze, J. (2001): *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*.
- Collin, P., Richardson, I. in Third, A. (2011): The Benefits of Social Networking Services.
- Dewey, J. (1985) *The later works, 1925–1953*. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Doctorow, C. (2011): We need a serious critique of net activism. Dostopno prek: <http://www.guardian.co.uk/technology/2011/jan/25/net-activism-delusion> (oktober 2011).
- Fitzpatrick, M. (2001): *The tyranny of health doctors and the regulation of lifestyle*. London: Routledge.
- Foucault, M. (1980): *Power/knowledge: selected interviews and other writings, 1972–1977*. New York: Pantheon Books.

- Foucault, M. (2008): *The birth of biopolitics: lectures at the Collège de France, 1978–79*. New York: Palgrave Macmillan.
- Foucault, M. (2009): *Security, Territory, and Population: lectures at the College de France 1977–1978*. New York: Picador USA.
- Greenwald, G. (2010): The inhumane conditions of Bradley Manning's detention. Dostopno prek: [http://www.salon.com/2010/12/15/manning\\_3/](http://www.salon.com/2010/12/15/manning_3/) (oktober 2011)
- Grossman, Lawrence K. (1995): *The electronic republic: reshaping democracy in the information age*. New York: Viking.
- Hagen, M. (2011): *A Typology of Electronic Democracy, 1997*. Dostopno prek: [http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag\\_en.htm](http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm) (oktober 2011).
- Hand, M. in Sandywell, B. (2002): E-topia as Cosmopolis or Citadel: On the Democratizing and De-democratizing Logics of the Internet, or, Toward a Critique of the New Technological Fetishism. *Theory, Culture and Society*, 19 (1/2): 197–225.
- Hauslohner, A. (2011): Is Egypt About to Have a Facebook Revolution? Dostopno prek: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2044142,00.html> (oktober 2011).
- Held, D. (1995): *Democracy and the global order : from the modern state to cosmopolitan governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Hindess, B. (2001): The Liberal Government of Unfreedom. *Alternatives*, 26 (2): 93–111.
- Hoff, J., Horrocks, I. in Tops, P. W. (2000): *Democratic governance and new technology: technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*. London; New York: Routledge.
- Inin, E., in Turner, B. (2002): *Handbook of citizenship studies*. London: SAGE.
- Jensen, J. L. (2006): The Minnesota E-Democracy Project; Mobilizing the Mobilized? V. Oates, S., Owen, D. M. in Gibson, R. K. (ur.) (2006): *The Internet and politics: citizens, voters and activists*. London, New York: Routledge.
- Kampen, J. in Snijkers, K. (2003): E-Democracy: A Critical Evaluation of the Ultimate E-Dream. *Social Science Computer Review*, 21 (4): 491–496.
- Leary, T. (1996): *Chaos & Cyberculture*. Paris: Ed. du Lizard.
- Magniant, S. (2011): Will "Facebook generation" shape citizenship 2.0? Dostopno prek: <http://www.lospaziodellapolitica.com/2011/01/will-facebook-generation-shape-citizenship-2-0/> (oktober 2011).
- McCullagh, K. (2003): E-democracy: potential for Political Revolution? *International Journal of Law and Information Technology*, 11 (2): 149–161.
- Moreno Silverio, P. (2011) Understanding 'Spanishrevolution'. Dostopno prek: <http://www.opendemocracy.net/pedro-silverio-moreno/understanding-%E2%80%98spanishrevolution%E2%80%99> (oktober 2011).
- Morsi, H. (2011): Abdel Muti Hihajzi gets it: On Revolutions, False Miracles and Social media. Dostopno prek: <http://www.hanimorsi.com/blog/index.php/archives/2011/02/24/on-revolutions-false-miracles-and-social-media/> (oktober 2011).
- Nadesan, M. (2008): *Governmentality, biopower, and everyday life*. New York: Routledge.
- Neocleous, M. (2003): *Imagining the state*. Maidenhead: Open University Press.
- Pateman, C. (1970): *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pikalo, J. (2010): *Nova državljanstva v dobi globalizacije*. Ljubljana: Sophia.
- Richards, B. (1993): Technophobia and technophilia. *British Journal of Psychotherapy*, 10 (2): 188–195.



- Richards, R. (2010): Digital citizenship and web 2.0 tools. *MERLOT Journal of online learning and teaching*, 6 (2). Dostopno prek: [http://jolt.merlot.org/vol6no2/richards\\_0610.htm](http://jolt.merlot.org/vol6no2/richards_0610.htm) (oktober 2011).
- Rose, N. (1996): Governing “advanced” liberal societies. V: Barry, A., Osborne, T. in Rose N. (ur.) (1996): *Foucault and political reason: liberalism, neo-liberalism, and rationalities of government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rose, N. (1999): *Powers of freedom reframing political thought*. Cambridge, United Kingdom; New York, NY: Cambridge University Press.
- Rousseau, J. (1955): *The social contract and discourses*. London: J. M. Dent.
- Rupert, M. (2000): *Ideologies of globalization contending visions of a new world order*. London; New York: Routledge.
- Sahraoui, S. (2007): E-inclusion as a further stage of e-government? *Transforming Government: People, Process and Policy*, 1 (1): 44–58.
- Shapiro, S.M. (2009): Revolution, Facebook-Style. Dostopno prek: <http://www.nytimes.com/2009/01/25/magazine/25bloggers-t.html?pagewanted=all> (oktober 2011).
- Shirky, C. (2011): The political power of social media. *Foreign Affairs*, 90 (1): 28–41.
- Smith, C. (2011): Egypt’s Facebook Revolution: Wael Ghonim Thanks the Social Network. Dostopno prek: [http://www.huffingtonpost.com/2011/02/11/egypt-facebook-revolution-wael-ghonim\\_n\\_822078.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/02/11/egypt-facebook-revolution-wael-ghonim_n_822078.html) (oktober 2011)
- Tande, D. (2011): *The Digital Disconnect and Misconceptions about “Revolution 2.0”* 2011. Dostopno prek: <http://www.dibussi.com/2011/03/the-digital-disconnect-and-misconceptions-about-revolution-20.html> (oktober 2011).
- Taylor, C. (2011): Why not call it a Facebook revolution? . Dostopno prek: <http://edition.cnn.com/2011/TECH/social.media/02/24/facebook.revolution/index.html?hpt=Sbin> (oktober 2011).
- Thampi, B. in Kawra, A. (2011): *Empowering Women Leaders at the Local Level: Translating descriptive Representation to Substantive Representation through ICTs* CITIGEN. Dostopno prek: <http://gender-is-citizenship.net/node/58> (oktober 2011).
- Tocqueville, A. (1961): *Democracy in America. With a critical appraisal of each volume*. New York: Schocken.
- Tolley, M. (2010): Citizenship Betrayed: Understanding Today’s Threats to Democratic Citizenship. *The Annual Meeting of the American Political Science Association* Washington, D. C.
- Turner, B. (2001): The erosion of citizenship. *British Journal of Sociology*, 52 (2): 189–209.
- Van de Donk, W., Loader, B., Nixon, P. in Rucht, D. (2004): *Cyberprotest New Media, Citizens and Social Movements*. New York: Routledge.
- van Dijk, J. (1996): Models of democracy – behind the design and use of new media in politics. *Javnost*, 3 (1): 43–56.
- Vedel, T. (2006): The idea of electronic democracy: origins, visions and questions. *Parliamentary Affairs*, 59 (2): 226.
- Visan, L.C. (2011): Houses that Cry: Online Civic Participation in Post-Communist Romania. *The McMaster Journal of Communication*, 7 (1): 3.
- Vromen, A. (2008): Political change and the internet in Australia: introducing GetUp. V: Häyhtio, T. (ur.) (2008): *Net Working/Networking: Citizen Initiated Internet Politics*. Tampere: University of Tampere.
- Wilhelm, A. (2000): *Democracy in the Digital Age : challenges to political life in cyberspace*. New York: Routledge.



## VSE KAR ŠTEJE: VLOGA NUMERIZACIJE V EVROPSKEM VLADOVANJU IN EVROPSKIH MIGRACIJSKIH POLITIKAH

asist. Marinko Banjac

[marinko.banjac@fdv.uni-lj.si](mailto:marinko.banjac@fdv.uni-lj.si)

Marinko Banjac je asistent na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Je diplomirani politolog in doktorski kandidat. Pri svojem raziskovalnem delu se posveča afriški politični misli 19. stoletja. Njegova raziskovalna področja so še politična teorija, afriški politični sistemi, afriški nacionalizmi ter migracije in multikulturalizem v Evropski uniji.

### Povzetek

Članek analizira vlogo in funkcijo števil in numerizacije v okviru evropskega vladovanja in evropskih migracijskih politik. S historično analizo najprej pokaže vzpon statističnih ved in kalkulativnih praks v sodobnih oblastnih načinih upravljanja populacij, nato pa kritično prikaže uporabo numerizacije v okviru ideje in prakticiranja evropskega vladovanja in evropskih migracijskih politik. Članek pokaže, kako so imigranti, ki prihajajo na območje Evropske unije skozi numerizacijo, konstituirani kot nevarnost in grožnja ter kako statistike reducirajo kompleksnost fenomena migracij v namen učinkovitejšega nadzora, regulacij migracij ter preprečevanja ilegalnih migracij. Z uporabo kalkulativne logike in praks se formirajo kalkulativni centri, ki producirajo podobo migrantov kot nevarnosti, slednje pa oblast potrebuje za vzdrževanje lastne avtoritete in legitimnosti upravljanja evropske populacije.

**Temeljni pojmi:** numerizacija, statistika, kalkulativne prakse, evropsko vladovanje, evropske migracijske politike

### Abstract

The paper analyses the role and function of numbers and numerization within the European governance and European migration policy. Firstly, the paper aims to explore historical contexts of the rise of statistical sciences and calculative practices within modern governmental mechanisms of population control. Then it proceeds by critically examining how numbers and numerization are used in the idea and practices of European governance. The paper shows how immigrants coming to the European Union are constituted as a security threat and how statistics reduce complexity of migration as a phenomena for the purpose of regulating and preventing illegal migration more effectively. Through the use of calculative logic and practices diverse calculative centres are formed. These centres produce an image of immigrants as a security threat which authorities rely on to support their authority

*and legitimacy to govern, regulate and manage the European population.*

**Keywords:** *numerization, statistics, calculative practices, European governance, European migration policy*

## 1. UVOD

Majhen italijanski otok Lampedusa, ki leži povsem na jugu Italije in je hkrati od afriške celine oddaljen le 114 kilometrov, je v začetku leta 2011, ko je v Tuniziji izbruhnila t. i. jasminova revolucija, v kateri so ljudje v glavnem zahtevali odhod dolgoletnega voditelja Zineja El Abidineja Ben Alija, postal v medijih simbol t. i. novega vala afriških imigrantov, ki so s čolni skušali doseči teritorij Evropske unije prav prek tega otoka. Če sta bila v splošni percepciji v omenjenem obdobju kot ključna vzroka za prihod novih imigrantov identificirana nestabilnost in nasilje v Tuniziji,<sup>55</sup> pa se je ob tem na takšen ali drugačen način tudi ugotavljalo, ocenjevalo in statistično obdelovalo *število* novoprišlekov.

Medijska poročila so na primer ugotavljala, da je v določenem obdobju prišlo toliko in toliko novih migrantov, kar je v primerjavi z istim obdobjem v preteklem letu za toliko in toliko več (Hočevar 2011), ali pa so število novih imigrantov na otoku primerjali s siceršnjim številom prebivalstva na otoku (Daily Mail 2011). Poleg tega je pogosto opisovanje stanja na Lampedusi, ki izhaja iz numeričnosti in kvantitativnih meril ter ocen. V tem smislu se je v medijih opozarjalo na *pre*-naseljenost otoka, *pre*številnost in posledično neobvladljivost migrantov, *pre*zasedenost zbirnega centra na otoku ipd. Kot eden ključnih identificiranih problemov je torej številnost migrantov (Peters 2011). Ne gre le za to, da prihajajo brez dokumentov ter skušajo nedokumentirano vstopiti na območje Evropske unije, temveč je problem v obsežnosti pojava in v številu imigrantov.

Uporaba števil pri opisovanju, racionaliziranju in interpretiranju migracij Afričanov na evropsko celino je prisotna tudi v političnem diskurzu, saj je na primer Marine Le Pen, predsednica skrajno desne francoske politične stranke Nacionalna fronta, ob obisku Lampeduse v marcu dejala, da se mora Italija, v kolikor bo odobrila azil vsem beguncem, "pripraviti, da bo sprejela polovico svetovnega prebivalstva" (Rizzo 2011). V njeni izjavi je mogoče razbrati pretiravanje preko uporabe napovedi prihodnosti migracijskih trendov, pri čemer je napoved temeljila na kvantitativni oceni: za Le Penovo so afriški migranti grozeča populacija, pred katero se je potrebno zaščititi.

55 Nasploh je nestabilnost afriških političnih sistemov in domnevno inherentno nasilje tem sistemom prevladujoče identificiran kot eden ključnih vzrokov migracij Afričanov tudi v smeri evropskega kontinenta. Toda pri tovrstnih iskanjih vzrokov migracij Afričanov je potrebno biti previden, saj na primer De Haas (2007) ugotavlja, da ljudje emigrirajo tudi iz držav, ki so relativno stabilne in zato ni mogoče potegniti jasnih in predvsem enostavnih vzročno-posledičnih zvez v razmerju med stabilnostjo in nasiljem na eni strani ter migracijami na drugi.

Problematika nedokumentiranega oziroma ilegalnega<sup>56</sup> priseljevanja v evropske države je pomembna tematika tudi v okviru akademskih debat, ki naslavljajo predvsem vprašanja, kako se migracijske tokove, predvsem, čeprav ne izključno, med afriškim in evropskim kontinentom, upravlja tako na ravni držav članic kot tudi na ravni Evropske unije. Refleksije in analize se lotevajo različnih pristopov ter strategij k omejevanju oziroma odpravljanju nedokumentiranih oziroma nelegalnih migracij, pri čemer so na primer v ospredju predvsem tehnike nadzorovanja evropskih zunanjih meja ter preprečevanja vstopa migrantov na teritorij Evropske unije, načini identificiranja in določanja statusa beguncem, ki uspejo vstopiti v teritorij Evropske unije, politično upravljanje repatriacije migrantov, razvojna pomoč tretjim državam kot sredstvo preprečevanja migracij ter programi spodbujanja legalnih in dokumentiranih migracij (Carling in Hernández-Carretero 2011). Glede teh političnih pristopov, načinov, tehnik, strategij in praks nadzorovanja meja ter upravljanja migracij v smeri evropskega kontinenta obstajajo različne interpretacije oziroma védnosti o efektih teh intervencij na različnih ravneh, hkrati pa se naslavlja vprašanje same narave problema migracij, dinamike migracij in posledic, ki jih (afriške) migracije imajo (Boswell, Geddes in Scholten 2011).

Ob tem velja poudariti, da obstaja, kot pravi Walters (2011: 138), veliko znanstvene literature, ki se loteva vprašanja militarizacije in sekuritizacije [securitization] migracij (Bigo 1998; Ceyhan in Tsoukala 2002; Dover 2008; Gebrewold 2007; Huysmans 2000, 2006; Sparke 2006). Ti prispevki so pomembni, ker pokažejo izključujoče, nasilne in militantne (mikro)prakse, povezane z migracijskimi politikami ter načini upravljanj cirkulacij specifičnih populacij, čeprav se pogosto na deklarativni ravni kažejo kot izhajajoče iz humanitarnih vzgibov in moralne zaveze ščitenja življenj ter integritete posameznika (Fassin 2007; Pugh 2004). Toda ne glede na to, da obstaja veliko tovrstnih razprav, pa je zanimivo, da je vprašanje numerizacije v kontekstu migracij praktično spregledano in nenaslovljeno, čeprav je v medijskem in političnem diskurzu numerizacija eden ključnih načinov opisovanja, razlaganja in interpretiranja pojava imigracij.

V pričujočem prispevku bomo naslovili prav vlogo numerizacije v kontekstu upravljanja in nadzorovanja neavtoriziranih oziroma nelegalnih imigracij na območje Evropske unije. Števila so namreč intrinzične formulacijam in izvajanjem političnih programov, so del političnih mehanizmov ter imajo na ta način pomembno funkcijo in moč v okviru modernih oblastnih tehnologij (Hacking 1990; Rose 1991, 1999). V okviru upravljanja cirkulacij ljudi in preprečevanja nedokumentiranih oziroma nelegalnih migracij ima numerizacija, kot bomo pokazali v prispevku, več funkcij in je v tem smislu politika števil na tem področju multipla

---

56 Za razliko med nedokumentiranimi, neavtoriziranimi in nelegalnimi imigracijami glej Carling (2007).

in heterogena. Prav ta večrazsežnost in večdimenzionalnost je pomembna prvina ali lastnost numerizacije kot politične prakse na področju migracij, saj je na ta način numerizacija na različne načine uporabljena pri zamišljanju, formiranju ter prakticiranju različnih politik na tem področju. Kako se ta funkcionalna heterogenost izkazuje ter kako deluje v okviru migracijskih politik držav članic Evropske unije ter tudi v institucionalnih političnih rešitvah ter praksah Evropske unije?

Pokazali bomo, prvič, da se prek števil afriške migrante rezonirana ter upodablja kot nevarnost. Skozi različne znanstvene ali strokovne statistične obdelave podatkov o migracijskih tokovih, s številčnimi ocenami prihajajočih migrantov ter navajanju števil tako v medijih kot tudi v političnih dokumentih se ustvarja strah pred prenaseljenostjo evropskega prostora ter potencialno neobvladljivostjo urejanja družbenopolitičnih procesov v družbi. Drugič, preko opisovanja in upodabljanja migrantov v terminih števil se ustvarja uniformnost migrantov. Na ta način se briše izjemna raznolikost porekla migrantov ter zmanjšuje ali celo zanemari kompleksnost vzrokov za odločitev migrantov za odhod iz matične države ter prihod v evropske, to pa omogoča ustvarjanje (novih) arbitrarnih kategorij, prek katerih Evropska unija želi učinkoviteje upravljati nenadzorovane imigracije v evropski prostor. Tretjič, upravljanje migracijskih tokov in z njimi povezanih procesov prek numerizacije oziroma uporabe statističnih operacij je način konstitucije oblasti, formacije kalkulirajočih centrov. Dogodki, procesi in drugi družbenopolitični fenomeni morajo biti, če z njimi oblast želi upravljati, vpisani ter racionalizirani v standardiziranih formah ter jih v takšni obliki transportirati in akumulirati v specifičnih centrih moči, kjer se jih zbira, primerja ter se z njimi kalkulira. Prav prek teh specifičnih aktivnosti se oblast tudi konstituira ter vzdržuje svojo avtoriteto.

Prispevek je razdeljen na štiri dele ter sklep. V prvem delu bomo teoretsko osmislili pomene in heterogene funkcije meja predvsem v razmerju z migracijskimi procesi v Evropski uniji. Na ta način bomo pokazali, kako pomembno, celo odločilno vlogo imajo meje v formiranju ideje evropskega prostora, hkrati pa izpostavili, kako in zakaj so meje ter migracije (postale) polje, ki ga je (bilo) potrebno, tudi prek numerizacije in kalkulativnih praks, nadzorovati, upravljati in regulirati. V drugem delu bomo opravili kratek historični pregled, kako so moderni oblastni mehanizmi in oblike političnega odločanja intrinzično povezane z vzpostavljanjem heterogenih strategij, programov in političnih praks, ki so utemeljeni skozi števila in v tem smislu sta numerizacija ter statistična racionalnost njihova integralna elementa. V tretjem delu pa bomo analizirali, kakšno vlogo in funkcijo, kako ter na kakšen način se števila ter različne oblike numerično utemeljenih političnih praks uporabljajo ter implementirajo na ravni Evropske unije, pri čemer bomo posebej premislili razmerje med idejo evropskega vladovanja in kalkulativnimi praksami. V četrtem delu pa bomo pokazali, kako se prek števil migrantov upodablja kot nevarnost, kar je eden izmed načinov zagotavljanja

upravičenosti interveniranja oblasti v kontekstu cirkulacij ljudi. Poleg tega bomo pokazali, da se prek numerizacije reducira družbenopolitično kompleksnost v kontekstu migracij, kar omogoča nove oblike kategorizacij ter razvrščanj kot specifičnih oblik upravljanj migracijskih tokov, hkrati pa se prek numerizacije in kalkuliranja formirajo in že vzpostavljajo kalkulirajoči oblastni centri, ki prav zaradi uporabe števil politične strategije, taktike, tehnike in prakse prevajajo v termine objektivnega, strokovnega, tehničnega in nepolitičnega.

## 2. MEJE, MIGRACIJE IN EVROPSKA UNIJA

Meje so, ko premišljamo procese migracij in različne načine upravljanj teh procesov, ključne, saj so migracije in različni politični odzivi ter strategije in prakse upravljanj z njimi medsebojno (so)konstitutivni, pri čemer imamo v mislih ne le fizične oziroma geografske meje, temveč najrazličnejše oblike družbenopolitičnih meja, ki lahko igrajo na eni strani povezovalno vlogo, na drugi strani pa so pogosto lahko temelj in legitimacija različnim izključujočim praksam. Tako na eni strani različne oblike migracij vplivajo na to, kako so meje razumljene ter kako se z njimi ravna, upravlja, jih nadzoruje in varuje, na drugi strani pa različne družbenopolitične meje in načini ekskluzivacij pogojujejo in vplivajo na splošno percepcijo o cirkulacijah ljudi, določajo, katere migracije so zaželeno in katere niso, kakšne oblike mobilnosti ljudi so primerne in kakšne ne. Meje so torej eden ključnih elementov v okviru racionaliziranja in prakticiranja migracij, mobilnosti, cirkulacij ter ne nazadnje tudi odgovorov, političnih urejanj ter upravljanj teh mobilnosti in cirkulacij.

Meje so v splošni in prevladujoči percepciji predvsem geografske, fizične meje, ki ločujejo teritorije<sup>57</sup> in hkrati označujejo ter zamejujejo družbe oziroma specifične skupnosti, ki na tem teritoriju bivajo. Meje se v okviru teh predstav kažejo kot nekaj, kar je le redko spremenljivo, kar je univerzalno in kot tako del vseh družbenopolitičnih in zgodovinskih kontekstov (Agnew, 1994; Elden, 2005). To pomeni tudi, da naj bi jih sprejemale, enako razumele in tudi uporabljale oziroma prakticirale vse populacije oziroma družbenopolitične skupine. Toda po drugi strani so meje, kar je določen paradoks, vedno dojete tudi kot relativno fluidne, če naj se skozi zgodovino oziroma skozi različne historične momente spreminjajo ter "preživijo" določene spremembe v razmerjih moči med, na primer, državami, pri čemer so te spremembe botrovale tudi premikom, spremembam ter novim začrta-

57 Teritorij je sicer le redko problematiziran koncept oziroma pojem, kar pomeni, da se ga ne le v splošni rabi temveč tudi v znanstveni produkciji uporablja kot praktično neproblematičnega in samoumevnega. Več o teritoriju in njegovih sodobnih specifikah ter političnih funkcijah glej Elden (2005; tudi Elden 2010).



njem meja (Duchacek, 1986). Meje so dojete in mišljene kot fluidne in do določene mere porozne tudi, ko se govori o tem, da jih je potrebno zaščititi in na mejah postaviti določene ovire, vstopne in izstopne točke, jih nadzorovati in z njimi upravljati.

Toda meje niso zgolj fizične, temveč prevzemajo tako materialne oblike kot simbolne pomene. So hkrati nekaj, kar je fizično očitno, geografsko utemeljeno, vendar tudi materialne meje prevzemajo simbolne pomene, so lahko nosilke historičnih spominov, reprezentacij, podob, predstav ipd. Kot pravita Anderson in O'Dowd (1999), so meje lahko hkrati mostovi in ovire pri ustvarjanju povezav med dvema zamejenima prostoroma ali ločenima populacijama, lahko ščitijo ali zapirajo in omejujejo, so prostori priložnosti in/ali sodelovanja, tekmovanja, so izraz razlik ali producirajoča sila ambivalentnih identitet. Vse te značilnosti ali lastnosti meja so odvisne od načina zamišljanj, umevanj, racionaliziranj meja, odvisna so od načinov upravljanja ter političnega administriranja, kontroliranja in reguliranja z njimi. Vsi ti pristopi, ne glede na to, ali gre za konkretne politične prakse ali zgolj načine zamišljanj in rezoniranj – ki pa imajo materialne učinke –, so bistveni za vloge in status, ki jih imajo meje v specifičnem historičnem trenutku. Meje so v določenem trenutku lahko regulirane, in tudi v tem se kaže neprestana ambivalenca ter večpomenskost meja, tako da so za določeno populacijo prehodne, odprte in predstavljajo na ta način nove priložnosti, pa so obenem, nikakor ne same po sebi, po neki lastni inerciji ali logiki samoiniciativnosti, temveč prav prek političnega načina reguliranja in njihovega upravljanja, za druge skupnosti omejujoče, neprehodne, predstavljajo ovire in so izključujoče. V tem smislu je mejam inherentno nasilje, ki ni nujno fizično, temveč se nasilje izkazuje tudi preko funkcioniranja meja kot (biopolitičnega) procesa normaliziranja. V okviru tega procesa so meje politični način vzpostavljanja norm; tistega (populacij, posameznikov in njegovih značilnosti, različnih družbenopolitičnih in gospodarskih ter kulturnih procesov), kar je sprejeto in razumljeno kot normalno in zdravo ter na drugi strani nenormalno, septično in potencialno nevarno.

Ta nasilni element in inherentnost izključevalnosti meja je zaslediti tudi v kontekstu evropske integracije in formacije skupnega evropskega prostora, na kar med drugimi opozori tudi Paasi (2001). Čeprav se ravno v procesu združevanja evropskih držav pogosto govori o izgubljanju pomena (nacionalnih) meja in o izginjanju meja kot fizičnih ovir med državami članicami Evropske unije, kar naj bi med drugim prinašalo hitrejšo komunikacijo in učinkovitejšo sodelovanje med državami, pa je vloga meja tako na nacionalni kot na ravni Evropske unije še vedno ne le pomembna, temveč pogosto ključna za upravljanje in urejanje razmerij med državami ter razmerja med Evropsko unijo in t. i. tretjimi državami. Kot pravi O'Dowd (2003), so morda meje res postale bolj fleksibilne ter raznolike, vendar ob tem predstavljajo tudi okvir sodelovanj med državami tako na lokalni kot tudi nacionalni in regionalni ravni, pri čemer so v različnih procesih sodelovanja vpeti najrazličnejši akterji – tako vladni kot nevladni. Obenem pa so meje postale

politično sredstvo, mehanizem in specifična tehnika ločevanja, nadzorovanja in razmejevanja prostorov ter populacij. Po vsej Evropi se na primer pojavljajo nacionalna, reakcije proti imigracijam, pri čemer so te reakcije v tesni spregi z (rasiističnimi) ekskluzivističnimi praksami (Balibar, 1991; Paasi, 2001). Na evropskem nivoju so te prakse povezane tudi z različnimi pristopi k (policijskemu) nadzoru zunanjih meja Evropske unije ter restriktivnimi migracijskimi politikami glede vstopa državljanov t. i. tretjih držav (Pikalo, Ilc in Banjac, 2011).

Meje in vprašanje so v kontekstu Evropske unije torej v ključnem razmerju, saj prav specifično zamišljanje evropskih zunanjih meja in konkretno upravljanje z njimi pomenita hkrati tudi upravljanje s tokovi specifičnih populacij na različne načine. Kot pravita Van Houtum in Pijpers (2007: 294–95), se je v preteklih nekaj letih vzpostavilo vprašanje imigracij kot eno ključnih političnih vprašanj. Oblasti v praktično vseh nacionalnih državah, pa tudi na nivoju Evropske unije s v tem okviru lotevajo vprašanj kako omejiti in nadzorovati “število 'odvečnih' in 'težko integrirajočih' se 'nezahodnih' imigrantov in beguncev zato, da bi ohranili socialno kohezijo in zaščitili nacionalne trge delovne sile znotraj evropskih meja” (van Houtum in Pijpers, 2007: 294, poudarek dodan).

### 3. ZGODOVINA POLITIČNE (UPO)RABE ŠTEVIL IN STATISTIK

Števila so neumanjkljivi del razumevanja in racionaliziranja sodobnega sveta. So del najrazličnejših družbenopolitičnih aktivnosti, procesov, so formativne in legitimirajoče za organizacije in institucije, prek števil si posamezniki ter skupnosti zamišljajo in racionalizirajo svoje delovanje in pozicijo v družbi. Urla (1993: 818) v tem smislu trdi, da je morda najbolj značilno za moderno dobo prav to, da se posamezniki dojemajo in imajo védnost o sebi prav preko števil. Statistike, povprečja in verjetnostne sodbe so pomembne pri opisovanju delovanja in stanja držav in njenih državljanov. Čeprav so statistični podatki in druge kvantitativne ocene prevladujoče razumljene kot objektivne in nepristranske (glej Alonso in Starr, 1987), pa so, tudi glede na to, da legitimirajo politične odločitve, produkt različnih družbenih, političnih in ekonomskih interesov. To pomeni, da niso ogledalo realnosti, temveč to realnost sokonstituirajo, jo sodoločajo (Rose, 1991: 676). Družbenopolitične prakse, povezane s kvantitativno logiko in utemeljene v statistiki konstituirajo, sodoločajo in formirajo populacije na heterogene načine, razvrščajo, sortirajo, kategorizirajo, klasificirajo ter delijo družbe, posameznike in skupnosti. Prek statističnih operacij se vzpostavljajo norme, po katerih se posamezniki orientirajo ter primerjajo med seboj. Te norme so, čeprav morda ne neposredno v fizičnem smislu, (pogosto) nasilne, saj definirajo, kateri posamezniki ter skupine oziroma skupnosti so normalne in katere nenormalne, katere so širši družbi ali populaciji nevarne in katere ne (Urla, 1993: 820). Tehnike inskripcije ter akumulacije

kvantitativnih podatkov o, na primer, populacijah, nacionalnih gospodarstvih ter revščini vzpostavljajo in naredijo vidne (navidezno) notranjo homogenost določene družbe ali skupnosti ter hkrati vzpostavljajo njene zunanje meje.

Zaradi historične kompleksnosti pojavljanja oblastnih, praks utemeljenih v številih, je skorajda nesmiselno iskati prvo pojavitev oziroma rojstvo tovrstnih praks gospodarstva. Morda velja zgolj za ilustracijo omeniti, da so že na območju antičnega Babilona uradniki popisovali pobrane davke in druge finančne transakcije (Cohen, 2005: 19). Alonso in Starr (1987: 10) pa na primer locirata prakso popisa prebivalstva (cenzus) v antični Grčiji, predvsem pa v antičnem Rimu, kjer je cenzus predstavljal register odraslih moških državljanov ter njihovo lastnino v namen obdavčevanja ter določanja vojaških obveznosti ter določanja političnega statusa. Poleg tega je rimski popisovalec prebivalstva bil dolžan nadzorovati obnašanje državljanov; od tu tudi povezava s sodobnim izrazom cenzura kot specifične oblike uradnega pregledovanja (primernosti) javnosti namenjenih vsebin, sporočil, del ipd.

Toda tisto, kar lahko poimenujemo "doba statistike" (Urla, 1993), se nanaša na pojav zaupanja in celo vere v statistično merjenje kot temelj objektivne in nujne znanosti za družbo. Urla sicer v tem smislu locira pojav statistike v 19. stoletju, toda na primer Rose (1991) opozarja, da izraz statistika izhaja iz nemškega izraza za državne vede v 17. stoletju. *Stautenkunde* oziroma *Statistik*<sup>58</sup> so bile sistematične študije držav, ki so temeljile na zbiranju in sistematičnem razvrščanju dejstev, čeprav ta dejstva niso bila zapisana zgolj na numeričen način. Šele z znanostjo o policiji, ki se je razvila v Evropi 17. stoletja, se je statistika kot specifična veda prežela s popisom prebivalstva kot specifično (administrativno) dejavnostjo oblasti. Prav popis prebivalstva je bila tista administrativno-politična praksa, prek katere je specifična oblast lahko upravljala populacijo ter nadzorovala neprimerno in nenormalno delovanje državljanov. V tem smislu je že Jean Bodin v 16. stoletju zagovarjal oblastno prakso popisa prebivalstva, na podlagi katere je bilo mogoče določiti število državljanov, njihova leta in osebne kvalitete. Na podlagi teh podatkov je oblast namreč po njegovem lahko določala njen vojaški in kolonizacijski potencial, podatki pa bi ji služili tudi pri izdelavi plana za primerne zaloge hrane v času vojn ali lakote. Še več, Bodin je zagovarjal idejo, da morajo biti uradniki, ki izvajajo cenzus, podobno kot uradniki v času antičnega Rima, hkrati tudi nadzorniki, ki bodo razkrivali in sodili o dejanjih in obnašanju državljanov ter "izgnali vse lenobe, ki živijo na račun delovnih ljudi ter pregnali vse klateže, nedelovne ljudi, tatove, sleparje in zlikovce, ki jih je potrebno, čeprav postopajo v mraku, potrebno videti, zabeležiti in jih poznati" (Bodin, 1606: 641).

58 Izraz *Stautenkunde* je prvi uporabil Herman Conring, *Statistik* pa je koncipiral Gottfried Aschenwall. Več glej Hacking (1990).

Popis prebivalstva, štetje državljanov in drugih objektov statistične obdelave so torej postali tekom 17., posebej pa v 18. stoletju način upravljanja in nadzorovanja populacij in posameznikov (Oestreich, 1982), postale so način vzpostavljanja norm ter s tem način regulacij in eden izmed pogojev možnosti izključevanj delov populacij in posameznikov, ki so bili označeni kot nenormalni ter deviantni.

V Angliji je vzpostavitev statistike skupaj s popisom prebivalstva kot specifične oblastne tehnologije potekalo pod nazivom "politična aritmetika", ki jo je konceptualiziral William Petty v sedemdesetih letih 17. stoletja. V obdobju vladavine kralja Charlesa II., ko je bila po državljanskih vojnah na britanskem otočju in vladavini Oliverja Cromwella ponovno vzpostavljena monarhija, je bilo eno izmed ključnih vprašanj, kako vnovič vzpostaviti avtoriteto osrednje oblasti. V tem kontekstu je Petty, tudi na podlagi političnih idej Johna Graunta,<sup>59</sup> politično aritmetiko razumel kot enega izmed političnih mehanizmov, prek katerega lahko oblast ureja oziroma upravlja delovanje posameznikov, njihovo obnašanje, ki bo skladno s stremljenji, političnimi aktivnostmi in cilji oblasti (Porter, 1986: 18–20).

V okviru francoskega konteksta smo že omenili premisleke Jeana Bodina iz 16. stoletja, vendar pa so vprašanja velikosti populacije, popisa prebivalstva in upravljanje populacije prek statistik postala močno relevantna šele v času francoske revolucije. Kmalu po letu 1789 je Marquis de Condorcet objavil članek, v katerem je premišljal, kako bi lahko znanstveno razumevanje družbenopolitičnega prispevalo k opolnomočenju državljanov, ki bi lahko sodelovali pri odločanju o zadevah. Družbena matematika kot posebna znanost bi po njegovem pokrivala aplikacijo vseh vej matematične znanosti na družbene fenomene, saj bi brez kvantitativnih metod morala in politična znanost po njegovem obstati. Poleg tega pa bi družbena matematika ne zamenjala delovanje oblasti, temveč ji dajala pogoj možnosti za njeno delovanje ter upravljanje s populacijo (Rose, 1999: 201–202). V tem okviru se je vzpostavljala ideja, da je mogoče dobro in uspešno vladati le, v kolikor je znana velikost populacije.

Prav velikost populacije pa je v Franciji predstavljala dilemo, ki je deloma izhajala tudi iz novih premislekov v okviru politične aritmetike: je rast števila prebivalstva za državo dobro in koristno ali pa je prevelika populacija lahko za državo slabo in škodljivo? Kot piše Cole (2000), so francoski kraljevi uradniki pred francosko revolucijo enačili število prebivalstva z bogastvom države ter na ta način upravičevali rast populacije, teritorialno ekspanzijo in kolonialna osvajanja. Tudi Jean-Jacques Rousseau je v svojem eseju iz leta 1762 o družbeni pogodbi argumentiral, da je "oblast [...], pod katero se število državljanov večja in multiplicira, neovrgljivo najboljša. Podobno pa je oblast, pod katero se število državljanov zmanjšuje,

59 Več glej Buck (1977).

najslabša" (Rousseau, 2002: 213). Vendar pa so bile v času njegovih premislekov na področju Francije statistike o populacijah slabo razvite, nepopolne in prav to je še eden izmed razlogov, kot navaja Porter (1986: 20), zakaj so obstajala različna mnenja o vplivu števila prebivalstva na način vladanja.

V prvi polovici 19. stoletja je bilo težko še naprej zagovarjati, da je rast števila prebivalstva inherentno dobro za državo. V tem obdobju se je namreč število prebivalcev mesta Pariz podvojilo, hkrati pa je bilo to obdobje tudi obdobje revolucij (1830 in 1848), ki so pokazale nezadovoljstvo množic, njihovo revščino in slabe življenjske razmere, v katerih so živeli (Cole, 2000). Zaradi teh dogodkov je vedno bolj prevladovala teza angleškega teoretika demografije Thomasa Malthusa, čigar delo je bilo v francoščino prvič prevedeno leta 1809. Njegova ključna ideja je bila, da je rast prebivalstva vedno hitrejša kot povečevanje zalog hrane, kar posledično vodi v revščino in splošno bedo najnižjega sloja prebivalstva specifične družbe oziroma države (Malthus [1798] 1983). Pravilnost Malthusove teze je bila v Franciji postavljena pod vprašaj v 60-ih letih 19. stoletja, ko so zabeležili padeč demografskega prirastka v ruralnih francoskih območjih, hkrati pa je poraz Francije v francosko-pruski vojni (1870) povzročil strah pred izgubo francoske nacionalne identitete, zaradi česar so se znova pojavili pozivi k povečevanju števila francoskih državljanov (Cole, 2000).

Vzpon tistega, kar Porter (1986) poimenuje vzpon statistične miselnosti, pa se zgodi šele tekom 19. stoletja in ki pomembno determinira nadaljnje formacije vednosti o družbenopolitičnih procesih in fenomenih ter politične implikacije oziroma efekte, ki jih ima vzpon te nove miselnosti oziroma racionalnosti. Ključna ideja v tej novi miselnosti je bila, da skup(k)i podobnih enot, ne glede na to, ali gre za ljudi, družbenopolitične skupine, populacije ne smejo biti izločeni iz proučevanja posameznih enot in da, nadalje, tako variacije kot regularnosti, ki jih je mogoče zaznati v teh skup(k)ih, lahko pokažejo zakonitosti glede gospodarstva, družbenega reda ipd. V tem kontekstu je belgijski znanstvenik Adolphe Quetelet, ki velja za enega prvih, ki so uporabili metode matematične statistike v družboslovnih znanostih, apliciral krivuljo normalne porazdelitve ter z njo skušal prikazati tako zakonitosti človeških fizičnih oziroma telesnih značilnosti kakor tudi človekovega delovanja in obnašanja. Zanj je bil povprečni moški ideal, vse deviacije oziroma odstopanja pa so bile napake ali vsaj pomanjkljivosti v (moralnem) značaju ljudi. Tako pri Queteletu kot tudi pri mnogih drugih teoretikih in znanstvenikih 19. stoletja, med drugim Graunt, Corrite in Buckle, pa tudi genetiki kot sta Galton in Pearson, je prevladovala vera v zakone velikih števil, ki so izhajala iz ideje, da je mogoče na podlagi opazovanja dovoljšnjega števila podatkov priti do statističnih (objektivnih) zakonitosti (Porter, 1986). Ideal objektivnosti, ki se ga skuša doseči prek kvantifikacije oziroma statističnih metod tudi v družboslovju, ni le stvar metodologije ali epistemologije, temveč je, kot smo pokazali del širših družbenopolitičnih transformacij. Prevlada logike kvantifikacije je povezana s

povečano mobilnostjo ljudi, s spremembo načina urejanja in upravljanja populacij, z odkrivanjem novih domen in področij, ki so postala komodificirana in s tem relevantna za trg (Foucault, 2007). V sodobni družbi je imperativ nepristranskost; pri urejanju in upravljanju specifičnih področij – naj bo to gospodarstvo, kulturna ali politična sfera – mora biti človeški vpliv, predvsem njegovi interesi, izvzet, odstranjen, izbrisan. Prav formacije védnosti, utemeljene v logiki kvantitativnosti in statistike, so v sodobni družbi sprejete kot ključna domena, kjer je mogoče priti do nepristranskih in resničnih podatkov, ki lahko nadalje služijo kot temelj vzpostavljanja upravljavskih mehanizmov in drugih specifičnih političnih praks urejanj zadev v družbi. Gre za specifično obliko tehnizacije politike, kjer prevladuje logika dejstev, utemeljenih na številih, na statističnih operacijah; edini, ki lahko legitimno interpretirajo ta dejstva, pa so eksperti, strokovnjaki, znanstveniki.

#### 4. NUMERIZACIJA IN EVROPSKO VLADOVANJE

Ta način vladovanja [governance], ki temelji na ideji nepristranskosti ter objektivnosti prek uporabe števil in referiranjem na strokovnost, je globalno prisoten (Herbert-Cheshire in Higgins, 2004; Miller in Edwards, 2001), praktično neumanjkljiv pa je tudi v okviru vladovanja na ravni Evropske unije (Eberlein in Kerwer, 2002; Gornitzka in Sverdrup, 2008; Sokhi-Bulley). Nasploh je vprašanje vladovanja, predvsem v terminih demokratičnosti in vključevalnosti, ena izmed pomembnejših tematik v kontekstu evropskih integracij.<sup>60</sup> Kot pokaže Shore (2011), je mogoče zaslediti razvoj koncepta evropskega vladovanja na prelomu iz 20. v 21. stoletje, vendar ob tem opozarja, da je mogoče idejo političnega upravljanja in formiranja oblasti na evropski ravni zaslediti že mnogo prej. Že v času predsedovanja Jacquesa Delorsa Evropski komisiji, na prelomu iz 80-ih v 90-ta prejšnjega stoletja, je bila na agendi formacija nekakšne evropske vlade (Shore, 2011: 290), vendar je ta ideja v naslednjem desetletju zamrla. Namesto političnega projekta vzpostavljanja Komisije kot (vse)evropske vlade pa je v javno-politični diskurz bila vpeljana ideja evropskega vladovanja. Med drugim je Evropska komisija leta 2001 sprejela dokument *Bela knjiga o evropskem vladovanju*, v

60 Evropsko vladovanje je potrebno umestiti v širši kontekst vzpona in aplikacij koncepta vladovanja, saj je v 90-ih letih prejšnjega stoletja postal pogosto uporabljan, vendar v različnih okvirih na različne načine (Rhodes, 1996; glej tudi Rhodes, 1997). Ena bistvenih idej v okviru vladovanja je, da morajo pri odločevalskih procesih sodelovati različni akterji na različnih ravneh. V tem prepletu sodelovanja in skupnega delovanja različnih akterjev je implicitna ideja, da je urejanje družbenopolitičnih zadev in procesov stvar ne le držav, temveč odgovornost mnogih akterjev, ki formirajo kompleksno mrežo odvisnosti v sodobnih liberalnih režimih (Rose, 1999).

katerem je eksplicitno opredelila in pojasnila idejo tega koncepta. Evropsko vladovanje je tako bilo zamišljeno kot pristop k političnemu odločanju in z njim povezanimi procesi, ki naj bi bili bolj transparentni, bolj učinkoviti, predvsem pa bolj vključujoči in s tem manj usmerjeni "top-down". Ena ključnih idej evropskega vladovanja je v tej luči večanje legitimnosti evropskih političnih institucij in je kot taka specifičen odgovor na obstoječe kritike njihove odtujenosti od državljanov držav članic Evropske unije. Vzpostavljanje, predočanje, formiranje in konstrukcija koncepta evropskega vladovanja je torej utemeljena na predpostavki t. i. demokratičnega deficita, ta pa je opredeljen v terminih števil oziroma skozi numerizacijo. Vodja Eurostata, Statističnega urada Evropskih skupnosti, je na primer v tem smislu v enem izmed svojih intervjujev izrecno poudaril, da statistike v okviru Eurobarometra kažejo na evroskepticizem med manj izobraženimi ljudmi (glej Shore, 2011). Evropski način vladovanja je v tem kontekstu izrecno utemeljen skozi statistične podatke, skozi upodabljanje družbeno-politične realnosti v terminih števil.

Iz te ideje izhaja tudi konceptualizacija evropskega vladovanja, saj temelji na predpostavki, da mora biti v odločevalske in politično-administrativne postopke vključeno čim večje število akterjev in evropska populacija nasploh. Evropsko vladovanje je v tem smislu zamišljeno inkluzivno, pluralistično in konsenzualno (Evropska komisija 2001). V kontekstu decentralizacije in razpršenosti oblasti je pomemben vir legitimnosti odločitev premaknjen iz sfere političnega na polje znanja, védnosti, *know-howa*: "znanstveniki in drugi eksperti igrajo vse pomembnejšo vlogo pri pripravi in monitoringu odločitev. Vse od človekovega zdravja in zdravja živali pa do socialne zakonodaje se institucije vse bolj zanašajo na ekspertizo strokovnjakov, da predvidijo, identificirajo naravo problemov ter negotovosti, s katerimi se Unija sooča [...]" (Evropska komisija, 2001: 19). Sodobne oblasti v okviru liberalnih režimov, tudi na ravni Evropske unije, so torej v spregi z različnimi načini formacij védnosti, pri čemer je ekspertno znanje sinonim dobrega načina upravljanj družbenopolitičnih procesov. Kot pravita Rose in Miller (1992), zahteva izvajanje oblasti v modernih družbah vse bolj kompleksno znanje ter védnosti o načinu vladanja, o izvajanju specifičnih političnih ukrepov na različnih področjih ter hkrati védnosti o kontekstu ter populaciji, znotraj katere se ti ukrepi ter politike in specifične politične prakse izvajajo. Pogoj moderne oblasti je povezanost med entitetami, ki so označene kot politične, in projekti, plani, praksami avtoritet (gospodarskih, pravnih, zdravstvenih, tehničnih ipd.), ki si prizadevajo administrirati življenja članov populacije v luči koncepcij tega, kar je mišljeno kot dobro, zdravo, normalno, krepostno, učinkovito in tudi donosno. Védnost je osrednji element aktivnosti oblasti, ki slonijo na eksperimentalnosti, ocenah in kalkulacijah. Tudi Inda (2006: 6) izpostavlja ključnost praktičnih mehanizmov, aparatov, postopkov, kalkulacij, procedur in dokumentacij za oblasti pri upravljanju in, morda mehanicistično, instrumentaliziranju obnašanja in delovanja posameznikov v okviru populacije. Ta kompleksnost in heterogenost (védnostnih)

tehniki, instrumentov in ne nazadnje tudi akterjev, vpetih v oblastne mehanizme, je inherentna prenosu formacij védnosti v politične prakse in tehnike. Ob tem je pomembno, da se védnosti ne formirajo zgolj v znanstvenih okoljih, laboratorijih ali raziskovalnih institucijah oziroma organizacijah, temveč tudi prek povsem vsakodnevnih in splošnih (analitičnih) orodij, kot so pamfleti, arhitekturni načrti, poročila. Vsekakor pa so pomemben del teh formacij védnosti, ki informirajo in zagotavljajo legitimnost in moč oblastnim režimom in politikam na različnih področjih, tudi statistike, števila, grafi ter z njimi povezane informacije ter (numerični) podatki (Inda, 2006: 7). Prav numerične tehnologije so ena najbolj potentnih (znanstvenih) instrumentov za spoznavanje realnosti ter za omogočanje intervencij v družbenopolitične procese. Prav prek števil se identificirajo problematični, deviantni, škodljivi in neprimerni procesi v družbi (npr. nezaposlenost, kriminal, revščina), na katere morajo oblasti odgovarjati, intervenirati in jih upravljati. S tem je mogoče opaziti dve hkratni funkciji numerizacije: prek števil se hkrati identificira in locira polja, ki jih je potrebno upravljati, prek različnih statistik, ocen verjetnosti ipd., pa se oblikujejo tudi možni načini upravljanj, intervencij, politik. Tudi za Foucaulta (2007: 275) so statistike zbir tehnoloških védnosti, ki opisujejo realnost ter omogočajo védnost o populaciji. Statistika je skrivnost oblasti, saj ni bila razkrita, ker je omogočala formacijo védnosti o populaciji, s slednjo pa je bilo mogoče na tej podlagi upravljati.

Vladovanje na podlagi kalkulativnih in statističnih tehnik je vpeto tudi v načine urejanj in upravljanj različnih področij na ravni Evropske unije. Numerizacija je na primer ključna za osmišljanje in upravljanje področja človekovih pravic, kar je na ravni Evropske unije očitno predvsem v okviru delovanja Agencije Evropske unije za temeljne pravice, ki jo je Evropska unija z uredbo ustanovila leta 2007. V uredbi, s katero je bila Agencija ustanovljena, je zapisano, da sodi med njene osnovne naloge zbiranje in diseminacija objektivnih, zanesljivih in primerljivih podatkov o trenutnem stanju glede temeljnih pravic v vseh državah članicah Evropske unije (Svet Evropske unije, 2007). Sokhi-Bulley (2011) v kritični analizi delovanja Agencije pokaže, da je njena funkcija v vzpostavljanju režima resnice o problematiki kršenja človekovih pravic na območju Evropske unije. Statistični podatki glede pravic postavljajo (temeljne) človekove pravice v Evropski uniji na agendo ter izpostavljajo problematiko kršenja pravic. Toda ob tem numerizacija človekovih pravic vzpostavlja meje o normalnih in nenormalnih posameznikih in delih populacije, hkrati pa (vz)postavlja Evropsko unijo kot akterja, ki štiti človekove pravice in zagotavlja njihovo spoštovanje.

Podobno je področje izobraževanja v okviru evropskih integracij upravljano prek števil in numeričnih kalkulacij. V okviru vladovanja področja izobraževanja se uporablja orodja primerjave in kategoriziranja, pri čemer so pridobljeni numerični podatki sortirani, sistematizirani in interpretirani. Na podlagi podatkov se označuje uspešnost in neuspešnost posameznih izobraževalnih



programov, sistemov, izobraževalnih organizacij. Numerizacija služi kot predpogoj vzpostavljanju skupnega evropskega izobraževalnega prostora, v katerem je cilj konstrukcija avtonomnih in fleksibilnih evropskih državljanov, ki bodo prilagodljivi in učinkoviti v hitro spreminjajočem se svetu in ki bodo lahko prispevali k razvoju ter prosperiteti evropskega prostora (Fejes, 2008; Grek, 2008; Pikalo in Banjac, 2011).

## 5. EVROPSKE MIGRACIJSKE POLITIKE IN NUMERIZACIJA

Vprašanje (i)migracij je eno ključnih v Evropski uniji 21. stoletja, zato niti ni čudno, da je od sredine petdesetih let prejšnjega stoletja na tem področju vložen precejšen napor k usklajeni politiki na evropski ravni. Dileme v kontekstu procesov migracij je potrebno razumeti ravno skozi evropsko mehanicistično logiko "evropskega" poenotenja politik<sup>61</sup> kot enega ključnih elementov vzpostavljanja identitete evropske civilizacije, racionalnost političnih praks in mehanizmov ter tehnik, povezanih z nadzorovanjem, urejanjem in upravljanjem cirkulacij ljudi oziroma populacij. Prav prek teh oblastnih mehanizmov so imigranti kot specifična (biopolitična) tarča sokonstitutiven element razumevanja in osmišljanja različnih prostorov ali teritorijev, ki se v svoji najosnovnejši podobi delijo na evropske in izvenevropske. V različnih zgodovinskih trenutkih je populacija prihajajočih migrantov v evropski prostor bila sprejeta in regulirana različno (Geddes, 2003). V kontekstu povojnega obdobja druge svetovne vojne ter gospodarskega okrevanja liberalno-nacionalnih držav se je na primer zdelo, da je evropski prostor (in evropske meje) odprt in tak, ki ne dela razlik med različnimi populacijami, vendar pa je pomembno upoštevati, pri premisleku, zakaj je bil dopuščen večji priliv migrantov, ne le gospodarske potrebe evropskih držav, temveč tudi druge razloge ter z njimi povezane kontekste ter politične mikro-prakse in tehnologije, ki so ravno zaradi svoje neočitnosti toliko bolj učinkovite in potentne. S koncem druge svetovne vojne in tudi z dekolonizacijskimi procesi po praktično vsem svetu so se zamajala relativno utrjena razmerja sil in z njimi povezane družbenopolitične ter s tem tudi teritorialne (raz)mejitve. Mreža kolonialnih dispozitivov, ki je ohranjala prevladujočo pozicijo zahodnoevropske družbenopolitične ureditve ter tudi biološke superiornosti evropskih populacij je bila načeta oziroma destabilizirana, kar je pomenilo potrebo po reartikulaciji oblastno-vednostnih dispozitivov, ki bodo na novo ohranjale hirerahične meje med zahodno Evropo in t. i. zunajevropskimi populacijami. Tudi v tem kontekstu je potrebno brati gradualnost in specifične evropske integracije migracijskih politik, v okviru katerih so specifični pretoki

61 Za natančnejši pregled vzpostavljanja evropskih migracijskih politik glej Pikalo, Ilc in Banjac (2011: 216–224).

in cirkulacije ljudi dovoljeni, medtem ko je v postopnosti integracije tega polja vse bolj prevladalo razumevanje migracij kot varnostnega problema, pri čemer so predvsem izvenevropske populacije označene, formulirane in zaznamovane kot potencialna grožnja tako v biološkem kot v gospodarskem smislu.

Ena ključnih oblastnih tehnologij, na katerih temeljijo ideje in praktične poteze oblikovanja evropskih migracijskih politik, so tudi statistike ter druge kalkulatивne prakse. To povsem neposredno izpostavlja tudi Evropska unija, med drugim v uredbi, ki sta jo sprejeli Evropski parlament in Svet. V dokumentu je zapisano, da so "uskajane in primerljive statistike Skupnosti o selitvah in azilu bistvene za razvoj in spremljanje zakonodaje in politik Skupnosti, ki se nanašajo na priseljevanje in azil ter na prost pretok oseb" (Evropski parlament in Svet Evropske unije, 2007). Evropska unija izpostavlja bistvenost numeričnih podatkov za razvoj politik in tudi njihovih implementacij, pri čemer morajo biti te statistike jasno kategorizirane in dostopne po celi Evropski uniji, hkrati pa morajo biti primerljive in usklajene.

V okviru vzpostavljanja evropskih migracijskih politik je ena ključnih dilem razpetost med pristojnostjo nacionalnih oblasti v zvezi z urejanjem in upravljanjem migracij ter prenosom pooblastil in pristojnosti na raven Evropske unije. To dilemo želi Evropska unija rešiti prav tako skozi kalkulatивno logiko, kar je mogoče videti tudi v mnenju Sveta Evropske unije, zapisanega v Evropskem paktu o migracijah in azilu. Po mnenju Sveta morajo biti legalne migracije rezultat želje tako držav, od koder migranti prihajajo, kot držav prejemnic ter v korist obeh strani. Vsaka država članica Evropske unije se mora po mnenju Sveta sama odločiti glede pogojev sprejema legalnih migrantov na svoj teritorij ter, kjer je nujno, določiti njihovo število (Svet Evropske unije v Duca, 2011: 159). Prek statističnih ocen o številu migrantov želi Evropska unija vzpostaviti nadzor nad cirkulacijami populacij, ki so dovoljene oziroma dopuščene le, v kolikor je to koristno za države članice Evropske unije. Na drugi strani pa je enako, če ne še bolj pomembno določiti, poznati in ne nazadnje obvladati število priseljencev, ki nedokumentirano prihajajo na območje Evropske unije in so zato označeni kot ilegalni migranti. Prav zato sta Evropski parlament in Svet z uredbo določila, da morajo države članice posredovati Komisiji statistike o številu "državljanov tretjih držav, za katere je bilo ugotovljeno, da so bili ilegalno na ozemlju države članice v skladu z nacionalno zakonodajo glede priseljevanja" (Evropski parlament in Svet Evropske unije 2007). Morda se zdi, da so statistike in kalkulirajoča logika v tem smislu zgolj orodje določanja velikosti pojava nelegalnega priseljevanja, vendar se v političnem diskurzu z numerizacijo vzpostavlja tudi migrante kot družbeno relevantno kategorijo, ki ni le to – skozi numerizacijo postanejo migranti tudi problem, ki ga morajo države članice in tudi Evropska unija reševati. Franco Frattini, italijanski zunanji minister in nekdanji evropski komisar, je na primer v tej luči ob navalu priseljencev-beguncev iz severne Afrike napovedal, da je mogoče ob padcu libijskega režima pričakovati od 200 do 300 tisoč ljudi (Spiegel, 2011). Z numeričnim

opisovanjem se skuša prikazati obsežnost pojava, skuša se priseljence prikazati kot maso, ki je zaradi svoje velikosti težko obvladljiva, vendar so hkrati ravno kalkulatívne projekcije in napovedi osnova, ki naj bi na ravni Evropske unije prispevala k možnosti upravljanja različnih tipov migracij iz območij izven Evropske unije na njen teritorij. Nedokumentirani ali nelegalni priseljenci so efekt numerizacije, efekt poskusov njihovega štetja (Inda, 2006), pri tem pa so, tudi zaradi njihove množičnosti, prikazani kot nevarnost, ki preti državam članicam Evropske unije in nasploh evropski populaciji. Hkrati s predstavljanjem in prikazovanjem migrantov skozi števila so jim namreč podeljene specifične značilnosti. Priseljenci so največkrat v tem kontekstu upodabljeni kot tisti del družbe, ki obremenjujejo države gostiteljice in ki izkoriščajo socialne ugodnosti za lastno dobrobit. Migranti so prek števil prikazani kot nekaj, kar ogroža red, kot grožnja, ki lahko načne ter zamaja stabilnost okolja (Huysmans, 2006: 47–51). Ta politična tehnika ustvarjanja nevarnosti prenaseljenosti ni nekaj, kar bi bilo nedavni izum, temveč, kot smo pokazali, historično izvira iz konca 18. stoletja, ko so se pojavile ideje, da je prevelika naseljenost določenega področja ali teritorija lahko nevarna in negativna za družbeno kohezijo ter blaginjo, zaradi česar je potrebna védnost o velikosti populacije, saj je na ta način mogoče lažje in bolje vladati. Tovrstne argumentacije so se v političnem diskurzu pojavile tudi ob zadnjem povečanju števila prišlekov na obalah Lampeduse. V okviru teh argumentacij je bilo izraženo sočustvovanje zaradi stiske Afričanov, vendar jim je bila pomoč zavrnjena. Implicitno v teh argumentacijah je, da so migranti potrebni pomoči, vendar so zaradi številnosti hkrati tudi breme gospodarstvom evropskih držav (glej Day, 2011).

Pomembna politična implikacija, ki jo ima numerizacija v kontekstu problematike migracij, je ustvarjanje uniformnosti imigrantov. Čeprav je zaradi različnih družbenopolitičnih kontekstov, iz katerih migranti prihajajo, zaradi raznolikih vzrokov za odločitev migriranja, zaradi različnih načinov emigriranja in izbora migracijskih poti, fenomen migracij izredno kompleksen (Morris, 1997), pa so skozi kvantitativno logiko in skozi kalkulirajoče prakse migranti rezonirani, upodabljeni in obravnavani kot bolj ali manj enovita celota, ki je po določenih specifikah razdeljena na različne kategorije ali skupine. Na ta način se, kot izpostavlja Starr (1987: 40), zanemarja, da so družbeni pogoji in značilnosti ljudi številni in se razlikujejo v najmanjših podrobnostih. V statistikah so zajete le omejene postavke in kategorije. Kljub temu so pridobljeni podatki lahko kombinirani in analizirani na raznolike načine, vendar pa omejeni kognitivni pa tudi finančni viri narekujejo le izvedbo nekaterih analiz, ki pripeljejo vedno do parcialnih ugotovitev. Efekt statističnih obdelovanj migracij je brisanje njihove izjemne raznolikosti in kompleksnosti, ki je še dodatno reducirana, ko različni posredniki oziroma interpreti teh statistik razlagajo ugotovitve širši javnosti. V vsakem koraku ustvarjanja statistik – od določanja metodologije, zbiranja podatkov pa vse do interpretacij podatkov – gre za progresivno redukcijo kompleksnosti, hkrati pa se ustvarjajo nove informacije, nove kategorije in ne nazadnje, na tej podlagi, tudi nova realnost.

Statistike v tej luči niso zgolj opis specifičnega segmenta ali fenomena družbenopolitičnega, temveč je v njih inherenten tudi (politični) namen (Starr, 1987).

Preko statistik in drugih načinov numerizacije se simplificira družbenopolitična kompleksnost (Latour, 1987) in na ta način učinkovito politično upravlja z različnimi oblikami migracij. Določa se, katere migracije so zaželene in koristne, na drugi strani pa se materializira status ilegalnosti, kar daje v okviru Evropske unije legitimnost preprečevanja tovrstnih migracij. Van Munster (2005) na primer pokaže, kako raznolike so politične prakse in administrativni ukrepi za preprečevanje ilegalnih migracij, vendar pa so te prakse in ukrepi, utemeljeni prav na podlagi numerizacije in preko kalkulativne logike in statistik, neproblematični ter legitimni, ker naj bi v okviru Evropske unije zagotavljali varnost in svobodo. Redukcija kompleksnosti omogoča ustvarjanje arbitrarnih kategorij, prek katerih je mogoče opredeljevati različne statuse migrantov, jih razvrščati in klasificirati tako, da oblasti z njimi lažje in učinkoviteje upravljajo.

Upravljanje migracijskih tokov in z njimi povezanih procesov prek numerizacije oziroma uporabe statističnih operacij je ne le način učinkovitega upravljanja in reguliranja cirkulacij ljudi oziroma populacije, temveč se prek numerizacije učinkovito konstituira oblast; prek uporabe statistik o migrantih in migracijskih procesih se formirajo kalkulirajoči centri. Dogodki, procesi in drugi družbenopolitični fenomeni morajo biti, če z njimi oblast želi upravljati, vpisani ter racionalizirani v standardiziranih formah ter jih v takšni obliki transportirati in akumulirati v specifičnih centrih moči, kjer se jih zbira, primerja ter se z njimi kalkulira. Prav prek teh specifičnih aktivnosti se oblast tudi konstituira; zbiranje statistik je namreč inherentno formaciji modernih (birokratskih-državnih) oblasti, je del oblastne tehnologije moderne države. Prek upravljanja migracij v terminih števil in statistik se torej vzpostavlja oblast, identificira tistega, ki (z)more ter mora odločati. Ob tem je ključno še, da se prek numerizacije in kalkuliranja ne vzpostavlja oziroma konstituira le oblast, temveč tudi specifični način vladovanja, specifični način upravljanja z družbenopolitičnimi procesi.

Dober primer kalkulirajočega centra na evropski ravni, prek katerega se upravlja in nadzoruje imigracije na zunanjih mejah Evropske unije, je agencija FRONTEx. Slednja je bila ustanovljena leta 2004 z namenom koordiniranja operativnih aktivnosti držav članic na področju varnosti meja. Čeprav je FRONTEx najbolj izpostavljen zaradi koordiniranja neposrednega delovanja varnostnih sil držav članic na zunanjih meja Evropske unije v okviru specifičnih operacij, ki jih izvaja, pa je pomembna funkcija agencije prav priprava in objava analiz tveganosti specifičnih teritorialnih območij Evropske unije. Na podlagi različnih podatkov ter informacij izdeluje ocene nevarnosti (ilegalnosti) na zunanjih mejah Evropske unije ter ocene pripravljenosti posameznih držav članic za varovanje zunanjih meja (glej FRONTEx; glej tudi Leonard 2010). Prek analiz, podajanja mnenj ter napovedovanja

potencialnosti nevarnosti je FRONTEX kalkilirajoči center, ki predoča grožnjo in izpostavlja nevarnost, ki naj bi pretila z druge strani meja Evropske unije. Efekt tega je utrjevanje avtoritete Evropske unije, saj je, kot izpostavlja Dolar (2004), ena izmed virov moči oblasti prav grožnja, ki preti specifični populaciji ali družbi. Avtoriteta mora temeljiti na vedno napovedujoči se uresničitvi grožnje. Toda nikakor ni nujno, da je ta premočrtna, torej od oblasti k tistemu, nad katerim se izvaja. Grožnja lahko deluje tudi na veliko bolj kompleksni ravni, ki pa je zato hkrati morda tudi bolj učinkovita. Kot pravi Dolar (2004, 126), "oblast postane organizirana kot obramba pred nevidno grožnjo, grožnjo, ki jo predstavlja neki vseprisotni nasprotnik. Oblast se sama predstavlja kot žrtev, žrtev nevidnih groženj, in ne preostane ji nič drugega, kot da se brani". Tako kot se nevarnost hitro širi, tako mora odreagirati tudi oblast; ta se zato na vseprisotnost prve odzove tako, da je tudi sama vseprisotna. Agencija FRONTEX izpostavlja prav hitro spreminjajočo se realnost na terenu ter zato potrebo Evropske unije, da ima telo, ki bo sposobno hitrega odzivanja na nove nevarnosti, ki lahko pretijo na njenih zunanjih mejah (Leonard, 2010).

## 6. SKLEP

V prispevku smo pokazali, kakšno vlogo ima numerizacija v okviru Evropske unije ter kako in na kakšen način je vpeta v idejo evropskega vladovanja in evropskih migracijskih politik. Kalkulativne (védnostne-oblastne) prakse so vpete v sodobne oblike administrativno-političnega upravljanja procesov na ravni Evropske unije in reguliranja migracijskih tokov tako znotraj kot tudi na njenih zunanjih meja.

Meje, ne le geografske/teritorialne, temveč tudi druge oblike družbenopolitičnih meja, so ključne, saj se preko njih določajo meje evropske populacije ter evropskosti nasploh. Ne glede na to, ali meje prevzemajo fizične ali simbolne oblike, so lahko razumljene hkrati kot povezovalni ter na drugi strani razmejevalni element. Mejam je ekskluzivacija intrinzična, vedno določajo, kdo in kaj je znotraj in kaj zunaj. Tudi v kontekstu cirkulacij ljudi in predvsem upravljanj in reguliranj migracij se ravno preko meja določa, kakšne oblike mobilnosti ljudi so primerne in normalne ter katere niso primerne in katere so izven zakonitih okvirov.

V okviru upravljanja cirkulacij ljudi in preprečevanja nedokumentiranih oziroma nelegalnih migracij ima numerizacija, kot smo pokazali v prispevku, več funkcij in je v tem smislu politika števil na tem področju izjemno heterogena. Preko kalkilirajočih praks se ustvarja podoba imigrantov kot nevarnosti, kot grožnje, ki lahko zamaje red in varnost v državah članicah Evropske unije. Imigranti kot nevarnost so torej efekt numerizacije kot oblastne tehnologije, ki

je vpeta v politike nadzora in upravljanja migracij. Toda pri tem so migranti formulirani v (statističnih) kategorijah, ki nikakor ne prikazujejo njihove heterogenosti in kompleksnosti. Obratno, kompleksnost je reducirana in v tem kontekstu so migracije lahko učinkovito upravljane. Z novimi kategorijami (npr. dokumentirane in nedokumentirane migracije, legalne in ilegalne ipd.) se učinkovito določa, katere migracije so zaželene in katere ne, kateri migranti so potencialno lahko koristni in kateri bodo zgolj breme evropski družbi. Tovrstne kalkulacije in statistične operacije izvajajo kalkulativni centri, ki so del oblasti in ki hkrati oblast podpirajo ter ji dajejo avtoriteto. Ne gre le za prenos védnosti o lokalnih specifikah v centre, temveč ti centri s kalkulacijami producirajo specifične védnosti in podobe o migrantih. Preko numerizacije in drugih analitičnih prijemov so ilegalni migranti opredeljeni v terminih nevarnosti in grožnje, prav nevarnost in grožnja pa je tisto, kar napaja moč oblasti. Oblast potrebuje nevarnost, saj se na ta način lahko legitimira kot avtoriteta, ki je sposobna braniti populacijo pred drugimi populacijami ali družbenimi skupinami, ki predstavljajo nevarnost, na ta način pa oblast zagotavlja svoj obstoj.

## Bibliografija

- Agnew, J. (1994): The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory. *Review of International Political Economy*, 1 (1): 53–80.
- Alonso, W. in Starr, P. (1987): Introduction. V: Alonso, W. in Starr P. (ur.): *The Politics of Numbers*: 1–6. New York: Russell Sage Foundation Publications.
- Alonso, W. in Starr, P. (1987): *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation Publications.
- Anderson, J. in O'Dowd, L. (1999): Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance. *Regional Studies*, 33 (7): 593–604.
- Balibar, E. (1991): Es gibt keinen Staat in Europa: Racism and Politics in Europe Today. *New Left Review*, 186 (March–April 1991): 5–19.
- Bigo, D. (1998): Frontiers and security in the European Union: The illusion of migration control. V: Anderson, M. in Bort, E. (ur.): *The Frontiers of Europe*: 148–164. London: Pinter.
- Bodin, J. (1606): *The six bookes of a common-weale*. Translated by R. Knolles. London: [Printed by Adam Islip] Impensis G. Bishop.
- Boswell, C., Geddes, A. in Scholten, P. (2011): The Role of Narratives in Migration Policy-Making: A Research Framework. *The British Journal of Politics & International Relations*, 13 (1): 1–11.
- Buck, P. (1977): Seventeenth-Century Political Arithmetic: Civil Strife and Vital Statistics. *Isis*, 68 (1): 67–84.
- Carling, J. (2007): Unauthorized Migration from Africa to Spain. *International Migration*, 45 (4): 3–37.
- Carling, J., in Hernández-Carretero, M. (2011): Protecting Europe and Protecting Migrants? Strategies for Managing Unauthorised Migration from Africa. *The British Journal of Politics & International Relations*, 13 (1): 42–58.

- Ceyhan, A., in Tsoukala, A. (2002): The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27: 21–40.
- Cohen, I. B. (2005): *The triumph of numbers: how counting shaped modern life*. New York: W. W. Norton.
- Cole, J. (2000): *The Power of Large Numbers: Population, Politics, and Gender in Nineteenth-century France*. Ithaca: Cornell University Press.
- Day, M. (2011): Protests over Marine Le Pen's visit to refugee island. Dostopno prek: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/protests-over-marine-le-pens-visit-to-refugee-island-2241879.html> (september 2011).
- De Haas, H. (2007): Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration. *Development and Change*, 38 (5): 819–841.
- Dolar, M. (2004): Moč nevidnega. *Problemi*, XLII (1–2): 113–132.
- Dover, R. 2008. Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far. *Journal of European Integration* 30 (1): 113–130.
- Duca, R. 2011. The dark side of European immigration policy. *Journal of Money Laundering Control* 14 (2): 158–169.
- Duchacek, I. D. (1986): Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective. V: Martínez, O. J. (ur.): *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso, Tex.: Texas Western Press.
- Eberlein, B., in Kerwer, D. (2002): Theorising the New Modes of European Union Governance. *European Integration online Papers* 6 (5).
- Elden, S. (2005): Missing the Point: Globalization, Deterritorialization and the Space of the World. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30 (1): 8–19.
- Elden, S. (2010): Land, terrain, territory. *Progress in Human Geography*, 34 (6): 799–817.
- Evropska komisija (2001): European Governance: A White Paper, COM(2001) 428 final. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf) (oktober 2011).
- Evropski parlament in Svet Evropske unije (2007): Uredba (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 311/76 o zbiranju statističnih podatkov o tujih delavcih, Uradni list L 199 , 31/07/2007 str. 0023 – 0029. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0862:SL:HTML> (oktober 2011).
- Fassin, D. (2007): Humanitarianism as a Politics of Life. *Public Culture*, 19 (3): 499–520.
- Fejes, A. (2008): European Citizens under Construction: The Bologna process analysed from a governmentality perspective. *Educational Philosophy & Theory*, 40 (4): 515–530.
- Foucault, M. (2007). *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977–1978*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- FRONTEX. Tasks. Dostopno prek: [http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/tasks/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/) (september 2011).
- Gebrewold, B. (2007): Conclusion – Securitization of Migration and the Civilizing Process. V: Gebrewold, B. (ur.): *Africa and Fortress Europe: Threats and Opportunities*: 173–182. Aldershot: Ashgate.
- Geddes, A. (2003): *The politics of migration and immigration in Europe*. London: SAGE Publications.

- Gornitzka, Å., and Sverdrup, U. (2008): Who consults? The configuration of expert groups in the European union. *West European Politics*, 31 (4): 725–750.
- Grek, S. (2008). From Symbols to Numbers: the shifting technologies of education governance in Europe. *European Educational Research Journal*, 7 (2): 208–218.
- Hacking, I. (1990): *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herbert-Cheshire, L. in Higgins, V. (2004): From risky to responsible: expert knowledge and the governing of community-led rural development. *Journal of Rural Studies*, 20 (3): 289–302.
- Hočevar, T. (2011): Italija pod pritiskom migrantskega vala. *Delo*, 5. 4. 2011. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/svet/italija-pod-pritiskom-migrantskega-vala.html> (september 2011).
- Huysmans, J. (2000): The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38: 751–777.
- Huysmans, J. (2006): *The politics of insecurity: fear, migration, and asylum in the EU*. Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge.
- Inda, J. X. (2006): *Targeting immigrants: government, technology, and ethics*. Malden: Blackwell Publishing.
- Latour, B. (1987): *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Leonard, S. (2010): EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitization through Practices. *European Security* 19 (2): 231–254.
- Daily Mail (2011): The tiny Italian fishing island which now has mnore migrants fleeing Tunisia and Libya than inhabitants. Daily Mail, 30. 3. 2011. Dostopno prek: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1371204/Lampedusa-MORE-migrants-fleeing-Tunisia-Libya-inhabitants.html> (september 2011).
- Malthus, T. R. ([1798] 1983): *An Essay on the Principle of Population and A Summary View of the Principle of Population*. London: Penguin Books.
- Miller, C. A. in Edwards, P. N. (2001): *Changing the Atmosphere: Expert Knowledge and Environmental Governance*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Morris, L. (1997): A Cluster of Contradictions: The Politics of Migration in the European Union. *Sociology*, 31 (2): 241–259.
- O'Dowd, L. (2003): The Changing Significance of European Borders. V: Anderson, J., O'Dowd L. in Wilson, T. M. (ur.): *New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance*. London: Frank Cass.
- Oestreich, G. (1982): *Neostoicism and the Early Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paasi, A. (2001): Europe as a Social Process and Discourse. *European Urban and Regional Studies* 8 (1): 7–28.
- Peters, K. (2011): Finding Help, Hate and Hope on Lampedusa. Spiegel Online, 17. 2. 2011. Dostopno prek: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,746156,00.html> (september 2011).
- Pikalo, J. in Banjac, M. (2011): Multikulturalizem in izobraževalne politike v Evropski uniji: konstituiranje podjetnih evropskih državljanov. V: Lukšič, A. A. (ur.): *Politološke refleksije: Znanstvena produkcija Centra za kritično politologijo 2009–2010*. Ljubljana: FDV, IDV, Center za kritično politologijo.
- Pikalo, J., Blaž I. in Banjac, M. (2011): *Meje globaliziranega sveta*. Ljubljana: Sophia.



- Porter, T. M. (1986): *The Rise of Statistical Thinking, 1820–1900*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Pugh, M. (2004): Drowning not Waving: Boat People and Humanitarianism at Sea. *Journal of Refugee Studies*, 17 (1): 50–69.
- Rhodes, R. A. W. (1996): The New Governance: Governing without Government1. *Political Studies*, 44 (4): 652–667.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham; Philadelphia: Open University Press.
- Rizzo, A. (2011). Marine Le Pen warns Italy will be swamped by economic migrants. The Scotsman, 16. 3. 2011. Dostopno prek: <http://thescotsman.scotsman.com/world/Marine-Le-Pen-warns-Italy.6734681.jp> (september 2011).
- Rose, N. (1991): Governing by numbers: Figuring out democracy. *Accounting, Organizations and Society* 16 (7): 673–692.
- Rose, N. (1999): *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. in Miller, P. (1992): Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology* 43 (2): 173–205.
- Rousseau, J.-J. (2002): *The social contract and the first and second discourses: Jean-Jacques Rousseau*. Edited by Susan Dunn. New Haven: Yale University Press.
- Shore, C. (2011): 'European Governance' or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government. *European Law Journal* 17 (3): 287–303.
- Sokhi-Bulley, B. Government(ality) by Experts: Human Rights as Governance. *Law and Critique*: 1–21.
- Sokhi-Bulley, B. (2011). Governing (Through) Rights: Statistics as Technologies of Governmentality. *Social & Legal Studies* 20 (2): 139–155.
- Sparke, M. B. (2006): A neoliberal nexus: Economy, security and the biopolitics of citizenship on the border. *Political Geography* 25 (2): 151–180.
- Spiegel. 2011. Italy Warns of a New Wave of Immigrants to Europe. Spiegel Online, 24. 2. 2011. Dostopno prek: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,747459,00.html> (september 2011).
- Starr, P. (1987): The Sociology of Official Statistics. V: Alonso, W. in Starr, P. (ur.): *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation Publications.
- Svet Evropske unije (2007): Uredba sveta (ES) št. 68/2007 z dne 15. februarja 2007 o ustanovitvi Agencije Evropske unije za temeljne pravice, Uradni list Evropske unije L 53/1. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:053:0001:0014:SL:PDF> (oktober 2011).
- Urla, J. (1993): Cultural Politics in an Age of Statistics: Numbers, Nations, and the Making of Basque Identity. *American Ethnologist*, 20 (4): 818–843.
- Van Houtum, H., in Pijpers, R. (2007): The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU. *Antipode* 39 (2): 291–309.
- van Munster, R. (2005): *The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice*. University of Southern Denmark Political Science Publications.
- Walters, W. (2011). Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border. V: Bröckling, U., Krasmann, S. in Lemke, T. (ur.): *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*: 138–164. New York: Routledge.

