

TEORIJA IN PRAKSA

4/2002



D RUŽ B. O S L O V N A R E V I J A

TEORIJA IN PRAKSA

Družboslovna revija



Let. XXXIX št. 4
julij/avgust 2002,
UDK 3, ISSN 0040-3598

USTANOVITELJ IN
IZDAJATELJ/Publisher
Fakulteta za družbene vede v
Ljubljani

GLAVNI UREDNIK/Editor
Igor Lukšič

SEKRETARKA/Secretary
Irma Vidmar-Vozelj

OBLIKOVALEC
/Designer
Ismar Mujezinović

IZVEDBA
Epromak

TISK
Tiskarna Jože Moškrič, d.d.

UREDNIKI/Associate Editors
Anton Grizold, Marko Lah,
Igor Lukšič, Breda Luthar,
Peter Stankovič, Zdenka Šadl

Tomaž Krpič (recenzije)

UREDNIŠKI SVET/Editorial Advisory
Board

Milan Balažic, Ivan Bernik,
Marjan Brezovšek, Miro Cerar, ml.
Ljubica Jelušič, Maca Jogan,
Stane Južnič, Andrej Kirn,
Miran Komac, Vlado Miheljak,
Zdravko Mlinar (predsednik),
Rudi Rizman, Tine Stanovnik,
Marjan Svetličič, Zlatko Šabič,
Metka Tekavčič, Niko Toš,
Mirjana Ule, Vasja Vehovar,
France Vreg, Pavel Zgaga

MEDNARODNI UREDNIŠKI
SOSVET/International Advisory Board

Luigi Graziano
(University of Torino, Italija),
Michael T. Greven
(University of Hamburg, Nemčija),
Stein Kuhnle
(University of Bergen, Norveška),
Arend Lijphart
(University of California, USA),
Philippe Manigart
(Bruxelles, Belgija)
Helmut Willke
(University of Bielefeld, Nemčija),
Peter Dahlgren
(University of Lund, Švedska),
Henry Teune
(University of Pennsylvania, USA)

Članki se referirajo v:

Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts, Sociological Abstracts,
Cobiss, IBZ-International Bibliography of Periodical Literature, IBZ-DC-ROM,
IBZ-International Bibliography of Books Reviews of Scholarly Literature, IBR-CD-ROM

Uredništvo/Editorial board

1000 LJUBLJANA, Kardeljeva pl. 5, tel. 01/5805-147, faks: 01/5805-108

E-pošta: teorija.praksa@uni-lj.si

Teorija in praksa je dostopna na internetu
http://www.uni-lj.si/~fd_tip/index.html

Naročnina za I. polletje 2002

za študente in dijake 3.000,00 SIT, za druge individualne naročnike 4.000,00 SIT,

za podjetja in ustanove 8.000,00 SIT, za tujino 9.000,00 SIT

Cena tega zvezka v prosti prodaji je 2.000,00 SIT

Revija izhaja ob podpori Ministrstva za šolstvo, znanost in šport in Ministrstva za kulturo Republike Slovenije.

TEORIJA IN PRAKSA

družboslovna revija

Letnik XXXIX, št. 4, str. 501 - 732

Ljubljana, julij - avgust 2002



**SLOVENSKI NACIONALNI INTERESI IN EU**

Predgovor	505-508
Igor LUKŠIČ: Interes: konceptualizacija pojmov	509-522
Marjan SVETLIČIČ: Nacionalni interes - ovira ali spodbuda razvoju?	523-547
Janko PRUNK: Slovenski nacionalni interesi iz zgodovinske retrospektive	548-558
Milan BALAZIČ: Evropa zdaj	559-578
Cirila TOPLAK: Evropska ideja v slovenski politični misli	579-587
Miran KOMAC: Narodne manjšine in nacionalni interes	588-600
Ladislav CABADA: Češki nacionalni interes(i) in Evropska unija v diskurzu političnega strankarstva na Češkem	601-612
Ljubica JELUŠIČ: Globalnost varnostnih interesov in groženj	613-620
Iztok PREZELJ: Konceptualizacija nacionalnih varnostnih interesov	621-637
Anton BEBLER: Nacionalni interes Republike Slovenije in varnostne sestavine evroatlantskih integracij	638-645
Bogomil FERFILA, Lance T. LELOUP: Proračunska politika v Sloveniji in Evropski Uniji: Primerjalna analiza	646-653
Bojko BUČAR, Irena BRINAR: Nekateri pre(po)misleki ob vstopanju v EU	654-668
Drago ZAJC: Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU	669-690
Marjan BREZOVŠEK, Miro HAČEK: Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko Unijo	691-704
Darko ANŽELJ: Slovenska policija v procesu prilagajanja Evropski Uniji	705-719

**AVTORSKI POVZETKI**

720-729

Udeleženci so se strinjali, da je v slovenskem nacionalnem interesu, da Slovenija čim prej prevzame svojo vlogo kot država članica, kar ji bo prineslo številne prednosti in omogočilo, da soupliva na oblikovanje evropskih politik (ostajanje zunaj EU bi ob ohranjanju nekaterih tradicionalnih značilnosti suverenosti dejansko pomenilo pristajanje na podrejen položaj). Vendar so se hkrati pojavljala tudi vprašanja, do kod ščititi nekatere nacionalne interese in kako oceniti 'koristnost' nekaterih nacionalnih interesov (domača lastnina bank), kakšno naj bi bilo razmerje med nacionalnim in gospodarskimi interesi. Pri tem so se mnenja najbolj razlikovala, saj je del avtorjev in razpravljalcev dajal prednost blaginji prebivalstva ne glede na lastnino, splošna blaginja naj bi bila tudi prvi pogoj za varnost in krepila njihov položaj v skupnosti. Nacionalna lastnina bank naj bi bila v nacionalnem interesu, samo če bi banke med seboj tekmovale. Nasprotno mnenje je poudarjalo, da banke niso nevtralne institucije (opravlje naj bi celo neko politično funkcijo) in da ima centralna banka vlogo pri ščititvi nacionalnih interesov. Pri tem je bila omenjena tudi nevarnost, da se pod pojmom nacionalnega interesa uveljavljajo posebni ali skupinski interesi. V zvezi z nacionalnim interesom po varnosti pa je bilo poudarjeno, da svetovne težnje prizadevajo vse, zlasti pa manjše države, in da slovenske nacionalne varnosti ne moremo zaščititi drugače kot s sistemom kolektivne obrambe. EU pa naj bi primanjkovalo ustreznih zmožnosti zaščite varnosti; prav zato lahko v Natu najustrezneje uveljavimo svoj interes po varnosti države. Posebej je bilo opozorjeno, da varnost držav ogroža med drugim tudi korupcija trgovina z drogami in da bi morale države imeti bolj izdelane interese pri reševanju teh vprašanj.

O vstopanju Slovenije v EU so se pojavila nekatera opozorila - prilagajanje držav kandidatk namreč uspešno napreduje, medtem ko se sposobnost vključevanja novih članic na strani EU ni ustrezno povečevala. Na strani EU se vedno bolj kažejo dvojni standardi, ki so odvisni od interesov posameznih držav članic. EU pogosto zahteva od kandidatk izpolnitev zahtev, ki nimajo zveze z integracijskim procesom ali *acquisom*, finančna vprašanja pa postajajo vedno pomembnejša. Obstaja bojazen, da bi sedanje države kandidatke po vstopu obravnavali kot države drugega razreda, kar bi jim omejilo možnosti uveljavljanja lastnih interesov. Druga vrsta nevarnosti pa se kaže v možnosti, da bi na oblikovanje nacionalnih interesov v državah članicah manj vplivali domači politični akterji, ker se bo povečala moč zunanjih dejavnikov. Že v tem obdobju imajo evropske stranke ali njihove družine zelo velik vpliv na nacionalne stranke v državah kandidatkah, zlasti na oblikovanje njihovih programov in oblikovanje stališč do pomembnih vprašanj.

Slovenija se je v zadnjem obdobju pri uresničevanju svojega nacionalnega interesa uspešno prilagajala evropskim standardom, v vsebinskem pogledu - o tem priča premik v pojmovanjih 'zunanjih zadev' k 'sistemski interiorizaciji evropskih javnih politik', in tudi v institucionalnem pogledu. Prišlo je do institucionalizacije usklajevanja evropskih zadev ob osrednjem formalnem pomenu zunanjega ministrstva. Uspešno, čeprav z zamudami, je potekalo tudi prilagajanje slovenskega parlamenta, ki je prav v zadnjem času (do junija 2002) sprejel

'kritično' maso evropskih zakonov in se tudi organizacijsko ter postopkovno prilagodil novim okoliščinam. Ena pomembnih ovir se kaže še vedno v pomanjkanju razumevanja, da bodo poslanci v novih razmerah bistveno bolj obremenjeni (obremenitve so že zdaj izredno velike). Ena od nujnih rešitev bo tudi povečanje števila poslancev državnega zbora. V zvezi s tem se je posredno odprlo tudi vprašanje sposobnosti Slovenije, da prevzame celoto obveznosti, kar je posebej poudarilo zlasti reformo javne uprave. Prenova je namreč doživela preveč popravkov in političnih intervencij, da bi lahko bila učinkovita.

Kot posebno pomembno vprašanje se je odprlo tudi vprašanje načinov uveljavljanja slovenskih nacionalnih interesov v EU ob polnopravnem članstvu. Pri tem je bilo poudarjeno, da formalni vpliv Slovenije v postopkih glasovanj ne bo med pomembnejšimi (v Svetu naj bi imeli štiri glasove od 345). Prav to pa naj bi zahtevalo od Slovenije veliko več prizadevanj pri uveljavljanju interesov pri pripravi odločitev. Velikega pomena bodo dobro poznavanje delovanja institucij EU, ustrezno število strokovnjakov, ki jih bo lahko Slovenija poslala v te institucije, pogajalska sposobnost in lobiranje.

Avtorji in razpravljalci so opozorili, da (1) EU že v tem obdobju pomembno vpliva na države kandidatke (poleg formalnih obstaja tudi vrsta neformalnih povezav in zvez), kar bi morali pozorneje raziskovalno spremljati. Čim bolj se slovenske institucije prilagajajo standardom delovanja institucij v državah EU, tem bolj pripravljene bodo prevzeti svojo vlogo ob polnopravnem članstvu. Prav tako so (2) poudarili potrebo, da Slovenija poveča sposobnosti oblikovanja soglasja in opredeljevanja svojih interesov v razmerju do skupnih evropskih interesov (politik), pri čemer morajo prevzeti večjo odgovornost politične stranke in tudi posamezne institucije, zlasti slovenski parlament in vlada. Razprava je namreč opozorila, da se v EU uveljavljajo kratkoročni in egoistični interesi držav članic na račun držav kandidatke. V tej zvezi so nekateri udeleženci opozorili na neskladje med 'accession capacity' kandidatke in 'enlargement capacity' članic. Prav tako bi se morala (3) čim bolj pripraviti, da bo lahko svoje interese uveljavljala v institucijah EU in v njihovih posebnih postopkih odločanja.

Letošnje konference se je poleg 130 domačih udeležencev udeležilo tudi osem tujih (iz držav srednje Evrope so se je udeležili dr. Jerzy Wiatr, dr. Krzysztof Palecki, dr. Ladislav Cabada, dr. Vladimira Dvorzakova in dr. Antić). Ti udeleženci so predstavili stališča svojih držav na posebni okrogli mizi drugi dan posveta in opozorili na nekatera vprašanja, ki opredeljujejo javno razpravo v njihovih državah. Iz te razprave je mogoče sklepati, da je med državami kandidatkami zelo različna stopnja zaznavanja razmerja med nacionalnimi in skupnimi 'evropskimi' interesi in da znotraj političnih elit ni enotnega mnenja o spremembah v razmerjih moči v EU, oblikovanosti institucij itd. Nadaljevanje takih razprav bo ena prvih nalog Slovenskega politološkega društva.

Konferenca je bila organizirana v petih panelih in eni mednarodni okrogli mizi. Več kot dvajset referatov so predstavili ugledni znanstveniki, raziskovalci, strokovnjaki in politiki, med katerimi so bili politologi, pravniki in ekonomisti. Pomembnejše avtorske prispevke domačih udeležencev in enega tujega prinaša

ta številka Teorije in prakse (nekateri, ki jih zaradi pomanjkanja prostora nismo mogli uvrstiti v to, bodo objavljeni v prihodnji številki).

Ljubljana, 21. junija 2002

Dr. Drago Zajc

Gostujoči urednik

INTERES: KONCEPTUALIZACIJA POJMOV

Povzetek: Kategorija interesa je v politologijo prišla postopno in zasedla eno osrednjih mest pri razlagi politoloških procesov. V članku predstavljamo pot pojma interes v politično znanost in način, na katerega se je interes uveljavil kot osrednja kategorija. Članek posebej obravnava tudi razmerje med interesom in strastmi, saj je ravno v nasprotju s strastmi dobil interes pomembno interpretativno vlogo pri določanju politike kot čim bolj racionalne, predvidljive, objektivne, hkrati s tem pa kot sfere, ki vanjo vedno znova vdirajo proti-interesne strasti. Različne politične filozofije so oblikovale svoje koncepte interesov, tako da tako pojmovani interesi utelešajo jedro teh političnih filozofij. Liberalizem veže pojem interesa na posameznika in zasebno lastnino, socializem na kolektiv, praviloma razred, pluralizem na skupino, anarhizem na posameznika, vendar brez lastnine, korporativizem na organsko razumljen kolektiv, konservativizem na "naravno" postavljene strukture, kot so družina, verske skupnosti, vojska ipd.

Ključni pojmi: interes, strasti, politična filozofija, ekonomija

509

Uvod

Pojem interesa je zasedel v vsakodnevnem izrazju mesto, ki je primerljivo s pogostostjo uporabe pojmov delo, sila in pravica. Domovinsko mesto je pojem interesa našel tudi v vrsti znanstvenih disciplin, kot so filozofija, pedagogika, psihologija, ekonomija, pravo in sociologija. V politologiji je po oceni Massinga (1995: 217) pojem interesa poleg konflikta, moči in konsenza med štirimi najbolj uporabljanimi pojmi in tako tvori jedro te znanosti.

Za postopen zdrs v temo se bomo najprej lotili pomena interes, kot ga lahko najdemo v Slovarju slovenskega knjižnega jezika, ki po formi ponuja pomene, kot jih vidijo uradni zapisovalci in zaznamovalci našega časa. Pomeni interesa so razporejeni v pet enot. Na prvem mestu je interes kot določena vrednota ali korist za koga. Na drugem mestu je interes kot nekaj, kar daje ali prinaša pozitivne posledice. Na tretjem mestu je prislovna raba, ki izraža usmerjenost koristnosti, npr., to se je zgodilo v interesu varnosti. Na četrtem mestu se pojavi interes kot zanimanje, nagnjenje ali hotenje po določenem udejstvovanju. Na petem mestu pa prinaša

* Igor Lukšič, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

zastarelo rabo v smislu obresti. V teh rabah ni zaznati politološke dimenzije. Lahko pa takoj vidimo, da je na prvem mestu interes kot moralna kategorija, torej kot vrednota. Verbinčev Slovar tujk (1979) tudi nima posebnega posluha za politološko rabo interesa, vendar je bolj odprt, saj na prvem mestu pripozna interes kot udeleženosť, prizadetosť, deležnosť, zadevnosť, prid, korist, pomen in pomembnosť, na drugem mestu stojita zanimanje za kaj in naklonjenosť, na tretjem pa obresti.

V Slovenskem etimološkem slovarju besede interes ne najdemo. Najbližja ji je beseda interesanten, ki razlaga besedico interes kot "biti vmes, biti prisoten". Po tem slovarju je prvotni pomen te besede "takšen, ki je zraven, pri stvari, prisoten" (Snoj, 1997: 187).

Za primerjavo hrvaški slovar tujk (Anić in Golstein, 1999) besedo interes razloži v prvem pomenu kot zanimanje za nekaj in radovednosť, v drugem pa kot korist, v tretjem pomenu pa kot obresti. V četrtem pomenu govori o interesu kot o oza-vešćeni potrebi posameznika ali skupine ljudi, države ipd. In o družbeno posredovani zavesti o potrebi. V tej povezavi je interesent nekdo, ki se zanima za neko blago ali uslugo, interesirati se pa pomeni želeťi zvedeti ali vedeti kaj ali želeťi slišati posamičnosťi o čem. Tudi v tem primeru o politološkem poudarku ne moremo govoriti.

Na Slovenskem se je s preučevanjem interesa najbolj temeljito ukvarjal Adolf Bibič v delu *Interesi in politika*. Zanj je "interes neka posebna zveza med objektom in subjektom, zveza, v kateri je subjekt v bolj ali manj intenzivnem razmerju do objekta" (Bibič, 1981: 160). Zainteresiranost je pri njem prvi pogoj za politično dejavnost. Bibič zavrača psihološko¹ predstavo interesa kot zgolj subjektivne kategorije kot nezadostno opredelitev, saj meri le na motive za politično delovanje in na emocionalni odnos posameznika do okolja.

"Interes je pojem, ki ga je mogoče ... stopnjevati. Je nek minimum, pri katerem že lahko govorimo o obstoju interesa, je pa tudi neki maksimum, ki se v njem izraža interes v popolnoma razviti obliki" (Bibič, 1981: 162).

Objektivna narava interesa je zanj prav tako pomembna kot njegova subjektivna značilnosť, kar je po njegovem teoretično in praktično potrebno. Razlikovanje med subjektivnim in objektivnim interesom je predpostavka npr. za izrekanje sankcij. Kljub temu Bibič zastavlja vprašanje, kdo so subjekti, ki ugotavljajo, kaj je objektivni interes? Liberalizem je bil prepričan, da objektivni interes avtomatično izhaja iz interakcije spontano delujoćih posameznih, zlasti ekonomskih interesov. Socializem pa se je največkrat zatekel k predstavi, da mora vladati objektivni interes, ki se je opredeljeval skozi akte države in komunistične stranke.

¹ V psihologiji štejejo za prvo uporabo pojma interes v delu nemškega filozofa Herberta, ki je leta 1806 napisal knjigo o obći pedagogiki. Njegova teza je bila, da je kultiviranje različnih interesov predpogoj za učenje in mora biti eden ključnih ciljev vzgoje. Postopno se je uveljavilo spoznanje, da na interes vplivajo tudi emotivni in kognitivni dejavniki. V psihologiji je interes pojmovan kot tendenca v navadi, motivirajoće prepričanje, značilnosť posameznika, poklicna izbira. Interes je tako individualna predispozicija. Interes vključuje "fokusrirano pozornost, povečano kognitivno delovanje, vztrajnosť in vzneseno dejavnost" (Hidi, 2001: 7712).

Izvor pojma - rimsko pravo

Izvirni pomen interesa je vezan na pravno institucijo rimske države, ki je ujeta v sintagmi *id quod inter est* (to, kar je vmes), ki je označevala tisto, kar je med stanjem pred in stanjem po neki prizadejani škodi. Beseda *inter* je prišla v rabo v srednjem veku v navezavi na omenjeno rimsko institucijo. Do trinajstega stoletja je pojem obstajal zgolj kot opisna sintagma *inter-esse*, ki je označevala med tako v časovnem kot v prostorskem smislu. Potem pa se je začela uveljavljati raba v pomenu biti zraven, biti vpričen, sobivati in biti udeležen (Massing, 1995: 217).

Inter-esse je v kanonskem pravu opredeljevala kompenzacijo, nadomestilo prejemnika s strani kreditodajalca za škodo, ki je bila kreditodajalcu povzročena zaradi zakasnitve vračila. Kanonisti so ločevali *interesse* od institucije *usura*, ki je pomenila plačevanje uporabe kredita.

Tako se kot pravni termin *inter* začne pojavljati v nekaterih evropskih jezikih v 15. stoletju v pomenu nadomestila in obresti (Heilbron, 2001: 7709), torej kot škoda na strani dolžnika in hkrati korist na strani posojilodajalca. Tako ne preseneča, da *International Encyclopedia of the Social Sciences*, ki nikakor ni edina med enciklopedijami v angloameriškem prostoru, ki pod besedo *inter* najpoprej uvaja samo pomen obresti: "*Inter* je ena od oblik dohodka od lastnine..." ali pa včasih širši pomen, ki vključuje "vse dohodke od lastnine" (1968: 471).

Inter je postal eden od temeljnih kamnov modernega prava (Heilbron, 2001: 7709). Zaščita individualnega interesa v naravnem pravu postane naravna pravica. Vsak *inter* teži k temu, da bi bil kar najbolj pravno zaščiten. Samoljubje posameznika pri Hobbesu vodi v vojno vseh proti vsem, ki je pravzaprav vojna za zaščito individualnih interesov. Zanj je močna država edini izhod za vzpostavitev miru med sebičnimi posamezniki. Kasneje je močna država pomenila tudi obsežno pravno zaščito, saj v moderni dobi, v okviru liberalne doktrine *inter* postane individualni *inter* in kot tak utemeljuje delovanje subjekta in ga legitimira. Značilnost liberalno-demokratskih ustav je v tem, da se posebej ščiti in spodbuja individualne interese, v kolikor so povezani z določenimi skupnimi interesi (Schmidt, 1995: 434).

Interesi so naravni?

Lenin je bil prepričan, da bi ljudje nasprotovali tudi geometrijskim aksiomom, če bi prizadeli njihove interese. In ker je temu tako, ne obstaja samo ena geometrija, ki je bila znana Leninu. Helvetius je zapisal: "Kot fizični svet vodijo zakoni gibanja, tako moralni univerzum vodijo zakoni interesa" (cit. Po Hirschman, 1977: 43). *Inter* je nastopal kot koncept, ki je utemeljen v naravi. Ravno zato je bil tako samorazumljiv, da ga nihče ni poskušal niti mogel podrobneje opredeliti Heilbron (2001: 7711) ugotavlja, da je bil *inter* od renesančne rabe naprej del tega, "kar bi lahko imenovali materialistična tradicija v družboslovju".

Behrens (1987: 167) je prepričan, da *inter* od Hobbesa (*bellum omnium contra omnes*) preko Locka (lastnina, toleranca, večinsko načelo) do Adama Smitha

(nevidna roka) predstavlja temeljno antropološko kategorijo, ki se je ne da obiti v regulacijskih modelih in modelih družbenih pogodb. Z znanstveno revolucijo, ki je sovzpostavljala moderno dobo, se je izpostavilo vprašanje narave. Narava je postopno zamenjevala legitimnost ravnanja, ki jo je pred tem dobavljala religija. Vse, kar je naravno, je legitimno, kar ni naravno, ni legitimno. Politična teorija je dihala ta isti čas. Tako se ukvarja z odkrivanjem naravnega človeka, naravnega stanja in v tem okolju ugotavlja, kaj je realno in pristno, da bi od tu lahko sklepala na to, kaj je najustreznejša državna ureditev za te naravne ljudi. Machiavelli je ugotovil, da realistična teorija države zahteva poznavanje človekove narave. Hobbes je utemeljil svojo teorijo države na Galilejevi teoriji človekove narave. Prvih deset poglavij Leviathana je namenil prikazovanju človekove narave, šele nato pa se je lotil vprašanja države. Ko npr. Locke (1978: 11,13) uvaja razumevanje politične oblasti, zahteva, da jo moramo izvajati "iz njenega izvora, moramo preučiti, v kakšnem stanju so vsi ljudje po naravi". To pa je stanje popolne svobode in enakosti, stanje, v katerem je "izvajanje naravnega zakona predano v roke vsakega človeka". Tudi Rousseau (1993: 23) ugotavlja, da je treba najprej spoznati naravnega človeka, da bi lahko določili naravni zakon. Razpravo o izvoru neenakosti je pisal na osnovi tega, kar je "prebral ne v knjigah tebi podobnih, ki so lažnive, temveč v naravi, ki nikoli ne laže. Vse, kar prihaja od nje, je resnično; nič ni nepristnega razen tistega, kar primešam svojega." V tradiciji David Hume, Adam Smith in Jeremy Bentham se je pojem interesa povsem pozitiviral in se uveljavil v sintagmi "naravnega uravnavanja interesov", ki je preko Johna Stuarta Milla vplivala tudi na ameriško konceptualizacijo teorije pluralizma in demokracije. Max Weber je z interesom razumel "pogoj človekovega delovanja" Lorenz von Stein pa "načelo družbe" (cit. po Massing, 1995: 218).

Ko se je James Madison ukvarjal s frakcijami, zametki strank v nastajajočih ZDA, po razglasitvi neodvisnosti angleških kolonij in razglasitvi samostojne države, je naletel na problem interesov. "Iz zaščite različnih in neenakih zmožnosti za doseganje lastnine neposredno izhaja posedovanje različnih stopenj in vrst lastnine: in ti vplivajo na občutke in poglede lastnikov, kar vodi v delitev družbe na različne interese in stranke." Tisti, ki imajo lastnino in tisti, ki so brez nje, od nekdaj oblikujejo različne interese. Vzroki za nastajanje strank so tako po njegovem mnenju skriti "v naravi človeka" (Madison, 1982: 44).

Konceptualizacija interesov vodi k teorijam potreb in hierarhiji potreb, ker so potrebe naravne. Inter-esse, to kar je vmes, Žarko Puhovski (1990: 268) razume kot "posredovanje med potrebo in njenim zadovoljevanjem" in "zavest individua ali skupine ljudi o neki potrebi". Interes je socialno posredovana zavest o potrebi. V tem smislu se je pojem interesa razvijal v pomen, ki označuje usmerjenost subjekta, da z delovanjem doseže neko korist (Puhovski, 1990: 268). Ta širši pomen je interes začel dobivati nekoliko kasneje to je v 16. stoletju. V tem novem pomenu se interes "naslavlja na splošno prednost in človeško nagnjenje k želeni dobrobiti" (Heilbron, 2001: 7709).

V sedemdesetih letih je pojem interesa dobil osrednjo vlogo v politični pa tudi v družbeni znanosti. Postopno je bila mehanicistična raba deležna tudi kritike. Nekateri raziskovalci so opozorili na zgodovinsko in družbeno pogojenost

takšnega razumevanja interesa. Interes tako zanje ne nastopa kot na sebi dana, nespremenljiva, ali iz drugih kategorij izvedljiva postavka. Bergerjeva ugotavlja, da je skupna poteza pojmovanja interesa v tem, da je "vpliv nacionalnega zgodovinskega izkustva, teža intraorganizacijskih dejavnikov pri opredeljevanju interesa in vloga države pri strukturiranju relacij med interesi tako pomembna za oblikovanje skupin, da se ne da analitično definirati 'realnega' interesa skupine, ki bi bil dan z družbeno in ekonomsko strukturo in ki bi ga lahko razlikovali od 'oblik' tistih interesov, ki bi bili določeni z nacionalnimi posebnostmi in politikami" (Berger, 1981: 10).

Interesi so "določeni s strukturo industrijske družbe do tiste mere, ko njihove tehnologije, oblike lastnine, trg dela in družbeni sistem kreirajo določene zборе in porazdelitve virov, ki se pojavljajo od družbe do družbe, in jih delajo enako plačljive v vseh teh družbah, da sklepajo koalicije z iste lokacije na družbenem zemljevidu" (Berger, 1981: 12).

Povsem samosvoje je interes opredelil Eschenburg (1989: 9-10), in sicer s pomočjo metafore telesa. Izvorni pomen id *quod inter est* je prebral na telesu. Torej to, kar leži vmes, med srcem in želodcem, je prepona. Prepona reagira na razburjenje zaradi veselja in žalosti, zaradi upanja in strahu. Tu se pojavljajo zahteve in obrambe, tu domuje sebstvo. Interes se producira v napetosti med srcem in želodcem, čustvi in razumom, romantiko in realizmom, svetom sanj in programov ter svetom realnosti in realizacije. Iz te predstave izhaja, da interes ni nekaj predmetnega in zgolj mehanskega, nekaj zamejenega, temveč ob vsej zagotovosti tudi nekaj dokaj fluidnega, venomer nastajajočega in preoblikujočega se. Tudi tisti, ki stavijo na razlikovanje med subjektivnim in objektivnim interesom² ali dimenzijo interesa, so blizu tej metaforiki, če upoštevamo, da je zgornji del telesa blizu srcu, spodnji del pa želodcu, zgornji dovoljenemu, spodnji pa prepovedanemu.

Politična filozofija interesov

Od 16. stoletja naprej pojem interesa utemeljuje motive delovanja posameznika in kolektivov in je tako vpet v oblikovanje individualističnih družbenih teorij (Nohlen, 1998: 280). Koncept interesa je najprej veljal le za zadeve države. Interes kot interes države je bil hkrati interes vladarja. Zatem se je uveljavil v pomenu nacionalnega interesa v mednarodnih odnosih, kot produkt verskih vojn pa se je razširil tudi na notranjepolitično rabo. Machiavelli je v svoji študiji o knezu (vladarju) oblikoval osnovo za enačenje interesa z interesom države. Šlo mu je pravzaprav za nacionalno državo: Medičejce nagovarja naj poprimejo za vajeti in popeljejo kneževine na italiskem polotoku v enotno državo. Za ta cilj je po Hirschmanu (1977: 33) *Il Principe* deklaracija neodvisnosti od moralizirajočih pravil in zaznav ter uvod v identifikacijo sofisticirane, racionalne volje, ki je brezbrizna do strasti in trenutnih impulzov. Ta državni interes naj edino daje čisto in jasno vodstvo knezu.

² Razlikovanje med objektivnimi in subjektivnimi interesi, ali med manifestnimi in latentnimi, ali celo nezavednimi interesi kaže na to, da takšen pristop ne zmore razložiti človekovega delovanja (Nohlen, 1989: 280).

Z renesanso je torej interes postal del skeptične antropologije in nemetafizičnega pristopa k državni obrti, kar se je prvič sistematično obelodanilo v delu Francesca Guicciardinija v času renesančne Italije. Guicciardini je v delu *Ricordi* ugotovil, da interesi prevladujejo pri vseh ljudeh. Po njegovem mnenju to še najbolj velja za uspešne in vodilne posameznike, ki imajo vedno "v mislih svoj lastni interes in po njem merijo vsa svoja dejanja" (cit. po Heilbron, 2001: 7709). Koncept interesa je Guicciardini uporabljal tudi za državne zadeve. Ko sta si zasebni in javni interes v nasprotju, se avtor postavi na stran javnega interesa. *Ragione di stato* je zlasti izpostavil Machiavelli v *Vladarju*, sicer pa je ta teza postala močnejša v začetku 17. stoletja, ko jo je še posebej uveljavil Giovanni Botero. Zanj je *ragioni di stato* *ragioni di interesse*. Interes države je glavni vodnik knezov in državnikov. Interes države je mesto edinega legitimnega načela za vodenje države v trikotniku, v katerem nasprotji predstavljata dve izrazito odbojni točki: interesi drugih držav in strasti vladarja. Nadzor nad ljudmi zahteva samonadzor in samoobvladovanje, zato morajo biti strasti in druga izkrivljena poželenja zamenjana z racionalno uporabo državnega interesa. (Heilbron, 2001: 7709).

V sedemnajstem stoletju je interes vstopil v literaturo, ki so jo pisali politični svetovalci in diplomati. Posebej sta izstopala diskurz naravnega prava in moralne filozofije. Koncept interesa se je v obeh primerih vezal na utemeljevanje novega koncipiranja politike in družbe. Francoski hugenotski voditelj Henri de Rohan je v vplivnem delu *De l'interet des Princes et des Etats de la Chretiente* (1638) zatrdil, da "knezi ukazujejo ljudstvu, interesi pa ukazujejo knezom". "Knez je lahko goljuf, njegov svet je lahko podkupljen, samo interesi ne lažejo" (cit. po Heilbron, 2001: 7709). Šele s prevodom de Rohanovega dela v angleščino, je na angleška tla stopil pojem interesa v političnem pomenu, nato pa se je razširil na področje ekonomije in na zasebno obnašanje.

Massing (1995: 218) ugotavlja, da je Hobbesov sistem interesov utemeljeval avtoritarno naravo države *Leviathana*, Lockovo preoblikovanje pomena interesa v prizadevanje za lastnino pa šteje za temelj novega razumevanja interesov, ki je zasedel hegemonsko mesto.

Interesi in strasti

Avguštin iz Hipona je ugotovil, da spada med tri izvirne grehe človeštva sla po denarju in lastnini, sla po oblasti in seksualna sla (Hirschman, 1977: 9). Ti trije grehi so predstavljali tri strasti. Akvinski se je postavil na isto stališče. Šele renesansa pa prinese drugačen odnos do teh treh strasti. Zgodba se ne začne, kot bi kdo pričakoval, z izgradnjo nove etike, temveč s premiki v teoriji države, katere namen je bil okrepiti državo v tedanjih razmerah.

Hobbesova družbena pogodba temelji na razlikovanju interesov in strasti. Sklenjena je v interesu posameznikov, da bi se obranili pred lastnimi strastmi in strastmi drugih posameznikov. Gre za ravnotežje med dvema tipoma strasti: onimi, ki človeka ženejo v vojno, kot so sla po bogastvu, slavi in dominaciji in tistimi, ki

ga nagovarjajo k miru, kot so strah pred smrtjo in želja po blagu, ki je nujno za preživetje.

Problem strasti je v tem, da so nepredvidljive in nestalne, impulzivne in eruptivne, močne in kratkotrajne. Strasti so nenasitne, divje in nevarne. Novi svet, utemeljen na zasebni lastnini, je tudi na ravni samorazumevanja potreboval nekaj bolj predvidljivega in stalnega, neko konstanto, ob kateri je moč kopičiti lastnino in bogastvo. Mnogi so videli največjo nevarnost strasti v tem, da rušijo zaupanje v državo. Za zdravljenje teh tegob so bile v tekmi razne terapije. Nekateri so ponujali represijo nad strastneži in strastjo, vendar ta strategija ni žela uspeha. Kaj hitro se je zgodilo, da je vladar represijo uporabil za tešenje svoje narave in je zapadel v krutosti. Druga strategija je skušala strasti vpreči v razvoj in splošno korist, tretja pa je videla edino možnost za brzdaje strasti v aktiviranju kontra-strasti, ki edina lahko nevtralizira učinke strasti. Slednje stališče je zastopal Spinoza. Tudi Hume je bil prepričan, da razum je in mora biti suženj strasti in da impulz strasti lahko ustavi le nasprotni impulz. Holbach je bil prepričan, da strasti ne smemo uničevati, temveč jih moramo usmerjati. Helvetius je branil pomen strasti in za nasprotniške strasti uporabil pojem interes (Hirschman, 1977: 24-27).

Polagoma se je utrjevalo razlikovanje med tistimi strastmi, ki so lahko brz dane in ukročene, in divjimi strastmi, ki jih ni mogoče ukrotiti. Adam Smith je v Bogastvu narodov analiziral predvsem tisto strast, ki se tradicionalno imenuje pohlep ali lakomnost. Po njegovem mnenju je tovrstna strast mogoče ustrezno uravnavati s konceptom napredka in interesa (Hirschman, 1977: 19).

Knez Rohanski je tudi razpravlj al o opoziciji med strastmi in interesi. Bil je prepričan, da se pri zadevah države ne smemo prepustiti neurejenim apetitom ali nasilnim strastem, temveč se moramo prepustiti lastnim interesom, ki jih vodi samo razum, ki mora biti merilo našega delovanja (Hirschman, 1977: 34). Ravno v tem obdobju se je na ravni konceptov pojavila praznina: strasti so bile pripoznane kot destruktivne³, razum pa kot neučinkovit. Tako je interes postal možen koncept za razlago družbenega dogajanja. Postavili so ga vmes med razum in strasti. Interes je bil strast, ki jo vodi razum in razum, ki mu strast daje moč in energijo.

Interesi so tako postali pripoznani kot izvorni motiv obnašanja ljudi in s tem kot edino realistično vodilo političnega obnašanja. Pridobili so avreolo moralne nevtralnosti in tako iz kritičnega koncepta, ki je bil uperjen proti hegemoniji cerkve, sčasoma postali steber novonastajajoče hegemonije liberalizma in se spremenili v pozitivističen koncept.

Na interese so začeli gledati kot na izvirne motive obnašanja ljudi, politični svetovalci pa so hkrati vztrajali, da je na interese treba gledati kot na racionalno in kalkulabilno zadevo. To pa ne zato, ker bi bili prepričani, da je obnašanje ljudi racionalno, temveč zaradi strateške prednosti racionalne kalkulacije. Tehtanje med stroški in koristmi je postalo kriterij in glavno vodilo za obnašanje političnih elit in ni bilo utemeljeno na motivacijskem redukcionizmu. Tovrstna konceptualizacija

³ V tem kontekstu je bila tiranija razumljena kot vladanje strasti, to je tirana, ki ga obvladujejo strasti. Montesquieu je delitev oblasti zasnoval na predstavi, da je slehernik podvržen temu, da ga na oblasti zagrabi strasti. Zato je nujno oblast omejevati z drugo oblastjo, interes trgovanja pa miri strasti pri celotnih ljudstvih.

interesov je omogočala tehnično racionalno vodenje politike, kot se je hkrati uveljavljala tudi v svetu tehnike.

Ob koncu 17. in tekom 18. stoletja so bile strasti rehabilitirane. To pozicijo je najbolje upovedal Hume, ko je trdil, da so strasti izboljševalec sveta, ki mu vlada interes. Po francoski revoluciji in v romantiki afirmirane emocije prignane do strasti so predvsem kot njeno kritiko konservativci postavili v ospredje mrzlokrvno politiko interesa. Zavladal je realizem, ki se je preselil tudi v literaturo. Ko je kapitalizem triumfiral in omejil strasti, je svet nenadoma postal prazen, nezanimiv in dolgočasen (Hirschman, 1977: 132).

V razmerje interesi strasti se preslikajo tudi druge kategorije, ki okrepijo njuno dihotomijo in vladajoče predstave o ključnih kategorijah razmerij med ljudmi. Ta razmerja so predstavljena v naslednji preglednici:

INTERES	STRASTI
NARAVA	POLITIKA
EKONOMIJA	DRŽAVA
OBJEKTIVNO	SUBJEKTIVNO
ŽELODEC	SRCE
RAZUM	EMOCIJE
MORALNO	NEMORALNO
NEVTRALNO	PRISTRANSKO
MOŠKI	ŽENSKE
ZGORAJ	SPODAJ

Ekonomska utemeljenost interesa

Puffendorf je bil prepričan, da se sebični interesi lahko pomirijo tudi s krepitevijo vezi in izmenjavo ljudi in blaga. Commercial society, za katero se je zavzemal, v takratni rabi ni pomenila predvsem trgovine, temveč izmenjavo ljudi. Zlasti francoska moralna filozofija sedemnajstega stoletja je pojem interesa razvijala kot samoregulacijski mehanizem, ki izključuje potrebo po religiozni vezanosti. Utemeljevala je stališče, da je človeška družba lahko dobro urejena in se dobro razvija brez predpostavljanih religioznih dolžnosti ali predpisovanja kakršnihkoli sekularnih vrednot. Prav nasprotno: izkazalo se je, da najmočnejše strasti mobilizirajo lahko tudi religija. V veliki francoski Enciklopediji se geslo fanatizem končuje s patriotskim fanatizmom, ki se mu poje slava samo zato, ker lahko učinkovito deluje proti religioznemu fanatizmu.

Največja ovira samoljublju in egoizmu je strah pred smrtjo, ki slehernega posameznika sili v uporabo posrednih poti za realizacijo svojih želja. Te posredne poti so vse vrste menjave. Rezultat tega procesa je oblikovanje civilne družbe, ki ne more biti bolje organizirana, tudi če je prava religija odpravljena (Heilbron, 2001: 7710). Z religioznega stališča novonastajajoče načelo vodi v korupcijo družbe, s

stališča samih ljudi pa je vzpostavitev humane civilizacije najboljši možni dosežek. Moderna ekonomija, ki jo vodi interes, je postala najboljša uzda proti arbitrarni vladi, norosti despotizma in proti strastem vladarjev. Na tem mestu je učinkovito nadomestila pozicijo, ki jo je doslej imela religija in sistem dolžnosti. Mnogi so bili prepričani, da je malo takšnih poti, na katerih je človek tako neškodljiv kot je pridobivanje denarja (Hirschman, 1977: 58). K temu je sodila tudi predstava, da trgovina uglaja in mehča barbarske poti ter teše značaj človeka in njegove manire.

Osemnajsto stoletje je samo še utrdilo tako zastavljeno rabo pojma interes. Adam Smith je trdil, da naša večerja ni odvisna od dobrovoljnosti mesarja, temveč od njegovega "spoštovanja svojega interesa". Prepričan je bil tudi, da "družba obstaja med različnimi možmi kot med trgovci zaradi njene uporabnosti brez sleherne vzajemne ljubezni ali naklonjenosti" (cit. po Heilbron, 2001: 7710). Smith in za njim politična ekonomija je spreobrnila pomen zainteresirane menjave v teorijo samoregulirajočega se trga. Po tem zoženju so utilitaristi obudili politično interpretacijo interesa. Bentham in Mill sta gradila politično filozofijo na predstavi, da si vsak posameznik želi užitka in se hkrati izogiba bolečini. Človeško obnašanje vodijo ideje in občutja, ki so povezana z eno ali drugo emocijo. Naloga vlade je predvsem v tem, da povečuje količino ugodja in zmanjšuje količino bolečine. Temeljni cilj je zagotavljanje čim večje sreče za čim večje število ljudi.

Jean Francois Melon je leta 1734 zapisal, da sta duh zavojevanja in duh trgovine izključujoča se v določeni naciji. Trgovina deluje kot preventiva pred vojno in hkrati kot moralni ekvivalent zanjo (Melon cit. po Hirschman, 1977: 81). Oblikovala se je predstava, da zlasti ekonomske vezi in trgovina vzpostavljajo močno mrežo soodvisnih razmerij, zato se je utrjevalo prepričanje, da notranja trgovina krepi kohezijo skupnosti, zunanja trgovina pa preprečuje vojne med močno vezanimi državami.

John Stuart Mill je kritiziral zoženo rabo interesa v politični ekonomiji in opozoril, da je tako uporabljen interes samo metodološki konstrukt, ne pa realno obnašanje. Mill je bil prepričan, da politični ekonomisti ne zanikajo drugih motivov za obnašanje, temveč jih samo odmišljajo. Marginalistična ekonomska teorija je združila znanstveno abstrakcijo s postulatом instrumentalistične racionalnosti (Demeulenaere, 1996 cit. po Heilbron, 2001: 7710). Ekonomsko obnašanje so modelirali kot racionalno kalkulacijo, ki cilja na maksimalno korist. Od tedaj naprej to stališče predstavlja jedro ekonomskega hegemonskega ali mainstream pogleda na interese.

Vilfredo Pareto je na prelomu iz 19. v 20. stoletje opozoril na zoževanje ekonomizma, ker pri človekovem obnašanju ne gre za racionalno kalkulacijo. V začetku dvajsetega stoletja je veliko teoretikov opozorilo na omejenost pristopa, ki gradi zgolj na tako zastavljenem *homo economicus*.

V šestdesetih letih se je ekonomska teorija razširila na področja drugih teorij in polj. Tudi na področju politologije, je ekonomistična logika postala del hegemonске politične znanosti (Heilbron, 2001: 7711). Logika teorije iger in teorije racionalne izbire se je zajedla tudi v pretežen del politologije in družboslovja. Interesi so bili razumljeni kot nekaj, kar je usmerjeno na ekonomski napredek. Jasno pa mora

biti vsaj to, da pojem interesa ni bil od vekomaj omejen samo na materialne vidike posameznikove blaginje.

Splošni in posamični interes

V tekmi za preslikavo na raven splošnega interesa so v moderni dobi zmagali individualni interesi. Akcija posameznika je vedno v službi splošnega, tako je sledenje individualnemu interesu na sebi že hkrati realizacija splošnega interesa. Splošni interes se tako ne konstituira s kakimi posebnimi tehnikami ali na kaki posebni ravni, temveč preprosto z delovanjem posameznika, ki sledi samemu sebi. Tako je ena izmed strasti, sla po denarju in premoženju, postala iz zla jedro nove dobe in gonilna sila zgodovine. Drugi dve strasti pa sta bili, s stališča sle po denarju, toliko bolj prezirani. V tem kontekstu je James Stuart Mill zapisal, da so v razmerah "kjer vsakdo deluje za javno dobro in spregleduje samega sebe, državniki zmedeni" saj, "kjer so ljudje razinteresirani ni nobene možnosti, da bi jim vladali" (Hirschman, 1977: 50). Če človek sledi svojim interesom, dela dobro, ker interesi ne lažejo. Prav tako pa s tem dela dobro drugim, ker je njegovo ravnanje predvidljivo in transparentno.

Rousseau se je najbolj jasno opredelil proti takšni vladajoči predstavi in s tem sprožil obsežno razpravo o razmerju med občim in individualnim ali zasebnim interesom. Splošni interes izpostavlja splošno dobro, medtem ko se interes skupnosti izenačuje z interesom večine. Ta delitev je preslikava Rousseaujevega razlikovanja med občo voljo in voljo vseh. Za občo voljo ni pravega empiričnega kriterija in merila, volja vseh pa je empirično izmerljiva s seštevkom individualnih volj, zato pa tudi zmotljiva, obremenjena s partikularizmom in parcialnostjo. Slednja se v empiričnem političnem življenju slej ko prej zreducira na voljo večine, pa kdor koli že je artikulater te večine: demokratično izvoljeni predsednik ali samooklicani despot. V empiričnem političnem življenju se je sleherni artikulater večine prikazoval tudi kot poslanec obče volje, kar mnoge navaja, da Rousseauja uvrščajo med utemeljevalce totalitarizma, hkrati pa sleherno tematiziranje splošnega interesa kot pot v totalitarizem.

Hegla je doletela podobna usoda, ker ni začel pri hegemonsko veljavnem interesu posameznika, temveč pri občem, pri državi. V znanem paragrafu 260 Grundlinien der Philosophie des Rechts pravi, da je "država dejanskost konkretne svobode: toda konkretna svoboda se sestoji v tem, da imajo osebna posamičnost in njeni posebni interesi prav tako svoj popolni razvoj in priznanje svojega prava (v sistemu družine in občanske družbe) kot hkrati s pomočjo samih sebe deloma prehajajo v interes občega, deloma pa z znanjem in z voljo priznavajo to obče kot svoj lastni substancialni duh in zato zanj delujejo kot za svoj končni cilj, tako da to obče ne velja nasploh in se ne izvaja brez posebnega interesa, znanja in hotenja, pa tudi posamezniki ne živijo kot privatne osebe samo za to slednje in jim hotenje ni hkrati v občem in za obče, delujoč tako, da je prisotna zavest o tem namenu."

Marx (1976: 38) je tematiziral razmerje med posebnim in splošnim interesom v Nemški ideologiji, kjer ugotavlja, da je "z delitvijo dela podano hkrati protislovje

med interesom posameznega individua ali posamezne družine in skupnostnim interesom vseh individuov, ki občujejo med seboj; in sicer ta skupnostni interes ne obstoji morda zgolj v predstavi kot obče, ampak najpoprej v dejanskosti kot vzajemna odvisnost individuov, med katere je delo razdeljeno." Skupni in splošni interes je utemeljen na realni osnovi vezi med ljudmi. Za mehanski pogled vezi ne obstajajo, zato se vsa družba in politika reducira na empiričnega mesenega, čutno gotovega, predvsem pa oprijemljivega individua.

Interesi v političnih doktrinah

Pojem interesa sam na sebi nima določenega pomena. Njegov pomen vedno izide iz konteksta uporabe. Najbolj izrazit okvir posamezne rabe tvorijo politične doktrine. V kontekstu liberalne doktrine je pojem interesa vezan na posameznika. Izven posameznikovega interesa za liberalizem obstajajo samo konstrukti, ki se vedno zlijejo v interes posameznika. Tako nacionalni, skupni ali splošni interes v tem kontekstu ni misljiv, oziroma je vedno udejanljiv hkrati s posameznim interesom. Posamični interes pa je podaljšek njegove lastnine, pri čemer je tudi telo posameznika razumljeno kot lastnina. Interes je mehanska kategorija, tako da je interes več posameznikov, ki tvorijo narod, družino ipd. vedno samo mehanska vsota posameznih interesov.

Pluralizem je interes vezal na skupino. "Ne obstaja skupina brez svojega interesa. Interes je glede na terminologijo tega dela ekvivalent skupine. Lahko govorimo o interesni skupini ali o skupinskem interesu, če to zahteva jasnost izraza. Skupina in interes nista razdvojena" (Bentley, 1967: 211).

Korporativizem razume interes kot izraz organske celote, ki jo predstavlja družina, vas, narod ali kaka druga skupnost, ki se ji lahko pripiše naravni izvor. Sem sodi tudi predstava o skupnem ženskem interesu ali skupnem interesu vseh otrok. Pri tem ne gre za mehansko predstavo, temveč za organicistično predstavo oblikovanja interesa. Interes posameznika je upoštevan ali vrednoten samo toliko, kolikor gradi interes določene skupnosti.

Socializem je kot antipod liberalizma izpostavil skupni in splošni interes, ki se je v nekaterih primerih opredmetil v državnem interesu. Pomemben poudarek socializma je tudi razredni interes. Vsak interes je hkrati tudi razredni interes, tako da se tudi posameznik nevede vedno sledeč svojemu interesu postavlja ali na stran kapitala in vladajočega interesa ali na stran dela in s tem interesa delavskega razreda. Na tej predstavi je zgrajena tudi delitev na objektivne in subjektivne interese, pri čemer je objektivni interes interes razreda in države, subjektivni interes pa interes posameznika. S težo naravne zakonitosti je v bitki med subjektivnim in objektivnim interesom vedno zmagoval objektivni interes.

Nacizem je izpostavil interes nacije in rase. Interes je bil utemeljen v krvi in tleh, na organski osnovi, tako da je tudi čiščenje nacije in rase potekalo na način boja organizma proti tujkom. Konservativizem izpostavlja interes tradicionalnih etabliranih struktur, zlasti cerkve, države in znotraj nje vojske, patriarhalne družine ipd. Anarhizem temu nasproti izpostavlja čisti individualni interes, ki pa ni vezan

na lastnino kot v liberalizmu, temveč na romantično razumevanje svobode posameznika, ki ne sme biti priklenjen na noben vir tradicionalne oblasti.

Zaključek

Kategorija interesa je v politologijo prišla postopno in zasedla eno osrednjih mest pri razlagi politoloških procesov. V članku smo predstavili pot pojma interes v politično znanost, saj ravno način, na katerega se je interes uveljavil kot osrednja kategorija, kaže na to, da interesa kot splošnega koncepta še manj pa kot konkretnega razmerja moči, ki se v njem skondenzira, ni mogoče odtegniti od vpričnega zgodovinskega procesa. Interes je vedno neko zgodovinsko dejstvo, ki se oblikuje v določenem razmerju političnih sil, se prebije do zavesti ljudi in živi toliko močno življenje, kolikor je močna politična podpora njegovi vitalnosti. S tega stališča je nemogoče govoriti o ločenem individualnem interesu ali interesu kot naravni kategoriji, ki je vrojena ali posamezniku, skupini ali celo narodu. Za politično percepcijo pa je interes vedno treba prikazovati kot nekaj naravnega, objektivnega, od subjekta bolj ali manj neodvisnega, da s tem zadobi moč naravnega gibal, ki je primerljiv s statusom, ki ga v fiziki zavzema koncept sile. Koncept sile je v resnici intervenirajoča variabla, ki znanstveno razloži domala vse, sama pa ima mistični izvor, kot ugotavlja veliki fizik Max Jammer. Razmerje med interesom in strastmi je posebej pomembno, saj je ravno v nasprotju s strastmi dobil interes pomembno interpretativno vlogo pri določanju politike kot čim bolj racionalne, predvidljive, objektivne, hkrati s tem pa kot sfere, ki vanjo vedno znova vdirajo proti-interesne strasti. Različne politične filozofije so oblikovale svoje koncepte interesov, tako da tako pojmovani interesi utelešajo jedro teh političnih filozofij. Liberalizem veže pojem interesa na posameznika in zasebno lastnino, socializem na kolektiv, praviloma razred, pluralizem na skupino, anarhizem na posameznika, vendar brez lastnine, korporativizem na organsko razumljen kolektiv, konservativizem na "naravno" postavljene strukture, kot so družina, verske skupnosti, vojska ipd.

Interesi so eden od temeljnih atributov, ki omogočajo pojmljenje pozicije posameznika ali skupine v družbenem in političnem kontekstu ob predpostavki, da imamo opraviti s povsem določeno konstitucijo individua kot dejavnika realizacije njegovih lastnih interesov (Puhovski, 1990: 270).

Interes ima več rab. Najpoprej se lahko rabi kot interpretativna kategorija realnega obnašanja, lahko pa se rabi na normativni način, za opisovanje želenega obnašanja. Gre torej za deskriptivno in preskriptivno rabo. Na drugem mestu lahko omenimo interes kot korist, ki je lahko bolj ali manj materialne narave. Po širšem razumevanju interesa je "cost and benefit" analiza neprimerna, ker se zabrišejo meje med stroški in koristmi. Na tretjem mestu lahko govorimo o interesu kot racionalni izbiri, pri tem pa se lahko omejimo na ozko ekonomistično razumevanje interesa kot racionalne kalkulacije ali pa razumemo racionalnost v procesu socializacije in v kontekstu habitualizacije, ki vodi do praktičnega mojstrstva socialne igre.

Interes je tista korist, ki izhaja iz kredita, vložka, ki je pravzaprav investicija. Interes je investicija v dejanje, ki ga še ni, v rezultat, ki ga še ni. Interes je zato pri-

merljiv z gravitacijsko silo, ki deluje, ne da bi bila pojasnjena ali pojasnljiva. In prav to mesto je zavzel v politični znanosti. Ko politologija analizira vzroke in išče prvega gibalca političnega delovanja in političnih procesov, vedno konča pri interesu. V različnih obdobjih. V obdobju prevlade mehanskih predstav in modelov mišljenja je ta interes vedno inherenten nekemu materialnemu stanju: največkrat takšni ali drugačni lastnini npr. delovne sile, sredstev produkcije, položaja, značilnosti. V industrijski družbi so raziskovalci izpostavljali predvsem ekonomsko naravo interesov in njihovo vezavo na ekonomski položaj skupin ali posameznikov, ker so se v mehanični zavesti lahko pripoznavali kot oprijemljiva dejstva.

Ob vsem povedanem se zastavlja vprašanje, kakšna zastavitev koncepta interesa je potrebna za razumevanje političnih procesov.

Če se vprašamo skozi Hegla: kaj je interes čutne zagotovosti, prve stopnje v razvoju zavesti? Da se razvije naprej do absolutnega duha ali da ostane takšna kot je, v sebi zaokrožena in sama sebi vsečna? Lahko od moralne zavesti pričakujemo interes po izskoku iz ujetosti v brezkončnost projecirajoči svet, ki je venomer v nasprotju s tem, kar se empiričnemu posamezniku realno dogaja? In kaj je to realno, ki se temu nesrečniku dogaja? Ni to realno omejeno na naš pogled? Če ni omejeno samo na moj pogled, temveč na večinski, potem je to realno.

Ali obstaja neka realnost, ki ni potrjena v večinskem konsenzu? Takšne realnosti ni, zato je t.i. objektivni interes v resnici samo interes, ki je pripoznan kot interes tako velike večine, da je zaščiten s takšno trdnostjo, da dobi v zavesti status objekta: trdne, otipljive, čutne zadeve, ki ima status mehanskega fakta: če se vanj zaletiš, ti poči lobanja. Subjektivni interes pa je azil, v katerem ugotavljamo posamezniki ali skupine razliko v razmerju do objektivne realnosti oz. do vladajočega političnega konsenza. Obstajajo subjektivni interesi, ki dograjujejo konsenzualno podobo in so zato objektivno podprti tudi institucionalno, obstajajo robni subjektivni interesi, ki lahko premikajo meje konsenza, so pa tudi subjektivni interesi, ki to kar naprej ostajajo, ker nimajo potrebne politične moči, da bi se objektivirali.

Opredeljevanje (nacionalnega) interesa je politična bitka. Definicija ni politično nevtralna. Definicija, ki zmaga, ki se uspe predstaviti kot konsenzualna, ki organizira nacionalni konsenz je edina realna. Ta definicija pa realno živi in se preizkuša v vsakodnevem življenju in vsakodnevni politiki.

Kot temeljno vprašanje se tako izcimi vprašanje postopka za določanje (nacionalnega) interesa. To je predmet, s katerim se ukvarja politični sistem v vseh svojih zakotjih in nišah. Za dvig ravni politične kulture je nujno spoznanje, da so vsi interesi v igri realni, potem pa po procesu selektivnosti zadobijo večjo ali manjšo podporo in se kvalificirajo kot zgolj individualni, začasni, parcialni ali pa nacionalni in celo nadnacionalni-globalni.

Politična realnost je svet interesov, podpornih, nasprotujočih si, mimobežnih itd. in vsa ta interesna struktura tvori nacionalni interes. To ni svet tehnično racionalnih razmejitev (po kriterijih za individualno ravnanje), vednosti ali nevednosti, lepote ali grdote, dobrega in zla, temveč udeležnosti pri temeljnem političnem konsenzu, ki drži državo skupaj in postavlja njeno mesto v svetu. Nacionalni interes je tekmovanje in hkrati sodelovanje za politično moč, ki je potrebna, da se interes sploh oblikuje in zori.

LITERATURA

- Anić, Vladimir in Ivo Goldstein (1999): Rječnik stranih riječi. Novi liber, Zagreb.
- Bajec, Anton et al. (ur.) (1998): Slovar slovenskega knjižnega jezika. SAZU in DZS, Ljubljana.
- Bentley, Arthur (1908/1967): The Process of Government. The John Harvard Library, Cambridge.
- Berger, Suzanne (1981): Organizing Interests in Western Europe. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bibič, Adolf (1981): Interesi in politika. Delavska enotnost, Ljubljana.
- Heilborn, J. (2001): "Interest: History of the Concept." V: Neil J. Smelser: International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Elsevier, Amsterdam, Paris, New York, Shannon, Oxford, Singapore, Tokyo.
- Hidi, S. (2001): "Psychology of Interest." V: Neil J. Smelser: International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Elsevier, Amsterdam, Paris, New York, Shannon, Oxford, Singapore, Tokyo.
- Hirschmann, A. O. (1977): The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph. Princetown University Press, Princeton.
- International Encyclopedia of the Social Sciences. MacMillan and Free Press, 1968.
- Lukšič, Igor (1994): Liberalizem vs. korporativizem. ZPS, Ljubljana.
- Madison, James (1982): "The Federalist No. 10." V: The Federalist Papers by A. Hamilton, J. Madison in J. Jay. Bantam Books, New York, Toronto, London, Sydney, Auckland.
- Massing, Peter (1995): "Interesse." V: D. Nohlen, Lexikon der Politik. Band 1. Politische Theorien. C.H. Beck Verlag, München.
- Nohlen, Dieter (ur.) (1998): Lexikon der Politik. Band 7. Politische Begriffe. Verlag C.H. Beck, München.
- Puhovski, Žarko (1990): Interes. V: I. Prpić, Ž. Puhovski, M. Uzelac: Leksikon temeljnih pojmova politike. Abeceda demokracije. Školska knjiga, Zagreb 1990.
- Schmidt, Manfred G. (1995): Wörterbuch zur Politik. Kröner Verlag, Stuttgart.
- Sills, David L. (ur.) (1968): International Encyclopedia of the Social Sciences. The Macmillan and Free Press.
- Snoj, Marko (1997): Slovenski etimološki slovar. Mladinska knjiga, Ljubljana.
- Wiesthaler, Fran (1999): Latinsko slovenski slovar. Kres, Ljubljana.
- Verbinc, France (1979): Slovar tujk. Cankarjeva založba, Ljubljana.

NACIONALNI INTERES - OVIRA ALI SPODBUDA RAZVOJU

Povzetek. Čeprav ima nacionalni interes domovinsko pravi-
co v politologiji, pa je že njegova opredelitev silno težavna in
izmuzljiva, da je bolje govoriti o nacionalnih interesih. Ti
niso nekaj večjega in so odvisni tudi od velikosti držav.
Razen ob preteči zunanji nevarnosti, je zagotavljanje blagi-
nje socialno tržnega gospodarstva najpomembnejši nacio-
nalni interes, kar najbolje zagotavlja delujoče odprto tržno
gospodarstvo, v katerem si konkurirajo gospodarski subjek-
ti, kar je v javnem interesu vse družbe kot notranja pojavn-
a oblika nacionalnega interesa. Vse, kar k temu prispeva, je v
nacionalnem interesu ne glede na lastnino, ki je manj
pomembna od sposobnosti oblikovanja dodane vrednosti.
Nacionalni interesi so tisti abstraktni skupni imenovalci, ki
daje Pareto optimum in niso povsem benigna kategorija, saj
so se v preteklosti pogosto zlorabljali za najbolj temačne cilje
in jih tudi danes skušajo skupine izrabiti kot krinko za dose-
ganje svojih partikularnih interesov. Razumevanje nacio-
nalnih interesov kot vsega, kar krepi nacionalno gospodar-
stvo in s tem tudi neodvisnost države in blaginjo njenih pre-
bivalcev, lahko pospešuje razvoj, njihovo zlorabljanje za
doseganje posameznih zasebnih interesov pod krinko naci-
onalnih, zagovarjanje netržnih rešitev v gospodarstvu,
vključno z zapiranjem v lastne meje, pa ovira razvoj.

Ključni pojmi: blaginja, varnost, učinkovitost, lastništvo,
internacionalizacija, majhne države, javni interes

Uvod¹

Skupno vsem danes tako popularnim, pogosto populističnim razpravam o
nacionalnih interesih je nekakšno samodejno privzemanje, da ti so, da jih je mogo-
če in treba enostavno opredeliti in zatem le izvajati. Vendar to ni tako. Nekateri, kot
na primer Aron (1975), dvomijo o obstoju nacionalnih interesov. Ali, kot je zapisal

* Dr. Marjan Svetličič, redni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Za koristne napotke in sugestije na prvo verzijo tega članka se zahvaljujem Nevenu Boraku, Jožetu
P. Damijanu, Andreji Jaklič, Rudiju Rizmanu in Janezu Šušteršiču. Jasno je, da so vse preostale pomanj-
kljivosti in vsebina članka izključno moja odgovornost.

Zalaznik, z obstojem nacionalnih interesov je nekako tako kot z obstojem bogov: nihče ga ne zna locirati, nihče ga ne zna natančno opisati, pa vendar je v praksi tako rekoč privzeto, da vsi vemo, kaj je v nacionalnem interesu (2002: 1).

Že sama odločitev za neodvisno socialno tržno gospodarstvo temelječe na zasebni lastnini, za kapitalistično družbenoekonomsko ureditev, pove mnogo o nacionalnih interesih. Ta odločitev namreč opredeljuje splošen vrednostni okvir in merila za presojanje učinkovitosti sistema in prakse njegovega udejanjanja. Opredelitev za tržno gospodarstvo, za zasebno lastnino pomeni prevlado meril učinkovitosti, spremenjenih s prvinami sociale in popravljanja tržnih napak. Pri tem seveda ostane nesporno, da smo se odločili za samostojno državo in s tem tudi za njeno ohranjanje in krepitev (kar v bistvu pomeni dvig blaginje in rast). Takšna določa vrednostni okvir in obenem objektivno merilo presojanja politike in ravnanj, ki bi morala biti skladna s tako splošno opredeljenimi načeli, ki v bistvu tvorijo nacionalni interes. Vsaka resna razprava o nacionalnem interesu mora poskusiti odgovoriti vsaj na ta vprašanja:

- ali obstaja,
- kako ga lahko opredelimo,
- ali je nacionalni interes različen od javnega,
- kakšno, če obstaja, je razmejevanje med individualnim, posamičnim in javnim ali nacionalnim interesom,
- kdo ga opredeljuje,
- ali so nacionalni interesi nekaj večnega ali pa se s časom spreminjajo,
- ali je tuja lastnina grožnja nacionalnim interesom,
- kdo ga (jih) uresničuje in ne nazadnje,
- kdaj se običajno zakuha razprava o nacionalnih interesih.

Zakaj trdim, da je treba odgovoriti na vsa ta vprašanja. Prvič zato, ker je razprava o nacionalnem interesu nujno čustveno obarvana, sledeč črno-belim vzorcem, ni vrednostno nevtralna, še manj pa povsem racionalistična. To ne preseneča, saj v prehodnem obdobju po odhodu iz ene države in vstopanju v skupino držav (Evropsko unijo- EU) in po zapuščanju socializma in razvijanju kapitalizma ni mogoče pričakovati, da se ne bi odpiralo celo brezno nasprotij. Zato je čas, ko nacionalne interese nekaj naplavi v središče družbene pozornosti najmanj primeren za razumsko analizo in presojo, kaj je nacionalni interes. Slovenske razprave vse to zelo nazorno ponazarjajo. Nismo pa pri tem edini. Podobne so izkušnje tudi druge po svetu.

Slovenska razprava je bila sprva povsem čustvena in je označevala kot nepatriotične zastopnike nekaterih bolj liberalnih, strokovno utemeljenih tez brez pravih razlogov, pač s stališča, da niso zavedni Slovenci, ampak hlapci, da imajo preveč liberalen pogled, da prodajajo naše imetje tujcem. Tipično za še ne tako oddaljeno preteklost, ko so nekoga obtoževali s pozicije moči ne pa na podlagi razlogov.

Kaj je/so nacionalni interes(i)?

Morda še najbolj ponazarja vse bogastvo različnosti v dojemanju interesov La Rochefoucauldova misel (Maxims, 1665), ki pravi, "da interesi govorijo vse vrste

jezikov in igrajo vse vrste vlog, celo vlogo nezainteresiranosti". Zato ne preseneča, da je redko katera tema v družboslovju tako zapletena, slabo raziskana, nejasno opredeljena in čustveno nabita, kot je to nacionalni interes. In četudi se je pojem štiri desetletja, potem ko ga je uvedel C. Beard (1934), uvrstil med najpomembnejše in tradicionalne zasnove politološke znanosti, kot so demokracija, svoboda, moč ideologija itd.. Razlogi so preprosti. Prvič same težave pri opredelitvi, kaj to sploh je, in drugič, zapletenost in časovna pogojenost oziroma spremenljivost tematike, če niti ne omenjam mnenj tistih, ki trdijo, da nacionalni interesi sploh ne obstajajo ali pa da so danes zaradi globalizacije bolj zgodovinska redkost.

Že sam pojem interes je sporen in nejasen, saj se uporablja za poimenovanje pravic ali zahtev do nečesa, kot udeležba v nečem, pa kot dobiček, blaginja in korist, če navedemo le nekaj razlag. Aron je zelo kritičen do pojma nacionalnega interesa, posebej v njegovem "realističnem" pojmovanju, meneč, da ga ni mogoče objektivno znanstveno opredeliti, da je nemogoče priti do njegove "racionalne" definicije. To pa zato, ker je sama zasnova interesa nedoločena in dvosmiselna, ker je kolektivni interes še težje opredeliti kot posamični, ker je to težko tudi na gospodarskem področju, na katerem je nemogoče skupni interes izvesti iz zasebnih kolektivnih interesov s pomočjo nekega skupnega imenovalca. Nasprotuje iz notranjih razlogov (neobstoj kolektivnega interesa zaradi njegove pluralnosti in neusklajenosti), mednarodnih (ker mednarodni sistem ni homogen) in tretjič, zaradi zunanjepolitičnih ciljev države (so večvrstni in jih ni moč zreducirati na en sam interes). Zato znanost ne more določiti politikom, kaj je nacionalni interes (Aron, 1975, citirano po Miletić, 1987: 111 in 113).

Glede opredelitve nacionalnih interesov lahko ločimo vsaj štiri skupine avtorjev (Miletić, 1978): tiste, ki menijo, da so nacionalni interesi objektivno pogojeni,² ki obstajajo neodvisno od subjektov, ki lahko to objektivnost le spoznajo (kot Morgenthau, ki meni, da moč opredeljuje nacionalni interes³) in tiste, ki menijo, da jih ni mogoče objektivno opredeliti, ampak le subjektivno. Skupno jim je razumevanje, da so nacionalni interesi različna stanja zavesti, nagonov, občutkov, vrednosti itd. Skratka, da so to, kar vsak subjekt misli, čuti, da so ali pa želi oziroma hoče, da je to njegov interes (Miletić, 1978: 20). Ti tudi menijo, da so nacionalni interesi le vsota interesov posameznikov, ki se spremeni, če se spreminjajo zahteve in želje posameznikov, članov nacije. Nacionalnega interesa, ki je sestavljen iz vrednot, torej tega, kar si ljudje želijo, pa se ne da objektivno izmeriti.⁴ Tretja skupina pa meni, da so subjektivni in objektivni nacionalni interesi dve različni vrsti, medtem ko četrta skupina želi preseči te delitve in vzpostaviti dialektično enotnost subjektivnih in objektivnih pogledov (str. 22).

Najsplošnejšo opredelitev nacionalnih interesov daje slovar svetovne politike (Evans in Newman, 1992: 207), ki pravita, da se nacionalni interes uporablja kot

² Prevladujoča značilnost marksistično naravnanih avtorjev (Miletić, 1978: 21).

³ Nacionalni interes je varovanje svoje fizične, politične in kulturne identitete pred poseganjem drugih držav. Opredeljen je kot moč, ki je glavni kašipot, ki političnemu realizmu pomaga najti pot skozi zapleteno pokrajino mednarodne politike, saj vnaša v politične zadeve racionalni red ter tako omogoča teoretično razumevanje politike (glej Morgenthau, 1995: 76-77).

⁴ Glej Sills, 1968.

sredstvo za identifikacijo ciljev ali namenov zunanje politike in kot vsesplošen koncept političnega diskurza, ki se uporablja posebej za opravičevanje posebnih političnih preferenc. Interna različica nacionalnega interesa je javni interes. Ker pa je težko objektivno opredeliti takšne interese, ker se lahko zelo razlikujejo, so pluralistične skupine osebnih preferenc, ki se stalno spreminjajo kot odgovor na spremembe na domač političen proces ter premike v mednarodnem okolju. Analitično vrednost nacionalnega interesa je nadalje erodiral premik od državo centrizma k bolj soodvisnemu konceptu kompleksne svetovne družbe pa tudi deterioretizacija in radikalne kompresije časa in prostora kot posledice globalizacije. Nacionalne interese je zato sedaj težje kot kdajkoli doslej identificirati-prepoznati (Rizman). Evans tudi trdi, da bo nacionalni interes verjetneje nekaj, kar ustvarjalci politike pravijo, da je v določenem času. Korenine nacionalnega interesa so načelo varnosti in samoohranitve. Obramba domovine in ohranjanje teritorialne integritete je bistvo nacionalnega interesa (glej Evans in Newman, 1998: 345).

Po slovarju mednarodnih odnosov je nacionalni interes temeljni cilj in končna determinanta, ki usmerja določevalce države pri oblikovanju zunanje politike. Nacionalni interes države je tipično zelo splošena zasnova tistih prvin, ki konstituirajo najbolj vitalne državne interese. Ti vključujejo samoohranitev, neodvisnost, teritorialno integriteto, vojaško varnost in ekonomsko blaginjo (podobno tudi Oppenheim, 1998: 56). Ko so interesi držav skladni, delujejo države skladno pri reševanju skupnih problemov; ko pa so v nasprotju, pride do tekmovalnosti, napetosti strahov in končno tudi vojne. Bistveni problem je, kako preoblikovati tako splošno in nedoločno opredeljene interese nacije v konkretne, natančne cilje in sredstva (Plano in Olton, 1988: 10, 11).

Ker noben posamezen interes ne prevladuje, je bolje govoriti v množini, o nacionalnih interesih, čeprav se v vseh pregledanih enciklopedijah pojem pojavlja v ednini. Tudi zato, ker je, kot pravi Oppenheim, treba ločiti nacionalni interes države in naroda (1998: 56). Navaja dva razloga. Prvič so države, ki imajo več narodov, torej se njihovi nacionalni interesi lahko razlikujejo, ter drugič, ker se nacionalni interes najpogosteje uporablja v sklopu zunanje politične analize in se zato nanaša na državo.

Podobnega mnenja je tudi McLean, ki trdi, da nacionalni interes države običajno opredeli vlada. Tudi on meni, da se najpogosteje uporablja na dva načina:

a) kot sredstvo politikov pri iskanju podpore za neko akcijo v zunanji politiki, pa tudi pri doseganju notranjepolitičnih ciljev;

b) drugi vidik pa se nanaša na uporabo nacionalnega interesa kot sredstva analize zunanje politike, posebno s strani realistov.⁵ V tem primeru se nacionalni interes uporablja kot neka različica javnega interesa, ki opredeljuje, kaj je najboljša za nacijo. Težava v tej analitični uporabi nacionalnega interesa je v tem, da ne obstaja noben sporazum o metodologiji, s pomočjo katere bi testirali najboljše interese nacije. Nekateri menijo, da jih je mogoče objektivno opredeliti, drugi pa, da so subjektivna razlaga vsakokratne vlade; "nacionalni interes je samo to, kar politiki pravijo, da je" (glej McLean, 1998: 333).

⁵ To je v bistvu mnenje J. Rosenauja (1971).

Vse te opredelitve so se precej napajale pri Beardu (1934), ki trdi, da so nacionalni interesi le prepričljiva formula, ki jo politiki in zasebni interesi uporabljajo vsakokrat, ko želijo ustvariti kakšne posebne cilje na področju mednarodnih odnosov. S svojimi empiričnimi raziskavami na primeru ZDA je pokazal, da je konkretna vsebina nacionalnega interesa spremenljiva odvisno od razmer in časa, da v okviru ene nacije na obstaja enotno razumevanje nacionalnega interesa, ampak različna celo nasprotujoča, in da je on zato bolj projekcija potreb in interesov posebnih, praviloma najmočnejših skupin in razredov, ki te svoje interese vzdigujejo na raven splošnih, nacionalnih in, če so na oblasti, jih pretvarjajo v zunanjo politiko (1934: V-VI, glej Miletič, 1978: 263).

Konstruktivisti kot Jutta Weldes (1999) menijo, da je nacionalni interes socialni konstrukt, ki ga oblikujejo državni uradniki z razlago mednarodnega sistema in položaja njihove države v tem sistemu.

Čeprav realisti menijo, da so nacionalni interesi objektivno pogojeni, pa niso neodvisni od vrednot. Nasprotno, lahko trdimo, da temeljijo na nekem soglasju vrednot, s pomočjo katerih ustvarjalci nacionalnih interesov presoja objektivne okoliščine in politiko uveljavljanja nacionalnih interesov nasploh. "Različne družbe pripisujejo različne prioritete različnim vrednotam (Strange, 1995: 13): eni dajejo prednost varnosti (realisti), drugi blaginji (tržni liberalci), tretji pa pravičnosti (idealisti-socialisti). Vsaka skupina pa bo poglobitvi vrednoti dala v različnih okoliščinah različno prednost uresničevanja, ne bo pa odstopila od temeljne usmeritve.

Opredelevanje nacionalnih interesov je torej strokovno in politično silno zapletena zadeva. Politično zato, ker se pogosto zlorablja kot opravičevanje posameznih interesov, strokovno pa zaradi nedoločljivosti in spremenljivosti tega, kar bi lahko bili nacionalni interesi.

Lahko sklenemo, da je nacionalni interes bolj normativna kategorija vsaj v tistem delu, ko se nanaša na ocenjevanje dejanj zunanje politike oziroma subjektov, od katerih se pričakuje uresničevanje nacionalnih interesov in da je bolje uporabljati množino, saj gre praviloma za različne nabore sestavin nečesa, kar pač vsak pojmuje ali opredeljuje pod nacionalnim interesom.

Ali so nacionalni interesi nekaj stalnega

Odgovor na to vprašanje še zdaleč ni enostaven. Nacionalni interesi se namreč lahko nanašajo na sedanost, preteklost in prihodnost. Če se vse tri razsežnosti ujemajo, potem bi lahko govorili o stalnosti ne pa spremenljivosti nacionalnih interesov. Že same opredelitve nacionalnih interesov kažejo, da ti niso nekaj stalnega (glej Beard, 1934; Evans, 1992; Miletič, 1978; McLean, 1998). Slovenski avtorji niso povsem enotni o tem. Medtem ko Benko pravi, "če nacionalni interes definiram kot nekaj objektivnega splošno veljavnega, potem nacionalni interes ni nekaj dokončnega, nima enkrat za vselej danega pomena" (glej Benko, 1997: 65). Na drugi strani pa Petrič pravi, da je "nacionalni interes zvezda vodnica zunanje politike majh-

ne države" oziroma "skozi več generacij doživeto trajno spoznanje nekega naroda o lastnem položaju in interesih v svetu" (Petrič, 1996: 885).

Empirija vsekakor daje bolj prav tistim, ki menijo, da so nacionalni interesi spremenljivi. Ohranjanje ozemeljske celovitosti Jugoslavije prav gotovo ni moglo biti nekaj, kar bi lahko poimenovali stalen slovenski nacionalni interes, prav nasprotno. Drugače pa je bilo takrat, ko je nastala Jugoslavija.

Tudi empirična analiza pri poskusih ekonomskega opredeljevanja nacionalnih interesov hitro razkrije, da ni nič dokončnega. Viri ekonomske moči, viri konkurenčnosti se hitro spreminjajo in s tem tudi nacionalni interes. Če to ni tako, potem togo statično opredeljeni nacionalni interes postane anahronizem, bolj nekaj, za kar se ne bi smeli zavzemati, ker lahko celo povzroča nacionalno škodo ali je ovira na poti uveljavljanja resničnih nacionalnih interesov. Kaj bi bilo na primer, če bi se danes v strategiji razvoja opirali na pospeševanje razvoja jeklarstva ali pa dali poudarek premogu kot energetskemu viru ali pa se usmerjali na razvoj delovno intenzivnih panog. Vse to je bilo nekoč, v času industrijske revolucije, vir napredka narodov, danes pa bi taka usmeritev pomenila kopanje groba nacionalni ekonomiji. Medtem ko so nekdaj nacionalni interesi izražali nekaj, kar so države imele, s čimer so razpolagale, so danes vse bolj to, kar lahko ustvarijo, torej bolj potencial ustvarjanju vrednosti kot pa vrednost sama. Vse zaradi hitro se spreminjajočih razmer in virov ustvarjanja znanja. Pomembnejša postaja ne sama posest nad viri v starem smislu (surovine, cenena delovna sila...), ampak sposobnost ustvarjanja in oplajanja znanja. To ima seveda zelo globoke posledice za relativni pomen lastnine nad proizvodnimi dejavniki in možnost izkoriščanja ustvarjalnih zmožnosti ustvarjanja nove vrednosti. Še tako trenutno vredna stvar, ki ji jutri že praviloma pade cena pod vplivi silovitih tehnoloških sprememb in pritisku konkurentov (globalizacija), postane hitro kup ničvrednega železja, če je ne spremlja sposobnost oplajanja te statične lastnine. Nacionalni interesi so torej spremenljiva kategorija, katere vsebina se tudi spreminja.

Nacionalni - javni interes

Normativno bi lahko rekli, da je nacionalni interes skupno dobro družbe (glej Clinton, 1986: 497). To pa je sestavni del javne ekonomike. Običajno se uporablja javni interes v zvezi z notranjimi zadevami, "nacionalni interes" pa je omejen na cilje in vrste politike na mednarodni ravni" (Rosenau, 1968: 35), se nanaša na njegovo zunanjo manifestacijo, na uresničevanje javnega interesa v odnosu do drugih držav, do sveta. Zato trditev, da izvajanje neke določene zunanje politike v nacionalnem interesu neke države pomeni, da je za njeno vladno racionalno, da ravna tako zaradi skupnih ciljev. Pri tem avtor poudarja, da "izvajanje takšne zunanje politike je v nacionalnem interesu ne pove ničesar o tem, ali vlada dejansko uresničuje nacionalni interes (Oppenheim, 1998: 57).

Javna ekonomika se v bistvu nanaša na to, kaj mora storiti vlada. Javne dobrine so tiste, ki so vsem na razpolago na določenem področju (na primer v nacionalnem gospodarstvu, pa tudi ožje, kadar gre za regionalne javne dobrine) in kate-

rega koriščenje drugim ni mogoče preprečiti in so "nerivalske", torej uporaba enega ne zmanjša uporabne vrednosti take dobrine drugemu (glej Rutherford, 1995: 375). Nanašajo se na tisto, kar je v skupnem interesu, kar ugaja več osebam in ne le eni. Je pa silovito težko razlikovati med zasebnimi in javnimi dobrinami. Čista javna dobrina je na primer nacionalna obramba ali pa javna razsvetljava ali pa zdravstvena zaščita. Cesta pa je to lahko, dokler je prometa na njej malo; ko pa se poveča, jo zasebniki lahko plačujejo (Eatwell et al., 1998: 1061). Zasebnik lahko ustvarja javno dobrino le, dokler lahko druge neustvarjalce izključi iz njihove uporabe oziroma če jim lahko tako uporabo zaračuna. Javne dobrine se ne bodo proizvajale, če tega ni mogoče storiti ali če so stroški zaračunavanja javnega dobra, ki ga proizvaja zasebnik previsoki. V takih primerih ne bo ustvarjal take javne dobrine. Javna dobrina se proizvaja le do točke, do katere so njeni koristniki pripravljeni plačati stroške proizvodnje mejne enote take dobrine (Dupuit-ov pogoj; Eatwell et al., 1998: 1050).

Razumevanje javne dobrine je bistveno, če povlečemo vzporednico z nacionalnimi interesi ter predpostavljamo, naj posameznik izvaja nacionalne interese. Zasebnik ne bo proizvajal nekaj, kar naj bi bilo v nacionalnem interesu ali ga uresničeval, če ne bo od tega imel korist, torej če ga ne bo mogel zaračunavati tistim, ki k njegovemu ustvarjanju niso prispevali ali če bodo stroški tega zaračunavanja previsoki ali če drugim ne more preprečiti uporabe. Javna ekonomika torej uči, da nacionalnih interesov zasebnik ne bo uresničeval, če za to ne bo tako ali drugače poplačan. Ker pa gre večinoma pri nacionalnih interesih za stvari, ki jih zasebnik ne more zaračunati drugim, bo možnost, da bi bili zainteresirani za njihovo uresničevanje, v ekonomskem smislu precej omejena. Sklep: nacionalni interes lahko lažje uresničuje država oziroma njeni predstavniki, zasebnik (podjetje, posameznik...) pa le, če je to v njegovem ekonomskem interesu.

Konkretno: slovensko lastništvo banke je po analogiji z javno dobrino v nacionalnem interesu, če tak nacionalni interes lahko vsi enako koristijo, če imajo do te dobrine vsi dostop, če uporabnikom ni mogoče preprečiti dostopa do te dobrine in če njena uporaba ne zmanjša njene potrošnje z drugimi uporabniki. Očitno bi imeli s temi merili kar precej težav. Banke gotovo opravljajo javno funkcijo, saj opravljajo plačilni promet, katerega učinkovito izvajanje je v splošnem interesu, krepí konkurenčnost narodnega gospodarstva kot celote. Vprašanje pa je, ali je to javna dobrina, saj ni brezplačna. V tem primeru se namreč javni interes preoblikuje v zasebni tistih, ki prejemajo denar za svojo storitev in tistih, ki so te storitve pripravljeni plačati, kajti to pomeni, da imajo od tega zasebne, individualne koristi. Slovensko lastništvo bi bilo namreč v korist lastnikom, ne pa ostalim državljanom Slovenije. Dostop do tega ni brezplačen, saj moraš za storitve plačevati in njihova uporaba pomeni manj porabe drugih (na primer posojil).

Podobno je, če razmišljamo drugače; kaj bi bila posledica slovenskega lastništva bank?⁶ Razlogi so, da bo to ugodneje spodbujalo razvoj slovenskega gospodarstva, da bo le to manj ranljivo, ker tujci ne bodo dobili vseh informacij o naših pod-

⁶ Ne gre pozabiti, da smo imeli banke v svoji lasti ves čas prehoda in seveda tudi pred tem.

jetjih,⁷ da bodo domačini več vlagali doma, da bodo slovenske banke bolj "ubogale" politiko Banke Slovenije. Vzemimo, da je prvi razlog točen. To bi pomenilo, da bi morale biti slovenske banke učinkovitejše od tujih, ker le tako lahko krepijo blaginjo. Štiblar (2002) je na makroravni pokazal, da so, M. Kranjec (2002: 23) pa s primerjavo stroškov, da niso. Rezultat dosedanje, prej sicer družbene lastnine bank je, da smo davkoplačevalci v sanacijo bank vložili z izdajo obveznic 1,9 milijarde DEM, kar je bilo leta 1999 okoli 10 odstotkov BDP Slovenije oziroma z obrestmi, vsak državljan Slovenije, več kot 1.000 DEM. Seveda bi se vsak davkoplačevalec moral vprašati, ali je bilo pridelovanje take izgube⁸ v nacionalnem interesu, ali se lahko ta vsota v relativno kratkem času vrne z učinkovitejšim poslovanjem banke. Tekoče tudi do 3-krat dražje storitve (glej Kranjec, 2002: 23) kažejo, da banke še niso mednarodno konkurenčne. V veliki meri je to posledica dejstva, da se je bančni trg sprostil šele v tem letu.

Problem z lastništvom nastopi takoj, ko se vprašamo, kdo ima od njega koristi. Če bi bilo slovensko lastništvo javna dobrina, naj bi od tega imeli vsi enake koristi in ne eni bolj kot drugi. Hitro pa se pokaže, da bi imeli od tega koristi lastniki (v obliki dividend), nelastniki pa ne, razen v obliki izvajanja plačilnega prometa in da bi s posojili in drugimi bančnimi storitvami od tega imeli koristi uporabniki, podjetja in posamezniki, ne pa vsi državljani Slovenije. Slovensko lastništvo je v javnem interesu le toliko, kolikor imamo od tega vsi neto koristi oziroma če "banke učinkovito servisirajo potrebe domačega gospodarstva in prebivalstva" (Damijan in Jazbec, 2002: 2). Pa tudi, če bi domače lastništvo proizvajalo učinke na drugem gospodarstvu, ki se ne bi kazali v bančnih kazalcih uspešnosti, ampak bi predstavljali zunanje ekonomije. To bi bila nekaka bančna različica industrijske ali strateške trgovinske politike, ker v majhnem gospodarstvu banke v veliki meri morajo poslovati mednarodno. Poznano pa je, da ta predpostavlja merljivost takih posrednih koristi, težavno prepoznavo dejavnosti, ki zaslužijo tako podporo in višine podpore, da bi še spodbujala učinkovito poslovanje. Ker je to silno težko, strateška trgovinska politika nima preveč pristašev. Če pa je to zasebni interes, toda smo pripravljeni za njegovo uresničevanje plačevati (Dupuit pogoj), pa seveda lahko postane javna dobrina. Drugače povedano bi to pomenilo, da bi naj bilo v nacionalnem interesu, da bi zasebniki plačevali razliko med tržno učinkovitostjo banke in realizirano predpostavljeno nižjo učinkovitostjo banke v slovenski lasti, z argumentacijo, da je to v nacionalnem interesu. Obstajajo resni dvomi, da bi bili davkoplačevalci to pripravljeni storiti tako kot "nekateri največji zagovorniki nacionalnega interesa" ne kupujejo dražjih čevljev pri Peku ali oblek pri Muri, ampak kupujejo cenejše v Italiji (glej Veselinovič, 2002: 1). To bi morali plačati tisti, ki bi od tega imeli koristi, torej bančne stranke. Podjetja, ki bi pričakovala od take nacionalne

⁷ Ta razlog je na dokaj trhljih nogah, saj naše gospodarstvo okoli 40 % posojil najema pri tujih bankah, ki jim morajo v ta namen razkrivati bistvene kazalce svojega poslovanja. Poleg tega pomeni prenos plačilnega prometa na banke tudi vpogled banke v poslovanje vsake svoje stranke tako in tako. Podjetja, ki se (prostovoljno) odločijo za banke v tuji lasti, torej prostovoljno razkrivajo tudi take podatke.

⁸ Jasno je, da ni bila samo posledica odločitev banke kot take, ampak v veliki meri tudi sistemsko pogojena. Ostaja pa dejstvo, da je davkoplačevalce veliko stala.

banke boljša posojila, bi skratka to morala plačati.⁹ Če bi bila slovenska banka enako učinkovita seveda to sploh ne bi bil problem.

Vprašanje torej je, ali so državljani Slovenije pripravljeni plačevati za očitno bolj zasebni interes bank v domači lasti. To bi bilo mogoče, če bi državljani/podjetja nekaj od tega imeli. Če bi pričakovali dobiček iz poslovanja, bi se seveda "drenjali" za nakup delnic bank in problem bi bil vsaj začasno rešen. Zakaj začasno? Zato ker "bodo potem ti isti z veseljem po višji ceni prodali "svoj nacionalni interes" prvemu tujcu z dobro (beri višjo) ponudbo, bodo s tem dejanjem branili nacionalni interes, ko bodo zelo obogateli (Veselinovič, 2002: 2). Problem je seveda tudi omejenost kapitala v Sloveniji sedaj in nasploh v majhnem gospodarstvu. Problem nastopi, če se ne pričakuje tak donos, kot bi ga dalo alternativno vlaganje kapitala, to pa je, ko se pričakuje manjša donosnost banke v slovenski lasti ali celo njena izguba. V tem primeru posamezniki ne bi vlagali v tako banko, če bi s takimi vlaganji pridobili cenejše storitve, ki bi jim v razumnem roku povrnila tak vložek. Če to ni tako, kar je pokazal M. Kranjec (2002: 23), potem to ni v javnem interesu in dolgoročno ni pričakovati, da bi državljani bili pripravljeni plačevati za uresničevanje takega zasebnega interesa, ker ne bo v njihovem interesu, torej ne bo postal javen. Nižje cene storitev pa bi povzročile v tržnem gospodarstvu izpad dohodka ali končno zgubo, ki bi jo moral nekdo pokriti. Če bi bila to država, bi bilo končno zopet iz davkoplačevalskega denarja in bi jih bilo treba vprašati, ali so pripravljeni plačati za slovensko lastništvo bank določena sredstva. Po analogiji ankete med poslanci (glej kasneje) ni pričakovati kakšnega drugačnega odgovora, kot so ga dali oni; skratka, nimamo denarja.

Če bi bile storitve bank v slovenski lasti dražje, bi to obenem pomenilo slabitev konkurenčnosti gospodarstva, ki bi take storitve plačeval ali pa bi podjetja posojila najemala pri cenejših bankah. Dosedanja praksa potrjuje, da so slovenska podjetja že doslej okoli 40% posojil najemala pri tujih bankah. Čim večje bi bile razlike, tem manj bi imele domače banke strank in tem večje težave bi imele. Če pa bi podjetja kljub dražjim storitvam vseeno odločala za domače banke, bi pa prišla v težave in s tem celo nacionalno gospodarstvo. Domače lastništvo bank je, kot kaže, v nacionalnem interesu le, če so banke enako učinkovite kot vse druge banke na odprtem trgu ali pa če ponujajo posebne storitve, ki jih druge banke ne in za katere je nekdo pripravljen plačati višjo ceno. Zdi pa se, da je to možno le, če bi taka banka bila državna, da bi torej država v javnem interesu pokrivala tako maržo nižje učinkovitosti, ker bi to bilo makro družbeno koristno, ker bi domače banke preferenčno dajale posojila domačim podjetjem, ker bi dobiček ostajal domnevno doma¹⁰ itd.

⁹ Upravičena je namreč domneva, da so tuje banke bolj konzervativne in manj "radodarno" dajejo posojila kot domače. To je lahko posledica večje opreznosti ali pa (začetnega) nepoznavanja strank.

¹⁰ To ni povsem realna predpostavka, ker bi tudi domači lastniki vlagali tja, kjer bi se njihov dobiček najbolje oploдил. Če bi bilo to v Sloveniji, v Sloveniji sicer pa tudi na tujem. Praksa že precej potrjuje realnost te domneve, saj mnoge finančne hiše precej vlagajo zunaj Slovenije.

Individualni - skupni - nacionalni interesi

Kaj so pravzaprav osnovne dileme? Prvič, ali so posamezni interesi enaki nacionalnim. Drugič, ali posameznik, uresničujoč svoje interese uresničuje tudi nacionalne. Tretjič, ali naj za nacionalne interese skrbi država, posameznik pa za svoje in četrto, pod kakšnimi pogoji bo posameznik uresničeval nacionalne interese, če ti niso enaki njegovim zasebnim.

Interes je nekaj, kar daje korist oziroma je vrednota. Ko govorimo o individualnem interesu se torej to nanaša na posameznika, ko govorimo o nacionalnem pa dobesedno na narod, najobičajneje pa se izenačuje z interesi držav kot pglavitnimi subjekti mednarodnih odnosov.

Ključno vprašanje seveda je, ali so nacionalni interesi vsota posameznih oziroma posameznikovih ali se medsebojno razlikujejo ali pa prekrivajo. Adam Smith je poznan po svojem prepričanju, da ljudje mislijo predvsem na svoje interese, vendar ko jih uveljavljajo samodejno in nezavedno, vodeni z nevidno roko, uresničujejo tudi družbene, splošne interese. Posledično meni, da se država ne sme mešati v procese uresničevanja takih zasebnih interesov (*laissez faire, laissez passer*). Nasproti temu pa je stališče, da je interes države primaren, najvišji interes in da so interesi posameznikov in skupin nepomembni in zvedeni le na vlogo sredstva za uresničevanje državnih interesov (Miletič, 1978: 26). Nacionalni interes v Durkheimovem smislu ni vsota posameznih interesov, ampak nekaj več, je kot on trdi za družbo, nekaj *sui generis*, stvar, ki je večja in se ne more reducirati na njihove sestavne dele (Eatwell, 1998: 946).

Rosenau meni, da bi samo kadar pride do prekrivanja med družbo, ki jo predstavlja država, in narodom, tak interes lahko imenovali nacionalni interes (Miletič, 1987: 39) ali v njegovi notranji razsežnosti javni interes. Meja, ki omejuje individualne interese, je tista točka, do katere lahko uresničuješ svoje interese tako, da z njihovim uresničevanjem ne škodiš interesom drugih. Po analogiji z ekonomijo bi lahko rekli, da je to Pareto optimum¹¹ ali da so skupni interesi uresničujejo v igri pozitivne in ne ničelne vsote. Skladno s teorijo iger bi torej nacionalni interesi bili tisti, ki vsem igralcem (državljanom države, ki naj jih predstavljajo) zagotavljajo pozitivno vsoto pri uresničevanju svojih posameznih interesov. Drugi pa ne enačijo javnega in nacionalnega interesa in oba uvrščajo nad posebne posamezne interese razumevajoč jih kot skupne interese vseh članov družbe (Miletič, 1978: 274).

Razmerje med posamičnimi in splošnimi interesi ni abstraktno teoretično vprašanje, ampak povsem praktično, vsakodnevno vprašanje, ki izziva mnoge dileme in vprašanja. Pogosto posamezniki menijo, da bo vsak zase zasledoval svoj posamični interes, dolžnost države pa je skrbeti za nacionalne interese. Ali pa je ta dvojnost res možna in uresničljiva? Jasnega odgovora ni, težko pa je verjeti, da bi se nacionalni interesi lahko v tržnem gospodarstvu uresničevali tako, da bi posamezniki prodajali najboljšemu ponudniku ne glede na poreklo, torej tudi tujcem, medtem ko bi v isti sapi zahtevali od države, podjetij ali pa drugih posameznikov, da tega v nacionalnem interesu ne počnejo. Vsaka podobnost z navihano anketo

¹¹ *Taka razporeditev virov, pri kateri nihče ne pridobiva na račun drugega, da bi se tako maksimirala blaginja skupnosti.*

časnika Finance med poslanci je zgolj slučajna. Ti namreč niso bili niti malo navdušeni nad tem, da bi v nacionalnem interesu kupovali delnice Uniona (podrobneje kasneje), medtem ko v isti sapi mnogi med njimi silovito to zahtevajo od drugih. Ob tem se lahko spomnimo pogleda Oskarja Wilda na sebičnost, ki je po njem ne živeti po svojih željah, ampak zahtevati od drugih, da živijo tako, kot si nekdo želeli (1891).

Iluzija in nerealno je pričakovanje, da v kapitalizmu lastnik ne bo prodajal najboljšemu ponudniku in da kupec ne bo skušal kupiti najceneje. Tudi to je mogoče, vendar od neracionalnih ali slabo informiranih subjektov. Pri tem seveda upoštevamo tudi dejstvo "omejene racionalnosti", ki ne pomeni, da potrošniki praviloma odločajo neracionalno. Pomeni bolj, da nimajo popolnih informacij, kar seveda vpliva na njihove odločitve. Skratka, če so individualni interesi v nasprotju z nacionalnimi, ni za pričakovati, da bo posameznik uresničeval nacionalne na škodo svojih individualnih. To je nerealno in lahko vodi samo v razočaranja oziroma neuresničevanje zastavljenih ciljev, ki počivajo na nerealnih pričakovanjih. Sistem pa prav gotovo ne sme računati na izjemno, temveč na prevladujoče obnašanje.

Posameznika, pravi Hegel, ne vodi neki vzvišeni splošni interes, niti altruizem, temveč goli egoizem, ki je vir in smoter posameznikovih energij. Zato ne preseneča, da so "sebični interesi dovolj močni, da izkrivljajo oblikovanje nacionalnega interesa v svojo korist na škodo preostalega dela skupnosti, kar pa se ne dogaja stalno, ker tej težnji nasproti stojijo druge protitežnje (Frankel, 1970, navedeno po Miličeviću, 1978: 224).

Le ko se interesi posameznika in javni interesi ujamejo, bi lahko govorili o nacionalnih interesih in naloga politike je, da uresničuje tiste, ki niso sporni, za katere vlada soglasje,¹² oziroma ki dajejo neto koristi za družbo kot celoto, ne pa le enim. Če bi držalo slednje, potem to ne bi bili nacionalni, ampak posamezni interesi tistih, ki jim taka politika koristi. In če je tako, potem morajo tako politiko plačati in je ne zaračunavati drugim, ki od nje nimajo koristi ali vsaj ne enakih koristi.

Nacionalne interese naj bi uresničevala abstraktna skupnost, ko pa gre za "moje" interese, pa se v kapitalističnem sistemu ravnajo po zasebnem, torej interesu dobička. Skupnost uresničuje skupne interese s pomočjo davkov, ki jih posamezniki plačujemo, dokler je uresničevanje teh skupnih interesov učinkovitejše od le teh s strani posameznika. Posameznik se bo torej dolgoročno upiral plačevati davke nad točko, ko bo spoznal, da država, ki uresničuje te skupne interese, ne deluje skladno z njegovimi interesi. Velik prepad med posameznikovimi in skupnimi interesi je torej na zelo dolgi rok nevzdržen. Praktična ponazoritev te dileme je anketa Financ, ki je povprašala polovico od 57 podpisnikov Kanglerjeve pobude za ustanovitev holdinga v slovenski industriji pijač, ali so za ohranitev Uniona v domači lasti pripravljeni kupiti tudi kako njegovo delnico. Nihče od 28 vprašanih ne bi kupil delnic Uniona in ga tako pomagal ubraniti pred tujim prevzemom. Nekateri celo zagotavljajo, da bi za narodov blagor storili tudi to - a kaj, ko imajo premalo denarja (Ručna, 2002: 83). Romantično domačijska razlaga nacionalnih

¹² P. Sicherl celo meni, da je nacionalni interes Slovenije vzpostavljanje dejanskega konsenza o razvoju in se pri tem opira na Nicholasa in Cogana, ki trdita, da gre uspešnost Irške pripisati ne dodatnim sredstvom EU, ampak doseženemu družbenemu konsenzusu (Sicherl, 2002: 2).

interesov je očitno torej bolj na jeziku kot pa je realno podprta ali bi se lahko dejansko udeležala v praksi.

Ali je pomembnejša varnost ali blaginja

Če se torej nacionalni interesi spreminjajo v času in prostoru, se takoj vsili vprašanje, kakšni so ti danes. Kakšna je relativna teža njihovih poglavitnih sestavin oziroma kakšen je odnos med ekonomskimi in političnimi razsežnostmi nacionalnih interesov.

Miletič navaja, da so skoraj vsi avtorji enotni v tem, da vsi nacionalni interesi niso enakega pomena, ampak da jih je mogoče hierarhizirati posebej glede na omejena sredstva, s katerimi razpolagajo države za njihovo zaščito oziroma uresničevanje. Nacionalne interese delimo na najpomembnejše, dolgoročne, kratkoročne in srednjeročne, po obsegu pa na časovno trajanje, zemljepisno razprostranje ter vsebino (1978: 132-157). Bistvo politike je izbirati med različnimi nacionalnimi interesi.

Ohranitev komaj zagotovljene suverenosti oziroma državnosti je gotovo eden med prednostnimi nacionalnimi interesi. Kot majhna država to lahko bolje uresničujemo kolektivno, s pomočjo zaveznikov, torej je to operacionalizirani, izvedeni nacionalni interes. Državljeni Slovenije pa so zainteresirani za vse to le, če jim ta država lahko zagotovi blaginjo, boljši življenjski standard. Zato lahko izboljšanje blaginje gotovo postavimo kar ob bok uresničevanju varnostnih interesov in upoštevaje relativno majhno ogroženost, času primerno, celo višje.

S parafraziranjem poznane reka W. Brandta, ki pravi, da "mir ni vse, vendar je vse nič brez miru", v "blaginja ni vse, vendar je vse nič brez blaginje", želim pokazati, da je blaginja zelo pomembna sestavina nacionalnih interesov. Še več, brez blaginje postajajo drugi nacionalni interesi manj pomembni, saj je blaginja predpostavka obstoja posameznika, njegove družine in končno družbe. Poglavitni interes državljanov je torej visoka blaginja, ki se lahko dosega le z učinkovitim gospodarstvom. Do tega pa se lahko pride s pospeševanjem, ne pa zapiranjem, pred konkurenco. Sklep: uspešno tržno gospodarstvo in konkurenca sta torej poglavitni ekonomski nacionalni interes, ker pospešujeta blaginjo.

Država ne more postaviti "topov pred maslo", če ljudje ne bi imeli za kruh. V takem primeru seveda ne bi bili pripravljeni streljati s temi topovi, ker se nimajo za kaj boriti, če zelo zaostriamo to dilemo. Konkretneje, kaj pomeni Severnim Korejcem neodvisnost, če jim država ne daje blaginje, srečnega življenja saj na račun varnosti žrtvuje blaginjo. Podobnih zgodb je bilo v preteklosti še več. Kot majhna država bolje in hitreje zagotovimo blaginjo z vključitvijo v Evropsko unijo (EU), ki tako postane operativna vsebina uresničevanja blaginje kot nacionalnega interesa.

Kot Brandt tudi S. Strange trdi, da je varnost "najbolj temeljna človeška potreba. Če vas nekdo ubije, v trenutku nimate nobenih novih potreb več. Ljudem v nevarnosti postane osnovna skrb preživetje. Ostale vrednote (svoboda, pravičnost, bogastvo) postanejo nepomembne" (Strange, 1995: 48). Toda varnost ni le politič-

na ali še manj vojaška kategorija, ampak vse bolj tudi ekonomska. Danes varnost za posameznika pomeni zaposlitev, zatem varnost pred napadi kriminalcev, pa varnost svojega premoženja, torej zaščita lastninskih pravic itd. Če te osnovne ekonomske varnosti ni, potem ni mogoče uresničevati niti svoboščin posameznika, kajti "ekonomska svoboda" je po Hayeku pogoj vsake druge svobode. Z njo pa razume tudi ekonomsko varnost kot nepogrešljiv pogoj vsake svobode. Če posameznik nima dovolj sredstev za preživetje, mu tudi politična svoboda ne pomaga preveč (glej Hayek, 1991).

Ali je vprašanje kaj je važnejše, blaginja ali varnost sploh pravo. Povedano kaže, da ne, ker ne gre za ali-ali, ampak ponderiranje enega in drugega odvisno od okoliščin. Relativna teža enega in drugega je različna glede na različen položaj posamezne države. V miru, neogrožanju države je prav gotovo, da bi prebivalci bolj poudarjali blaginjo kot varnost. Kadar okoli vas poka, pa bi varnost pridobila pomen. "Čim večja bo pretnja varnosti, višja bo cena, ki jo bomo pripravljene plačati" (Strange, 1995: 34). Skratka dilema ni tako izmišljena zaradi že prej ugotovljene spremenljivosti in pogojenosti nacionalnih interesov od okoliščin države in vsakega posameznika. Nekdo, ki nima denarja, da bi prehranil svoje otroke, prav gotovo ne bo mislil preveč na globokoumno opredeljene nacionalne interese, vrednote in podobno, ampak bo skušal ohraniti svojo družino kot glavni osebni interes. Pripravljenost žrtvovati načela skupnih/nacionalnih interesov se zdi, raste vzporedno s slabšanjem blaginje pod ravniyo obstoja.

Nacionalni interesi majhnih držav

Logično vprašanje je, ali so nacionalni interesi majhnih držav razlikujejo od tistih velikih držav. V temelju bi bilo silno težko trditi, da se nacionalni interesi držav razlikujejo samo zaradi njihove velikosti. Nekatere sestavine tega, kar se prevladujoče opredeljuje kot nacionalne interese, so neodvisne od velikosti države, druge, kot na primer moč, pa ne. Ta je seveda pogojena z velikostjo, položajem in danes vse bolj s sposobnostjo ustvarjanja vrednosti. Tudi relativna teža posameznih sestavin in njihova vsebina pa sta odvisni od velikosti držav. Varnost oziroma njeno doseganje je popolnoma različno, kadar gre za majhne oziroma za velike države.

Nacionalni interesi majhnih držav so bolj omejeni, saj so omejeni viri teh držav (velikost populacije, ozemlja, vojaške in ekonomske moči)¹³. Majhne države zato iščejo krepitev svojega varnostnega položaja v zavezništvih z velikimi državami in z miroljubno politiko ter dobrimi sosedskimi odnosi, medtem ko so velike države ustvarjalec svoje varnosti in varnosti širših območij in na svetu sploh Nacionalni interesi velikih držav so zato stalnejši, bolj samostojno in širše določeni. Načini in sredstva uresničevanja nacionalnih interesov so torej različna, kadar gre za majhne kot v primeru velikih držav.

¹³ Moore na primer govori o tem, "da dejstvo, da so majne države odvisne od gospodarsko in politično od velikih in močnih, pomeni, da odločilni vzroki njihove politike ležijo zunaj njihovih meja" (1966, str. Xiii).

Ni tudi težko ugotoviti, da je relativna teža varnosti v primerjavi z blaginjo v majhnih državah drugačna. Milanovič je na vzorcu 165 držav za leti 1993-94 ugotovil, da velike države dajejo prednost višji ravni suverenosti in da majhne države blaginji pripisujejo veliko večjo težo. Pri slednjih je namreč večje bogastvo po prebivalcu močno povezano z sprejemanjem obvezujočih mednarodnih sporazumov (kar ponazarja delitev pristojnosti z drugimi državami oz. mednarodnimi organizacijami, op. SM). Podobno, čeprav le v določenih razmerah (ob danem domačem trgu in dani obdarjenosti s proizvodnimi dejavniki) je ugotovil nekaj podpore tudi tezi, da bodo bolj demokratične države izbirale manj suverenosti. Odkril je tudi zelo močno podporo tezi, da so demokracije bolj verjetne kandidatke za vključevanje v konglomerate (oz. integracije op. SM) /Milanovič, 2001: 56-57).

Take ugotovitve niso presenetljive, saj je tudi Alesina (2000) ugotovil, da imajo majhne države več koristi od odprtosti, do mednarodne ekonomije kot velike države in da je odprtost pozitivno korelirana z rastjo, negativno z velikostjo države. Skratka, za majhne države je koristno, če so odprte, če se povezujejo z drugimi državami in so demokratične. Večjo relativno težo pripisujejo blaginji in manjši suverenosti, saj se morajo odpirati v svet, povezovati z drugimi, sklepati mednarodne sporazume in se intenzivno vključevati v mednarodne organizacije. Na tak način lažje uresničujejo svoje nacionalne interese, v katerih ima blaginja ali bogastvo po prebivalcu, kot je to empirično pokazal Milanovič, večjo težo. Za majhne države je doseganje večje blaginje obenem tudi sredstvo krepitve svojega vpliva v skupini držav, s katero se povezujejo in s katerimi skupaj rešujejo svoj varnostni položaj.

Internacionalizacija in nacionalni interes

Cel kup zmot in nerazumevanja v zvezi z nacionalnimi interesi se nanaša prav na internacionalizacijo, in to tako v njeni vhodni kot izhodni razsežnosti. Ni tudi nemogoče, da domači lastniki v strahu pred tujim prevzemom začnejo brenkati na strune nacionalnega interesa v cilju zaščite svojega monopolnega položaja ali nasploh zaščite. Tudi ni nemogoče, da potencialni domači kupec kupuje banko (primer KBM Maribor), v veliki meri s tujim kapitalom pa želi to prikazati kot stvar nacionalnega pomena, in da bo, če se bo pokazala priložnost, kot pravi na splošno Veselinovič, kasneje prodal svoj delež najboljšemu ponudniku. Tudi sicer je največ "kiropraktične" ekonomike in populizma ali popinternacionalizma najti, kadar beseda nanese na globalizacijo ali internacionalizacijo (glej Krugman, 1994 in 1996). V zvezi s Slovenijo izstopajo tri teme: prva se nanaša na priliv tujega kapitala, zlasti tujih neposrednih investicij (TNI)¹⁴, druga na naložbe naših podjetij v tujini, tretja pa na splošno ščitenje domače proizvodnje.

Vsa majhna gospodarstva morajo biti tesneje vpeta v svetovno gospodarstvo. To je njihova prednost, saj jim omogoča specializacijo, ki si je velike države ne

¹⁴ Zanimivo je, da je mnogo manj razprav o uvozu delovne sile in blaga ali storitev, čeprav bi bili lahko pomisleki podobni, vendar smo se, vsaj uvoza, že tako navadili, da ni problematičen, tujih naložb, ki pa ustvarjajo nova delovna mesta, plačujejo davke slovenski državi, pa se še vedno mnogi bojijo.

morejo "privoščiti". Zato so skladno s teorijo mednarodne menjave majhne države v prednosti saj prodajajo po višjih svetovnih cenah nespecializiranih proizvajalcev. Velike pa imajo seveda moč vplivanja na te cene. To je njihova prednost in zrcalno, slabost majhnih. Taka tesnejša vpetost pa ima za posledico večjo ranljivost in odvisnost od teženj v svetu. Pomeni tudi nujno večjo odprtost, seveda tudi do TNI. S tem pa ima Slovenija vrsto problemov. Nekaj je podedovanih iz preteklega sistema, ko so bile TNI smatrane kot sredstvo kapitalističnega izkoriščanja. Teh prastrahov se mnogi še niso popolnoma otresli. Druga skupina strahov pa izhaja iz majhnosti in ranljivosti Slovenije pred tujo lastnino, bolje tujimi lastniki, saj naj bi tako izgubljali nadzor nad svojim gospodarstvom in tako ne bi mogli uresničevati svojih nacionalnih interesov.

Graham in Krugman sta na primeru ZDA ugotovila, da se vpliv tujcev na suverenost lahko dejansko materializira le v vojni ali izrednem stanju nacionalnega gospodarstva. Podobno trdi zgolj teoretično tudi Sicherl, le da na primeru nakupa vseh podjetij s strani tujcev in njihovega zaprtja. Zato predlaga "hiti počasi s prodajami tujcem" (2002: 4). Če bi bilo hipotetično vse gospodarstvo v tujih rokah, lahko tujci bolj vplivajo na domači politični proces, lahko se prerazporedijo dohodki v korist tujcev, tujci lahko vnašajo v domač politični proces dodatne nepopolnosti, ki lahko prinašajo drugačne rezultate. V primeru, če bi bili ti ugodnejši za tujce, bi to lahko pomenilo prerazporeditev v korist tujcev in s tem strošek za domača podjetja. Praktično se razlika med rezultati tuje in domače lastnine kaže pri dobičkih, ki v primeru tujcev pripadajo njim in jih ti lahko odnesejo v tujino. Drugače pa vsebinske razlike ni, če zanemarimo normalne razlike v rezultatih poslovanja, ki pa so, vsaj doslej bili pri nas in v svetu praviloma ugodnejši, če so bili lastniki tujci (glej Rojec, 2002). Pri prerazdelitvenih učinkih bi problem nastopil, ko bi bili vsi subjekti v tuji lasti saj v tem primeru tujci pridobijo na račun domačih (glej Graham in Krugman, 1989: 68). Popolno lastništvo tujcev pa je praktično gledano bolj teoretična kot praktična možnost saj so deleži tujcev doslej v večini gospodarstev skromni (v povprečju v svetu okoli 4 % oblikovanja kapitala; navedeno po Svetličiču, 1996: 357), čeprav so višji v majhnih državah ali v posameznih industrijah. Delež stanja TNI v Sloveniji l. 2000 v BDP je znašal 15,5 %, torej manj kot v EU v povprečju 22, 2% (Rojec, 2002: 8). Običajno so TNI bolj dopolnjujoče dejavnosti domačih podjetnikov.

Druga skupina predsodkov, strahov se nanaša na naše naložbe v tujini. Nestrokovnjakom ni težko hitro zaključiti, da so te naložbe v nasprotju z nacionalnimi interesi, saj pomenijo odliv tako "krvavo" potrebnega kapitala za razvoj domačega gospodarstva. Na videz, ali na prvi pogled je ta bojazen upravičena, saj pri naložbah v tujino praviloma prihaja do odliva kapitala iz Slovenije v tujino.¹⁵

Tretji problem se nanaša na splošno zaščito domačih proizvajalcev, ki da jih je treba ščititi pred tujo "nelojalno" konkurenco in tako uresničevati nacionalne interese, saj zaščita pomeni napredek domačih in omejevanje tuje konkurence.

¹⁵ Ni pa to nujno. Naložbe se namreč lahko financirajo tudi z najetjem posojila v državi, v kateri se vlaga, in tako ni odliva, ampak samo povečanje zadolženosti slovenskega investitorja. Lahko pride le do vlaganj v opremi.

Katere so pravzaprav pri tem dileme? Prva, to je pomisleki glede priliva tujega kapitala ali tuje lastnine v slovenskem gospodarstvu, se nanaša na razmerje med učinkovitostjo in lastništvom. Drugače povedano ali je ekonomsko obnašanje tujcev drugačno od obnašanja domačinov, ali so odločitve tujcev drugačne od odločitev domačih lastnikov, kar bi lahko prinašalo drugačne izide.

Odgovor na to vprašanje je preprost; v kapitalizmu je pglavitni motiv poslovanja profit, čeprav ne izključni ali edini. Res pa je, da je to pogoj za uresničevanje niza drugih interesov, saj jim daje materialno podlago. Če ne oplajaš sredstev, s katerimi razpolagaš, jih dolgoročno izničiš in tako nimaš iz česa financirati uresničevanja drugih nacionalnih interesov. Lastniki so zainteresirani za čim večji donos na svoj vložen kapital in upravljalci kapitala morajo za to poskrbeti sicer jih lastniki/delnikiarji zamenjajo. Seveda imajo podjetja v tuji in domači lasti različne lastnike in različne menedžerje. Tudi načini maksimizacije donosov so različni. Ostaja pa nespremenljivo dejstvo, da je dobiček dolgoročno pglavitno merilo. Odstopanja od tega načela so možna, kratkoročno zaradi kratkoročnih ciljev ali kakšnih drugih strateških ciljev morajo pa biti usklajena z lastniki, sicer ti zamenjajo upravo. Teoretično je torej jasno, da med lastniki glede na njihovo ime ali priimek, poreklo, nacionalnost v tržnem gospodarstvu na dolgi rok ne more biti razlik, če delujejo v enakih razmerah in razpolagajo z enakimi informacijami. Vsi hočejo isto, to pa je visoki donos na vložena sredstva. Odstopanja so sicer možna vendar imajo kratek rok trajanja. Takoj ko lastniki ugotovijo, da odločitve vodilnih ne prispevajo k maksimiranju njihovih donosov, jih zamenjajo. Različnost je torej možna v roku, potrebnem, da lastniki to ugotovijo in v formalnem roku, ko pride do zamenjave in nič več. Možno je sicer da se lastniki zavestno odpovedo merilu maksimalizacije donosa v korist kakšnih drugih meril, na primer ustvarjanja donosa neke drugje ali kasneje. Pri tem pa se seveda morajo, zavedati, da to lahko pripelje podjetje v težave, ker postane neučinkovito in ga je končno treba likvidirati.

Razlike so seveda možne tudi zaradi različnega znanja, različnih informacij, s katerimi razpolagajo menedžerji. Bolj obveščen, izkušen, izobražen menedžer lahko sprejme boljše odločitve kot manj izkušen ali izobražen. Razlika je predvsem v obsegu informacij, s katerimi razpolagajo. Upravičena je domneva, da tisti iz uspešnejših in večjih podjetij, z več in boljšimi kadri razpolagajo z več, boljšimi in pravočasnimi informacijami v realnem času. Zato so lahko njihove odločitve kakovostnejše, torej bolj povečujejo donos kot tiste iz manjših podjetij. "Potencialni kupec lahko zaradi posebnih sredstev, ki jih ima na voljo, vrednost podjetja poveča v bistveno večji meri kot obstoječi lastnik" trdi R. Kleindienst (2002: 35). Manjša, manj internacionalizirana podjetja imajo na razpolago manj informacij kot velika in globalizirana podjetja ali pa jih dobivajo premalo hitro. Hitrost pa je danes ena bistvenih sestavin konkurenčnosti. Tisti, ki se hitreje odziva na zunanje okoliščine, in ti so odločilni za majhne države, bo uspešnejši.

Poudarjam manj internacionalizirana kajti tudi majhno podjetje je lahko visoko internacionalizirano, če deluje v majhni niši. Globalna podjetja se učijo v svoji dejavnosti po celem svetu. Lahko dosegajo mnogo boljše razporeditev svojih virov kot pa neglobalizirana podjetja. Odločitve bolj globaliziranih podjetij so zatorej lahko boljše, se bolj približujejo optimumu kot odločitve manj ali neglobaliziranih

podjetij. Namenoma ne govorim o lastništvu podjetij. Razlike med njimi so v tem pogledu torej glede na razvejanost dejavnosti in s tem povezanim obsegom informacij, s katerimi razpolagajo oziroma posledično kakovostnostjo odločitev, ki jih na tej podlagi lahko sprejemajo. Podjetje z več informacijami in pravočasnimi informacijami so namreč lahko bistveno kakovostnejše od odločitev podjetja, ki ima manj in nestalen dotok informacij, torej so nepravočasne.

Poleg tega pa je optimum, ki ga dosega internacionalizirana firma, bistveno boljši kot manj internacionalizirana. Globalna firma lahko resnično nabavlja, kjer je najcenejše, proizvaja, kjer so stroški najnižji in prodaja, kjer so cene najvišje, in inovira, kjer je največ pametnih raziskovalcev. Lahko bistveno zmanjša svoje transakcijske stroške poslovanja in koristi ekonomije obsega in skupne proizvodnje in razdelitve. Dodani novi izdelek lahko na primer trži po že obstoječi mreži po vse svetu, lahko koristi ugledno blagovno znamko, ki jo je doseglo že z drugimi izdelki itd. Zato je za neko podjetje mednarodno podjetje pripravljeno plačati več, kot je vredno za lokalnega lastnika, saj ta tega ni sposoben storiti, kupčija pa se splača obema (glej Kleindienst, 2002: 36 in teoretično v Svetličič, 1996).

Če tuje lastništvo ni v nacionalnem interesu, bi to dosledno (moralno, načelno) pomenilo tudi, da naša podjetja ne bi smela vlagati v tujini, ker tam postajajo tuji lastniki, kar vodi v spor z nacionalnimi interesi drugih držav. Na temelju podmene, usklajenosti notranje in zunanje politike je to neizogibna posledica takega stališča. Če namreč tuja lastnina ni za nas primerna, ni tudi za druge države skladno s podmeno, da naj bo zunanja politika načelna, da se ne more zavzemati doma za nekaj, zunaj domovine pa za nekaj povsem drugega. Dilema pa ni povsem teoretična.¹⁶ Takšna dvojnost ne vzdrži na dolgi rok. Če parafraziram misel Adlaia Stevensona, "da država ne more biti politično internacionalistična in ekonomsko izolacionistična, ker je to tako, kot če bi zahteval od siamskih dvojčkov, da se eden potaplja, drugi pa igra klavir (govor v New Orleansu, 10. okt. 1952).

Sklep: lastnina torej neposredno ni odločilna za uspešnost poslovanja. Odločilni so znanje in obseg informacij, s katerimi podjetje razpolaga, ter možnost čim globalnejše kombinacije proizvodnih dejavnikov. Pri informacijah ne gre le za obseg, ampak vse bolj za stalen tok teh informacij, ki zagotavlja njihovo pravočasnost, in organizacija/kultura podjetja, ki zagotavlja "prebavljanje" in posredovanje informacij na prava mesta. Odločitve bolj obveščenih in bolje kadrovsko opremljenih podjetij so torej lahko kakovostnejše in pravočasnejše. Manj obveščena podjetja imajo manj možnosti sprejemati optimalne odločitve glede na svetovna gibanja ali pa s takimi odločitvami zamujajo. Danes, v globaliziranem gospodarstvu pa je čas vse bolj odločilen dejavnik konkurenčnosti. Še tako dobra odločitev, če je prepozna, ni dobra, ali lahko vodi v propad podjetja. Širša kombinacija proizvodnih dejavnikov torej tudi omogoča učinkovitejše poslovanje saj omogoča najcenejše nabave in čim širše trge ob najnižjih transakcijskih stroških, kar dviga donose.

Prava dilema je torej izbor med dobrim in slabim podjetjem, med učinkovitim ali neučinkovitim, med globalnim ali neglobalnim, med obveščenim in neobvešče-

¹⁶ Ko je bil M. Podobnik podpredsednik vlade, je bil eden glasnejših nasprotnikov TNI. Ko je postal direktor Telekomu, je hotel kupiti makedonski "MakTel". Sedaj, ko pa je podjetnik, se pa pripravlja na veliko investicijo v Srbiji.

nim, med tistim, ki ima možnost sprejemati globalno optimalne rešitve, in tistim, ki te možnosti nima. Lastništvo je v tem pogledu nepomembno, saj smo predhodno ugotovili, da so motivi vseh lastnikov v kapitalizmu načeloma enaki. Vsaka iluzija v tem pogledu, iluzija, da bodo domači lastniki ukrepali dolgoročneje bolj v korist domačega gospodarstva, da bodo bolj socialni ali bolj okoljevarstveno skrbni, da bodo bolj radodarni glede razvoja neposrednega okolja so zavajajoče, če že ne zmotne. Dolgoročno take razlike teoretično niso možne vse do točke, ko bi ogrožale učinkovito poslovanje. Razlike so možne kratkoročno, ali v zelo majhnem obsegu, dokler se ne ugotovi, da taka odstopanja ogrožajo učinkovitost in obstoj podjetja. Takrat se ta odstopanja morajo odpraviti. Res pa je, da so v povprečju domača podjetja iz majhnih držav manjša, da so manj globalizirana, da so manj izkušena in da je verjetnost, da bodo njihove odločitve podoptimalne, večja, kot kadar gre za velika, bolje rečeno, globalna podjetja, ki uživajo vse naštete prednosti. Zato se v praksi dilema zaostre na ravni primerjave med domačimi in tujimi podjetji, čeprav bi se morala pravzaprav med manj in bolj učinkovitimi podjetji ne glede na lastnino.

Posebne tranzicijske izkušnje potrjujejo, da so domači, zlasti finančni lastniki mnogo bolj kratkoročno dobičkonosno naravnani, da jim je kratkoročen donos na kapital pomembnejši kot pa dolgoročen razvoj podjetja. Podjetje je zanje sredstvo maksimiranja donosa na kapital in ko tega ni več ga potegnejo iz enega in vložijo v drugega. Dolgoročne konsideracije, dolgoročne možnosti razvoja in preobrazbe podjetja ali vlaganja v inovacije in razvoj so za finančne lastnike, ki prevladujejo v mnogih tranzicijskih državah, podrejene kratkoročnejšim finančnim razmišljanjem. Novopečeni kapitalisti se v svojih odločitvah mnogo bolj spogledujejo po surovem kapitalizmu 19. stoletja¹⁷ kot pa večina tujih lastnikov, ki izhajajo iz sodobnega deležniškega kapitalizma svojega okolja, ki je že zdavnaj zapustilo fazo prvobitne akumulacije kapitala.¹⁸

Bolj od samega lastništva je pomembna sposobnost ustvarjanja/oplajanja vrednosti. Prednost mora imeti tisti, ki lahko z obstoječimi viri več ustvari, ker to prispeva dvigu blaginje prebivalcev Slovenije, kar je bistveni ekonomski nacionalni interes. Več pa lahko ustvari sposobnejše, torej učinkovitejše podjetje. Samo slučaj je, da so ta lahko tudi tuja. Sicer pa ni nobenega razloga na tem svetu, da bi morala domača podjetja preiti v tuje roke, če smo domačini dovolj sposobni podjetja dobičkonosno voditi. Če to ni primer, naj jih začnejo upravljati tisti, ki bodo lahko prispevala k njihovemu in skupnemu uspešnejšemu razvoju in tako prispevali povečevanju skupnega nacionalnega kolača.

¹⁷ Mnogi so le preoblekli poprejšnji plašč ene ideologije 19. stoletja, marksizem, s kapitalizmom 19. stoletja. Med sodobnimi, starejšimi kapitalisti lahko najdemo poprej najbolj radikalne marksiste, za katere je bil Marxov kapital preveč desen, danes pa so najvnetejši zagovorniki surovega kapitalizma v različici prvobitne akumulacije kapitala. Marxov Kapital so le zamenjali za "Dress for success".

¹⁸ Ta je pomenila ne le kruto obravnavanje delavcev kot sredstva za doseganje dobičkov, ampak tudi akumulacijo osebnega bogastva. Danes se to kaže v nakupovanju mercedezov in športnih avtomobilov, celo letal, izgradnji vil z bazeni in vse druge oblike nastopaštva, medtem ko lahko podjetja v njihovi lasti hirajo pod težo njihovega kratkoročno naravnanega bolj finančno in ne razvojno motiviranega prestrukturiranja.

Z vidika nacionalnih interesov je tuja lastnina zamejena s točko, ko leta lahko začne ogrožati varnost, ozemeljsko celovitost in obrambno sposobnost in obstoj države. Vse do te točke, ki pa se določa politično-vojaško, pa skladno z opredeljeno usmeritvijo za kapitalizem in zasebno lastnino, ki so ji vgrajene kozmopolitske značilnosti (menim, da ni treba spominjati na znane Marxsove navedbe s tem v zvezi), pa tuje lastništvo ne bi smelo biti problem, saj prispeva k dvigu blaginje prebivalstva (glej M. Rojec, 2002, ki nazorno kaže na višjo učinkovitost podjetij v tuji lasti).

Bistvena razlika med tujimi in domačimi lastniki je v tem, kam se vlaga dobiček. Predpostavlja se, da ga bodo domači lastniki vlagali doma, tuji pa tudi doma, torej v svoji domovini in ne v Sloveniji, kjer na primer deluje njihova afilijacija. Tudi ta na videz očitna predpostavka je le navidezno točna. Lastniki vlagajo dobiček tam, kjer pričakujejo največji donos. Če je to doma, doma, če je to kjer koli v tujini, v tujini. Res pa je, da praviloma mnogo bolje poznajo možnosti doma kot v tujini in je že zaradi tega nagnjenost vlagati doma večja in verjetnejša. To je drugi možni vir razlik med domačimi in tujimi vlagatelji. Dosedanje slovenske izkušnje potrjujejo, da se kar velik del prilivov TNI pravzaprav napaja iz reinvestiranih dobičkov (v zadnjih letih okoli četrtnina letnih prilivov, v posameznem letu pa celo več, kot je bilo priliva novega tujega kapitala), ne pa iz priliva svežega kapitala iz tujine. Če doma ni možnosti dobičkonosnih vlaganj bodo pač vlagali v tujini. Slovenska podjetja pri tem niso izjeme, saj pospešeno vlagajo tudi v tujini. Mnoga so kaj kmalu ugotovila, da je domači trg premajhen, če hočejo sploh obstati, morajo vlagati v tujini, da gre za biti, in ne biti ne pa za subjektivno voluntaristično oceno (glej podatke v Jaklič, Svetličič, 2002). Skratka, spoznala so, da brez rasti ni razvoja in da brez razvoja ni obstoja. Vlaganja v tujini tako niso nekaj antipatriotičnega, ampak globoko patriotičnega, saj ne le zagotavljajo ohranjanje delovnih mest in obstoj podjetja, ampak njegov razvoj, širjenje dejavnosti in odpiranje novih delovnih mest. Brez take internacionalizacije bi v skrajni posledici podjetje enostavno propadlo, ker bi postalo neučinkovito. Nevlaganje v tujini, bi torej povzročilo nacionalno škodo ne pa vlaganje v tujini kot so to mnogi mislili v preteklosti, nekateri pa še vedno tudi danes.

Morda bodo ti razlogi zveneli prepričljivejše, če uporabim primerjavo iz športa in si zastavimo vprašanja ali je v nacionalnem interesu, da slovenski hokejisti ali nogometaši ali košarkaški igrajo v tujih klubih in ali je v nacionalnem interesu, da tuji igralci igrajo v slovenskih klubih.

Po nedavnem uspehu hokejistov in že prej nogometašev bi se verjetno le redki opredelili, da hokejisti ali nogometaši ne bi smeli igrati v tujih klubih, dokler igrajo za nacionalno reprezentanco. Razlog je zelo preprost. Selektor hokejistov je ugotovil, da so bili najboljši tisti hokejisti, ki so igrali v tujini, in če hočemo dobro reprezentanci, bi moralo na tuje v prihodnje še več hokejistov. Le na ta način lahko izpopolnijo svoje znanje v neposrednem soočanju s tujo konkurenco. "Tujci" so bili namreč navajeni konkurence najboljše skupine še preden so v njej zaigrali. Za tiste, ki pa igrajo le doma, pa je bila to popolnoma nova izkušnja, ker niso imeli "v drsalkah" dovolj težkih tekem in se niso mogli tako uspešno kosati s konkurenco.

Če pogledamo nogometaše, ravno tako hitro ugotovimo, da 4/5 igra v tujini in da so ti nogometaši odločilno prispevali dosedanjim uspehom slovenske repre-

zentance. Ali je reprezentanca manj slovenska le zato ker, nogometaši ali hokejisti ali košarkarji (žal so trenutno manj uspešni) igrajo v tujih klubih? Samo spomnimo se na evforijo po vrnitvi reprezentance iz Romunije in po uspešnih tekmah na evropskem prvenstvu. Vsi smo navijali zanje, se veselili njihovih uspehov, bili ponosni nanje. Nihče ni niti pomislil, da bi bili kaj manj Slovenci le zato, ker igrajo za tuje klube, dokler prispevajo k uspehom reprezentance. Isto velja v gospodarstvu. Pomembno je, da "igralci" prispevajo k uspehom slovenske reprezentance. Nepomembno postaja, ali je v postavi kakšen tujec ali Slovenec, ki igrata za tuje "klube". Pozabimo celo na poslovenjene tujce, dokler so uspešni in prispevajo svoj delež uspehom.

Gospodarstvo se danes ne razlikuje dosti od športa¹⁹. Tudi tu vlada neusmiljena konkurenca. Zmagujejo najboljši, najbolje pripravljeni, tisti, ki imajo najboljšo taktiko in strategijo, ki se znajo prilagajati oziroma odzivati na poteze konkurentov. In vendar imamo tu cel kup pomislekov, ko gre za naše investicije v tujini ali TNI. Res pa je, da manj z veseljem navijamo za Olimpijo, v kateri prevladujejo košarkarji iz tujine. In vendar taka Olimpija prispeva k dvigu kakovosti drugih klubov v Sloveniji, ker se krepi konkurenca, ki zahteva hitrejši napredek drugih klubov (meteorski vzpon letošnje Krke je dober primer). Z gospodarskim besednjakom to pomeni, da se krepi konkurenca, ki pa je mati uspehov na športnem in gospodarskem področju. V dometu torej, ko tuja podjetja krepijo konkurenco na domačem trgu, so TNI torej koristne, ker prispevajo k boljšim igram tudi domačih igralcev (beri podjetij). Samo uvoz blaga danes ni dovolj za to. V razmerah globalizacije je potrebna tudi neposredna prisotnost na trgu. Brez tega bi bil razvoj domačih podjetij počasnejši, ker enostavno ne bi bilo prisile, ki bi jih sili-la v spremembe. Vzporedno z vstopom tujcev sta bistvenejše izboljšala ponudba in poslovanje Mercatorja, ki že tudi prekaša tujce. Tega brez tuje konkurence gotovo ne bi dosegel, najmanj ne tako hitro. Posledica je porast blaginje, ki se kaže v nižjih cenah. Poglavitni gospodarski nacionalni interes je torej krepiti konkurenco, ker ta dviga blaginjo.

Zadnja dilema je, ali je v nacionalnem interesu zaščita nacionalnega gospodarstva. Na prvi pogled je odgovor vsekakor pozitiven, saj bi nedvomno bilo videti, da s carinami in sorodnimi ukrepi podpiramo razvoj domačih podjetij in s tem uresničujemo nacionalne interese. Te iluzije se ni otesel niti predsednik ZDA G. Bush, ko uvaja dodatno zaščito za uvoz jekla in nedavni predlog kmetijskega zakona, po katerem naj bi se subvencije za kmetijske izdelke povzpele do astronomske višine skoraj 200 milijard dolarjev (podvojitev v primerjavi z letom 1996; Economist, 11. maj 2002, str. 14). Vsak učenik mednarodne ekonomike pa jasno kaže, da taka zaščita ni nič drugega kot strošek za nacionalno gospodarstvo, da ohranjanje delovnih mest na tak način stane preveč, da je to, skratka, nacionalna škoda, ne pa naci-

¹⁹ Na univerzah ali v znanosti je manj konkurence, pa bi bilo dobro, če bi bila. Varuje nas kar visoka vstopna bariera, to je slovenski jezik, ki preprečuje tujo konkurenco. Če bi se z vključevanjem več kakovostnih tujih predavateljev dvignila kakovost diplomantov, četudi bi predavali na primer v angleščini, se ne bi bal za slovenske nacionalne interese, vključno z ohranjanjem slovenščine. Boljši diplomanti, bi jo namreč lahko uspešneje uveljavljali kot pa slabši, ki imajo zaradi skromnejšega znanja manjše možnosti uveljavljanja v svetu.

onalni interes. Koristi pa seveda tistim, ki tako zaščito dobijo. Kmetijske subvencije seveda največjim farmarjem in končno stranki, ki je na oblasti, ker jo bodo tisti, ki so dobili subvencije, volili.

Očitno niti odgovor na gornje vprašanje ni tako preprost, še manj praksa. Primer: kaj se zgodi otroku, ki ga starši preveč pazijo, ki mu preprečujejo vsak "nevaren" korak, ki je stalno pod nadzorom, ki ne sme teči, ker lahko pade, ki ne sme plezati, ker je to nevarno, ki se ne sme igrati z drugimi otroki, ker se lahko kaj naleze itd. Taki otrok se ob prvi priložnosti, ko ni več staršev poleg, da bi ga nadzorovali, spotakne in si zlomi nogo, spleza na drevo in pade z njega in si zlomi vrat ali pa se naleze nič koliko boleznim, ko vstopi v vrtec, ker je bil prej preveč zaščiten pred realnostjo. Isto velja v gospodarstvu. Prevelika zaščita je narodno gospodarsko škodljiva, ker podjetja "razvaja", jim daje potuho, jih ne sili v inoviranje, v krepitev konkurenčnosti. Kdor je pameten, se ne brani subvencije (carine so dejansko to), če jo le nekdo hoče dati. Samo spomnimo se izmišljene peticije proizvajalcev sveč F. Bastiata, ki najbolj nazorno kaže slabosti zaščite.²⁰

Res pa je, da je treba dojenčke kar nekaj časa povijati v plenice in jim pomagati pri prvih korakih. Tudi kasneje med šolanjem jim je treba pomagati pri odločanju, učenju itd. Prevelika pomoč ali delanje nalog namesto njih pa jih na univerzi, če ne že v gimnaziji, pokoplje. Skratka, zaščita da, vendar samo toliko in toliko časa, kot je to nujno, da dojenček sam shodi ali je dijak sposoben samostojnega odločanja. Prevelika in predolga zaščita ni v njihovem interesu, ker jih naredi odvisne in nesposobne za samostojno življenje. Tudi velja v gospodarstvu. Če je bila zaščita v preteklosti potrebna, je danes vse manj in se morajo podjetja vse samostojneje spopadati z vsemi čerami globalnega gospodarstva. Le tako lahko preživijo in prispevajo k uresničevanju tega, kar se imenuje nacionalni interes. Sicer mu škodijo, najbolj neposredno dobrim podjetjem, ki morajo plačevati zaščito slabih nekonkurenčnih podjetij. Zaščita je torej škodljiva, ker omejuje in pači konkurenco, prispeva k neoptimalni razporeditvi virov. Dobrodošla je le v nekaterih primerih in samo začasno.

Sklep

Očitno so predstave, da je nacionalne interese preprosto opredeliti, nemogoče, če ne že kar napačne. Celo avtor tega pojma v International Encyclopedia of Social Sciences J. Rosenau meni, da pojem nacionalni interes boluje za toliko težav, ki bolj zamešajo, kot pa razjasnjujejo analizo in dejansko zavirajo rešitev problema. Zato pričakuje, da "je ta koncept zaradi njegove vrednostne obremenjenosti težko uporabiti kot orodje za temeljno raziskavo in da je zato kot analitično orodje izgubil nekaj svojega začetnega mika. V prihodnje se bo vse manj in manj uporabljal,

²⁰ Francoski ekonomist F. Bastiat je že leta 1845 zapisal namišljeno peticijo proizvajalcev sveč, s katero se norčuje iz razlogov protekcionistov. Namišljeni proizvajalci sveč s peticijo zahtevajo, da se zaprejo vsa okna in vrata ter druge odprtine pred prodorom neusmiljene in nelojalne konkurence sončne svetlobe, da bi se omogočila dobičkonosna proizvodnja domačih proizvajalcev sveč. Komentar: kaj bi pomenilo odpovedati se sončni svetlobi, verjetno ni potreben.

bo pospešeno izgubljal pomen tudi zaradi krepitve soodvisnosti (sedaj bi lahko rekli že globalizacije, op. SM). Kljub temu pa ga ne gre popolnoma zapustiti" (1968: 34 in 38-39). Nacionalni interesi so le subjektivno dojemanje vsakokratne stvarnosti, na katero pa seveda vplivajo objektivne okoliščine na katerem koli področju v danem trenutku. Zato se zdi da je pametneje govoriti o nekih splošnih interesih, ki izražajo večinsko voljo državljanov, pa tudi interese manjšine (zaščita manjšin).

Kar radikalna, pa vendar tako aktualna in ustrezno zveni misel V. Havla, ki pravi, da "morajo posamezne države postopno zapustiti zunanjo politiko kategorij nacionalnih interesov. Nacionalni interesi nas bolj verjetno delijo, kot pa združujejo (navedeno po Liottu, 2000: 46). Čeprav se to nanaša na zunanjo politiko, pa se zdi njegova misel uporabna tudi v notranje političnih razpravah.

Nevarnost postavljanja posameznega interesa kot nacionalnega je zelo nazorno opredelil A. Košir, rekoč, "da v večini primerov akterji, ki želijo doseči uvrstitev 'svojih' politik v kategorijo nacionalni interes, to nameravajo storiti brez argumentacije; postavijo trditev, da je nekaj v nacionalnem interesu in zmagoslavno zaključijo debato. Ravno to je po Kratochwillu v popolnem nasprotju s kriteriji, ki jih vzpostavi za javni interes: zagovorniki neke politike kot javnega interesa morajo to dokazati sami (Košir, 2002: 10).

Zavedati se moramo, če slovensko lastništvo kot materializacijo nacionalnega interesa nekateri pojmujejo kot ohranjanje neučinkovitih podjetij in bank, je to treba plačati z davkoplačevalskim denarjem. Če razlik ni verjetno ni nikogar, ki ne bi preferiral domačih bank, podjetij. Finance bi torej lahko zastavile vprašanje vsem državljanom, ali so za slovensko lastništvo bank (to navajam le zato, ker je najbolj aktualno, isto velja pa tudi za podjetja) pripravljeni plačati iz svojih sredstev vsoto, s katero bi pokrivali razliko med prevladujočo tržno učinkovitostjo banke v slovenski lasti, če bi bila ta nižja (ponavljam, samo v tem primeru je namreč to problem). Zelo bi bil presenečen, če bi večina odgovorila drugače, kot je odgovorilo 28 poslancev; nimamo denarja, da bi podprli tak nacionalni interes. Sklep se ne bi mogel uresničiti. To je, pa če to želimo ali ne, realnost. Časi romantike so mimo. Svet, v katerem živimo, ni nič kaj prijazen, je pa bolj učinkovit. To pa ima svojo ceno. To je seveda stroga ekonomistična racionalna razprava. Seveda lahko vanjo vnesemo čustva. Zavedati pa se moramo, da to stane; čustva stanejo. So stala v preteklosti, ko so morda celo isti borci za nacionalne interese zahtevali v ustavo členu 68, za katerega se je vedelo, da ni skladen z ciljem vključiti se v EU. Njegovo odpravljanje nas je s španskim kompromisom stalo več, kot če ga od vsega začetka ne bi vnesli v ustavo. To opozarjam le zato, da ne bi ponavljali take napake še v prihodnje.

Podobno velja tudi za razpravo o hitrosti privatizacije ali prodajanje Telekoma. Tisti, ki so bili pred leti proti hitrejši sprostitvi in privatizaciji na tem področju, kar lahko pomeni tudi prodaji tujcem, so bili največji borci za dobrobit Slovenije in vendar so (nezavedno) povzročili, da bomo danes iztržili bistveno manj, ker so se spremenile razmere, ker enostavno ni kupcev, tudi če bi jih želeli, ali ker tisti, ki ponujajo bistveno manj kot bi še pred nekaj leti. To velja seveda tudi za banke. Skratka nepravočasnost ali romantična čustvenost stane. Modro pa je, skušati pred sprostitvijo poskusiti združevati domača podjetja, da bi tako pripravljenejša, večja

dočakala tujo konkurenco. To velja tudi za banke. Vendar so jih takrat nekateri, spet v "nacionalnem interesu" razbijali, razdruževali. Da se razumemo, tudi moje srce bi želelo, da bi bila podjetja predvsem slovenska, da bi bile banke slovenske, da bi v Olimpiji videl igrati več Slovencev. To je, ob predpostavki, da so tudi učinkovita, prva najboljša rešitev. Živimo pa v svetu drugih, pogosto celo tretjih, najboljših rešitev. Zato razum pravi, da ima vse to ceno, ki je prepogosto previsoka in da vsega tega v tem trenutku ni mogoče uresničiti. Ni prav nobenega razloga prodajati podjetja ali iskati tuje lastnike za podjetja, ki dobro poslujejo, in teh na srečo ni malo. Na njih smo lahko upravičeno ponosni. Imamo resnično prava globalna podjetja, ki so to postala prav zato, ker niso bila romantična, ampak so že zelo zgodaj spoznala "krvoločni" svetovni trg. Iz vseh kriz, v katere so zapadla bodisi zaradi svojih ali pa zunanjih okoliščin so se reševala ne z manj, ampak z več, s poglobljenejšo internacionalizacijo. To jim je uspevalo zato, ker so se že zelo zgodaj spopadala s krvavo svetovno konkurenco. To je njihov recept za uspeh ne pa moledovanje državi za subvencije ali drugačne vrste zaščite. Če bomo okrepili konkurenco in spodbujali ugodne razmere za podjetništvo, jih bo vsak dan več. Tako bodo s svojo kakovostjo zmanjševala nujnost vstopa tujih firm in problem s tujo lastnino se bo zmanjšal.

Danes se razprava o nacionalnih interesih pogosto sprevrže v emocionalno nabito polemiko, ki pogosto izhaja iz napačnih podmen, nepoznavanja, ki niti ne zastavlja pravih vprašanj, ampak daje odgovore na napačna vprašanja, ne da bi si resnično žgoča vprašanja sploh zastavila. Prave odgovore pa je moč najti le, če si zastavimo pravilna vprašanja. To pa ne pomeni, da razprave niso koristne. Zelo so koristne saj je ob vseh nejasnostih, ki spremljajo to, kar se pojmuje pod nacionalnimi interesi, koristno že samo razpravljanje, ker vodi v kristalizacijo mnenj, četudi ni mogoče soglasje, ker je, kot sem, upam, pokazal, do tega nemogoče priti. Interesi se namreč oblikujejo s pomočjo družbenega delovanja različnih subjektov. Če povzamem misel J. Markeša, "ne nasedati sirenam, ki opevajo nacionalni interes. Ob teh čereh se je razbilo že žaljivo preveč ladij" (2002: 5). Ni bilo tako redko v zgodovini, ko so se nacionalni interesi, čeprav tudi pod parolo velikih idej (internationalizem, revolucija, ideali francoske revolucije) zlorabljali za najbolj zločinske politike (Hitler, Stalin, Napoleon ali pa kar jugoslovanski Goli otok) zato je treba vedno podrobneje pogledati, kaj so resnični in ne navidezni, prikazovani nacionalni interesi.

Naj sklenem: razprave o nacionalnem interesu lahko spodbujajo razvoj, če so racionalne in manj nabite s čustvi. V ekonomskem smislu je nedvoumno v interesu razvoja države ustvarjati razmere za enakopravno tekmovanje ekonomskih subjektov kot najpomembnejši ekonomski nacionalni interes, ker, če "domače gospodarstvo učinkovito deluje, zagotavlja dolgoročno rast blaginje prebivalstva" (Damijan, Jazbec: 2002: 2). Nerazumevanje tega, kar se večinsko pojmuje kot nacionalni interes, ob zelo resnih pomislekih, ali ta sploh obstaja (Aron, 1975), ali podcenjevanje dejstva, da gre za minljivo in ne stalno zvrst ter podcenjevanje dejstva, da ga najpogosteje določajo najmočnejše elite, da bi uresničile svoje interese, ne pa interese altruističnih skupnih, pa lahko postane ovira pospeševanja razvoja, vodi bolj v spor kot soglasje o nadaljnjih smereh razvoja. Ni modro dopustiti, da bi po analo-

giji Gresham-ovega zakona slabe ideje iztiskale dobre, kar se vse prepogosteje dogaja, ker so te ideje pač privlačne, ker ponujajo navidezno tako enostavne napotke, predvsem pa zapitek plačujejo drugi. Neznanje ima silovito moč samoreprodukcije, je vedno pripravljeno občudovati samo sebe. Najboljši protistrup pa je, kot je ugotovil že A. Smith v Bogastvu narodov (1776) prav znanost. Vse, kar bi vleklo voz nazaj od tržnega gospodarstva, je nacionalno škodljivo, saj vodi v nekonkurenčnost, to pa končno tudi v socialne nestabilnosti, in ogroža obstoj države.

LITERATURA

- Aron, R. (1975): *Peace and War: A Theory of International Relations*, Weidenfeld&Nicolson, London.
- Alesina, A. (2000): *Economic Integration and Political Disintegration*, *The American Economic Review*, Vol. 90, no. 5, str. 1276-1296.
- Beard, C. (1934): *The Idea of National Interest, An Analytical Study in American Foreign Policy*, The Macmillan Co., New York.
- Benko, V. (1997): *Znanost o mednarodnih odnosih*, FDV, Ljubljana.
- Bibič, A. (1984): *Zasebnitvo in skupnost*, Ljubljana.
- Clinton, D. (1986): *The National interest: Normative Foundations*, *The Review of politics*, Vol. 48, Fall, No.4, str. 495-519.
- Damijan, P. J. in Jazbec B. (2002): Čas demagogije? "Nacionalni interes" v gospodarstvu vodi v javno škodo, mimeo.
- Eatwell, J., Milgate, M., Newman P. (ur.) (1998): *The New PALGRAVE, A Dictionary of Economics*, Houndsmills, Basingstoke, Hamshire in New York
- Evans, G. in Newman J. (1992): *The Dictionary of World Politics*, Harvester Wheatsheaf, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore.
- Evans, G. in Newman J. (1998): *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London.
- Frankel, J. (1970): *National Interest*, Macmillan, London.
- Frankel, J. (1963): *The Making of Foreign Policy, An Anylysis of Decision Making*, Oxford University Press, Oxford.
- Hayek, F. (1991): *Pot v hlapčevstvo*, DZS, Ljubljana.
- Graham, E.M. in Krugman P. (1989): *Foreign Direct Investment in the United States*, Washington: Institute for International Economics.
- Jaklič, A. in Svetličič M. (2002): *Enhanced Transition by Outward Internationalization: Outward FDI by Slovene firms*, Ashgate Publishing Ltd. Aldershot (v tisku).
- Košir, A. (2002): *Nacionalni interes: javni interes*, seminarsko delo pri predmetu APMS, FDV, Ljubljana.
- Kleindienst, R. (2002): *Slovenski nacionalni interes na podjetniški način*, Podjetnik, Ljubljana, marec, str 34-36.
- Kranjec, M. (2002): *Slovenske banke nimajo konkurence*, *Finance, Navigator*, 25. 4., št. 79 str.22-24.
- Kratochwill, F. (1982): *On the Notion of "Interest" in International relations*, *International Organization*, 36 (1), str. 1-33.
- Krugman, P. (1994): *Peddling Prosperity*, W.W. Norton & Company, New York, London.
- Krugman, P. (1996): *Pop Internationalism*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, London.
- Liotta, P.H. (2000): *To Die for: National Interests and Strategic Uncertainties*, *US Army War College*, 30(2), str. 46-58.

- Markeš, J. (2002): Sirene in demoni, Ampak, Ljubljana, januar, št. 1.
- McLean, I. (1996): Oxford Concise Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Milanović, B. (2001): Nations, Conglomerates and Empires: Trade off between Income and Sovereignty. V: Salvatore D., Svetličič M., Damijan J.P., (ur.) Small Countries in a Global Economy, Palgrave Houndsmills and New York.
- Miletić, A. (1978): Nacionalni interes u američkoj teoriji međunarodnih odnosa, Savremena administracija, Beograd.
- Moore B. (1966): Social Origins of Dictatorship and democracy- Lord and Peasant in the Making of Modern World, Beacon Press, Boston.
- Morgenthau, H. (1995): Politika med narodi, Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- Oppenheim, F.E. (1998): Morala v zunanji politiki, FDV, Ljubljana. Petrič, E., 1996, Zunanja politika majhnih držav, Teorija in praksa, št. 33 (6) str. 876-897.
- Rojec, M. (2002): Nacionalni interes, tuje investicije in razvoj, Ljubljana.
- Ručna, N. (2002): Poslanci za nacionalni interes ne bi segli v žep, Finance, 14.1. 2002, št. 8/1187, str. 3.
- Plano, J. in Olton, R. (1988): The International Relations Dictionary, Fourth Edition, ABC-CLIO, Santa Barbara, California, Oxford, England.
- Rosenau, J. (1971): The scientific Study of Foreign Policy, The Free press, New York.
- Rutheford, D. (1995): Routledge Dictionary of Economics, London in New York.
- Sills, D. Ed. (1968): International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 11, The MacMillan&Free Press.
- Sicherl, P. (2002): Nacionalni interes Slovenije je družbeni konsenz o razvoju, mimeo.
- Strange, S. (1995): Države in trgi, ZPS, Ljubljana
- Svetličič, M. (1996): Svetovno podjetje. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana. ISBN 961-6014-55-2.
- Štiblar, F. (2002): The Impact of Ownership on Corporate Governance of Banks, mimeo, May 25.
- Veselinovič, D. (2002): TI Nacionalni interes, mimeo.
- Zalaznik, J. (2002): Nacionalni interes v teoriji in praksi, seminarsko delo pri predmetu APMS, FDV, Ljubljana.
- Weldes, J. (1999): Constructing National Interests; The United States and the Cuban Missile Crises. Minneapolis, London: University of Minesota Press.
- Wilde, O. (1891): The Soul of Man Under Socialism.

SLOVENSKI NACIONALNI INTERES IZ ZGODOVINSKE RETROSPEKTIVE

Povzetek: Referat predstavlja poglede slovenskega naroda na svoj nacionalni interes v dolgem zgodovinskem loku od leta 1848, ko je slovenski narod postal politični dejavnik in je prvič jasno in glasno izrazil svoj zgodovinski interes, zedinjeno demokratično in avtonomno Slovenijo, pa vse do danes. V kronološkem zaporedju so predstavljene deklaracije slovenskega nacionalnega interesa številnih slovenskih političnih sil, strank in posameznikov različnih socialnih in ideoloških usmeritev, pri katerih pa je vedno živo zavedanje slovenskega narodnega interesa, njegovo programsko opredeljevanje v okviru vrhovne nacionalne paradigme, razvoj slovenskega naroda in vzpostavitev zedinjene avtonomne in nazadnje čisto svobodne Slovenije. Različne politične skupine so tej osnovni opredelitvi dajale še številne parcialne interese v skladu s svojim posebnim socialnim in ideološkim interesom. Referat kritično zavrača dezorientacijo vodilnih ljudi liberalne demokracije glede nacionalnega interesa v zadnjem času.

Ključni pojmi: nacionalni interes, zgodovina, zgodovinska antropologija, politika

Slovenski narod je v svoji zgodovini vedno dobro vedel, kaj je njegov narodni interes in kaj mu je storiti. Čudna, nenavadna in nerazumna izjema so stališča vodilnih ljudi liberalno-demokratske stranke v zadnjem letu, ki nikakor ne znajo opredeliti nacionalnega interesa oziroma ga v svojem vulgarnem liberalnem univerzalizmu celo zanikajo. Najočitneje se kaže to pri vprašanju lastništva nad kapitalom v Republiki Sloveniji. Toda o tem nima smisla izgubljati besed. Referat se bo raje posvetil prikazu pozitivnih misli o slovenskem narodnem interesu, ki so se pojavljale ves čas, odkar se je narod zavedel samega sebe. Prikaz bi začeli z začetkom političnega življenja na Slovenskem v revolucionarnem letu 1848, ko je slovenski narod mogel prvič javno izpovedati svoj narodni interes in je to storil zelo pametno, demokratično in daljnovidno, da se lahko pred tem priklonimo. Nov položaj, ki ga je ustvarila revolucija na Dunaju 11. marca 1848, so najbolj umni Slovenci razumeli kot izjemno priložnost urediti in izboljšati svoj narodni položaj. "Tako imenitnega časa za vse Slovence še ni bilo, kar sonce sije, in bogve, kdaj kaj

* Dr. Janko Prunk, redni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

takega za Slovence bode. Samo nekaj tednov je časa, mi tega zlatega časa ne smemo zamuditi! Ako nič ne poželimo, ali ako poželimo kaj škodljivega, tedaj je za naš narod grob že izkopan," je zapisal Matija Majer Ziljski, stolni kaplan v Celovcu v svojem članku Slava Bogu na višavah že 17. marca (Prunk, 1992: 54). V njem je tudi povedati, kaj si Slovenci želimo. "Zdaj moramo odkritosrčno vse govoriti in povedati, kaj za svoj narod - za svoje Slovence na Koroškem, Štajerskim, Kranjskim, Goriškim in v Istri in sicer po slovenskih deželah želimo. Zdaj se mora začeti sreča našega naroda, zdaj moramo stopiti kakor sloboden narod med druge slobodne narode, mi vsi slobodnim narodom enaki." O narodnem sožitju v habsburški monarhiji pa je rekel: "Vsak naj v svoji deželi doma živi, kakor mu je drago in ljubo, Nemec po nemško, Lah po laško, z vso močjo od vsih pa terjamo, da tudi nas puste doma po našem živeti: Slovence po slovensko" (Granda, 2001: 17). V naslednjih tednih so različni posamezniki in skupine, največkrat imenovane Društvo Slovenija (na Dunaju, v Gradcu in Ljubljani), objavili svoje peticije oziroma deklaracije, v katerih so zahtevali združitev vseh dežel, naseljenih s Slovenci, v eno deželo z imenom Slovenija, v kateri bi imel slovenski jezik takšne pravice kot nemški v nemških in italijanski v italijanskih. Dežela bi imela avtonomijo s svojim deželnim zborom v okviru avstrijskega cesarstva. Včasih je bila v teh deklaracijah zapisana zavrnitev vključitve v frankfurtsko Nemčijo. Te zahteve so v slovensko zgodovino prišle pod imenom Program Zedinjene Slovenije. Sodobni slovenski zgodovinar Stane Granda pa to imenuje kar "prva odločitev Slovencev za Slovenijo" (Granda, 2001; Prunk, 2002). Slovenci so v letu 1848, ko so postavljali program Zedinjene Slovenije, jasno razmišljali tudi o svobodi, demokratično-političnih in socialno-gospodarskih elementih, na primer že omenjeni Matija Majer v začetku aprila. "Mi Slovenci nočemo na široko ponavljati peticij drugih avstrijskih narodov, kot so svobodna ureditev občin, primerno zastopstvo stanov, odveza desetine in tlake, oboževanje ljudstva, javen in usten postopek na sodišču, odgovornost vseh, tudi najvišjih državnih uradnikov, svoboda veroizpovedi, govora, učenja in tiska, pravica do združevanja in peticij, osebna svoboda in tako dalje, te želje so tudi naše in zato težko čakamo njihove izpolnitve" (Granda, 2001: 34-5).

Slovenci zaradi svoje majhne politične moči leta 1848 svojega narodnega interesa, izraženega v programu Zedinjene Slovenije, niso mogli uveljaviti. Toda v poznejših letih so ga imeli vedno na umu in si zanj prizadevali. Ena najsijajnejših etap v tem prizadevanju je taborsko gibanje v letih 1868-71, ko so na množičnih zborovanjih slovenskega ljudstva od oblastnikov habsburške monarhije terjali vzpostavitev Zedinjene Slovenije, ob tem pa navajali še druge, konkretne, aktualne kulturne, socialne in gospodarske interese, kot na primer na taboru v Sevnici 2. maja 1869.

V zadnji tretjini 19. stoletja so mnogi slovenski politični voditelji in gospodarstveniki zelo precizno navajali gospodarske interese slovenskega kmečkega ljudstva in drugih "delavnih stanov". Liberallec dr. Josip Vošnjak je v svoji knjigi Agrarno vprašanje opozarjal na nujnost agrarne reforme in na razvoj kmečkega zadružništva. Dve desetletji pozneje je to počel z drugačnih ideoloških izhodišč duhovnik dr. Janez Evangelist Krek, ki je opozarjal na potrebnost široke zadružne organizacije kar za vse slovenske delovne stanove, kmete, obrtnike in delavce.

Njegova zadružna organizacija Reiffeisnovega tipa je bila izrazito demokratična in v prid malega človeka.

Ob koncu 19. stoletja so se Slovenci dobro zavedali pomena vzpostavitve avtonomne Zedinjene Slovenije kot instrumenta obrambe slovenskega naroda in slovenskega etničnega teritorija pred germanizacijo in pred italijanizacijo. To prepričanje se je uveljavilo v vseh treh slovenskih političnih taborih. Zavedajoč se svoje majhne politične moči, so slovenski politiki poskušali svoj cilj doseči s tesno politično naslonitvijo na Hrvate in na njihov boljši narodno-politični status v habsburški monarhiji. Tako so voditelji Katoliške narodne stranke oktobra 1898 odšli na shod hrvaške pravaške stranke na Sušak in tam izjavili, da Slovenci sprejemajo program stranke prava za svoj. Po tem shodu so v Slovincu iz taktično-političnih razlogov pisali, da je hrvaška kraljevina svobodna, samostojna in popolnoma avtonomna država in da spadajo pravno k hrvaški tudi slovenske dežele. S tem so slovenski katoliški politiki vstopili v trialistično politiko reševanja slovenskega narodnega vprašanja in slovenski liberalci, ki niso imeli nobene alternative, so se jim s težkim srcem priključili. Ta politika, ki je imela minimalne možnosti za uspeh, je bila za Slovence edina rešilna bilka za rešitev slovenskega narodnega vprašanja in dosego Zedinjene Slovenije. Toda nosila je s sabo mnogo nevarnosti: preveliko identificiranje s Hrvati, pri marsikaterem slovenskem voditelju celo pristajanje na kulturni, Hrvatom všečni novoilirizem, in celo taktično zamolčevanje Zedinjene Slovenije in poudarjanje velike Hrvaške in od Majniške deklaracije maja 1917 dalje kar države vseh habsburških Jugoslovanov, ki bi vključevala tudi Slovence (Prunk, 1998: 76-7). Ta programska usmeritev je Slovence 29. oktobra 1918 vodila v odcepitev od Avstrije in v ustanovitev samostojne države Slovencev, Hrvatov in Srbov s središčem v Zagrebu.

Da je bilo takšno popolno utapljanje Slovencev in Slovenije v velikohrvaški državi pred in med 1. svetovno vojno le taktična poteza politike Slovenske ljudske stranke, se je pokazalo že septembra 1918, še pred proglasitvijo samostojne države SHS, na seji ustavno-pravnega odseka Narodnega sveta za Slovenijo, na kateri so razpravljali o ureditvi bodoče jugoslovanske države. Odsek je na predlog Frana Šukljeta s pritrjevanjem Antona Korošca sprejel načrt, naj bo bodoča jugoslovanska država nekakšna federacija treh enot: 1. Slovenije z Istro, 2. Hrvaške in Slavonije z Vojvodino in 3. Bosne in Hercegovine z Dalmacijo (Prunk, 1992: 210-1). To je bil načrt v očitnem nasprotju s pravaško koncepcijo hrvaške države, ki je absolutno vključevala Istro, če bi se že morala odpovedati Sloveniji. Slovenci so s takšnim načrtom poudarili Zedinjeno Slovenijo kot avtonomno enoto, okrepljeno še z Istro. Z vzpostavitvijo tretje bosansko-dalmatinske enote pa so hoteli v državi oslabiti hrvaško hegemonijo. Na sami seji odseka je Anton Korošec že opozarjal, da se bo najbrž jugoslovanska država razširila na osnovi Krfske deklaracije še s četrto, srbsko-črnogorsko enoto. Vse to so bili zelo pametni politični razmisleki, ki kažejo na precejšnjo zrelost dela slovenske politike. Seveda pa so takšni načrti imeli kaj malo možnosti, da bi jih Hrvati sprejeli. O tem v mesecu dni obstoja države SHS novembra 1918 sploh ni prišlo do razprave. Pač pa so tej zamisli SLS ostro nasprotovali slovenski liberalci, tako Ivan Hribar, ki je nasprotoval razdelitvi Hrvatov na tri enote, Hrvaško, Bosno z Dalmacijo in vključitvi Istre v Slovenijo, kakor tudi Ivan

Tavčar, ki je branil jugoslovanski narodno-kulturni unitarizem in je bil proti federativni ureditvi države (Prunk, 1992: 212).

V jeseni 1918 je slovenski narod dobro vedel, kaj mu je narediti na gospodarskem, socialnem in kulturnem področju. Odseki Narodnega sveta so izdelali ustrezne, kar konkretne programe za vsa področja. Gospodarski odsek je predvideval gospodarsko osamosvojitve Slovenije. V program je bila vključena rešitev aprovizacije, načrtovana je bila gospodarska obnova Primorske in reševanje nabeve nafte in drugih pogonskih sredstev za industrijo. Posebna naloga pa je bila povezovanje nacionalnih gospodarskih sil. Tako naj bi ustanovili novo, enotno slovensko gospodarstvo. Program je obravnaval tudi vprašanje nacionalizacije zemljiške posesti, industrije, obrti in trgovine. Pri tem so ugotavljali, da gospodarska samostojnost slovenskega naroda vsekakor terja nacionalizacijo tujega premoženja. V programu je bilo predvideno tudi reševanje valutnega vprašanja in oblikovanje enotne nacionalne zveze slovenskih zadrug vseh smeri z močno, centralizirano združno banko. Program je ugotavljal, da je treba tudi opredeliti vlogo slovenskega gospodarstva nasproti hrvaškemu in srbskemu v novi državi, proučiti načela prihodnje carinske politike in oceniti vlogo Trsta in Reke v bodočem gospodarstvu (Perovšek, 1998: 108-9).

V tem času je slovenski ekonomist liberallec Milko Brezigar tudi sam napisal zelo zanimivo in pomembno knjigo s podobno vsebino Osnutek slovenskega narodnega gospodarstva. Slovenci so novembra 1918, v času provizorija, ko so živeli *via facti* samostojno narodno politično življenje, dobro vedeli, kaj je njihov narodni interes na vseh poljih, od socialno-gospodarskega, kulturnega do upravnega. Dne 14. novembra 1918 je Narodna vlada za Slovenijo izdala celo uredbo o začasnih upravi Slovenije, ki je predstavljala v času provizorija nekakšen vrhovni zakon.

Zmeda je bila med Slovenci edino glede nadaljnjega političnega statusa Slovenije. Slovenska ljudska stranka je bila za čim večjo avtonomijo Slovenije v državi Slovencev, Hrvatov in Srbov; liberalci pa bi se hoteli čimprej in brezpogojno združiti s Kraljevino Srbijo. Zaradi mednarodne konstelacije in tudi razmerja moči na jugoslovanskem prostoru so se udejanile liberalne želje in dobili smo Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev (Prunk, 1998: 88-90).

V Kraljevini SHS, v katero se je uspelo vključiti slabim trem četrtinam Slovencev in slovenskega ozemlja (ostalo so prigrabile sosednje države), je slovensko narodno politično življenje potekalo diferencirano v tri politične tabore kot že pred 1. svetovno vojno: katoliški, liberalni in socialistični, skoraj z enakim razmerjem moči, s tem da so se znotraj posameznih taborov dogajale diferenciacije in prestrukturiranja. Vsak od teh taborov je sam, njemu lastno, razmišljal o slovenskem nacionalnem interesu in ponujal svoje poglede in rešitve slovenskemu narodu. Liberalci so ponujali razmah podjetništva, obrtništva, bančništva in modernega laičnega šolstva ter se malo menili za socialni položaj malega kmeta in za socialno delavsko zakonodajo. Socialisti so se nasprotno zavzemali ravno za slednjo. Komunisti so ponujali delavsko-kmečko sovjetsko republiko Slovenijo s socializacijo produkcijskih sredstev in diktaturo proletariata v okviru balkansko-podonavske sovjetske federacije do leta 1923, nato pa v okviru jugoslovanske federacije (Prunk, 1998: 96).

Slovenski ljudski stranki je bil pred očmi ideal stanovske družbe, čeprav je sprejemala glavna načela demokracije, vključno s parlamentarizmom. Zavzemala se je za zaščito kmetov, svojega najpomembnejšega socialnega stebra, za razvoj in pomoč kmečkemu združenstvu, za razvoj obrtništva z elementi združnega povezovanja, za široko moderno socialno zavarovanje delavstva in za razmah delavskih zaščitnih organizacij ter za posebne pravice katoliške Cerkve v javnem življenju in v šoli. O tem najbolj priča volilni program SLS za parlamentarne volitve leta 1923, izdan v brošuri *Sodite po delih, kaj hočemo* (Prunk, 1986: 196-9).

Glede ključnega, narodnega vprašanja, je SLS zagovarjala individualnost slovenskega naroda in avtonomijo Slovenije v okviru jugoslovanske države, liberalci in socialisti pa so bili jugoslovanski unitaristi in so bili večinoma za centralistično državno ureditev. To so do leta 1923 zagovarjali tudi slovenski komunisti, ki pa so to leto evoluirali na stališče narodne individualnosti in federativne državne ureditve (Prunk, 1986: 196-223).

V drugi polovici dvajsetih let so nekateri mladi politiki v katoliškem in v liberalnem taboru prvič v slovenski zgodovini formulirali interes in željo po samostojni slovenski državi. Krščanski socialist Božo Vodušek je to storil v članku *Etika in politična miselnost Slovencev*: "Lastna državna oblika je za narod enak ideal kakor za poedinca osebna svoboda... Ako je naš slovenski narod še do danes ni zasnoval, je to znak prevelikega zaničevanja, podcenjevanja in premale zahtevnosti do samega sebe." Ostro je kritiziral zagovornike jugoslovanskega unitarizma pri liberalcih in tudi zastopnike narodne avtonomije v lastnem, katoliškem taboru, da so nejasni in premalo zahtevni do Beograda. Zatrdil je, da "ko bo ideal lastne državne oblike sam po sebi rasel iz nas vseh, se bo vprašanje njegove uresničitve samo rešilo. Kako, je danes nejasno in nemogoče napovedati. V okviru sedanje države je edina rešitev v tem duhu federacije" (Prunk, 1986: 216-7).

Takšne misli so med drugim vodstvo Slovenske ljudske stranke leta 1932 vodile do radikalne Slovenske deklaracije.

Istočasno z Voduškom je tudi mladi liberalni demokrat Lojze Ude v *Svobodni mladini* v članku *Borba za priznanje slovenskega naroda v Kraljevini SHS* in izven njenih meja zahteval boj Slovencev za Zedinjeno Slovenijo, boj zoper versajske meje, ki se ne sme nikoli nehati, in ki bo ob zrušitvi tega sistema omogočil Zedinjeno Slovenijo (Prunk, 1986: 218-20).

Seveda oba mlada razumnika s svojim odličnim pisanjem nista mogla takoj odločilno vplivati na slovenske ljudske množice. Te so bile pod vplivom liberalne in predvsem katoliške Slovenske ljudske stranke. Zato je imela velik vpliv deklaracija Slovenske ljudske stranke s konca leta 1932, ko je bila stranka v opoziciji najbolj odkritemu unitarističnemu in centralističnemu režimu v Jugoslaviji. Stranka je svoji deklaraciji dala ime Slovenska deklaracija, v tedanjem tisku in pozneje v zgodovini pa se je zanjo uveljavilo ime *Punktacije*, analogno s tedaj podobnimi deklaracijami drugih protirežimskih strank, na primer HSS.

Deklaracija je zahtevala samostojen položaj slovenskega naroda v Jugoslaviji, ki bo morala postati privlačna sila za ostale Slovence v drugih državah, da se vključijo v takšno Slovenijo in uresničijo njeno zedinjenje. Deklaracija je v prvi točki govorila o usodni razkovanosti Slovencev med štiri države in da se mora ta nehati.

V drugi točki je govorila o nalogi slovenskega naroda v Jugoslaviji, da si neprestano prizadeva za ustvaritev Zedinjene Slovenije. Tretja točka je povedala, kaj si mora izboriti slovenski narod v jugoslovanski državi, da bo kos opraviiti svojo zgodovinsko nalogo, da bo mogel izpolniti slovenski narodni interes: "V to svrhu nam je potrebna a) nacionalna individualnost, ime, zastava, etnična skupnost, finančna samostojnost, politična in kulturna svoboda, b) radikalno socialno zakonodavstvo, ki mora osigurati življenjske interese in harmonično razvijanje vseh potrebnih in produktivnih poklicev, posebno kmečkega in delavskega razreda." Četrta točka pa je poudarila potrebo takojšnje politične preureditve države: "Za dosego tega cilja je potrebno, da mi Slovenci, Hrvatje in Srbi zgradimo po svobodnem sporazumu in to na demokratski bazi državo ravnopravnih edinic, eno od teh naj tvori Slovenija" (Prunk, 1986: 221).

Pred drugo svetovno vojno so svoje formulacije slovenskega nacionalnega interesa podajale številne majhne politične skupine, od desnih avtoritarnih katolikov preko različnih liberalnih skupin do socialdemokratov, krščanskih socialistov in komunistov. Vsi so poudarjali individualnost slovenskega naroda, njegovo potrebo in pravico po čim večji samostojnosti. Mnogi od njih so formulirali še različne točke gospodarskega in socialnega programa. Za konkretizacijo si pogledjmo le komunistično in krščansko-socialistično formulacijo slovenskega interesa, obe iz konca leta 1939, ki sta v obliki letaka oziroma biltena imeli celo enak naslov *Kaj hočemo!* Komunisti so v tistem trenutku zahtevali "hočemo svobodo, popolno narodno svobodo in ljudsko demokracijo - hočemo popolnoma svobodne volitve v vsa ljudska zastopstva (občinske odbore, slovenski parlament, državni parlament)... - hočemo takojšnje razveljavljenje vseh političnih zakonov in ustanov prejšnjih diktatorskih režimov... - hočemo popolno politično, gospodarsko in kulturno osamosvojitve slovenskega naroda! Prenehati mora gospodarsko zapostavljanje in davčno izmозgavanje Slovenije s strani velikosrbske gospode" (Prunk, 1992: 291-2). Nato sledijo še zahteve po davčni reformi, po popolni samoupravi občin, po svobodnem razvoju ljudskega zadružništva, po prepovedi monopolov in kartelov, po socialnem zavarovanju poljedelskih delavcev, kmetov in obrtnikov itd. (Prunk, 1992: 291-2).

Krščanski socialisti so formulirali nacionalni interes slovenskega naroda s čisto drugačnim, bolj filozofsko-eksistencialističnim jezikom, ki odraža tudi njihovo drugačno antropološko izhodišče. Vseboval je fundamentalno kritiko vse dotedanje slovenske politike. Pri formuliranju tega krščansko-socialističnega dokumenta je sodeloval Edvard Kocbek, ki je že izdajal svojo revijo *Dejanje* in pozival Slovence k angažirani dejavni politiki. V dokumentu so naslednje zanimive, udarne formulacije: "Vse dosedanje politične stranke Slovencev so se več ali manj vdajale objestnosti ali bojazni pred tujimi, Slovincem nasprotnimi duhovnimi in političnimi silami. Danes smo tako zreli in močni, da ne smemo več delati razlike med klerikalizmom, liberalizmom in socialdemokracijo. Mi brez izjeme obsojamo vso dosedanjno politiko Slovencev in njihove stranke... Zato hočemo v nasprotju z dosedanjimi strankami delati za celotno slovensko blaginjo. Zato se nočemo istiti samo s kakim delom slovenstva in njegovimi interesi. Zato nočemo ustvariti kake nove verske ali svetovnonazorske politične stranke in Slovence še bolj deliti. Zato nočemo ideolo-

ških bojov in ustvarjanja razlik. Pač pa hočemo doseči čim večje soglasje v gospodarskih, socialnih in političnih zadevah in vzbuditi željo po resnični slovenski skupnosti. V tem smislu bomo težili po konsolidaciji naših političnih sil z vsemi tistimi političnimi silami, ki hočejo z nami vred premagati sedanjo politično nemoralo in likvidirati sedanji politični red z vsemi njegovimi strankami, potem pa duhovno in tvorno utrjevati in osamosvajati slovenskega človeka" (Prunk, 1992: 292-3).

Takšna formulacija slovenskega nacionalnega interesa je zelo radikalna, čisto v duhu eksistencialistične krščanske filozofije, še zlasti nekatere misli v naslednjem poglavju: "Obenem s tem naziranjem pa bomo vedno branili svojo lastno neodvisno politično organizacijo. Zakon političnega življenja pravi, da uspehe dosega le tista formacija, ki ima v sebi zanesljivo duhovno neustrašnost. Svoje politično delo postavljamo na vrednote neokrnjene človekove osebe, na zaklad prave krščanske kulture in podobo slovenskega genija" (Prunk, 1992: 293-4).

Ta program je ostal v slovenskem političnem življenju skoraj neznan, malo več odmeva pa je imel Kocbekov članek *Slovenci in politika*, ki je vseboval podobne misli in ga je Kocbek objavil v *Dejanju* nekaj mesecev pozneje (Prunk, 1992: 294).

Takšni široki demokratični in temeljni eksistencialno-antropološki pogledi, ki bi mogli igrati v slovenskem narodnem življenju pomembno vlogo, so se morali umakniti pred grozljivim viharjem časa, kakršen je bil okupacija in revolucija.

Komunistična partija Slovenije, ki je organizirala protiokupatorski narodnoosvobodilni boj, je od samega začetka načrtovala in izvajala tudi revolucijo po leninistično-boljševiškem vzoru in v njeni koncepciji ni bilo prostora za takšno, krščansko-socialistično eksistencialistično antropologijo. Komunistične formulacije nacionalnega interesa se v začetnem obdobju odpora nerazdvojno prepletajo z revolucionarno, razredno programatiko. Šele proti koncu leta 1941, ko uvidijo, da bo osvobodilni boj dolg, revolucionarno frazeologijo umaknejo iz programa OF, ne pa tudi iz svojega političnega početja. Tako temeljne točke OF postanejo zanimiva, formalno demokratična in sprejemljiva formulacija slovenskega nacionalnega interesa v času vojne:

1. Proti okupatorju je treba vršiti neizprosno oboroženo akcijo.
2. Ta akcija predstavlja izhodišče za osvoboditev in združitve vseh Slovencev.
3. Stoječ na stališču naravne in usodne skupnosti jugoslovanskih narodov, ne priznava OF razkosane Jugoslavije in deluje z vsemi silami za slogo in enotnost njenih narodov. Hkrati pa stremi k povezanosti slovanskih narodov pod vodstvom velikega ruskega naroda na temelju pravice vsakega naroda do samoodločbe.
4. Z osvobodilno akcijo in aktivizacijo slovenskih množic preoblikuje OF slovenski narodni značaj. Slovenske ljudske množice, ki se borijo za svoje narodne in človeške pravice, ustvarjajo nov lik aktivnega slovenstva.
5. Vse skupine, ki sodelujejo v OF, so se obvezale, da bodo lojalne v medsebojnih odnosih.
6. Po narodni osvoboditvi prevzame na slovenskem ozemlju oblast Osvobodilna fronta slovenskega naroda kot celota.
7. Po narodni osvoboditvi uvede Osvobodila fronta dosledno ljudsko demokracijo. Vsa vprašanja, ki presegajo okvir narodne osvoboditve, se bodo reševala na dosleden, demokratičen način" (Prunk, 1992: 315).

Tem sedmim točkam sta bili decembra 1941 dodani še dve, ki sta se sklicevali: 8. na Atlantsko deklaracijo in na osnovi nje trdili o pravici slovenskega naroda, da po vojni sam odloča o svoji notranji ureditvi in zunanjih odnosih, in

9. o pomenu slovenske partizanske vojske. Ta program sta Osvobodilna fronta in KPS propagirali kot nespremenljiv in veljaven vso vojno in še dolgo po njej!

Politični tabor nekdanjih vladajočih elit, ki ga je OF obšla, je že septembra 1941 ponudil svoje videnje ureditve slovenske prihodnosti, ki je bilo zelo podobno programu OF, le da ni bil nikjer omenjen takojšen oborožen protiokupatorski boj, zaradi česar je ta tabor zgubljal iniciativo v narodni politiki. Njegova vizija je bila združena Slovenija kot federativni del obnovljene Kraljevine Jugoslavije z demokratično politično ureditvijo in pravičnejšim družbenim redom. Aprila 1942 je ta protikomunistični tabor, povezan v Slovensko zavezo, svoj program dopolnil z močno levičarskim socialnim programom, ki je imel nekaj skoraj socialističnih črt (Prunk, 1998: 135). Tudi protirevolucionarni tabor je pri svojem programu vztrajal do konca vojne, toda zaradi svojega vojaškega poraza ni prišel v situacijo, da bi ga udejanjil.

Svoj program, pa ne samo temeljne točke OF, so po vojni na Slovenskem uveljavljali slovenski komunisti, ki so vzpostavili leninistično-komunistični režim. Ta je od začetka petdesetih let postajal neka posebna, mehkejša varianta leninizma - samoupravnega socializem, ki se je uspel na Slovenskem obdržati celih 40 let. Ko je v drugi polovici 80. let prišel v socialno, politično in jugoslovansko mednarodno krizo, so nekomunistične in protikomunistične sile med Slovenci formulirale nove poglede slovenskega nacionalnega interesa: uvedbo pluralistične politične demokracije, vključujoč individualne politične pravice in gospodarsko svobodo ter vzpostavitev prave, samostojne slovenske države v eventualni jugoslovanski konfederaciji (Prunk, 1998: 174). Malo je znano, da so nekateri komunistični ideologi ta program kritizirali z argumentom, da ni potreben, ker še vedno veljajo in zadošča-jo temeljne točke OF.

Formulacija nacionalnega interesa iz 57. številke Nove revije je hitro osvajala simpatije med slovenskim narodom in razmeroma široka neformalna politična koalicija je maja 1989 na velikem ljudskem zborovanju na Kongresnem trgu objavila kratko, jasno formulacijo narodnega interesa, znano pod imenom Majniška deklaracija, ki je imela le tri točke: "1. Da hočemo (Slovenci) živeti v suvereni državi slovenskega naroda, 2. Kot suverena država bomo samostojno odločali o povezavah z jugoslovanskimi in drugimi narodi v okviru prenovljene Evrope, 3. Glede na zgodovinska prizadevanja slovenskega naroda za politično samostojnost je slovenska država lahko utemeljena le na: spoštovanju človekovih pravic in svoboščin in na družbeni ureditvi, ki zagotavlja duhovno in gmotno blaginjo v skladu z naravnimi danostmi in v skladu s človeškimi zmožnostmi državljanov Slovenije" (Prunk, 1992: 417-8).

Majniška deklaracija je postala idejni temelj široke demokratične koalicije, imenovane Demos, ustanovljene decembra 1989 za volitve spomladi 1990. Demos je svoj prvi program objavil že sredi decembra 1989 in je vseboval odlično humanistično in široko demokratično formuliran splošni del, ki je ocenil pretekli komunistični režim v Sloveniji, zagotavljal demokratično politično držo Demosa in odpoved voluntarističnega revolucionarnega preganjanja političnih nasprotnikov po

Demosovi volilni zmagi: "Demokratska opozicija Slovenije bo zastavila vse svoje sile za miren prehod iz totalitarizma v demokratsko urejeno družbo. K temu jo zavezujejo lastna moralna načela, krvave žrtve in druge posledice revolucije. Zato svojega odnosa ne bo gradila na protipartijskem revanšizmu, prizadevala pa si bo za resnico o preteklosti in za popravilo vseh krivic, ki se sploh še dajo popraviti. V tem smislu zahteva pravico do javnega spomina tistih mrtvih, ki jim je bila ta pravica odvzeta, rehabilitacijo tistih, ki so bili po krivem obsojeni. Pripravila bo program denacionalizacije, zahtevala bo objektivnejši prikaz zgodovine in deideologizacijo šolskih učbenikov, omogočanje karitativne dejavnosti Cerkve itd. Zavzemala se bo za narodno spravo kot proces nujnega moralnega očiščenja za skupni slovenski jutri" (Prunk, 2001: 345). Takšnemu stališču je vodstvo Demosa ostalo zvesto ves čas svojega obstoja, kar mu daje posebno politično težo v slovenski zgodovini (Prunk, 2001: 345).

Pred volitvami je Demos svoj program konkretiziral za vsa področja narodnega življenja.

- Za politično področje je povedal, da je za parlamentarno demokratsko-socialno in pravno slovensko državo, za upoštevanje in varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin, za strokovno, politično nevtralno upravo in policijo.

- Na gospodarskem področju se bo zavzemal za svobodno podjetništvo in tržne zakonitosti, varovanje naravnih virov, za soodločanje delavcev v podjetjih in za neodvisne sindikate.

- Na področju kmetijstva: za ugodnejše pogoje za zasebno kmetijstvo, subvencioniranje kmetijske proizvodnje in za razvoj družinske kmetije, odpravo agrarnega maksimuma, vrnitev zadružnega premoženja itd.

- Za take družbene službe, ki bodo v pomoč ljudem in dvigale kakovost njihovega življenja, zlasti: kakovost osnovnega zdravstvenega varstva vsem prebivalcem Slovenije, kakovostno in z evropskimi standardi usklajeno šolo, avtonomnost in večjo vlogo slovenske univerze.

- Spodbujanje kulturnega ustvarjanja in predstavljanja slovenske kulture v tujini na področju socialne politike: oblikovanje programov za zaposlovanje mladih in brezposelnih delavcev, večjo skrb za ostarelo prebivalstvo, boljše pogoje za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, večjo skrb za duševno prizadete, materialno pomoč socialno ogroženim itd. (Krušič, 1990).

Poleg skupnega programa so svoje posebne programe objavile tudi vse stranke, združene v koaliciji Demos, ki so bili nekako v glavnih potezah soglasni z Demosovim, so pa prinašali še posebne točke in poudarke, značilne za socialno poreklo in idejno orientacijo posameznih strank.

Te programe je smiselno soočiti s programi dveh strank, ki sta se razvili iz bivših družbenopolitičnih organizacij dotedanjega socialističnega samoupravnega sistema. To sta bili v Stranko demokratske prenovne preimenovana ZKS in ZSMS, ki si je privzela ime Liberalna stranka.

Prva je v glavnem zastopala poglede nekega reformiranega demokratskega socializma, Slovenijo pa je videla v konfederalnem položaju v Jugoslaviji, ki bo prostovoljna zveza posameznih suverenih narodov, živečih v demokraciji s tržnim gospodarstvom in temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami.

Zanimiv je program Zveze socialistične mladine - Liberalne stranke. Zanj je na prvem mestu svoboda posameznika "tukaj in zdaj". So za svobodo vsakogar, za odpravo ovir, ki posameznikom ne dovoljujejo, da bi ravnali kot svobodni ljudje. So za svobodo izbire vsakega posameznika.

- Svobodo posameznika, to osnovno liberalno politično postavko, opredeljujejo na način evropskih liberalnih strank: "Svoboda izbire v vsakdanjem življenju, izbira življenjskih stilov, političnih in kulturnih ter spolnih usmeritev. Za stranko ni večine in ne manjšine. Drugega spoštujejo zaradi njegove različnosti, enkratnosti, posebnosti" (Krušič, 1990). Pripoznavajo in varujejo pravico vsakogar, da si sam izbira svoje vrednote in gradi svoje identitete... Svoboda je svoboda za tistega, ki je drugačen. So za "uživanje v pluralizmu in za pluralizem uživanja".

- So za svobodo izbire na področju gospodarstva. Zagovarjajo svobodo gospodarske pobude, zavzemajo se za svobodno tržišče. Država naj spodbuja "zakonito bogatenje" in skrbi za socialno varnost. Nujna meja svobodnega gospodarstva je varovanje narave.

- So za svobodo izbire v politiki. Vsak državljan mora imeti pravico in možnost svobodno izražati politično prepričanje. Država je nujna, vendar nepopolna in nevarna ustanova, zato ji je treba začrtati meje in opredeliti njene naloge in pristojnosti. Nočejo države, ki bi ji bilo treba zaupati, ampak menijo, da mora biti pod stalnim nadzorom civilne družbe. Najvišja oblast je demokratično izvoljen parlament. Izvršilna oblast je servis družbe. Vsa politična vprašanja je mogoče reševati brez nasilja. Vojska in policija nimata v politiki kaj iskati. Sodna oblast je neodvisna (Krušič, 1990).

V programu ni zaslediti posebnih poudarkov o narodu, narodnem interesu itd. Takšni drži so mladi liberalci ostali zvesti tudi v poznejših letih.

Zanimivo in začudujoče je, kako hitro so nekdani socialistični mladinci spoznali in osvojili vrednosti liberalne antropološke politične in socialne paradigme in jo nato tudi vneto in uspešno predstavljali in zagovarjali do njene zmage in prevlade med Slovenci.

Liberalna paradigma ZSMS je našla med Slovenci že na volitvah 1990 kar precej simpatizerjev, dobila je 14,5% glasov. Še bolj pa se je okrepila po krizi Demosa v začetku leta 1992 in na volitvah decembra 1992, ko je v Liberalno demokratsko stranko preimenovana ZSMS dobila kar 23% glasov in postala najmočnejša stranka. Dobila je mandat za sestavo koalicijske vlade in od tedaj preko vseh volitev zmagovala, se politično krepila in sestavljala različne vladne koalicije, v katerih je vedno popolnoma gospodarila. Tako se je v Sloveniji v zadnjih desetih letih uveljavila prevladujoča liberalna politična kultura, v kateri je bila tudi vladajoča LDS prisiljena izražati nekatere pragmatične poglede na državo in narod, ne čisto v skladu s svojim prvotnim programom. Te svoje politično-pragmatične elemente je vnašala v svoje aktualne politične programe, ki so se v zadnjih letih glede nacionalnega interesa približevali programom drugih strank.

Zato nekako osuplja, da so se ob koncu leta 2001, ko liberalna demokracija popolnoma politično in ekonomsko vlada Sloveniji, med njenim vodilnim kadrom pojavile ideje, ki direktno zanikajo možnost formuliranja in pomen slovenskega narodnega interesa na kulturnem, političnem in socialno-ekonomskem planu.

Naj iz te zgubljenе orientacije navedem samo nekaj formulacij, objavljenih v eminentnem slovenskem časopisu Sobotni prilogi Dela:

“Po prvih začetnih korakih postane nacionalni interes bolj zapleten ... V bistvu je mogoče o interesu neke nacije govoriti samo navzven v odnosu z drugimi nacijami. Znotraj države v notranji politiki ne govorimo o nacionalnem interesu, ampak splošnem javnem interesu itd.”

“Ali je nemara nacionalni interes samo fraza, s katero bi nekateri naši poslovneži radi pregnali nadležno konkurenco in ostali ‘Kralji na Betajnovi’? V demokraciji se nacionalni državni interes definira v tekmovanju različnih naročil, pri katerem imajo prednost praktična in vsakdanja naročila v zvezi z blaginjo, sproščenim življenjem in varnostjo.”

Tvorci takšnih in podobnih zelo vprašljivih nazorov in formulacij pozabljajo, da je narod še vedno živa, neulovljiva in nikoli samo praktična, na naročilih temelječa entiteta, ampak zavezana tudi iracionalnemu, kar je duhovno in kulturno par excellence.

K sreči se je našel eminenten slovenski ekonomist mednarodnega ugleda, ki je v svojem članku poudaril, da je slovenski nacionalni interes v prvi vrsti ohranjanje slovenskega naroda in njegove države in da je pri tem zelo pomembno lastništvo kapitala v tej državi. Problem slovenskega narodnega interesa še vedno obstaja in je aktualen tudi ob in po našem vstopu v Evropsko unijo.

LITERATURA

- Granda, Stane (2001): Prva odločitev Slovencev za Slovenijo, Ljubljana: Nova revija.
- Krušič, Slavi (ur.) (1990): Koga voliti? Programi političnih strank in list na spomladanskih volitvah v Sloveniji 1990. Ljubljana: Jugoslovanski center za teorijo prakso samoupravljanja.
- Perovšek, Jure (1998): Slovenska osamosvojitev leta 1918. Ljubljana: Modrijan.
- Prunk, Janko (1986): Slovenski narodni programi. Ljubljana: Založba 2000.
- Prunk, Janko (1992): Slovenski narodni vzpon: Narodna politika 1768-1992. Ljubljana: DZS.
- Prunk, Janko (1998): Kratka zgodovina Slovenije. Ljubljana: Grad.
- Prunk, Janko (2001): Demos - instrument demokratičnega prehoda. V Darko Friš (ur.), Časopis za zgodovino in narodopisje, str. 341-52. Maribor: Univerza v Mariboru.
- Prunk, Janko (2002): Mozaični temelji slovenskega naroda in države. Delo, Sobotna priloga, 4. maj: 12.

EVROPA ZDAJ

Povzetek: Zgoščena zgodovina je obudila celotno tisočletno potlačeno bogastvo slovenskega političnega dispozitiva in povsem odprto je ostajalo, kaj od političnega nezavednega bo v kriznouslyodnih trenutkih prevladalo in s čim od aktualnih vsebin političnih spopadov se bo intersekcionaliziralo: bo to ponovitev strukture državljanske vojne z ogrožajočim Tujcem, kolaboracijo in odporom? Bo politična (ne)kultura dovoljevala legalistični odpor proti centralizaciji s spremljajočimi pojavi oportunitizma, zunanjega vazalstva in "notranje avtonomije" ob naslonitvi na katero od panentitet? Bosta prevladali plebsovska revolucionarno-demokratska na politična tradicija in narodno-osvobodilni mit Zedinjene Slovenije ali pa bo močnejša tradicionalno slovenska politična kultura janzenizma, racionalizma, pragmatizma in utilitarizma, ali drugače, ali tveganje prehoda čez Rdeče morje ali navidezno varna zaščita jugoslovanskih egiptovskih loncev brez mesa? Slovenska zgodovina je polna političnih fantazm globokega notranjega razcepa nacionalnega korpusa - se lahko ponovi razkol na dva sovražna tabora ali pa morda prevlada močvirje korporativističnega slogaštva? Kakšna (tretja) Jugoslavija, če sploh Jugoslavija: (p)ostati prvi na Balkanu in zbrati dovolj moči za zagotovitev še politične poleg gospodarske prevlade v zvezni državi, jo v konfliktu z Miloševićevo Srbijo konfederirati ob pritegnitvi Hrvaške, razunitarizirati in decentralizirati, skratka Balkan evropeizirati - ali pa dvigniti roke in zbežati z Balkana, dokler je še čas, dokler sama Slovenija ne bo balkanizirana?

Ključni pojmi: Evropa, komunizem, demokratični socializem, liberalna demokracija, federacija, asimetrična federacija, konfederacija.

V vladajoči slovenski partiji tečejo jeseni 1989 okrog teh vprašanj prelomne politične in ideološke bitke. Te poganja dvojna dinamika: deloma zunanji pritisk ZSMS ("Boj za oblast": parlamentarna demokracija) in slovenske opozicije ("Majniška deklaracija" št. 2: suverenost Slovenije), deloma pa notranji frakcijski

* Dr. Milan Balažic, docent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

spopadi okrog ohranitve ("zdrave sile"), peoblikovanja (Kučanov "centrum") ali demontaže komunističnega koncepta ("mlajši komunisti") in takojšnje uvedbe vseh demokratičnih standardov. Ob ponovljeni frakcijski razcepljenosti pri nacionalnem vprašanju - "zdrave sile" zagovarjajo avnojsko federacijo, Kučan asimetrično federacijo, "mladokomunisti" pa konfederacijo - skuša Kučanova sredinska večina v partiji graditi "nemogočo" politično pozicijo, ki bi povezala zavzemanje za Evropo in Balkan, demokracijo in socializem ter kapitalistično učinkovitost in socialno pravičnost.

Privilegirani ideološki teren spoprijema med "levo" in "desno" partijsko frakcijo je bil razred "ponižanih in razžaljenih", pojem delavskega razreda. Protagonisti "zdravih sil" so se trudili, da bi se prilagodili novemu diskurzu, a opuščanje boljševiskih sidrišč ni prihajalo v poštev: na oktobrskem plenumu centralnega komiteja slovenske partije se ti še naprej oklepajo zasnove integralnega samoupravljanja, meneč, da lahko le samoupravni socializem odpravi prevlado lastnine in oblasti. Vinka Hafnerja v osnutku novega partijskega programskega dokumenta najbolj moti to, da je sicer sem ter tja še uporabljen pojem "delavec", nikjer pa ni več pojma "delavski razred". Toda ta v resnici obstaja in če "mlajši komunisti" tega ne verjamejo, naj počakajo, da se pred republiško skupščino spet zbere večtisočglava množica delavcev iz kakšnega večjega ljubljanskega podjetja z zahtevami po uresničevanju delavskih pravic, pa bodo znova spoznali delavski razred. Hafner je nadalje spraševal, ali je partija še delavsko-komunistično gibanje ali pa se spremeni v socialistično socialdemokratsko stranko. "Mlajši komunisti" so bili ob tem vznemirjeni: Balažic Hafnerju na vprašanje po "radioerevansko" odgovori z da in ne - stranka bo še naprej v veliki meri upoštevala interese enega največjih deprivilegiranih slojev v družbi, hkrati pa bo "širila svojo zastopanost na vse ostale deprivilegirane marginalizirane sloje" (Delo, 11. 11. 1989: 20).

Če so "mlajši komunisti" zahtevali takojšnjo opustitev formalnega sklicevanja na zgodovinske delavske interese kot alfe boljševiskega ideološkega vesolja, pa Kučanov "centrum" ni bil takega prepričanja: kot alternativo v predlogu dokumenta "Evropa zdaj" sprejmejo Hafnerjevi sintagmo o "sodobnem delavskem razredu". Partijska ideologinja Sonja Lokar ta "kompromis" pojasni, da je treba izhajati iz najširše pojmovanega delavskega razreda, ki je v odtujenem položaju v dveh vlogah - kot nosilec in kot žrtev razvoja. "Mlajšim komunistom" nenadejano priskoči na pomoč ekonomska stroka, zbrana v partijski ekonomsko-teoretski sekciji Marksističnega centra. Skico slovenskega partijskega ekonomskega programa uvedejo s pripombo, kako verjetno ni pisan na kožo vsemu partijskemu članstvu, "je pa koncept za mlade, dinamične in podjetne". Dr. Bogomil Ferfila se prav zato sprašuje, ali bi se po sprejetju takega programa partija še lahko imenovala Zveza komunistov: v času partijske pokore in vsebinskega salto mortale je morebitna odveza odvisna tudi od njenega novega videza - spremembe imena, simbolov, statuta, itd - torej od simbolne predstavitve diskontinuitete, ki jo zareže predlog novega partijskega programa s sintagmo "za evropsko kakovost življenja". Zadnja desetletja je bila partija predvsem "zveza hegemonistov in utopistov", glede na vsebino "Evrope zdaj" pa bi bilo najprimernejše novo ime "Zveza za napredek in humanost".

“Naslednja poteza je opredelitev socialne baze, ki bi se oprijela takšnega programa - še naprej kvasiti o delavskem razredu res nima več nobenega smisla. Partijski program je ‘pisan na kožo’ menedžerjem, podjetnikom, inteligenci, tehnokratom, predvsem srednjim in višjim slojem. Menim, da lahko partija svojo ‘delavsko preteklost’ rešuje le v koaliciji z Zvezo sindikatov, ki naj deluje predvsem kot prava delavska stranka. Delavski razred z marksizmom kot svojim teoretskim ogrodjem in orožjem je kot družbeni temelj in vodilo (kot osrednji družbeni, ekonomski, politični, zgodovinski, kulturni itd. subjekt) brezupen in zgrešen...” (Delo, 14. 10. 1989: 23). Dva razloga sta za to: prvi, vse stranke pretendirajo na celotno volivno telo, da si pribore čim večji kos oblastne pogače; in drugi, po ukinitvi samoupravljanja in družbene lastnine je potrebno na temelju neomejevanje rasti zasebne lastnine in delovanja trga delovne sile zgraditi model učinkovitega “delavsko-menedžersko-kapitalskega partnerstva kot humano demokratično sintezo” ključnih produkcijskih tvorcev.

Demokratična javnost se zaradi vseh teh znotrajpartijskih nemirov sprašuje, kako daleč si pravzaprav upa slovenska partija. Ta je spominjala na človeka, sedečega na oknu drugega nadstropja, ki je v plamenih: če tam obsedi zaradi strahu pred skokom, ga bodo slejkoprej pogoltnili ognjeni zublji - če skoči, skočiti pa mora, če si želi ohraniti življenje, potem mora zaradi višine računati na zlome in zvine, na notranje prerese. Že “primer Popit” je pokazal, da tri frakcije - relativno nevtralizirana, toda ne nemočna “leva” skupina “socialistične samoupravne opcije”, obsežna “sredina”, ki zastopa počasne, umirjene reforme, ter končno “mladokomunistični” “desni” radikalc, ki zahtevajo odločne korake v smeri modernizacije države in večstrankarske demokracije - druži zgolj močna Kučanova politična osebnost, legitimacijska točka vseh različnih pogledov v slovenski partiji. Začasni kompromisi med frakcijami so sicer opravljali produktivno nalogo širjenja notranjepartijske demokracije in verige enake veljavnosti političnih pozicij, toda to širjenje se ni moglo nadaljevati v nedogled: medtem ko bi odcepitev “levega” krila z ustanovitvijo neoboljševiške KP Slovenije okrepila množenje simpatizerjev in možnih volivcev, ki jih je partija pridobivala z odločno držo pri bitki za slovenske ustavne amandmaje, pa bi odhod “desnega” krila s priključitvijo ZSMS, Socialistični zvezi ali celo samostojnim formiranjem pomenil pravi polom. Slovenski politični prostor na levem delu spektra je v tem času namreč še zelo neujeven in slabo strukturiran: v tem prostoru nastopa slovenska partija kot še vedno (vsaj do demokratičnih volitev) megastranka z močnim vplivom na državne aparate, nato Socialistična zveza kot nekdanja partijska transmisija in ne še kot samostojna Zveza socialistov, tu je ZSMS s socialno-liberalnim nagnjenjem, ki je prešibka za sodelovanje z oblastnim blokom in premočna, da bi sodelovala z opozicijo. Razmere so se zapletale: v želji biti “levosredinski” je Socialistična zveza partijo porivala na položaj (skrajne) levice, čeprav jo je novi programski dokument prav tako umeščal najmanj levosredinsko. V igri je tudi združitev partije in Socialistične zveze v veliko nacionalno levosredinsko stranko socialistične ali socialdemokratske usmeritve s široko notranjo demokracijo in pluralnostjo - skratka, možne so bile vse opcije, odkar je partija pristala na kakršen koli volilni rezultat, tudi tisti, da “levi blok” s partijo vred odide v opozicijo “na remont” (Teleks, 19.10.1989: 12).

Slovenska partija se je kot prva v Jugoslaviji odpovedala vnaprejšnji vodilni vlogi in novo pozicijo "stranke med strankami" zapisala v ustavo. Druge komunistične partije po Jugoslaviji so - da bi preživele - ohranjale privilegirani položaj, nasprotno pa so se madžarski komunisti - da bi obstali na volitvah - "ukinili" in dejansko preimenovali. Slovenska partija ni želela slediti ne prvemu ne drugemu vzoru: svojo "ukinitev" so preložili na čas po prvih demokratičnih volitvah, partijski vrh prav tako ni načrtoval nobenega kameleonstva z novimi imeni, ki bi prikrižala zgodovinsko odgovornost slovenskih komunistov za zgrešen boljševiski "razvojni" koncept. Tu pa je bila še jugoslovanska razsežnost zvezne partije kot mesta političnega odločanja: slovenska partija je bila pripravljena v zvezni partiji delovati kot samostojen politični subjekt in ni (več) hotela pristajati na vlogo manjšine ali se dajati preglasovati na točkah slovenskega nacionalnega interesa. Partijski šef Kučan je v svojih javnih nastopih opozarjal, da nima nihče pravice odločati o nacionalni skupnosti mimo te skupnosti same: "Naj si sposodim prispodobo - ni sebična rdeča vrtnica zato, ker lepo po svoji meri cveti sredi vrta, sebična je, če zahteva, da cvetejo rdeče tudi vse druge vrtnice in še bolj, če zahteva, da so vrtnice tudi vse drugo cvetje" (Dnevnik, 21.10.1989: 2). Vrhunski politični dirigent ob tem ni pozabil pomiriti Beograda, saj omenjena "politična poezija" ne bi pomenila konfederalizacije Jugoslavije, pa tudi Evropa ne bi bila pripravljena prijazno sprejemati tistih, ki so razrušili "svojo lastno hišo".

562

V tej "hiši" se je pospešeno pripravljala odločilni obračun: prav tega dne, 21. oktobra 1989, centralni komite zvezne partije sklene, da bo 14. izredni kongres ZK Jugoslavije od 20. do 22. januarja 1990 v Beogradu. Na posamezne alarmantne očitke, da se slovenska politika premalo zaveda odločilne besede armade v državi, njene podcenjevale izredne vloge ključnega dejavnika na tehtnici odločanja o usodi predlaganih reformnih konceptov in njene odgovornosti zgolj same sebi Kučan odgovarja, da nezadovoljstvo vzbujajo tisti, ki javno razmišljajo o tem, kako so slovenski komunisti Slovence spravili v tako Jugoslavijo, v kakršni niso enakopravni in ne morejo uporabljati svojega jezika. V prvi vrsti gre za slovensko opozicijo:

"Novi politični subjekti nimajo nobene odgovornosti. Jemljejo si legitimnost, ki ni nikjer preverjena. V njihovih programih je zapisana poleg bolj radikalizirane zahteve po Evropi, ki jo dostikrat vidijo brez Jugoslavije, kar je povsem nerehalno. Kot da bi Evropa komaj čakala na ljudi, ki so razdejali lastno hišo, zdaj pa naj bi jih vzeli Evropejci za podnajemnike, ne da bi imeli zagotovilo, da tudi njihovega doma ne bodo razdejali. Nikjer sosedi nimajo radi človeka, ki je požgal lastno hišo. Tisto, kar je pozitivnega v tem programu, se zelo ujema z našim. Imajo pa to prednost, da mobilizirajo ljudi na temelju protikomunizma, kajti v glavah naših ljudi se je vse to, s čimer so zdaj nezadovoljni, personificiralo v ZK" (Delo, 24.10.1989: 2). Če že, potem je Evropa v tem obdobju gledala na zadeve z moskovskimi očmi: sovjetski tisk obdeluje "samovoljne in egoistične Slovence", da bi svojim pribaltskim in zakavkaškim republikam pokazal, česa ne smejo. Jugoslavija je bila po drugi svetovni vojni ukrojena po modelu Sovjetske zveze in razpad prve bi povzročil najmanj potresne sunke v drugi komunistični federaciji. Nekateri komentatorji celo namigujejo, da se na liniji Beograd-Moskva postopoma oblikuje nova ideološka

vzhodnoevropska os "konzervativne" internacionale: ob vse pogostejših grožnjah s silo in primitiviziranju politike so rastle delnice totalitarnim komunističnim koncentracijam politične in vojaške moči, s tem pa obratnosorazmerno zmanjševale možnost za vpliv racionalnega dejavnika.

Med tovrstne dejavnike vsekakor spada programski dokument za 11. kongres slovenske partije "Evropa zdaj - za evropsko kakovost življenja", katerega osnutek partijski vrh predstavi na tiskovni konferenci 23. oktobra 1989. Po hitro presežnem "Dokumentu o prenovi" se znotraj številčne komisije partijskega predsedstva za programski dokument¹ več kot pol leta za zaprtimi vrati spopadajo vse tri frakcije - katera je bila uspešnejša, kaže temeljna značilnost dokumenta: diskontinuiteta z vsem, kar diši po realsocializmu, in izstop iz začaranega kroga preteklosti z evropskimi demokratičnimi merili. Partijski šef Kučan želi v javnosti takoj zmanjšati učinek radikalnega preloma, zato raje govori o "procesu demokratične obnove socializma", dokument pa naj ne bi bil klasični program, temveč prej politična legitimacija slovenske partije na prvih demokratičnih volitvah: "Gre za to, da ponovno preverimo svojo legitimnost. Ne zato, ker bi mislil, da te legitimnosti nimamo - ta zveza komunistov je to legitimnost dobila med narodnoosvobodilnim bojem in v revoluciji - ampak gre za to, da ZK zdaj to legitimnost potrdi na demokratičen način z volitvami...". "Socialistična slovenska fronta" je tako po Kučanu storila korak naprej od spraševanja, ali je to, kar živimo, sploh socializem: program izhaja iz neprijazne resničnosti in ponuja prihodnost Slovenije naslednjega tisočletja, ko se svet morda ne bo več delil na kapitalizem in socializem ter bo nastajala nova civilizacija - ta bo iz socializma vzela "humanistično osvobodilno idejo" in ekonomsko demokracijo.

"Evropa zdaj" pa ima kajpada tudi bolj prizemljene cilje, namreč uveljaviti novo generacijo političnih voditeljev, simbolni tim, ki ga slovenska partija ponuja volilcem: Mitja Žagar (cilji in vrednote), Mirjana Križman (državlanske svoboščine), Milan Balažič (večstrankarska demokracija), Lojze Ude (federacija), Vlado Klemenčič (gospodarstvo), Vili Rezman (ekologija), Peter Bekeš (politični sistem), Marija Cigale (socialna politika), Milan Bratec (kultura), Bojan Požar (šport), Franci Pivec (izobraževanje), Ciril Baškovič (znanost), Lev Kreft (civilna družba), Lenart Šetinc (obveščanje), Stane Bačar (obramba), Borut Pahor (zunanja politika), Sonja Lokar (demokratični socializem) in v prvi vrsti Ciril Ribičič, ki ga Kučan določi za "prestolonaslednika". Kot predsednik programske komisije bdi nad tem, da ne bi "zdrave sile" preveč zavirale prepotrebne reforme in da "mlajši komunisti" ne bi

¹ Komisijo za programski dokument predsedstva CK ZKS so sestavljali: Ciril Ribičič (predsednik), Mitja Žagar (sekretar), Stane Bačar, Milan Balažič, Ciril Baškovič, Ljubo Baucon, Peter Bekeš, Marija Cigale, Robert Černe, Miloš Čirič, Bogomil Ferfila, Milan Gaspari, Miroslav Glas, Branko Greganovič, Franček Hudej, Martin Ivanič, Božo Janhuba, Srečo Kirn, Vlado Klemenčič, Matjaž Kmecl, Silvo Komar, Lev Kreft, Mirjana Križman, Milan Kučan, Jože Lokar, Sonja Lokar, Miloš Mikelc, Jože Osterman, Borut Pahor, Ernest Petrič, Franci Pivec, Janko Pleterski, Senko Pličanič, Bojan Požar, Vika Potočnik, Branka Preželj, Miloš Prosenic, Vili Rezman, Rudi Rizman, Dušan Semolič, Lenart Šetinc, Jože Šter, Tina Tomlje, Lojze Ude, Milenko Vakanjac, Vojko Venižnik in Viktor Žakelj; pri pripravi programskega dokumenta sodelujejo tudi naslednji nečlani ZKS: Katja Boh, Vekoslav Grmič, Marko Kos, Slavko Pezdir, Andrej Ule in Slavoj Žižek - nekateri med njimi pozneje svoje sodelovanje zanikajo.

pretiravali z demokratično alternativo.² Za Kučanovo "sredino" je dovolj, da partijski in širši javnosti namesto boja proti meščanski desnici, kontrarevoluciji in separatizmu ponudi pozitiven program družbenih reform - pluralizem lastnin, politična konkurenca, preverjanje legitimnosti na vsakokratnih volitvah in Evrope doma: "To geslo ne pomeni zavzemanja za odcepitev od Jugoslavije in potem vstop v Evropo, ampak gre predvsem za to, da bi tudi doma začeli delati in živeti po najbolj zahtevnih evropskih merilih". Slovenska partija želi po Ribičiču biti "hkrati stranka in gibanje", odprta do vseh, tudi do vernikov, in sprejeti toliko družbene (so)odgovornosti, kolikršna bo stopnja volilnega zaupanja. Evropa tukaj in zdaj pomeni odpovedati se notranjim jugoslovanskim merilom uspešnosti in vzpostaviti razmere za "začetno fazo graditve duhovno in materialno bogatejšega socializma": "Pregloboko smo v etatičnem, da bi nas lahko plašili z nevarnostmi liberalnega trga. Prevelik je monopol državne in družbene lastnine, da bi se bilo realno bati popolne privatizacije. Preveč je še v veljavi enopartijski sistem, da bi bil realen hiter prehod v večstrankarstvo, ki bi onemogočal nestranskarstvo povezovanja in nestranskarstvo politično aktivnost". Tu je ležalo skrito jabolko spora med Kučan-Ribičičevo "sredino" in "mlajšimi komunisti": slednji zahtevajo spremembe takoj, medtem ko prvi sledijo geslu Evropa zdaj - demokratične spremembe (in volitve) nekoliko pozneje. Ravno tako "radikalcem" ni bilo povšeči nenehno Ribičičevo žebranje o upoštevanju prvin socializma, samoupravljanja, federalizma in neuvrščenosti, kar je bodočemu partijskemu šefu pomenilo, da se "ne odpovedujemo pozitivni utopiji". Partija naj bi ostala leva politična organizacija demokratičnega socializma - "stranka družbene prenove" - in Ribičič na vodi čuti, da mora poudarjati izogibanje "nepotrebnim razcepom na levici" (Evropa zdaj, 1989; Delo, 24. 10. 1989: 1,8).

Zadnji veliki programski dokument ZKS kot partije na oblasti sicer izhaja iz temeljnih vrednot, kot so: svoboda in enakopravnost, pravičnost, poštenost, delo in odgovornost ter medsebojna solidarnost. S temi vrednotami hoče nova partija, "stranka demokratične prenove" in "zveza demokratične levece", ki ne nastopa več v imenu delavskega razreda in nima več monopola edine resnice, Slovenijo in Jugoslavijo spremeniti v sodobno, razvito in v svet odprto "demokratično evropsko socialistično državo". Do tega cilja ni moč priti "brez klasičnih pridobitev meščanske revolucije": poštenih volitev, skupščinske vladavine in (sic!) delitve funkcij oblasti, vlade z okrepljenimi pristojnostmi, depolitizacije sodne funkcije in neodvisnosti sodnikov, odprave mišljenjskih deliktov in smrtne kazni itd. Geslo "sestop z oblasti" za slovensko partijo pomeni sodelovanje pri oblastnih poslih odvisno od zaupanja volivcev na svobodnih volitvah: stranke so eden izmed temeljev sodobnih pluralnih družb, saj večstrankarska demokracija omogoča konkurenco političnih programov, demokratično oblikuje oblastne strukture in institucijo opozicije kot "strukturni pogoj racionalne politike". Legitimna oblast temelji na časovno

² *takoj po tiskovni konferenci, na kateri je 23.10.1989 predstavljen programski dokument "Evropa zdaj", Ciril Ribičič skliče sestanek, na katerem Milana Balažica obtoži, da je v svojem javnem nastopu močno pretiraval glede tega, da se partija zavzema za realizacijo demokratičnih volitev v najkrajšem možnem času - v tem trenutku Ribičič šteje čas do prvih svobodnih volitev v Sloveniji še v letih, z dolgim "prehodnim obdobjem".*

omejeni, demokratično nadzirani in deljeni oblasti. Ob strankah naj se razvija vse bogastvo nestrankarskih oblik političnosti in družbenosti, da ne bi monopol ene stranke zamenjali s "pluralizmom monopolov". Znotraj slovenskega pluralnega političnega prostora bo za zdaj še partija nastopala kot "moderna (nacionalna) evropska levo-sredinska stranka", vzpostavitev jugoslovanskega političnega pluralizma v vsaki republiki pa bi omogočilo "transnacionalno in transteritorialno povezovanje" političnih opcij in konkurenco globalnih družbenih projektov v SFRJ.

Poličnemu trgu je za podlago ekonomski trg, preoblikovan po načelu "ni lastnine brez lastnika": družbeno lastnino je treba spremeniti v lastnino z opredeljenim lastnikom s kapitalskim povezovanjem podjetij, nakupi in odkupi podjetij, podjetništvom in uveljavljanjem delavskih delnic, produktivnimi naložbami državljanov, državno lastnino, zasebno in združno lastnino. Učinkovitemu funkcioniranju enotnega jugoslovanskega trga najbolj ustreza politična forma "asimetrične federacije" s soglasnim modelom odločanja federalnih enot. Svobodno in samostojno odločanje slovenskega naroda o svojem političnem statusu vključuje tudi pravico do odcepitve in združitve z drugimi narodi. Samoodločba je celovita, trajna in neodtujljiva: slovenska partija zavrača vnaprejšnje zanikanje smisla večnacionalnih federacij in razvoj slovenskega naroda zunaj Jugoslavije kot edino možnost, kot enako zavrača zanikanje pravice narodov do samoodločbe in poskuse majorizacije nad manj številčnimi narodi - skratka, slovenski komunisti ne dovoljujejo odpovedovanja pravice do samoodločbe slovenskega naroda in na njej zasnovani suverenosti slovenske države. Slovenije (in Jugoslavije) si v viziji prihodnje združene Evrope ni mogoče predstavljati zunaj evropskih povezovalnih procesov.

Končno se tudi slovenska partija perspektivno "uvršča v novo evropsko levico" in se kani zavzeti za "institucionalizacijo" sodelovanja s socialistično internacionalo. V Jugoslaviji namerava varovati in razvijati "nacionalno samobitnost in enakopravnost narodov", zato pri ključnih programskih vprašanjih in vprašanjih nacionalnega interesa slovenska partija v zvezni ne dopušča preglasovanja. Centralni komite slovenske partije na svoji seji 26. oktobra 1989 soglasno (!) sprejme navedene programske točke, s tem da pusti nekaj temeljnih polemičnih vprašanj do kongresa odprtih - denimo: primernost izhodiščnega gesla o evropski kakovosti življenja, ali je partija zdaj "nacionalna politična zveza" ali pa še naprej ostaja organizacija, ki izraža predvsem delavskorazredne interese, zasnovo družbene lastnine, razumevanje vloge samoupravljanja, je partija stranka in/ali gibanje, naj zvezna partija postane zveza zvez ali še nadalje enotna organizacija - tudi novi simboli (evropska rumena zvezda na modri podlagi) so nekatere močno motili in medfrakcijski spopadi se nadaljujejo z nezmanjšano močjo. Ne glede na to pa zadnji partijski program prvič od ustanovitve slovenske partije dopušča možnost za izstop iz socializma in Jugoslavije in vstopa v Evropo kapitalizma in demokracije.

Če odštejemo tisto vrsto (opozicijskega) odziva, ki v "Evropi zdaj" prepozna novo boljševisko krinko iste stare partije z novim obrazom kot pastjo za naivne, je partijski programski dokument v slovenski javnosti sprejet v smislu najresnejše napovedi prihajajočih velikih preoblikovanj političnega in družbenega področja. Za nekatere nastajajoče opozicijske praveke je bila pomembna razlika že v tem, da

slovenski komunisti sami napišejo svoj program in ne povzemajo ali slovenskim razmeram zgolj prilagajajo vsejugoslovanski partijski program. Opazna je odsotnost tradicionalne realsocialistične samoupravne ideologije in v razkošni brošuri je moč brati politična zagotovila in obljube, ki bi jih tudi slovenska partija pred dvema ali tremi leti brez pomislekov obsodila kot kontrarevolucionarne, anarholiberalistične in protijugoslovanske. Slovenska partija je med svoje politične cilje zapisala vse pozitivno, kar si je človeštvo izmislilo v zadnjih tisočletjih, iz česar sledi, da druge nove stranke ne ponujajo ničesar posebnega in so pravzaprav nepotrebne, kakor razglablja demokrat Tone Peršak:

“Treba je skratka ugotoviti, da se v tem prilščanju vsega pozitivnega izpričuje tradicionalna težnja ZKS, da pokrije in si na nek način prilasti vsa pozitivna prizadevanja slovenskega ljudstva v celoti in se še nadalje predstavlja za vodilno in edino res poklicano vodilno silo slovenskega naroda. Po tej plati je mogoče dokument EVROPA ZDAJ razumeti celo bolj kot neke vrste načelni razglas o posebnem zgodovinskem in celo nadzgodovinskem pomenu ZKS za Slovence in Slovenijo in manj kot dejanski program stranke med strankami” (Peršak, 1990: 151; Šešerko, 1990: 155). Ta nacionalnopartijski korporativizem holistične narave morda prej kaže na milno peno, potrebno vsaki stranki, “če eno razlaga, drugo pa dela”: partijski člani na najodgovornejših mestih največkrat ravnaajo, kot da “Evropa zdaj” ni program njihove politične stranke, namenoma spodjedajo okroglo mizo novih in starih političnih subjektov v Sloveniji in trmoglavijo z večinskim volilnim sistemom, ki bo še nadalje pačil slovenski politični obraz, četudi oblast morda preide v roke podpisnikov Majniške deklaracije - en ali drug ekskluzivizem bo onemogočil možnost najboljšega političnega odgovora na Miloševićevo izsiljevanje in grožnje armade: slovensko vlado narodne enotnosti (L. Šešerko).

Drugi, partiji nekoliko bolj naklonjeni družboslovci, so spremembe označili za epohalne in pri tem opozarjali na pozabo temeljnih vrednot socializma - večje svobode človeka, samostojnosti in enakosti - ki so privlačile zatirane in deprivilegirane sloje v krog pozitivne utopije. Aktualno opevanje sodobnega kapitalizma kot vrhunca in konca zgodovinskega razvoja pozablja, da je razvoj socializma konkurenčno spodbujal razvoj kapitalizma in je ta v primerjavi z realsocializmom postal bolj socialističen kot socializem. Polom socializma za dalj časa diskreditira socialistično idejo ne glede na to, kako nekateri družboslovci dokazujejo, da sploh ni šlo za socializem ali marksizem. Socialistično samoupravljanje bo le še negativen primer, njegova prenova pa je ali jalov posel ali politična krinka za uvajanje kapitalistiških produkcijskih lastninskih odnosov. Po likvidaciji treh ključnih prvin socializma - družbene lastnine, samoupravljanja in socialne enakopravnosti - od njega ne ostane več ničesar. Njihova povezanost z materialno blaginjo, trgov, političnim pluralizmom, spoštovanjem človekovih pravic in pravno državo se vse bolj kaže za utopično, zato bo morala partija slejkoprej priznati, da ne gre več za prenovo socializma, temveč za pot v sodobni kapitalizem demokracije in ekonomske uspešnosti. Politična in ekonomska regresija in propad socializma pa je še vedno boljša možnost od umetnega podaljševanja življenja (prenove) socializma z represijo nad revščino. Marxova pričakovanja in prerokbe so se izjalovile: socializmu ni uspelo, je v zatonu in praktično ter duhovno poražen - s tem pa kapitalizem krepí svoje

stare adute na temo najboljšega ustrežanja človekovi naravi. Zanj ne obstajajo civilizacijske alternative, marveč zgolj variacije znotraj obzorja kapitalizma: morda kapitalizem res ni najboljša možna družba, vsekakor pa je najboljša mogoča in uresničljiva družba.

Socializem v primerjavi s sodobnim kapitalizmom ni dal otipljivega pozitivnega presežka - če pa je bilanca negativna, je ljudem vseeno za političnoekonomsko označbo družbe, ki jih je spravila v ekonomsko bedo in jih oropala pravic meščanske politične emancipacije. Videti je torej nesporeno zaton "določene zgodovinske oblike socializma" - ta zlom realsocializma bo še dolgo zgovorno deloval kot strašilni argument vsaki alternativni - in čas bo pokazal, "ali sedanji začetki socialne revolucije vodijo v nov zgodovinski tip socializma ali pa v sodoben kapitalizem" (A. Kirn). Da pa imamo opravka s šolskim primerom "socialne revolucije", je zunaj vsakega dvoma: najprej radikalna sprememba in zamenjava ideologije, nato spremembe v strukturi nosilcev politične oblasti, in končno, delno izvedene in načrtovane spremembe v lastninsko-produkcijskih odnosih. Konservativni socialistični politični in ekonomski odnosi so postali ovira za razvoj produktivnih sil za družbeni napredek:

"Socializem je postal skrajno reakcionaren glede na svoje civilizatorsko poslanstvo, da pripravi materialne, duhovne in politične pogoje za odpravo meščanskega produkcijskega načina. Za njim ni vredno ne teoretsko in ne praktično žalovati. V ideološkem navdušenju nad njegovim porazom in velikimi obeti od privatizacije in kapitalizacije pa se vračam k razmisleku Marxove konstatacije, 'da je neslanost, da se svobodna konkurenca obravnava kot končni razvoj človekove svobode'" (Kirn, 1990: 139; Kavčič, 1990:133).

S politično akcijo za nenasilno spremembo politične ureditve po poti parlamentarne demokracije slovenska partija s programskim dokumentom "Evropa zdaj" skuša na pogorišču socializma uhraniti ali obraniti svoj legitimacijski potencial. Ta se je po opustitvi apriornega mandata hitro obrabljal in trošil kot učinek preteklega delovanja nenadzorovane politične moči. Od tod programski memento: zgodovina je pokopališče političnih idej in sistemov, političnih arhitektur in fantazmatskih projektov, sanjanih kot najboljših in izkazanih v omejenosti in toposti. Najnovejše s pepelom posuvano vzdiklanje slovenske državnopartijske oligarhije "Vive la difference!" opušča navade politične izključnosti in edino zveličavne pravovernosti, simbolizira konec ideologije političnega voluntarizma, monopartizma, partijskega dogmatizma in stalinske karizme voditeljev. Manifest vizionarsko kaže izvoljeno deželo v neskladju s trdo politično, ekonomsko in socialno stvarnostjo Slovenije, čemur opozicijski kritiki dodajajo oceno "pravljičnosti volilnega plakata". Sestop z ideoloških oblakov je za partijo trd in odpoved diktaturi proletariata kot podaljševanja državljanske vojne ter demokratičnemu centralizmu kot obliki militarizacije lastnega političnega gibanja s seboj nosi zasnovo klasične evropske večstrankarske strukture: v Sloveniji "Evropa zdaj" nagovarja "socialistično levico", socialiste, socialdemokrate, cilja celo na demokrate in liberalno inteligenco. V Jugoslaviji barakarskega socializma programski dokument nujno vodi v spopad z modelom egalitarnega socializma in močne federalne države. Z eskaliranjem pogovora gluhih se lahko po predvidevanjih družboslovcev okrepi spopad

programskih usmeritev, viden kot boj nacionalno usmerjenih karizmatičnih osebnosti - priprava za surovi spopad in boj za pokoritev protagonistov nasprotnih programskih usmeritev: proletarizirani jugoslovanski sloji so lahek plen nacionalističnih demagogov in jurišnih skvadrstov, ki slovensko demokratizacijo doživljajo kot ogrožanje socialne eksistence in nacionalne identitete (Markič, 1990: 147; Vreg, 1990: 158; Zajc, 1990: 161).

Kar je v "Evropi zdaj" najbolj motilo, je to, da so padli vsi nekdanji partijski stereotipi, zato tudi ni bilo nobene navezave ali kontinuitete s prejšnjo partijsko linijo - celo stara partijska garda je v Sloveniji doumela, kam veter piha. Morda bi si lahko za nekaj časa še podaljšala svoj obstoj v novih političnih kostumih, a piš zgodovine bi jo vsekakor neusmiljeno odpihnil. Skoraj neverjetno je bilo, kaj lahko naredi ta eksistencialni strah partijskih struktur in porajajoča se strankarska konkurenca:

"Še pred nekaj leti je bil slovenski politični prostor zatohla in zatemnjena kamra, in okrogla miza ali kongres v Beogradu je predstavljal možnost mnogo bolj svobodomiselnih izmenjav pogledov in teorij. Danes pa je ozemlje Srbije in njenih satelitov prava mora, v Sloveniji pa politična scena dobiva vse bolj značilne poteze pluralistično strukturirane in svodobomiselnih zahodnjaške politike. Treba je priznati, da je k temu prispevala levji delež tudi slovenska partija - po desetletjih vlečenja napačnih potez je tudi ona končno potegnila pravo - čeprav morda tudi zadnjo (prav gotovo zadnjo na kraljevski način). Zmogla je toliko preudarnosti, treznosti, zdrave pameti, da je sprevidela, da se je njen čas iztekkel in da je s svojo transformacijo v celoti dvignila tudi reformske zapornice" (Ferfila, 1990: 122; Brezovšek, 1990: 115; Fink-Hafner, 1990: 124).

Programski dokument slovenske partije subjektivira (civilno) družbo kot pogoj za desubjektiviranje državno-partijskega amalgama v razmerah implozije realsocialističnega samoupravnega modela - formulirano negativno - nedemokratskega, nedržavnega, neparlamentarnega in nestranskarskega urejanja družbe. Pri tem prihaja do temeljnega zgodovinskega parda: komunistična partija postuli- ra načela civilizacijskih pridobitev meščanskega sveta, do katerih se je v svojem pojmu opredeljevala absolutno destruktivno, kot dejavnost negativitete in revolucioniranja meščanskega sveta; partija prizna kapital in demokracijo ter pod pritiski načela realnosti sama predlaga meščanske rešitve, inverzno-zrcalno začetku svoje poti. Institucionalna togost, pomanjkanje učinkovite regulacije, kriza legitimnosti in legalnosti, izničenje produktivne funkcije sistema upravljanja, naraščanje interesnih spopadov in širjenje zunajinstitucionalnih oblik političnega delovanja in pritiskov - vse to je kazalo na nemožnost dolgoročnejše zamenjave legitimacijskih mehanizmov z represivnim ohranjanjem statusa quo. Pri poglobljanju legitimacijske krize se oblikujeta dva izhoda, dve alternativni možnosti razrešitve: prva, "Evropa zdaj" slovenske partije, uvaja politični pluralizem in gradi postopkovne demokratične legitimacijske mehanizme (libertarni model rekondilacije, akomodacije in soglasja, kombiniran z decentralizirano strukturo moči; funkcionalno diferenciranje naj pripravi prehod iz enakosti v revščini k enakosti v različnosti ter sistemsko reintegrira dezintegrirano, segmentirano in anomično družbo); druga, "8. seja" srbske partije, inavgurira strategijo neostalinistične množične mobilizaci-

je od zgoraj, ki poveže levi radikalizem z nacionalizmom (avtoritarni model centralizirane sakralno-kolektivistične in eshatološke politične moči, ki uporablja arhetipe boljševiškega "antibirokratizma" in totalitarne nacionalistične ideologije).

Partija kot vladajoča "stranka" v enopartijskem političnem sistemu je bila ključni nosilec predmodernega političnega reda, zdaj pa ubira obe možni poti: pot kozmetičnih korekcij protimodernega boljševiškega modela z množično podporo oprijemanju vseh državno-političnih in represivnih vzvodov svoje vladavine, kot strategijo celovite modernizacije prostora politične intermediacije, pri čemer je predlog programskega dokumenta oblikovalo partijsko vodstvo v Sloveniji skozi zavest, da brez ideološke revizije ne bo moglo ohraniti svojih elitnih pozicij v politiki. Nekateri v slovenskem partijskem vodstvu, denimo Lev Kreft, so menili, da je v projektu uveljavljanja "novega socializma" centralno mesto v partijski strategiji zasedla naloga izpeljave kredibilnih volitev na pomlad 1990:

"Zvezi komunistov ni treba zmagati, doseči absolutne večine. Dovolj je, da uspe volitvam samim dati predznak lastnega dosežka, da torej državljani vedo, da je prav ta organizacija omogočila prehod iz enega političnega sistema v drugega. Hkrati pa doseženi standard državljskih volilnih pravic predstavlja nekaj podobnega kot nizka cena industrijskih izdelkov: podre vsak zid, ki si ga v federaciji postavljajo politični monopoli. Po neposrednih volitvah kredibilnega tipa, ki bodo pripeljale na politično sceno nove politične subjekte, skupine in posameznike, bo težko kjer koli zahtevati ostajanje pri nižjem državljskem standardu" (Kreft, 1990: 163).

Vladajoča politokracija v jugovzhodnih republikah je skušala dosežati večjo notranjo homogenizacijo s politično akcijo grešnega kozla: širi negativne stereotipe o Slovencih kot egoistih, ki zapuščajo skupne socialistične ideje in razbijajo Jugoslavijo. Raziskave javnega mnenja so dokazovale, da si Slovenci izhod iz mednarodnih konfliktov zamišljajo kot pridobitev popolnejše nacionalne suverenosti, vendar zavračajo obe skrajnosti, uvedbo izrednega stanja in razpad Jugoslavije. Pravica do samoodločbe je vzeta zares, saj skoraj polovica vprašanih meni, da je glede na tedanje politične razmere - smiselno razpravljati o odcepitvi Slovenije, čeprav večina še vedno pristaja na večjo slovensko nacionalno suverenost v okvirih nove jugoslovanske konfederativne ureditve. Čeprav Slovenci niso (še) zazrti v obnovo klasične meščanske družbe in se zanašajo na nov koncept socializma, pa se hočejo intenzivneje odpreti v širši družbeni prostor zahodne Evrope - jugoslovanski okvirji se jim zdijo preozki in razvojno nespodbudni. In medtem ko predvsem srbska politokracija s forsiranjem populizma, militantnosti do drugače mislečih in agresivnosti do drugih nacionalnih partijskih elit prodira v federalne organe, Slovenci svojemu partijskemu vodstvu sporočajo, da bi v primeru nasilne zamenjave tega vodstva zaradi obtožb o kontrarevoluciji in nacionalizmu reagirali z nasprotovanjem in upori (Klinar, 1990: 3-16; Delo, 7. 1. 1989: 20; Jambrek, 1985: 601-609; Hribar, 1987: 143-155; SJM, 1980-1989).

Prav od ustrezne "zvezne strategije" je bilo odvisno, ali bo slovenski partiji uspelo izpeljati prehod v demokracijo kot simbolni ali realni "sestop z oblasti" - v vrhu partije v tem času pred nastopom odločilnega novega leta 1990 računajo, da bi bilo vse, kar je manj od 30 odstotkov glasov na proporcionalnih volitvah, boleč

volilni poraz. "Evropa zdaj" ponuja asimetrično federacijo s Slovenijo v nekakšnem polkonfederalnem statusu s preostalim delom države. Avnojska federativna Jugoslavija je razpadala po logiki samih avnojskih pravil igre stare ideološke integrativnosti, ki jo je čas povozil: poskusi postopne demokratične reforme države so se znašli v linču z ihtavim revolucionarnim radikalizmom političnega monopoli-
sta, z - v veliki meri že "srbizirano" - zvezno partijo. Ta je v spačenem ogledalu ogle-
dovala svojo lastno radikalno podobo: radikalno opozicijo, ki zahteva novo pisa-
nje zgodovine, kazni za grehe komunistov, spremembe imen mest in ulic, da bi
znova začeli vse od začetka in na novo. Ostrina britve na frontah med revolucijo in
kontrarevolucijo, med kapitalizmom in socializmom, demokracijo in totalitariz-
mom, je na zenitno točko nujnih reform vodila reformam nasprotne sile dezinte-
gracije in unitarizma, politični model pa se je pred razpadom branil tako, da je svoj
delirij le podaljševal. Zamisel asimetrične federacije naj bi dopustila tistemu delu
države, ki to zmore, prestopiti razvojni prag modela "gradnje socializma". Tu se je
slovenski partijski predlog cepil na dve različici: prva je vztrajala na paralelizmu, t.j.
na hkratni suverenosti obeh držav, republike in federacije (trajne pristojnosti fede-
racije bi bile: zagotavljanje evropskih standardov svoboščin in človekovih pravic,
temelji političnega pluralizma, skupni trg, obramba in zunanja politika); druga je
prepričevala z zasnovo izvirne suverenosti republike in minimalnim izvedenim
dogovorom / družbeni pogodbi na (kon)federalni ravni. Sprejeti amandmaji k slo-
venski ustavi (27.9.1989) so s svojo epistemološko prelomnico - neodvisno od raz-
lag, kako ni pravne podlage za to, da bi slovenska skupščina zunaj veljavnega pra-
vnega sistema sama ocenjevala, ali bo izvajala zakone federalnih organov - prej
kazali v smer asimetrične federacije brez omenjenega paralelizma, na prepuščanje
zvezne države avnojski dezintegraciji in graditvi mehanizmov varovanja slovenske
republike pred federalnim razpadanjem.

Jugoslovanski politični prostor oznamenjuje delovanje treh kolektivnih politič-
nih dejavnikov: novih družbenih gibanj skupin za državljanske pobude, institucio-
nalna državno-politična ureditev in avtoritarna populistična gibanja. Državljanske
pobude - politične zveze in združenja, ostanki novih družbenih gibanj, strokovna
združenja - so naravnane k spremembi konstitutivnih temeljev obstoječega politič-
nega sistema, kar se zgošča v odporu proti ekskluzivnemu položaju partije. Temu
nasproti postavljajo načelo inkluzivnosti: pravico vsakega individuumu do načel-
no enakega dostopa do vseh političnih institucij z uresničevanjem temeljnih člove-
kovih pravic in svoboščin, teorijo reprezentance in idejo narodne suverenosti.
Sodobne državljanske pobude so kljub poskusom politične marginalizacije poleg
Slovenije vznikale po vseh večjih jugoslovanskih mestih in vzpostavljale predpo-
stavke za moderno politično delovanje. Po svoji vsebini in formi so bile sorodne
tipu političnih akcij, ki so napovedovale evropske meščanske demokratične revo-
lucije - nacionalne partije pa so v nerazumevanju njihovega bistva pričakovale, da
bodo lahko te neinstitucionalizirane politične subjekte instrumentalizirale kot nov
vir legitimacije sistema.

Potreba po taki instrumentalizaciji je velika, saj se formalna politika členi s kon-
frontacijo institucionalnih subjektov okrog prerazporejanja politične in finančne
moči na ravni zvezne države in zvezne partije. Zvezni državnopartijski aparat je

segmentiran predvsem na nacionalne, a tudi regionalne, organizacijske in gospodarsko-branžne elite, ki se spopadajo za vse siromašnejše finančne vire. Ti spopadi se kažejo v sporih o proračunski, monetarni, davčni, zunanjetrgovinski in razvojni politiki. Zvezni partijski aparat je še posebej razcepljen na nacionalne komunistične elite: za porazdelitev politične moči konfrontacija poteka v prostoru uvedbe političnega pluralizma in ureditve jugoslovanske federacije. Sprememba obstoječega federativnega modela naj bi bila posledica spremembe moči na politični in ekonomski ravni - novi ustavni model bo ali okrepil Slovenijo in Hrvaško (konfederacija) ali Srbijo s sateliti (unitarna federacija). "Evropa zdaj" s konceptoma demokracije in asimetrične federacije, znotraj katere bi bil lahko uresničljiv konfederalni status Slovenije, prebija neučinkovito "ustavobraniteljsko" politiko slovenske partije, ki se je pod taktirko dr. Cirila Ribičiča osredinjala na minimalne koncesije in zavarovanje statusa quo. Nov koncept asimetrije se neposredno spopada s srbsko hegemonistično razlago jugoslovanske krize: po tej naj bi že veljavni "konfederalni" ustavni model sprožil sistemsko in socialno dezintegracijo na nacionalni podlagi. Ker se republike v zveznih organih po tej razlagi obnašajo kot vetoskupine in blokirajo vsakršno neparcialno politiko, je treba restavrirati "izvirno suverenost" federativne države - to bi pomenilo praktično odpravo konsenzualnega odločanja in širjenje oblik večinskega odločanja.

Srbska partija je pod Miloševićevim vodstvom propagandno potencirala položaj izkoriščane Srbije v odnosu na razviti sever - v taktičnopolitičnem pogledu je zato imela na razpolago ustavno "ekonomizacijo" ali "srbizacijo" lastne pozicije: v prvi varianti bi lahko ignorirala svoj formalni ekonomski status razvite federalne enote, zbrala okrog sebe nerazvite republike, politično osamila Slovenijo in Hrvaško ter ustavno razpravo zaostрила na liniji razviti-nerazviti znotraj veljavne institucionalne ureditve; v drugi varianti pa bi lahko poudarila svoj ekskluzivni položaj žrtve dolgoletne politične deprivacije in ideološke stigmatizacije Srbije v Jugoslaviji, za kar so krivi vsi drugi južnoslovanski narodi. Miloševićeva politika se je odločila za to drugo možnost in na ta način izgubila potencialne zaveznike ter množila politične nasprotnike. Slovenska partija je to ključno taktično politično napako s pridom izkoriščala za ideološko kritiko srbskega populizma in nacionalističnega šovinizma. S tako kritiko pa proizvaja predvsem nacionalni in ne toliko občedemokratični odpor srbskemu nacionalkomunističnemu populizmu: vstran so potisnjene Miloševićeve nedemokratične in totalitarne komponente antipluralizma, antiparlamentarizma in sploh antiliberalizma, kar docela marginalizira politično razločevanje na liberalce in konservativce, na reformatorje in tradicionaliste, na partijske demokrate in arhetipske boljševeke - obstajajo zgolj "politični" Srbi, Hrvati, Slovenci itn.

"Srbski" izhod iz krize legitimnosti političnega sistema socialističnega samoupravljanja se imenuje avtoritarno populistično gibanje. Imamo nezadovoljstvo množic z veljavno družbeno in politično ureditvijo, ki ne zna zagotoviti ustreznega političnega in socialnega obstoja, porajajo se ideje o alternativnih oblikah sistema, medtem ko kredibilnost obvezno veljavne uradne ideologije pojema tudi med partijskim članstvom (A. Heller). Ustavitev dezintegracije Srbije in deklasiranja srbskega etnikuma na Kosovu z lahkoto metamorfirata v temeljni kristalizacijski točki

medsebojne podpore državno-partijske politike in avtoritarno-populističnega gibanja. Izhodišče za to izmenjavo legitimacijskih kartic je preprosto: gibanje podpira srbsko politiko v izvajanju republiške in federalne reintegracije, Miloševićeva politika pa podpira "samoorganizirano" ljudstvo kot zgodovinsko-politično in moralno napredno dogajanje. Vzajemna podpora postulira politično homogenost ljudstva in državno-partijskega vodstva: zgrajena je plebiscitarna legitimacija politične oblasti, ki zdaj lahko zanemari še tistih nekaj formalnih procedur - širi se prezir do kakršnegakoli parlamentarizma, politične razprave so po režimskih medijih prikazovane kot odvečno brbljanje, izgubljanje časa, zavlačenje, saj je že vse znano in povedano, na vrsti je le še "akcija". V klasičnem totalitarnem toposu - zarote, žrtve, zgodovinska odgovornost, narodna posebnost ipd. - je posebej izostrena antipluralistična naravnost: politična zgodovina druge polovice 20. stoletja v Evropi ne pomni nobenega podobnega dogodka, kot je bil množični miting pred jugoslovansko skupščino februarja 1989 takoj po zboru v Cankarjevem domu, kjer je v imenu milijonskih množic uradno zahtevana prepoved novih političnih zvez/strank v državi (Kasapović, 1990: 167-174).

Že zgolj nacionalni pluralizem sproža strah, spotiko in agresivnost, kar pripravlja teren za nacional(istič)na gibanja in homogenizacijo z vse verjetjšo možnostjo militantnih spopadov.

Uradna slovenska politika se na vse to odziva z "metateoretično" "Evropo zdaj", ki ideološko podpre že sprejete amandmaje k slovenski ustavi: oba dokumenta nosita pečat opuščanja "načela ugodja", posebne misijonarske vloge Slovenije v jugoslovanski federaciji - namesto "nemogoče" demokratizacije Jugoslavije je pod samoopravičevalnim geslom "Z Jugoslavijo k Evropi" dodobra podgrajen rezervni scenarij "zgolj" demokratizacije Slovenije in izdelave varnostnih mehanizmov preživetja republike v najhujšem primeru, "načelo realnosti". Načeloma se slovenska partija ne odpoveduje Jugoslaviji, toda omenjena dokumenta daleč presejata nekakšno "usklajevanje" z zveznimi ustavnimi amandmaji in vnašata nove prvine političnega pluralizma, svobode političnega organiziranja, podjetništva in demokracije, v največji meri praviloma predhodno "izdelanih" v ZSMS in slovenski opoziciji. Partijsko delo je izpeljava: politična demokracija in podjetništvo zahtevata (asimetrično) federativno državo, oblikovano na podlagi nacionalne suverenosti vsakega konstitutivnega dela. Ustavnopravni izraz politične volje slovenskega naroda, "da so na svoji zemlji sami svoj gospodar" (M. Ribarič), je zapis samobitnosti in prenosa dela svojih suverenih pravic v izvajanje zveznim organom, vendar federacija nima (več) nobenih izvirnih funkcij, takih, ki ne bi izhajale iz članic zvezne države.

Tako slovenski amandmaji - zadnji tovrstni ustavnopravni partijski poseg - suvereno določajo, da: prvič, so nosilec oblasti poleg delavskega razreda tudi občani; drugič, se ukinja nelastninski koncept družbene lastnine, saj se človekov družbenoekonomski položaj poleg dela utemeljuje tudi na lastnini; tretjič, družbena ureditev temelji na spoštovanju pravic in svoboščin človeka in državljana, izhajajoč iz zgodovinskega spoznanja, da so vsi ljudje po rojstvu svobodni in enaki, na demokraciji, pluralizmu in enakopravnosti vseh oblik lastnine; četrto, uvajajo politični pluralizem kot ustavno kategorijo brez socialistično-samoupravne oznake - ta

pojem je ohranjen ponekod, a brez pojasnilne opredelitve, da gre za posebno obliko diktature proletariata; petič, uvajajo sindikalni pluralizem; šestič, prvič govorijo o pravici ustanavljati politične organizacije ali se jim pridruževati - zajamčena je pravica do svobodnega političnega združevanja brez ideološkega ali političnega omejevanja; sedmič, ne dajejo več partiji "usmerjevalne funkcije" ali položaja glavne pobudnice in nosilke politične dejavnosti, vodilne idejne in politične sile z nalogo varstva družbene ureditve - kot prvina razvoja je opuščena socialistična revolucija; osmič, družbenopolitični zbor tridomne socialistične skupščine lahko postane zbor splošnega političnega predstavništva; devetič, slovenski narod si pridržuje trajno, celovito in neodtujljivo pravico do samoodločbe, vključno s pravico do ocepitve - ta pravica je glede na teorijo konzumiranosti nadustavna in trajna; desetič, ekonomska suverenost je sestavni del pravice do samoodločbe - slovenska skupščina mora pri prevzemanju finančnih obveznosti za federacijo upoštevati materialne zmožnosti republike; in enajstič, če federalni organi sprejmejo odločitve v nasprotju z ustavno določenimi pristojnostmi in posežejo v ustavni položaj ter pravice Slovenije, je slovenska skupščina dolžna sprejeti varovalne ukrepe (Ribarič, 1990: 216-223).

Beseda teče o edinstvenem trenutku zgodovine, ko lahko za nekaj mesecev govorimo o praktičnem obstoju demokratičnega socializma v Sloveniji, tej kontingentni mešanici postavk samoupravnega socializma in liberalne demokracije. Projekt "Evropa zdaj" slovenske partije konstituira kombinacijo socialistične legitimne oblasti, meščanske opozicije, pravne države in civilne družbe - kar neposredno ogroža modele nacionalnega boljševiškega socializma v drugih delih jugoslovanske federacije. Pod "slovensko-albansko kontrarevolucijo" je podstavljena mitingarska bomba, ki vrže v zrak vso državo in odtishmal Jugoslavija figurira kot nezavedno Evrope, Slovenijakosovo pa kot nezavedno Jugoslavije. Politika je zabrstela v svetlobi fantazmatskih projektov - denimo: "samostojna Slovenija", "močna enotna Srbija", hrvaška "jugoslovanska sinteza" - katerih užitek je temeljil na njihovem neizrekanju, v organiziranem fantazmatskem užitku neizgovorjenega ozadja utemeljujočih konceptov odcepitve Slovenije na eni in Srboslavije na drugi strani. V prenehanju učinkovanja ideologije socialističnega samoupravljanja kot "cementa" družbenih vezi se znotraj ideološkega razsula rojevajo vsakovrstne prikazni: izjemno nevaren trenutek radikalne kontingence, ko simbolni prostor polnijo blodeči "lebdeči označevalci", osamosvojeno pričakuječ novo artikulacijo, poleg demokratičnih možnosti s seboj nosi potence obnovljene totalitarne Revolucije in znova inkarnirane homogene prozorne družbe.

V to - namišljeno "jugoslovansko" smer - najbolj pritiska armadni vrh, ki ga dražijo napisi po tujih časopisih o tem, da je poleg Miloševića zadnja trdnjava boljševizma, "Evropa zdaj" pa naj bi pokazala, da je - tako New York Times - "vladajoča komunistična partija zdaj prvič nakazala, da utegne dovoliti večpartijsko demokracijo". Čeprav se počasi premika tudi v zvezni partiji, "slovenski primer" prednjači: "Slovenija, ena izmed šestih republik v Jugoslaviji, je že dovolila ustanovitev več neodvisnih političnih strank in namerava prihodnje leto imeti svoje prve svobodne parlamentarne volitve v zahodnem slogu" (19). Večstrankarstvo bi za JLA pomenilo odpravo partijske organizacije in depolitizacijo armade. Šef armad-

ne partije, viceadmiral Šimić, slovenske partijske in opozicijske politike opozarja, da je armada nastala po zaslugi partije. Za pglavitne značilnosti - revolucionarnost, ljudskost in jugoslovanskost - se ima armada zahvaliti partijski organizaciji in njenemu delovanju v JLA. Partija v armadi je eden najpomembnejših dejavnikov zagotavljanja bojne pripravljenosti in njena ukinitve bi pomenila, da bi armadi "vzeli moč". Viceadmiral Stane Brovet k temu dodaja, da bi armada kvečjemu podprla politični pluralizem, ki ni večstrankarski:

"Uvedba večstrankarskega sistema bi pomenila depolitizacijo JLA. Ta bi izgubila svojo ljudsko naravo, kar pomeni, da tudi tega imena ne bi mogla več nositi, razen če bi ga obdržala demagoško. Postati bi morala profesionalna, apolitična vojska plačancev, ki bi služila kateri koli vladajoči stranki. Njeni pripadniki ne bi imeli enakih ustavnih pravic kot drugi občani SFRJ, hkrati pa v armadi ne bi mogla obstajati organizacija ZK, ki šteje skoraj 80.000 ljudi. Tako bi se tudi ti člani zveze komunistov znašli v ustavno neenakopravnem položaju z drugimi, ki imajo pravico do svobodnega združevanja. Moralno-politično stanje bi bilo, kot eden temeljnih dejavnikov naše bojne pripravljenosti in moči, nevarno ogroženo, to pa bi povzročilo tudi mnoge druge negativne posledice" (Delo, 27. 10. 1989: 6).

Delovna skupina za programski dokument "Evropa zdaj" je morala v takih političnih razmerah - ob vse "radikalnejši" slovenski opoziciji in ZSMS za vratom ter odprti "fronti zavračanja" zvezne partije, Miloševića in armade - lomiti odpore spremembam tudi v lastnih vrstah in v slovenski partiji nasploh. Ti protireformni vsebinski odpori so se dostikrat kazali v obliki zavračanja oblike, novih evropskih simbolov: nekateri "starejši tovariši" so bledih obrazov in s prepadenostjo razpravljali, kako partijska baza te poteze ne bo razumela in sprejela, hoteli več časa za razpravo, se počutili izigrane ob kršitvi veljavnega statuta in po pravilu spraševali, kje je rdeča barva. Mimogrede, ko Kučana vprašajo, kakšen je njegov odnos do novih evropskih barv in koliko je še rdeč, jim je ta odvrnil, da je paradižnik najbolj rdeč takrat, ko ga prerežeš; njega da so v tem obdobju tolikokrat prerezali, da je povsem jasno, koliko je rdeč v razmerju do novega partijskega programa. Partijska programska delovna skupina iz znamenite "podmornice" je simboliko videla v popolnem skladju s programom in geslom "Evropa zdaj" ter se večinsko vendarle opredeljevala za diskontinuiteto na programski in simbolni ravni, kamor je spadalo tudi novo ime stranke ne-več-Partije. V skupini je bilo močno prisotno prepričanje, da je nasprotovanje simbolnim rezom izraz nestrinjanja z radikalnim programskim zasukom - a obveljalo je Kučanovo mnenje, da je bistven programski zasuk, saj bi razprava o spremembi zunanjega videza člane partije odvrčala od vsebinskih zastavkov; za spreminjanje imena organizacije naj bi bilo časa še dovolj (Ribičič, 1990: 71-72).

Na 31. seji centralnega komiteja slovenske partije, 26. oktobra 1989 je v uvodni predstavitvi programskega dokumenta "Evropa zdaj" dr. Ciril Ribičič izrazil prepričanje, da ta program "ni simbol konca socializma, ampak spodbuda razvoja njegove demokratične inačice", demokratičnega socializma po meri Slovencev in drugih narodov Jugoslavije. Seveda je šlo točno za to - za konec socializma: še sam uvodničar priznava, da je za ključno tematiko politične demokracije "značilna reafirmacija klasičnih pridobitev meščanske revolucije". V tem leži tudi razlog vklopit-

ve programskega dokumenta v že znano propagandno podobo separatistične in protirevolucionarne Slovenije ter slovenske partije: evropska rumena zvezda na modri podlagi je kronski dokaz monstuoznih obtožb. K temu dodaja, da je dokument "tak, kot da je še pet let časa za preobrazbo v resno politično organizacijo" - v tem obdobju petih let tja do verjetnih prvih demokratičnih volitev leta 1994 (!) bi se lahko partija postopoma naučila voditi politične bitke na odprtem političnem trgu. Če pa bi partija hotela nastopiti že na pomladanskih volitvah leta 1990, je treba napisati povsem drugačen program, a že za "Evropo zdaj" ni med članstvom preverjeno, ali morda ta dokument kot celota nastopa kot alternativa in ne izraža večinskih opredelitev v slovenski partiji. Ravno na ta prepad med partijskim članstvom in vodstvom so namreč referirali nekateri člani centralnega komiteja slovenske partije, ko opozarjajo, da za partijo ne bi bilo najbolje, če bo svojemu članstvu menjala programe, zastave, simbole in jih prepisovala iz stranke v stranko, pri tem pa zaračunavala visoko članarino in skrbno pazila, da ji kdo drug ne bi zlezel na oblast: "Kot kaže, se je aparat CK ZKS spremenil v kovačnico novih idej, pri tem pa v tej hiši ni nikogar, ki bi le malo pogledal, kaj se nam dogaja v osnovnih in občinskih organizacijah. Najbrž nisem edini, ki bi si želel, da bi v občinah imeli po enega malega Kučana" (J. Mateković).

Kljub temu poosebljenemu občemu ekvivalentu reformske poti se v čekajevski razpravi krešejo povsem diametralno nasprotna stališča. Avgust Majerič meni, da bo z "Evropo zdaj" veliko ljudi zmedenih: "Če bi takšen program pred desetimi leti le sanjal in če bi mi to policija dokazala, bi bil kar po nekaj členih kazenskega zakona obsojen za kontrarevolucionarno rušenje države". Evropa je kapitalistična in kapitalizem temelji na prevladi zasebne lastnine, tako kot realni socializem temelji na prevladi oblasti; samoupravni socializem naj bi razbil prevlado lastnine in oblasti, kar iz predloženega programa ni več razvidno. Pritegnila je Katja Vadnal z oceno, da želi partijski vrh s tem programom postati všečen vsem - to je morda dobro, a nevarno, saj partija ne more biti vsem po volji. Tako se denimo programa partije in Slovenske kmečke zveze v kmetijstvu popolnoma ujemata: "Pustimo že enkrat Slovenski kmečki zvezi, da zagovarja interese kmetov". Z rumeno zvezdo kot novim partijskim simbolom se ne gre šaliti: predlog je nestrokovno načrtovani plagiat, katerega večnamensko uporabo poleg Evrope dokazujejo zastave Kitajske, Zaira, Kameruna in Vietnam; končno, čemu sploh poudarjanje "evropskosti" z gesli, ko je Evropa gospa Thatcher in tovariš Ceausescu. Še bolj sarkastičen je "poslednji boljševik", Vinko Hafner, ki v zavrnitvi vsega komunističnega predloženega simbole karikira s predlogom, da bi poleg rdeče še rumeno zvezdo zamenjali z lipovim listom, namesto gesla "Za evropsko kakovost življenja" pa napisali: "Slovenija, moja dežela, pohiti v ljubeznivo bogato Evropo".

Vključitev v Evropo je po Hafnerju možna le pod pogoji, da ne bi preprečila graditve "ekonomske uspešne in demokratične socialistične samoupravne družbe", da to Slovenije in Jugoslavije ne bi v nobeni obliki vključilo v NATO in da vključitev ne bi ovirala sodelovanja s socialističnimi in neuvrženimi državami. Tako tudi objektivno dane razlike med različnimi deli Jugoslavije ne morejo biti osnova trganja medsebojnega sodelovanja in za "teritorialno oblikovanje nekakšne asimetrične federacije" kot sklopa razvitejših republik na eni strani in nerazvi-

tih na drugi. "Evropa zdaj" tu vodi v "nesmiselno delitev Jugoslavije na prosvetljene Evropejce in na zaostale Balkance" - prav zato zvezna partija ne more biti zgolj zveza zvez, od katerih vsaka od partij predstavlja svoj narod in svoj nacionalni delavski razred, temveč enotna politična organizacija s potrebno idejno in akcijsko enotnostjo, da poveže Jugoslavijo. Federacija v predloženem dokumentu ni več opredeljena kot samoupravna skupnost, pritegne Sergej Kraigher: za lepo embalažo se skriva bistveno spremenjen značaj države in se sprejemajo podlage iz drugih (zahodnih) sistemov, katere je čas "že presegel". Nasprotno profesor Bibič - ki sicer v "svinčenih časih" odigra žalostno vlogo neposrednega izvajalca čistke skupine profesorjev na Fakulteti za družbene vede (FSPN) - polemizira, kako so nacionalni interesi "nesporno področje", se pravi področje, o katerem se ne razpravlja: pri odločanju o vitalnih vprašanih narodov ne more priti v poštev načelo večinskega preglasovanja, ampak le soglasje. Z njegovo ugotovitvijo, da je samoupravljanje "zgodovinska nujnost", se v sklepni besedi - tik pred tem, ko bodo paradoksalno vsi člani centralnega komiteja slovenske partije "slogaško" glasovali za sprejem programskega dokumenta "Evropa zdaj" - strinja partijski šef Kučan: "Osrednje vprašanje dokumenta je naš odnos do samoupravljanja. Samoupravljanje je eden bistvenih značilnosti našega gibanja, je velika ideja, kot njeni dediči nosimo odgovornost za to, da je ne bi kompromitirali." Samoupravljanje kot "dota" na poti na Zahod - mimogrede, izvor samoupravne ideje in njena teoretska konceptualizacija je na Slovenskem povezana z imenom dr. Andreja Gosarja in krščansko-socialnim gibanjem med svetovnima vojnama, pa kajpada s Kardeljevim plagiranjem in prisilnim molkom o slovenski politični zgodovini zunaj komunistične epopeje - bo po Kučanu omogočila življenje v drugačni družbi, ki se bo tokrat upravičeno imenovala socialistična: "Navsezadnje se naše ambicije ne zaustavljajo na mejah Jugoslavije in tudi ne na mejah Evrope" (Delo, 27. 10. 1989: 3).

Boljševiški odmev izrečenega odzvanja v novi "svetovni proletarski revoluciji" slovenske partije: po nemškem proletariatu, Stalinovi Moskvi in Titovem Beogradu bo zdaj Kučanova demokratično-socialistična in samoupravna Ljubljana nova luč v razvoju človeštva in bo Zahodu kazala, "kakšen svet želimo". Za Kučana kot dejansko vrhunskega politika je bila Slovenija premajhna: toda kaj, ko je njegovemu pohodu v svet, njegovi kombinaciji nestranskarskega političnega pluralizma, ostanikov komunizma in nastavkov nacionalizma ter liberalizma nasproti stala Miloševićeva "jugoslavenarska" godlja frustriranega srbskega nacionalizma, predelanega z balkansko različico boljševiškega leninizma. Demokratizacija celotnega jugoslovanskega prostora ni bila možna brez soglasja tistih komunistov, ki so brezpogojno priznavali demokracijo in brez zadržkov sprejemali večstrankarski politični pluralizem - takih pa je bilo celo v slovenskem partijskem vrhu malo. Kot komunista sta Kučan in Milošević najprej ravnala kot Slovenec in Srb, zato med njima v tem obdobju mnogi v Jugoslaviji niso videli posebne razlike in - tako kot eden od voditeljev srbske (demokratične) emigracije, Desimir Tosić - ugotavljali:

"...čeprev Kučan in Milošević na prvi pogled nimata nič skupnega, sta zavoljo metod, ki se jih poslužujeta, objektivno ista ali pa sta si vsaj najbolj podobna v Jugoslaviji. Američani bi temu rekli mission impossible: z zastarelo ideologijo in neuspešno partijo še vedno hočeta ohraniti delček 'nepartijskega' socialističnega

pluralizma, v katerem je 'integracijska sila' ena sama partija. Prepričan sem, da se bosta do konca prisiljena odločiti samo za enega izmed možnih vzhodnoevropskih socializmov, za kitajskega ali poljskega" (Delo, 11.11.1989: 21).

Na očitke, da je slovenska partija podobna kmetu, ki je imel še tisoč lepih idej, kako ozdraviti bolno kravo, a šele potem, ko je že crknila - je Kučan odvrčal, da je novi program "Evropa zdaj" nedodelan in poln pomanjkljivosti, ne pa seznam končnih resnic. Z "drugo stranjo", srbsko partijo, je vedno pripravljen na kulturni dialog, v tem času napovedani "miting resnice" v Ljubljani pa je očitna provokacija: "Tudi Slovenci smo bili užaljeni, ko so Srbi odklonili našo pobudo za pogovore. Zato organizatorjem mitinga sporočamo, da smo se pripravljene z njimi pogovarjati, toda na način, ki je tu v veljavi. Strpno in brez vnaprejšnjega izključevanja tistih, ki imajo drugačna mnenja kot oni." Slovenskim komunistom nihče ne more pripisovati separatizma in jih izločati ali izključevati iz zvezne partije - za Kučana mora biti bližnji 14. zvezni partijski kongres kongres dialoga in strpnosti, ne pa kongres bojkota in razcepa. Še več: "Jugoslavija mora imeti skupni program, v katerem mora biti prostor tudi za Miloševića (Evropa zdaj!, 1989: 11; Delo, 16.11.1989: 7). Tako kot je v Nemčiji tridesetih let od strani spodbujani spopad med levičarji - komunisti in socialdemokrati - odpiral vrata pohodu Hitlerja na oblast, najodgovornejši komunistični voditelji po Jugoslaviji zunaj Miloševićeve Srbije z medsebojnimi konflikti, nesposobnostjo sporazumevanja in naivnim "münchenskim" umikanjem pripravljajo Miloševiću prostor za vse večjo oblast in za uresničevanje vsejugoslovanskega načrta: odmev, ki ga je slišati na klic "Evropa zdaj", je presenečenje zgolj za ignorante - "Velika Srbija zdaj!"

LITERATURA

- Balažic, Milan (1989): Kako daleč si upa ZKS? Odgovori! Teleks, 19.10.1989, št. 41, str.12.
 Dnevnik, 21.10.1989, št. 287, str. 2, Kdo tam ploska in žvižga? (pozdravni nagovor predsednika predsedstva CK ZKS Milana Kučana na Borštnikovem srečanju v Mariboru).
 Delo, 11. 11. 1989, Sobotna priloga, str. 20, Delavski razred, kdo si? (J. Gačša).
 Delo, 24.10.1989, št. 247, str. 2, 5, JLA dobiva odločilno besedo v državi (S. Crnica); Rekli so: Sosedji nimajo radi človeka, ki je požgal lastno hišo (izjava predsednika predsedstva CK ZKS Milana Kučana za Primorski dnevnik), Boris Jež: Kdo bo v "konservativni internacionali"?
 Delo, 27.10.1989, prav tam, str. 6, Rekli so: Armada je nastala po zaslugi partije (viceadmiral Petar Šimić, v oddaji TV Beograd Teme i dileme/Borba), Strankarski pluralizem ni sprejemljiv (viceadmiral Stane Brovet, v Oddaji TV Beograd Teme i dileme/Borba).
 Delo, 27.10.1989, prav tam, str. 3, Burna razprava ob spremembah, ki jih ponuja osnutek programskega dokumenta, Brez tveganja se ne zgodi nič velikega, Razmere terjajo spremembe in morda boleč preobrat, Barve naših simbolov (J. Gačša, J. Klasinc, B. Soban, J. Taškar, M. Žitko); Borba, 27.10.1989, št. 300, str. 4, Programski kriterijum - Evropa u kući (V. Simonović).
 Delo, 11.11.1989, Sobotna priloga, str. 21, Pobeg iz družine si lahko privoščijo le Slovenci (intervju z D. Tosićem: N. Gače).
 Evropa zdaj, osnutek programskega dokumenta za 11. kongres ZK Slovenije, Ljubljana, 2.11.1989 (Milan Kučan: Za evropsko kakovost življenja, Ciril Ribičič: Zaupamo, da bi nam

- zaupali); Delo, 24.10. 1989, prav tam, str. 1, 8, ZKS želi biti hkrati stranka in gibanje (B. Soban), Tema dneva: Prestop v prihodnost (B. Soban), Osnutek programa ZKS: Za evropsko kakovost življenja.
- Ekar, M (1989): Evropa zdaj!, 8.12.1989, str. 11, Evropski "nacionalisti"; Delo, 16.11.1989, Če je krava crnila, dobre ideje ne pomagajo več.
- Ferfila, Bogomil (1989): Partija brez delavskega razreda - skica slovenskega partijskega ekonomskega programa. Delo, 14.10.1989, Sobotna priloga, str. 23.
- Ferfila, Bogomil (1990): Program je funkcija časa in razmer, prav tam, str. 122-124 (122); prim. tudi: Marjan Brezovšek: ZK na razpotju, prav tam, str. 115-117; Danica Fink-Hafner: Novi program in modernizacija Zveze komunistov, prav tam, str. 124-127.
- Kasapović, Mirjana (1990): Jugoslovanski politični prostor, prav tam, str. 167-174.
- Kirn, Andrej (1990): Zaton ali prenova socializma?, prav tam, str. 136-139 (139) - nav. citat v citatu: Marx-Engels, Temeljna izdaja I, 8. zv., DE, Ljubljana 1985, str. 463; prim. tudi: Bogdan Kavčič: Partija in samoupravljanje, prav tam, str. 133-136
- Klinar, Peter (1990): Mednacionalni in medetnični konflikti v Jugoslaviji, prav tam, str. 3-16; prim. tudi: D. Buvač: Ni vse zlato, kar se sveti - vzhodna in zahodna reformna fronta, Delo, 7.1.1989, Sobotna priloga, str. 20; Peter Jambrek: Slovenija 2000, Nova revija 37-38/1985, str. 601-609, Nova revija 39-40/1985, str. 902-908; Tine Hribar: Gentilizem in antigentilizem, v: Slovenija v jugoslovanski federaciji, FSPN, Ljubljana, 1987, str. 143-155; Raziskave Slovensko javno mnenje (SJM), RI FSPN, Ljubljana, 1980-1989
- Kreft, Lev (1990): Jugoslovanska sinteza: procesi integracije-dezintegracije, prav tam, str. 163-166 (163)
- Markič, Boštjan (1990): Obnavljanje legitimacijskega potenciala ZK, prav tam, str. 147-149; France Vreg: Za humani socializem, prav tam, str.158-161; Drago Zajc: Paradoks v zvezi s samoupravljanjem, prav tam, str. 161-162
- Meršol, Mitja (1989): Večstrankarski sistem v Jugoslaviji? Delo, 27.10. prav tam, str. 20.
- Peršak, Tone (1990): Skrivnost Pandorine skrinjice, Teorija in praksa, let. 27, št.1-2, Ljubljana, str. 149-152 (151); prim. tudi: Leo Šešerko: Ni evropske kvalitete življenja brez Evrope, prav tam, str. 155-157
- Ribarič, Miha (1990): Amandmaji k slovenski ustavi, prav tam, str. 216-223
- Ribičič, Ciril (1993): Rad sem jih imel, Mihelač, Ljubljana, str. 71-72, 158; Delo, 27.10.1989, prav tam, str. 3, Halo, Tomšičeva...

EVROPSKA IDEJA V SLOVENSKE POLITIČNE MISLI

Povzetek. Prispevek obravnava primere razmišljanja v slovenskih političnih delih, zlasti narodnih programih, o različnih konceptih Evrope, preureditvi Evrope ob zgodovinskih prelomnicah, zlasti po obeh svetovnih vojnah, pomenu skupne evropske kulture in vlogi in mestu slovenskega naroda med evropskimi narodi v obdobju od pomladi narodov 1848 do sodobnih evropskih integracij. Prvi del prispevka orisuje zgodovino ideje o Evropi od antike do danes, drugi del pa povzema in kontekstualizira posamezne omembe in razmišljanja o Evropi pri Slovencih. Sklep odpira nadaljnje možnosti raziskovanja evropske ideje ob ugotovitvi, da so Slovenci idejo Evrope vsekakor živeli, če že ne dejavno osmišljali.

Ključni pojmi: zgodovina, politika, evropska ideja, Slovenija

Razvoj evropske ideje

"Evropa" je relativno moderna ideja. Do srednjega veka je bila zgolj geografski pojem, ki se je uporabljal zgolj občasno in se počasi uveljavljal. Antični kartografi so okoli tedanjega središča civilizacije, Sredozemlja, risali Evropo kot četrtino znane sveta. Meje Evrope so na osnovi podobnejših podnebno-bivanjskih pogojev, kot so bili izven teh meja, sčasoma postali Atlantik, Severni pol, Ural in Kreta. Možnosti za širitev in nejasnosti razmejitve od preostale Evrazije so ostajale le na vzhodu. Iz Azije, ki se je v antiki začenjala že na Donavi, so se tudi večinoma zlivali osvajalci, ki so prinašali opustošenje in kulturno obogatitev.

Rimljani so osvojili večino Evrope, ki so jo že pred tem poselili Kelti, ne da bi eni ali drugi to ozemlje tako poimenovali. V času Karla Velikega in kasnejših križarskih vojn je nastala prva idejna nadgradnja pojma Evrope na verski osnovi: Evropa je postala sinonim za krščanski svet ("res publica christiana" (Hay, 1995: 41)), ki ga je ogrožal islam.

V zapletenem intelektualnem procesu, ki je trajal od 15. do 18. stoletja, je Evropa iz domovine kristjanov postopoma postala prostor evropske kulture in simbol civilizacije, čeprav je bila besedna zveza "evropska civilizacija" prvič uporabljena šele leta 1766 (Boer, 1996: 64). Leta 1713 je bila Evropa zadnjič poistovetena s krščanstvom v Utrechtski mirovni pogodbi, francoski opat Charles Castel de St. Pierre pa je istega leta spisal Projekt za zagotovitev stalnega miru v Evropi

* Dr. Cirila Toplak, asistentka na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

(Projet pour rendre la paix perpetuelle en Europe), v katerem je, kot pozneje Jean Jacques Rousseau, že pozival k organizaciji evropskih narodov na osnovi mednarodnega prava.

V obdobju razsvetljenstva so bili storjeni odločilni koraki v smeri sekularizacije pojma Evrope, saj je po krvavih verskih vojnah za razsvetljence ravnanje kristjanov predstavljalo civilizacijsko sramoto. Leta 1751 je Voltaire opisal Evropo kot "neke vrste veliko republiko, razdeljeno na več držav, nekatere med njimi monarhije, druge mešane, ... a vse komunicirajo med seboj. Vse imajo enako versko osnovo, čeprav razdeljeno na več veroizpovedi. Vse delujejo po enakem načelu javnega prava in politike, ki sta v drugih delih sveta neznana" (Davies, 1997: 7). Immanuel Kant si je ob prelomu 18. stoletja zamislil federacijo evropskih narodov (Zum Ewigen Frieden, 1795), o kateri so v 19. stoletju nato razglabljali pisci najrazličnejših političnih prepričanj, tudi demokratični francoski zgodovinar Jules Michelet (*le Peuple*, 1874).

Romantični konservativci so v 19. stoletju prvič posvetili resno razglabljanje Evropi kot kulturni entiteti in njen začetek sprva iskali v frankovskem srednjem veku, liberalni misleci pa so njene korenine našli še dlje nazaj v demokratičnosti antične Grčije. Idejo združene Evrope so eni in drugi pogosto navajali kot nedosegljiv ideal in sinonim za neobstoječe sožitje in enotnost, kot cilj, za katerega bi si morali prizadevati vsi Evropejci (Davies, 1997: 10).

Zatem so politični projekt Evrope za desetletja potisnila v ozadje gibanja za združitev narodov v nacionalnih državah; nemški kancler Otto von Bismarck je lahko izjavil, da so "politiki uporabljali izraz 'evropski interesi', kadar si niso upali zahtevati nečesa v nacionalnem interesu" (Boer, 1996: 76). Mednacionalna tekmovalnost za dobrine se je ob koncu 19. stoletja udeležila v imperialistični politiki in težnji po razdelitvi sveta, ki je Evropo nazadnje pripeljala v prvo svetovno vojno. Vojna je razbila dve solidarnostni evropski mreži, intelektualno skupnost in socialistično internacionalo, ki sta razpadli na nacionalno opredeljene posameznike. Pa vendar so v tem obdobju nastali tehtni evropski koncepti, zlasti Srednja Evropa Friedricha Naumanna, ki bi postala nova svetovna velesila pod nemškim primatom, in Nova Evropa majhnih držav med Nemčijo in Rusijo, kot si jo je zamišljal Tomaš Masaryk. Po vojni je sledila nacionalna streznitev in obuditev ideje o Evropi tudi kot braniku pred ponovnimi morijami s Coudenhove-Kalergijevo Panevropo brez Velike Britanije in Rusije in oživitvijo zamisli Aristida Brianda o Združenih državah Evrope. Za mednacionalno sodelovanje in povezovanje si je prizadevalo tudi kmalu po vojni ustanovljeno Društvo narodov. Ideje o združeni Evropi so bile v obdobju med obema vojnama še posebej privlačne za nove države v Vzhodni Evropi, ki so v povezovanju iskale zaščito pred velikimi silami.

Nacionalizem se je v tridesetih letih 20. stoletja izrodil v fašizem in nacizem. Evropa se je iz skupnega kulturnega prostora, v katerem se je vzdrževalo krhko ravnotežje političnih sil, v drugi svetovni vojni znova spremenila v polje spopada konkurenčnih narodov za prevlado.

Med hladno vojno se je Evropa po ideološki ločnici razklala na Zahodno in Vzhodno Evropo. Obe Evropi sta delili samo še prepričanje, da tradicija ne more več služiti kot legitimističen argument. Sovjetska zveza je Vzhodno Evropo politič-

no in ekonomsko "zamrznila" za pol stoletja, v Zahodni Evropi pa je zamisel o Evropski uniji v tem obdobju premostila dolgo pot od izključnega ekonomskega pragmatizma do nove vizije Evrope. V osemdesetih letih 20. stoletja se je na pobudo civilne družbe s konceptom Srednje Evrope znova napolnil presek med obema Evropama, ki je Evropejce spomnil na skupno tradicijo in dejstvo, da obstajajo univerzalne pravice in vrednote, ki ne morejo biti "last" posameznih narodov ali ideologij.

Padec železne zavese je prinesel ponovno povezavo ali vsaj projekt povezave v združeno Evropo, a tudi vrnitev nacionalizma kot neogibnega relikta preteklosti. Narode, ki so šele sedaj dobili možnost postati državotvorne nacije, je nacionalizem znova zajel kot politični program, ki ga ni mogoče zaobiti, le sčasoma preseči; tradicionalne evropske nacije pa se vanj znova zatekajo v ozračju (inducirane) ogroženosti.

Evropa danes je perspektiva Evrope regij v luči odmiranja nacionalnih držav, je pa tudi konflikt in iskanje kompromisa med političnima skrajnostma Evrope kot enotne skupnosti državljanov, ki bodo politično Evropejci, kulturno pa bodo ohranjali svoje nacionalne identitete, in evropske konfederacije, v kateri bodo evropski narodi ostajali politična kategorija, njeno globalno konkurenčnost pa bo omejevala suverenost evropskih držav in rigidnost evropskih struktur.¹ Evropa danes je "plimujoča Evropa" (Davies, 1997: 9), katere valovi poenotenja osnovnih demokratičnih norm lahko sežejo vse do Kavkaza - katere meje bi lahko bile zunanje meje članic Sveta Evrope.

Evropa si znova odgovarja na vprašanje, kaj je in kaj ni na civilizacijskem in gospodarsko-političnem polju, tako kot v obdobju blokovske razdelitve, le da je merilo danes globalno. Globalnih meril nove identifikacije Evrope, evropske kulture in evropejstva je več: kulturni Drugi na vratih Evrope je še zmeraj zlasti islamski svet, lahko pa se ekonomsko in kulturno primerja ali meri tudi z Združenimi državami Amerike, z Japonsko ali preostalim svetom.

Slovenci in evropska ideja

Slovenci so od naselitve živeli v mejah "Evrope". Zmeraj so bili del evropskih dogajanj, privzemali so razsvetljenske "evropske" vrednote (osebno svobodo, enakopravnost, delo kot instrument posameznikove samorealizacije, pravno državo, konstitucionalizem, demokracijo).

Potem ko sta slovenska proto-država Karantanija in kneževina Karniola izgubili neodvisnost in postali del frankovskega kraljestva, so se prebivalci slovenskega ozemlja pokristjanili in "pripadli zahodnoevropskemu kulturnemu krogu" (Prunk, 2002a: 3).

V srednjem veku so bile tudi slovenske dežele, v katerih se je živelo po južnonemškem pravu in običajih, prizorišče cvetenja srednjeveške kulture samostanov, mest, univerz, gotike, romanike in fevdalnih odnosov. Papež Pij II. (1405-64) je v

¹ Vizija Jürgena Habermasa iz leta 1991 (Boer, 1996: 206).

"domovino kristjanov" izrecno vključil tudi slovenske dežele, po katerih je potoval. Paolo Santonino je konec 15. stoletja ugotavljal, da se na slovenskih gradovih živi zelo podobno kot drugje v Evropi. Še zlasti je to veljalo za celjske grofe in kneze. V renesansi je delovalo nekaj evropsko priznanih stavbenikov, diplomatov in univerzitetnih profesorjev slovenskega rodu. Slovenci so pomagali ubraniti Evropo pred Turki. S kmečkimi upori so se dvignili proti fevdalizmu, ko je napočil čas za spremembo družbenega reda. Še zlasti je bila za slovenski narodni obstoj in razvoj pomembna evropska reformacija, med katero je nastalo okoli 50 knjig v slovenskem jeziku. Slovenci so med prvimi v Evropi postali svobodni državljani z Nevoljniškim patentom cesarja Jožefa II. leta 1781, ki je omogočil nastanek slovenskega meščanstva. V okviru Napoleonovih Ilirskih provinc so bili tudi Slovenci deležni širjenja razsvetljenskih idej, ki so poenotile evropske mentalitete in vedenjske vzorce in tudi na Slovenskem pripravile plodna tla za narodno prebujo kot posledico francoskega vzgleda in akulturacijskega pritiska obenem.

Evropo se je po revolucionarnem letu 1848, ki je s programom Zedinjene Slovenije prinesla "prvo odločitev Slovencev za Slovenijo" (Granda, 2001) razdelila na zahodno ali liberalno in vzhodno ali konservativno, kamor so pod Avstrijo spadale tudi slovenske dežele. V slovenskih narodnih programih od revolucionarnega leta 1848 in Zedinjene Slovenije naprej je najti zelo malo omemb Evrope kot političnega koncepta. Nedvomno pa so Slovenci ažurno sledili političnemu dogajanju v Evropi. Tako je že v pozivu slovenskih intelektualcev na Dunaju, objavljenem v Kmetijsko-rokodelskih novicah 12. aprila 1848, bilo zapisano, da "v sedanjih časih se vse zediniti želi, kar je eniga naroda, in se bode zedinilo" (Prunk, 1986: 150).

Združitev vsega slovensko govorečega prebivalstva pod eno državo je bilo največ, česar so se Slovenci nadejali v kontekstu prebuje evropskih narodov (France Prešeren je to slovensko politično "neambicioznost" zgovorno povzel po Homerju, da "bolje je biti svinjski pastir kot vladati vsem mrtvim" (Pogačnik, 1987: 5)), a tega v Avstriji niso dosegli. Zahtevali so enake jezikovne pravice kot Nemci in Italijani, a se tudi zavedali, da bi povezovanje z Nemci oz. konkretno vstop v Nemško zvezo prineslo nov germanizacijski pritisk, ki so se mu kanili izogniti v povezovanju s slovanskimi sosedi, kot je zapisal Matija Majer Ziljski v manifestu Kaj Slovenci terjamo? v prilogi Kmetijskih in rokodelskih novic leta 1848 (Prunk, 1986: 152-9). Zvezo s Hrvati v okviru Avstroogrške so znali opravičiti kot korist vsega jugoslovanstva. Josip Jurčič je tako v Slovenskem narodu leta 1870 zapisal, da "kader v osamelem boji z Nemci ločeni od Jugoslovanstva pademo mi Slovenci, pride vrsta na Hrvate" (Prunk, 1986: 162). Pod Avstrijo so Slovenci zaživali zrelo kulturno in politično narodno življenje, razvili šolstvo in gospodarstvo, primerljivo s češkim in avstrijskim, in stremeli k avtonomiji z zavestjo, da samostojno ne bi mogli obstati brez vojaške sile. Sledili so tudi zgledu drugih evropskih narodov, kateri pripadniki so v sto tisočih iskali boljše življenje v izseljevanju.

Zedinjenje Slovencev v eni državi je ostala stalnica narodnih programov tudi po 1. svetovni vojni, ko ne le, da Avstrija ni bila več zaželeno okrilje, ampak je tudi monarhija preživela kot državna ureditev.² Konservativni Janez Evangelist Krek je ugotavljal, da je narodno vprašanje oz. zedinjenje vse tesneje povezano s politično stabilnostjo v izjemno raznorodni Evropi.³ V Sloveniji so številni politiki javno razpravljali o samoodločbi narodov in zamislih o preureditvi Evrope po koncu vojne, med drugimi socialdemokrat Albin Prepeluh,⁴ prepovedec Milan Lemež⁵ in jugoslovanski socialist Henrik Tuma.⁶

Ob neizogibnem razpadu Avstrije so Slovenci iskali novo okrilje, pod katerim bi se čutili manj ogrožene, kot so se stoletja pod Nemci in Italijani. Odvrnili so se od "Evrope" in iskali rešitve na Balkanu v povezovanju z drugimi južnoslovanskimi narodi. S težavno doseženim konsenzom konservativne in liberalne politične struje na Slovenskem so se odločili za "slovanski element" - Kraljevino SHS ali prvo Jugoslavijo. Slovenci so se v Jugoslaviji prvič v nacionalni zgodovini politično in kulturno pospešeno razvijali. Po drugi strani je bilo hitro očitno, da v njej ni dovolj demokracije, avtonomije in enakopravnosti,⁷ Slovence pa so slabila tudi ideološka razhajanja. Iskali so nove rešitve za svoj položaj, pri čemer si je za večjo slovensko avtonomijo še zlasti prizadevala Slovenska ljudska stranka.

Srednjeevropski prostor je v dvajsetih letih 20. stoletja postal torišče novih idej o reševanju nacionalnih vprašanj in širitvenih teženj. Ko je leta 1923 izšla Coudenhove- Kalgijeva Panevropa, katere koncept je bil še posebej privlačen za majhne narode in katere uresničevanje naj bi se začelo z večdržavno konferenco, je bila v Politično resolucijo pokrajinske konference KPJ za Slovenijo že zapisana

² V izjavi občnega zbora Slovenskega republiškega združenja v Chicagu 12. avgusta 1917 je bilo govora o novi državni tvorbi, pri čemer "ne more biti taka nova tvorba nič drugega kakor demokratična republika. Ustvarjanje nove monarhije v času, ko se rušijo stare, bi spravilo Jugoslovane v smešno-žalostno nasprotje z duhom časa, zmagujočo svetovno demokracijo in njih lastnimi potrebami" (Prunk, 1986: 177).

³ Janez Evangelist Krek je v članku Za narodno zedinjenje, objavljenem v Hrvatski državi leta 1917, nagovarjal Slovence: "... nisi ti sam kriv, da je vprašanje tvojega zedinjenja dobilo mednarodni pomen. Vsak tvoj otrok bi hotel, da bi to že zdavnaj postalo dejstvo in da se s tem postavi močan temelj evropske-mu miru" (Prunk, 1986: 181).

⁴ V članku Ideja ali dogma? je Albin Prepeluh leta 1917 v Napreju kritiziral Naumannov koncept Srednje Evrope, ki je v osnovi zajemal vzpostavitev nove svetovne velesile z združitvijo Nemčije in Avstrije in možnostjo širjenja na vzhod preko Balkana vse do Bližnjega vzhoda (Prunk, 1986: 182-5).

⁵ Dr. Milan Lemež je prav tako v Napreju istega leta razvijal Kritične misli, med njimi "narodni momenti", kakor je poimenoval skupek interesov in psihe posameznega naroda. "In ta narodni moment igra pri nemških socialističnih strankah zelo veliko vlogo, ta jih ovira, da bi se povzpeli k široki ideji preureditve Evrope, celega sveta na temelju narodnostnega načela v smislu samoodločevanja narodov" (Prunk, 1986: 187).

⁶ Dr. Henrik Tuma je Lemežu prav tam odgovarjal v Nekritičnih mislih, da "nacionalna samouprava ne sme služiti, da se razbija veliko svetovno kulturno gospodarsko gibanje ... Iz principielnega stališča socializma je jugoslovanska kakor tudi češko slovaška skupina sama zase prešibka storiti ločeno suvereno državo. ... Za socialista ima veliko bodočnost češko-slovaška in jugoslovanska skupina le v okviru velikega prirodnega ozemlja, ki sega od Sudevov pa do Adrije. Le v tem okviru more biti govora o modernem gospodarskem lastnem razvoju in obenem kulturnem" (Prunk, 1986: 189).

⁷ Kot je poudarila beograjska prof. Latinka Perović na predavanju v Ljubljani aprila 2002, je "bila Jugoslavija za Srbijo zmeraj srbska država, v kateri živijo tudi drugi narodi".

zahteva, "da se v kratkem skliče konferenco balkanskih držav ter Madžarske, Avstrije in Čehoslovaške in da se osnuje namesto mrtve Balkanske federacije nov organizem Internacionale, ki bo po nekem osrednjem načrtu vodil politično akcijo teh držav. Zaradi kmetijskega značaja in narodne raznolikosti teh držav bo prva naloga novega organizma, da natančneje izdela naše stališče glede delavsko-kmečke vlade in narodnih problemov Srednje Evrope" (Prunk, 1986: 201).

Slovenske politike je panevropska ideja močno pritegnila. Prvega kongresa panevropske unije leta 1926 na Dunaju se je udeležilo 2000 predstavnikov 24 narodov, med njimi tudi številno zastopstvo Slovencev pod vodstvom dr. Antona Korošca. Na kongresu sta bila prisotna tudi najvidnejša predstavnika primorskih Slovencev Engelbert Besednjak in dr. Josip Vilfan. Časopis Slovenec je obširno poročal o kongresu in objavljajl prispevke o razmahu panevropskega gibanja. Leta 1930 je nastal jugoslovanski odsek panevropskega gibanja, v katerem je bil med vodilnimi tudi krščanski socialist dr. Andrej Gosar, poprej predsednik ljubljanskega odseka (Rahten, 2001: 21-2).

Idejo velike zveze evropskih narodov je v Sloveniji pred drugo svetovno vojno najdlje razvil krščanski socialist in zgodovinar Bogo Grafenauer. Prihodnost slovenskega naroda, ki naseljuje strateško pomembno in zategadelj ranljivo ozemlje, je videl v okviru drugačne, federativne Jugoslavije, v kateri si bo slovenski narod zagotovil avtonomen položaj.* V skladu s panevropskim konceptom se je zavzel za zvezo majhnih narodov v Srednji Evropi: "Zemljepisni položaj, sodobna negotovost in napetost v mednarodnem življenju malim narodom med italijansko-nemško in rusko-ukrajinsko narodnostno mejo ne dovoljujejo več lagodnega odpočitka in mirnega zaupanja v zapadne velesile. V takem labilnem položaju je danes v tem pasu nad 100 milijonov členov 10 malih narodov v tej evropski coni. Vsak zase je slab, a vsi skupaj pomenijo veliko silo, če se med seboj sporazumejo v duhu enakosti in obče človeške kulture. Ureditve take zveze bi pomenila odstranitev jerobstva velikih narodov v tem pasu in obenem - stvarni začetek velike Panevrope, federacije vseh evropskih držav. Smer k taki ureditvi nekake zvezne države od Baltika do Jadrana postaja za nas še toliko bolj naravna, ker pripada 70% tega ozemlja slovanskim narodom" (Prunk, 1986: 244).

Za razliko od Coudenhove-Kalergijeve zamisli o postopnem nastajanju Panevrope, katere osnova bi lahko bila mala antanta Češkoslovaške, Jugoslavije in Romunije kot edini preostanek Masarykove velike vzhodnoevropske federacije,⁹ je

* Bogo Grafenauer je v sklepnih mislih k Slovenskemu vprašanju, kakor je naslovil referat za Bohinjski teden društva Zarja leta 1939, najprej razčlenil trojno povezavo Slovencev z Jugoslavijo, tj. "zemljepisno usmerjenost večine našega ozemlja, narodnostno zvezo z ostalimi južnimi Slovani in misel, da smo sami v današnjem položaju prešibki, da bi se mogli vzdržati v boju za to ozemlje kakor je naše in da zato nujno rabimo ožje zveze z edinim sorodnim elementom, ki se ga dotikamo ... Narava slovenskega ozemlja ... nima važnosti samo za Balkan, marveč tudi svojo stalno važno vlogo v Srednji Evropi, ki ji po velikem delu pripada (Prunk, 1986: 243).

⁹ "Mala antanta ... bi bila najbolj zainteresirana za evropsko federacijo" (Coudenhove-Kalergi, 2000: 75). Presenetljivo v literaturi nisem našel na omembo komentarjev slovenskih masarykovcev o Masarykovi Novi Evropi.

Bogo Grafenauer v preurejeni Jugoslaviji videl celo možen zgled za federacijo evropskih narodov.¹⁰

O usodi majhnih evropskih držav v luči svoje vizije o preureditvi sveta v največ deset imperijev, je v delu *Med Evropo in Ameriko* v času med obema vojnama zanimivo razmišljal tudi akademik Milan Vidmar: "Med velikimi, nasičenimi, in manjšimi, nastajajočimi imperiji ležijo kot drobci male države, ki nikoli ne bodo gospodarsko samostojne in si bodo zato tudi le s težavo ohranile politično samostojnost. Ti drobci bodejo nastajajoče imperije v oči. Saj imajo svoja ozemlja, svoje delavne sile. Saj bi bili v večjem okviru zelo koristni! Male evropske države so zaradi tega veliko napotje za red v človeškem svetu. Ne morem si predstavljati gospodarsko odvisnih edinic, ki bi bile politično neodvisne. Pač pa si lahko predstavljam večje neodvisne gospodarske enote, ki bi bile sestavljene iz številnih politično samostojnih delov" (Vidmar, 1937: 268).

Slovenski narodnoosvobodilni boj med drugo svetovno vojno se je bil tudi za spon nacizma in fašizma prosto Evropo. Svojo politično prihodnost so Slovenci prepoznavali v "socialistični Evropi" (Kocbek, 1945: 22) in v širšem povezovanju s slovanskimi narodi, zlasti Sovjetsko zvezo, pri čemer naj bi se ideja panslavizma iz 19. stoletja utrdila na novi ideološki osnovi "samostojnih množičnih demokratičnih gibanj med Slovani" (Ziherl, 1945: 23). Desni politični tabor pa si je Slovenijo zamišljal v "novi Evropi"¹¹ ali pa, po dr. Lambertu Ehrlichu in katoliških stražarjih, v "katoliški srednjeevropski konfederaciji" (Prunk, 1992: 302). Že med vojno so se Slovenci znova priključili skupnosti jugoslovanskih narodov, tokrat na obetavnih novih federativnih temeljih.

V povojni socialistični Evropi panevropska ideja ni imela privržencev, prežive-la pa je med slovenskimi političnimi emigranti.¹² Proces relativne liberalizacije v sedemdesetih letih 20. stoletja se je kljub reakciji Zveze komunistov Slovenije in Jugoslavije izkazal za ireverzibilnega. Vključitev v delovno skupnost Alpe-Adria, zamisel o srednjeevropski literarni nagradi Vilenica, obuditev koncepta Srednje Evrope (Grafenauer, 1991: 15-26), razvoj civilne družbe, rastoča svoboda govora in tiska, politični pluralizem (Prunk, 1992: 404) so bili samo nekateri izmed znanilcev sprememb, ki so se v začetku devetdesetih let udejanile v osamosvojitvi in prvi slovenski samostojni državi.

V Reviji 2000 je bil leta 1986 objavljen esej Edvarda Kocbeka, v katerem je napovedal: "Narodi bodo ostali posredovalne postaje na poti do končne enotnosti

¹⁰ "Prav v državi, kakor je Jugoslavija s tremi narodi, ki jo nosijo, se mora izoblikovati tak način sožitja več narodov v eni državi, da bo tem narodom zagotovljena njihova samobitnost v notranjem in zunanjem življenju. Taka oblika bi - mutatis mutandis - mogla biti tudi močna opora razširjanja misli zgoraj omenjene meddržavne zveze" (Prunk, 1986: 245). Bogo Grafenauer tudi v članku *Srednja Evropa? Zakaj ne preprosto Evropa?* omenja v kontekstu konca 1930. let "novo evropsko skupnost, v katere nastanek smo utopično upali po koncu viharja, ki se je že tako očitno napovedoval" (Grafenauer, 1991: 20).

¹¹ Leon Rupnik leta 1943 v Slovincu nagovori Slovence in Slovenke: "... ustvarimo one pogoje, ki naj slovenskemu narodu v družini narodov nove Evrope zagotove obstoj in srečno bodočnost" (Prunk, 1986: 348).

¹² Leta 1954 je v Buenos Airesu izšlo delo *Rude Jurčeca Združene države Evrope - pogoj za ohranitev svobode v Evropi* (Rahten, 2001: 26).

človeštva tudi potem, ko bodo države že davno izginile. To se bo najprej zgodilo v Evropi ...”

Temeljito doživetje politične nacije je za narod neogibno, če naj se uspešno vključi v kakršnekoli interesne integracije. Čakanje na vstop v Evropsko unijo je v tej luči lahko pozitivno. Slovencem se bo moč prepričati, kakšne prednosti in slabosti prinaša samostojnost in v ponovni integraciji iskati zdravila za slabosti, si prizadevati ohraniti prednosti in uporabiti dosedanje kohabitacijske izkušnje.

Sklep

Iskati Evropo v slovenski politični misli in narodnih programih pred procesom demokratizacije Slovenije v zadnji četrtini 20. stoletja se je izkazalo bolj za iskanje aluzij, ki jih je mogoče šele post festum interpretirati kot "evropske", kot pa za potrditev obstoja konkretnih idej o Evropi kot zaželenem ali uresničljivem političnem projektu. Nekaj sklepov pa se ponuja. Maloštevilnost slovenskega naroda je Slovence zmeraj navajala k povezovanju - rešitev narodnega vprašanja je bila samo navidezna ovira za uspešne integracije, dejansko pa predpogoj; že pred 2. svetovno vojno je tudi med Slovenci obstajala zavest o pomenu povezovanja na osnovi gospodarskih interesov, kar je bil kasneje uspešen koncept za razvoj Evropske unije; ideje o povezovanju evropskih narodov so zaposlovale politike v vseh strujah, še zlasti pa slovenske krščanske socialiste; panevropsko gibanje je najbolj množično prepričalo slovenske politike in se v sodobnosti prilagojeni obliki razvija v Sloveniji tudi danes.

Če preletimo "evropsko" zgodovino in jo primerjamo s potekom slovenske nacionalne zgodovine, je očitno, da četudi Slovenci niso dejavno prispevali k razvoju političnih konceptov Evrope, so jih vendarle spoznavali in se v njih prepoznavali ali pa ne. Evropo kot idejo morda niso osmišljali, so jo pa živeli.

LITERATURA

- Boer, den P. et al. (1996): *The History of the Idea of Europe*. London: Rutledge.
- Coudenhove-Kalergi, R. N. (2000): *Panevropa*. Ljubljana: Slovensko panevropsko gibanje.
- Davies, N. (1997): *Europe, a History*. London: Pimlico.
- Granda, Stane (2001): *Prva odločitev Slovencev za Slovenijo*. Ljubljana: Nova revija.
- Hay, D. (1995): *Evropa - rojstvo ideje*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Kozak, J. (ur.) (1945): *Slovenski zbornik 1945*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Pogačnik, J. (ur.) (1987): *Slovenska misel - Eseji o slovenstvu*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Prunk, J. (1986): *Slovenski narodni programi*. Ljubljana: Društvo 2000.
- Prunk, J. (1992): *Slovenski narodni vzpon*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Prunk, J. (2002): *Die Zugehörigkeit Sloweniens zum mitteleuropäischen Kulturkreis*. Ljubljana: neobjavljeno besedilo.
- Rahten, A. (2001): *Zgodovina panevropskega gibanja v Sloveniji*. V Rahten, A. (ur.) *Desetletje slovenskega panevropskega gibanja*. 21-29. Celje: Cenesa, Založba Panevropa.
- Kocbek, E. (1945): *Narodno in socialno osvobodjenje*. V *Slovenski zbornik 1942*, 21-23. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

- Grafenauer, B. (1991): Srednja Evropa? Zakaj ne preprosto Evropa? V Vodopivec, P. (ur.) Srednja Evropa, 15-26. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Vidmar, M. (1937): Med Evropo in Ameriko. Ljubljana, Naša založba.
- Ziherl, B. (1945): Dva mejnika v razvoju slovenske misli. V Slovenski zbornik 1942, 23-26. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

NARODNE MANJŠINE IN NACIONALNI INTERES

Povzetek. Vse od začetka slovenskega narodnega preporoda so bili etnični odnosi med slovenskim narodom in sosednjimi narodi "kontaminirani" z etničnimi napetostmi. Tekmovanje za ekskluzivnim posedovanjem nekaterih temeljnih elementov narodne individualnosti (v prvi vrsti teritorija) je zaznamovalo medetnične odnose s poudarjeno noto disjunktivnih procesov. Brez učinkovite organizacije (ta je bila v razmišljanjih, povečini humanistične in kulturniške inteligence, prepoznana v državi) so bili pripadniki "porajajočega se slovenskega naroda brez temeljne institucije, ki naj bi ščitila njihove narodnostne posebnosti. Temeljna hipoteza prispevka je, da smo verjetno šele na začetku izgradnje odnosa, ki ga sociologi imenujejo proces adaptacije in razvitega kulturnega pluralizma. Procesi kulturnega pluralizma so povezani s procesi razvitejše, popolnejše adaptacije. Gre za ohranjanje in razvijanje etničnih posebnosti, etnične identitete, kulture, ob zagotavljanju avtonomije kultur in tolerance do različnega. Procese kulturnega pluralizma štejemo med konjunktivne procese, ki pospešujejo participacijo in samoupravo etničnih skupin.

Ključni pojmi: narodne manjšine, narod, nacija, nacionalni interes, nacionalna varnost, slovenski kulturni prostor, asimilacija, adaptacija, kulturni pluralizem

Uvod

Razpravljati na temo narodnih manjšin in nacionalnega interesa je zapleteno opravilo. Pač zato, ker obče sprejemljive definicije nacionalnega interesa ni. Pojem je močno "prestreljen" z množtvom partikularnih interesov, da ga je težko brez ugovorov "spraviti" na skupni imenovalec. Verjetno ne bo težav nič manj, če postavimo sinonimni odnos med pojmom nacionalni in državni interes oziroma nacionalni in splošni interes. Dodatno težavo pri razpravljanju o relacijah med (varstvom) narodnih manjšin in nacionalnim interesom nam povzroča pogosto nejasno razmejevanje med pojmi etnična skupina, narod, nacija ter megleno opisovanje procesa prehajanja iz enega "razvojnega stadija" v drugega. Za našo razpravo je ključnega pomena odgovor na vprašanje, katere etnične skupine sestavljajo slo-

* Dr. Miran Komac, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

vensko nacijo? So to samo tisti, ki se opredeljujejo kot pripadniki slovenskega naroda, ali je mogoče v slovensko nacijo všteti tudi tiste, ki se ne prištevajo k slovenskemu narodu? Od odgovora na ti dve vprašanji je odvisna vsebina politike varstva manjšin: če bomo v slovensko nacijo prišteli samo "dozorel slovenski narod", bo politika varstva manjšin izkazovala poudarjeno narodnjaško (brambovsko) in monokulturno držo; če pa v slovensko nacijo prištejemo tudi pripadnike drugih narodov, ki živijo v Sloveniji, pa bi politika varstva manjšin (vsaj teoretično) morala izkazovati določene elemente večkulturnosti. Sam slovensko nacijo enačim s stalnim prebivalstvom Republike Slovenije; vanjo uvrščam tako tiste, ki imajo slovensko državljanstvo, kot tudi tiste, ki imajo status tujca¹.

V narodnem smislu je to prebivalstvo sestavljeno iz večinskega slovenskega naroda ter kar pestre zbirke narodnih manjšin, različnih provenienc. Slovence, ki živijo v sosednjih državah, prištevam k slovenskemu narodu in sočasno k italijanski naciji. Če je temu tako, je skrb za ohranjanje "slovenskih narodnih ostankov" za državno mejo (slovenskih manjšin v sosednjih državah) sploh slovenski nacionalni interes? Če pa v slovensko nacijo prištejemo še pripadnike drugih narodov, ki živijo v Sloveniji, bo veljalo poiskati še odgovor na vprašanje, zakaj naj bi bila skrb države Slovenije² za "avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah" tudi v interesu Albancev, Bošnjakov, Hrvatov, Srbov itd., ki živijo v Sloveniji? Ob predpostavki, da je odgovor na to vprašanje pozitiven sledi vprašanje, kako se ta interes izkazuje? Predem skušamo odgovoriti na to vprašanje ne bo odveč, če na kratko predstavimo "posamezne segmente" slovenske nacije.

¹ Oporo za takšno razlago slovenske nacije vidim v 61.členu slovenske ustave (izražanje narodne pripadnosti). Ta pravi: "Vsakdo ima pravico, da svobodno izraža pripadnost k svojemu narodu ali narodni skupnosti, da goji in izraža svojo kulturo in uporablja svoj jezik in pisavo".

² Ustava Republike Slovenije, 5.člen: Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Skerbi za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za slovenske izseljence in zdomce, ter pospešuje njihove stike z domovino. Skerbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije.

Slovinci brez slovenskega državljanstva lahko uživajo v Sloveniji posebne pravice in ugodnosti. Vrsto in obseg teh pravic in ugodnosti določa zakon.

Narodnostna podoba Slovenije

TABELA 1: PREBIVALSTVO PO NARODNOSTNI PRIPADNOSTI OB POPI-
SIH 1953, 1961, 1971, 1981 IN 1991

	1953 ¹⁴		1961		1971		1981		1991	
	skupaj	delež %	skupaj	delež %	skupaj	delež %	skupaj	delež %	skupaj	delež %
REPUBLIKA SLOVENIJA	1466425	100	1591523	100	1727137	100	1891864	100	1965986	100
NARODNOSTNO OPREDELJENI										
Slovenci	1415448	96,52	1522248	95,65	1624029	94,03	1712445	90,52	1727018	87,84
Italijani	854	0,06	3072	0,19	3001	0,17	2187	0,12	3064	0,16
Madžari	11019	0,75	10498	0,66	9785	0,57	9496	0,5	8503	0,43
Romi	1663	0,12	158	0,01	977	0,06	1435	0,08	2293	0,12
Albanci	169	0,01	282	0,02	1281	0,07	1985	0,1	3629	0,18
Avstrijci	289	0,02	254	0,02	278	0,02	180	0,01	199	0,01
Bolgari	49	0,00	180	0,01	139	0,01	105	0,01	169	0,01
Čehi	807	0,06	584	0,04	445	0,03	433	0,02	323	0,02
Črnogorci	1356	0,09	1384	0,09	1978	0,11	3217	0,17	4396	0,22
Grki	24	0,00	50	0,00	24	0,00	18	0,00	23	0,00
Hrvati	17978	1,23	31429	1,97	42657	2,47	55625	2,94	54212	2,76
Makedonci	640	0,04	1009	0,06	1613	0,09	3288	0,17	4432	0,22
Muslimani	1617	0,11	465	0,03	3231	0,19	13425	0,71	26842	1,36
Nemci	1617	0,11	732	0,05	422	0,02	380	0,02	546	0,03
Poljaki	275	0,02	222	0,01	194	0,01	204	0,01	204	0,01
Romuni	41	0,00	48	0,00	43	0,00	94	0,01	116	0,01
Rusi	593	0,04	295	0,02	302	0,02	194	0,01	170	0,01
Rusini ¹⁵	46	0,00	384	0,02	66	0,00	54	0,00	57	0,00
Slovaki	60	0,01	71	0,00	85	0,01	144	0,01	141	0,01
Srbi	11225	0,77	13609	0,86	20521	1,19	42182	2,23	47911	2,44
Turki	68	0,01	135	0,01	53	0,00	87	0,00	155	0,01
Ukrajinci ²	...	...	...	...	143	0,01	192	0,01	213	0,01
Vlahi	9	0,00	6	0,00	5	0,00	17	0,00	38	0,00
Židje	15	0,00	21	0,00	72	0,00	9	0,00	37	0,00
Drugi	352	0,02	449	0,03	307	0,02	577	0,03	1178	0,06
NARODNOSTNO NEOPREDELJENI										
Narodnostno se niso opredelili po čl.214 Ustave RS	-	-	-	-	3073	0,18	2975	0,16	9011	0,46
Opredelili so se kot Jugoslovani	-	-	2784	0,18	6744	0,39	26263	1,39	12307	0,63
Opredelili so se po regionalni pripadnosti	-	-	-	-	2705	0,16	4018	0,21	5254	0,27
NEZNANO	211	0,01	1154	0,07	2964	0,17	10635	0,56	53545	2,72

¹⁴ Ozemlje v času popisa.¹⁵ V popisih leta 1953 in 1961 so Rusini in Ukrajinci prikazani skupaj.

Tiste prebivalce Republike Slovenije, ki se po narodni pripadnosti opredeljujejo drugače kot Slovenci, običajno razvrščamo v dve kategoriji: na zgodovinske narodne skupnosti³ in na novodobne narodne skupnosti. Število pripadnikov klasičnih narodnih manjšin znaša 11.567 oseb (oziroma 13.860 oseb, če prištejemo še pripadnike romske skupnosti). Tej kategoriji prebivalstva priznava država status "narodnih skupnosti" ter jim zagotavlja celovito varstvo. Izhodišče varstva zgodovinskih narodnih manjšin (narodnosti) v Sloveniji predstavljata pojma narodnostno mešano ozemlje in sistem kolektivnih pravic, ki jih država "podeljuje" ne glede na število ali proporc manjšinskega prebivalstva na narodnostno mešanem ozemlju. Narodnostno mešano ozemlje je sestavljeno iz območij naselij v posameznih občinah, v katerih pripadniki italijanske in/ali madžarske narodnosti živijo že stoletja. Območja narodnostno mešanih ozemelj so natančno določena v statutih občin. V skladu z členom 11 Ustave republike Slovenije je na teh območjih, kot je že bilo zapisano, jezik narodne skupnosti uradni jezik, poleg slovenskega jezika.

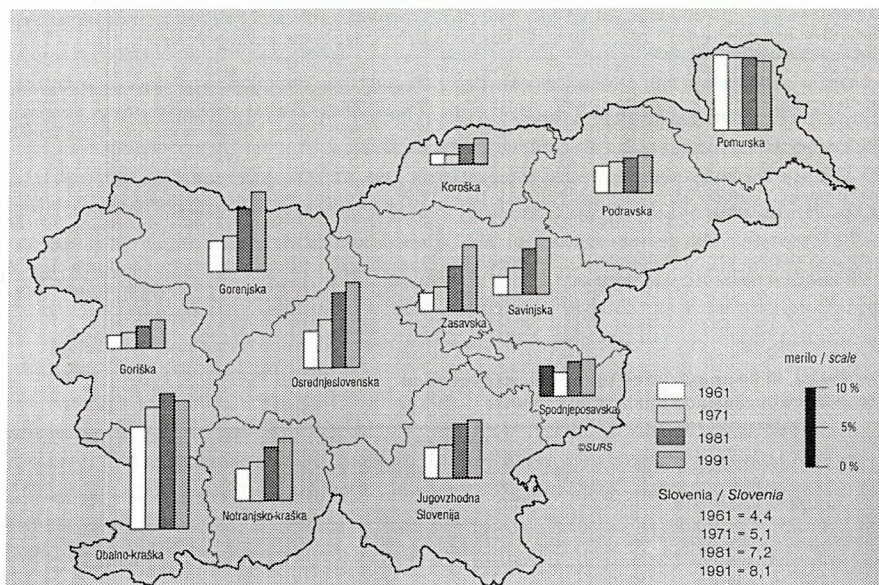
Kolektivne pravice pripadajo narodnim skupnostim kot objektivno obstoječim subjektom. Od vsakega posameznika, pripadnika narodne skupnosti pa je odvisno kdaj in kako se bo posluževal "podeljenih" posebnih narodnih pravic. Odsotnost številčne klavzule pomeni, da država priznava narodnim skupnostim ustrezen pomen v zgodovinskem razvoju ozemlja, ki je domovinsko ozemlje mnogih narodnih skupnosti. Koncept narodnostno mešanega ozemlja bi mnoge lahko spominjal na "rezervatni" tip manjšinske zaščite, saj je inkompatibilen s sodobnimi razvojnimi procesi, znotraj katerih predstavlja zahteva po mobilnosti pomembno delovno zmožnost. Da bi povsem odpravili kritike na račun "rezervatnega" modela zaščite, bi bilo potrebno celotno državo spremeniti v večjezično skupnost, v kateri bi manjšinski jeziki zavzemali izjemno pomembno mesto. Na žalost je uresničitev te ideje danes utopična želja. Kar je možno storiti na sedanji stopnji razvoja narodno manjšinskega varstva je zgolj dograjevanje "rezervatnega" modela manjšinskega varstva. Vsaj dve vodili narodno manjšinske politike velja uresničevati, če želimo razvijati opisani model. Najprej, promoviranje spoznanja, da je kulturna in duhovna dediščina narodnostno mešanega ozemlja skupna lastnina vseh njegovih prebivalcev, ne glede na njihovo narodnostno pripadnost in socialni status, ki so ga imeli v različnih zgodovinskih obdobjih. In drugič, določitev tistih pravic, ki jih pripadniki narodnostnih skupnosti uresničujejo tudi zunaj narodnostno mešanih območij. Med te pravice je slovenska država uvrstila pravico pripadnikov narodnih skupnosti do vpisa v posebni volilni imenik narodnosti za izvolitev poslanca narodnosti v državni zbor tudi v primeru, ko ne živijo na narodnostno mešanem ozemlju, in pravico do učenja jezika narodnih manjšin tudi zunaj narodnostno mešanega ozemlja.

³ V ustavi je govora o avtohtoni italijanski in madžarski narodnih skupnostih, brez posebne razlage pridevnika avtohton, ter o romski skupnosti.

V slovenskem modelu varstva narodnih skupnosti⁴ velja omeniti še eno pomembno posebnost: varstvo narodnih skupnosti neposredno zadeva tudi pripadnike večinske narodne skupnosti. Na primer, tudi pripadniki večinskega naroda so dolžni imeti dvojezične dokumente, se v javnih šolah učiti jezika in kulture manjšin, "tolerirati" dvojezično toponomastiko itd.

Poleg zgodovinskih narodnih skupnosti obstaja še zajetna skupina Neslovencev, za poimenovanje katerih promoviram pojem novodobne narodnostne skupnosti. V kategorijo novodobnih narodnostnih skupnosti uvrščam pripadnike narodov in narodnih manjšin nekdanje skupne jugoslovanske države, ki so se v Slovenijo priseljevali posebej intenzivno po letu 1970. Nedvomno drži, da so se zaradi razvojnih diskrepanc v Jugoslaviji pričeli odvijati ob koncu 50.let, posebej intenzivno pa v obdobju 1971-1981, pomembni selitveni tokovi proti razvitejšim predelom Jugoslavije, posebej v Slovenijo, kar je povečevalo število neslovenskega prebivalstva v Sloveniji. Spreminjanje deleža prebivalstva neslovenske narodne pripadnosti kaže naslednja slika:

SLIKA: DELEŽ PREBIVALSTVA NESLOVENSKE NARODNE PRIPADNOSTI PO STATISTIČNIH REGIJAH, OB POPISIH 1961, 1971, 1981 IN 1991



⁴ V slovenskem modelu varstva narodnih manjšin velja posebej omeniti naslednje "posebne pravice: na začetku velja omeniti pravico pripadnikov manjšin do svobodne rabe njihovega jezika (ta je na narodnostno mešanem ozemlju uradni jezik, poleg slovenskega) v zasebnem in javnem življenju, brez omejitev. Mnogi zakoni določajo rabo italijanskega in /ali madžarskega jezika v vidni dvojezičnosti, v odnosih z državo ali občinsko administracijo, osebnimi dokumenti in v sodstvu.

Posebna pozornost je namenjena pravici do izobraževanja pripadnikov narodnih manjšin. Določbe, ki zadevajo varstvo narodnih skupnosti je mogoče najti še na področju informiranja, kulture, razvijanja svobodnih stikov, rabe narodnih simbolov in ekonomskega razvoja. In nenazadnje velja omeniti še problematiko (politične) participacije pripadnikov narodnih skupnosti.

To pa seveda ne pomeni, da pred tem datumom (obdobjem) prebivalcev neslovenskega etničnega pokolenja ni bilo na slovenskem ozemlju. Še posebej nenavadno bi bilo, če v obmejnem prostoru ne bi bilo pripadnikov sosednjih narodov, saj stične točke med narodi običajno niso jasno določene narodne črte, ampak narodnostno mešana ozemlja. Vsaj pri poimenovanju narodnih populacij (tako Hrvatov kot Srbov), ki že stoletja živijo na prostoru ob južni slovenski državni meji s pojmom "novodobne narodne skupnosti", se bo prav lahko našel kritik z ugotovitvijo, da je takšno poimenovanje vprašljivo, zavajajoče, ali vsaj ne dovolj natančno. S takšnimi opozorili se velja strinjati. Tovrstna opozorila pa ne zmanjšujejo upravičenosti rabe pojma "novodobne narodne skupnosti". Populacije Srbov in Hrvatov, ki razpršeno bivajo po Sloveniji, niso rezultat odhajanja pripadnikov teh narodov iz "avtohtonega" poselitvenega prostora (razen v posamičnih primerih), ampak so rezultat sodobnih migracijskih procesov iz drugih področij bivše skupne jugoslovanske države. Ta ugotovitev pa ne osvobaja države od razmisleka o ustreznih modelih varovanja kulturne dediščine ("avtohtonih") neslovenskih populacij, ki živijo na ozemlju ob južni slovenski državni meji.

Za popolnitev etnične podobe Slovenije velja spomniti še na "oživljajočo" nemško narodno skupnost. Skupino bi težko umestili v eno izmed opisanih kategorij. Nedvomno gre za skupnost, ki (je) stoletja biva(la) na ozemlju, ki je vključeno v slovenski državni okvir. Toda za razliko od madžarske in italijanske narodne skupnosti, ki sta se v bolj ali manj strnjeni obliki ohranili na njunem avtohtonem poselitvenem ozemlju, so vojne vihre nemški narodni skupnosti dodelile drugačno usodo. Njeno povojno "izginotje" je pogojevalo nivo in obseg njene zaščite v obdobju po drugi svetovni vojni. Šele v zadnjih trenutkih pred slovensko osamosvojitvijo so se pričeli kazati elementi oživljanja nemško govoreče skupnosti. Na žalost prepozno, da bi jih bilo mogoče vključiti v prizadevanja po ustavni zaščiti nemške narodne skupnosti⁵. Velja pa dodati še misel, da je bilo uveljavljanje hotenj nemško govoreče skupnosti po "oživljanju" njihove identitete v prvem desetletju po osamosvojitvi Slovenije pogosto obravnavano skozi optiko akumuliranega vedenja o slovensko-nemških narodnostnih bojih v preteklosti; hotenja po varovanju nemško govoreče skupnosti so bila zato mnogokrat obravnavana kot prvi korak na poti oživljanja nemških (avstrijskih) ekspanzionističnih interesov na slovenskem narodnem ozemlju.

⁵ Ne bi bilo točno, če bi dejali, da je bila nemško govoreča skupnost uradno priznana šele s podpisom kulturnega sporazuma 30. aprila 2001. Če sledimo interpretaciji F. Capotortija, posebnega poročevalca podkomisije za zaščito manjšin, je določeno manjšino mogoče priznati na različne načine: s priznanjem statusa pravne osebe, s sprejetjem posebnih ukrepov za zaščito njene identitete, ali pa s parcialnim zagotavljanjem nekaterih pravic. Glede na to, da država finančno podpira kulturne dejavnosti nemških kulturnih društev (res da v skromnem obsegu), je formalno pravno zadoščeno vsaj enemu kriteriju za priznanje nemško govoreče skupnosti.

Varstvo manjšin - državni interes?

Iz zapisanega je mogoče razbrati, da je povezava med narodno manjšinsko problematiko in nacionalnim interesom vsaj dvoplastna:

1. kot odnos slovenske države do slovenskih manjšin v sosednjih državah, in
2. kot odnos slovenske države do neslovenskih populacij, ki živijo v Sloveniji, pa naj bodo to zgodovinske ali novodobne.

Šele tedaj, ko v središče analize postavimo sočasnost proučevanja, denimo, slovenske manjšine v Italiji in italijanske narodne skupnosti v Sloveniji, lahko odkrijemo korelativnost, pa tudi univerzalnost mnogih parcialnih narodnostnih procesov, ki se odvijajo v različnih pogojih družbeno-politične ureditve ne glede na stopnjo pravne zaščite posamezne manjšine. Oblike etnične stratifikacije, integracije in asimilacije se tako na primer pojavljajo tudi znotraj italijanske in madžarske manjšine v SR Sloveniji, čeprav uživajo pravno-politično priznanje in varstvo, ne pa le, denimo, znotraj slovenskih manjšin v sosednjih državah. To nas navaja na misel, da moramo vlogo in vrednost izčrpavajočega boja za vseobsežno pravno zaščito na "tradicionalnih" temeljih na novo preudariti. Poleg tega pa se ne bo mogoče izogniti raziskovanju še dvoje vprašanj: a) narodnostne identitete in političnega pluralizma in b) simultani obravnavi pojmov enotni slovenski, italijanski, madžarski kulturni prostor, brez katerih ni mogoče uveljaviti koncepta subjektivitete manjšin in na njem zgrajene politične prakse.

O "neodrešenih" bratih za mejo

Glede na "dolžno skrb", ki naj jo izkazuje do slovenskih manjšin v sosednjih državah⁶ (ta je zaukazana tudi v slovenski ustavi) bi pričakovali, da ima slovenska država oblikovan sofisticiran načrt odnosov do "partnerjev" za mejo. Toda kdor podrobno spremlja odnose med slovensko državo in slovenskimi manjšinami v sosednjih državah dobi pogosto občutek, da gre za mešanico karitativnosti in brambovstva. Manjšine se (še vedno) obravnava kot skupnosti v večni fazi adolescence, ki se mukoma opotekajo za svetlo prihodnostjo ("matičnega") slovenskega naroda. In prav zaradi teh razvojnih zaostankov jim je potrebno pomagati. Iz teh izhodišč se je razvila in v dobršni meri tudi ohranila miselnost, da je slovenskim manjšinam v sosednjih državah potrebno pomagati zaradi razvojnih težav! Ko je bilo to načelo obravnavano skozi politična očala, je to pomenilo le še korak do skrbništva. Morda je tudi ta parcepcija "prisilne" nivelizacije, ki vztraja na "transplantaciji" kriterijev etnorazvoja v državi "matičnega" naroda v povsem drugačno okolje, pomenila prispevek k opuščanju izvirne identitete pri nekaterih pripadni-

⁶ V Resoluciji o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov Republike Slovenije, ki jo je Državni zbor sprejel 27. junija 1996, je področje bivanja Slovencev v sosednjih državah takole opredeljeno: "V Republiki Avstriji živi avtohtona slovenska manjšina v deželah Koroški in Štajerski, v Republiki Italiji v deželi Furlaniji-Juljski krajini, na Madžarskem v Porabju, v Republiki Hrvaški pa na področju vzdolž hrvaško-slovenske državne meje, zlasti v Istri, Gorskem Kotarju in Medmurju".

kih slovenskih narodnih manjšin v sosednjih državah. Skratka, nisem povsem prepričan, da bi znala država zelo razločno odgovoriti na vprašanje, zakaj je pomoč Slovencev v sosednjih državah potrebna? Menim, da se mnogim "matičnim" Slovencev tavitološki odgovor, Slovencem je potrebno pomagati ker so Slovenci, ne bo zdel dovolj prepričljiv. Odgovor na to vprašanje zna biti še težji za tiste pripadnike slovenske nacije, ki se v etničnem smislu ne prištevajo k slovenskemu narodu.

O "tujerodcih" v Sloveniji

Iz zapisanega na uvodnih straneh tega spisa je mogoče zaključiti, da je razprava o neslovenskih populacijah v Sloveniji vsaj trinojvska: potrebno je govoriti o zgodovinskih narodnih skupnostih, Romih in o "zbirki" novodobnih narodnih skupin. Trem različnim kategorijam manjšin ustrezajo trije različni modeli manjšinske zaščite:

a) relativno celovita pravna zaščita zgodovinskih narodnih manjšin, ki obsega, poleg ustavnih določb⁷, še okoli osemdeset zakonov in predpisov, ki zadevajo različna področja življenja manjšin. Zanimanje države za ti dve skupnosti se zdi razumljivo. Živita na obmejnem prostoru slovenske države in tako širita italijanski in/ali madžarski kulturni prostor na ozemlje slovenske države.

b) manj razumljiv je selektiven obseg določb za varstvo romske skupnosti⁸ in

c) rudimentalen model ohranjanja narodne identitete novodobnih narodnih skupnosti. Ustava ne vsebuje posebnih določb za varstvo teh manjšinskih skupnosti. V

⁷ Ustava Republike Slovenije, člen 11: "Uradni jezik v Sloveniji je slovenščina. Na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, je uradni jezik tudi italijanščina ali madžarščina".

Ustava Republike Slovenije, člen 64: (posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji) Avtohtoni italijanski in madžarski narodni skupnosti ter njunim pripadnikom je zagotovljena pravica, da svobodno uporabljajo svoje narodne simbole in da za ohranjanje svoje narodne identitete ustanavljajo organizacije, razvijajo gospodarske, kulturne in znanstvenoraziskovalne dejavnosti ter dejavnosti na področju javnega obveščanja in založništva. V skladu z zakonom imata ti narodni skupnosti in njuni pripadniki pravico do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku ter do oblikovanja te vzgoje in izobraževanja. Zakon določa območja, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno. Narodnima skupnostima in njunim pripadnikom je zagotovljena pravica, da gojijo odnose s svojima matičnima narodoma in njunima državama. Država gmotno in moralno podpira uveljavljanje teh pravic.

Na območjih, kjer ti skupnosti živita, ustanovijo njuni pripadniki za uresničevanje svojih pravic svoje samoupravne skupnosti. Na njihov predlog lahko država pooblasti samoupravne narodne skupnosti za opravljanje določenih nalog iz državne pristojnosti ter zagotavlja sredstva za njihovo uresničevanje.

Narodni skupnosti sta neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne samouprave in v državnem zboru.

Zakon ureja položaj in način uresničevanja pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti na območjih, kjer živita, obveznosti samoupravnih lokalnih skupnosti za uresničevanje teh pravic, ter tiste pravice, ki jih pripadniki teh narodnih skupnosti uresničujejo tudi zunaj teh območij. Pravice obeh narodnih skupnosti ter njunih pripadnikov so zagotovljene ne glede na število pripadnikov teh skupnosti.

Zakoni, drugi predpisi in splošni akti, ki zadevajo uresničevanje v ustavi določenih pravic in položaja zgolj narodnih skupnosti, ne morejo biti sprejeti brez soglasja predstavnikov narodnih skupnosti.

⁸ Za varstvo romske skupnosti je pomemben 65. člen ustave: (položaj in posebne pravice romske skupnosti v Sloveniji) Položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon.

ustavi tudi ni posebnih določb za varstvo "oživljajoče" nemško govoreče narodne skupnosti⁹. Edino ustavno določbo, na katero se pripadniki teh skupnosti oprejo v procesu ohranjanja narodnih posebnosti, je mogoče najti v 61. in 62. členu (pravica do uporabe svojega jezika in pisave)¹⁰ slovenske ustave. Pa bi le moralo biti kaj več storjenega, saj število oseb, ki se v narodnem smislu ne opredeljujejo kot Slovenci predstavlja vsaj 11.45% prebivalstva Republike Slovenije. Pa bi v luči ohranjanja identitete teh skupnosti država le morala več narediti. Državna politika, ki bi temeljila na etnični distanci in "tihi asimilaciji" ima običajno svoj protitok - skupnosti se pričenjajo homogenizirati na narodnostni osnovi, zapirajo se v krog lastne narodne skupnosti; do okolja in države, v kateri živijo, so zadržave, morda celo sovražne. In tako zaželen "kontrola" nad drugorodci, ki se jo želi doseči z asimilacijo, se običajno sprevrže v njeno nasprotje - narodne manjšine postanejo rizični element nacionalne varnosti.

O pojmovnem aparatu

Pred nadaljevanjem razprave o korelaciji (varstvo) narodne manjšine in nacionalni interes velja spregovoriti še o nekaterih pojmovnih dilemah. Začenši s pojmom narodn(a)e manjšin(a)e. Tudi z opredelitvijo tega pojma imamo obilico težav. Čim popolnejša se na prvi pogled določena definicija narodne manjšine zdi, toliko daljši je spisek vprašanj, pripomb in pomislekov, ki se odpirajo ob njenem pazljivejšem branju. In vse skupaj na koncu spominja na pest mivke, ki nam vztrajno drsi med prsti. Razpravam med zagovorniki subjektivnega oziroma objektivnega pristopa še ni videti konca.

Izhodišče opredeljevanja "klasičnih" narodnih manjšin je ugotovitev, da naj bi to bilo nekaj, kar je v spletu zgodovinskih okoliščin "odpadlo" od narodnega telesa. Nekaj, kar naj bi bilo v jezikovnem in kulturnem pomenu vsaj sorodno (dolgo časa se je govorilo celo o identičnem) tistemu, kar je ostalo na oni strani krivično

⁹ Slovenija je Evropsko listino o regionalnih ali manjšinskih jezikih podpisala 3. julija 1997, ratificirala 19. julija 2000, v Uradnem listu je bila objavljena 4. avgusta 2000. Ob deponiranju ratifikacijskih instrumentov, 4. oktobra 2000, je Slovenija izjavila, da bodo sprejeta določila v veljavi (the period covered) od 1. januarja 2001.

Republika Slovenija je ob deponiranju listine o ratifikaciji Listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih generalnemu sekretarju Sveta Evrope sporočila, da sta na ozemlju Republike Slovenije regionalna ali manjšinska jezika italijanski in madžarski jezik. Prav tako je bilo sporočeno, da se bodo določbe od prvega do četrtega odstavka 7. člena smiselno uporabljale tudi za romski jezik. Romski jezik se obravnava kot ne-teritorialni jezik. V Evropski listini se kot ne-teritorialni jeziki opredeljujejo jeziki, ki jih uporabljajo državljani države; ti jeziki se razlikujejo od jezika ali jezikov, ki ga oziroma jih uporablja preostali del prebivalstva te države; ta jezik se tradicionalno uporablja na ozemlju te države, vendar ga ni mogoče povezati s točno določenim geografskim območjem te države. V pojasnjevalnem poročilu k Evropski listini je mogoče prebrati, da sta ne-teritorialna jezika, na primer jidiš in romski jezik. Ob sedanjih dilemah o urejanju položaja nemško govoreče skupnosti v Sloveniji bi bilo morda vredno razmisliti, ali ne bi ta problem razrešili prav v okviru ponujene dikcije o "ne-teritorialnih jezikih".

¹⁰ Ustava Republike Slovenije, 62. člen (pravica do uporabe svojega jezika in pisave): Vsakdo ima pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, uporablja svoj jezik in pisavo na način, ki ga določi zakon.

postavljenih meja. Temu primerno je bilo (in še vedno je) besedišče, ki je (bilo) v strokovnem in političnem jeziku v uporabi - v rabi so pojmi matični narod, matična domovina, ali matična država, pri čemer se ima v mislih najpogostejše sosednjo državo. Zanimivo je, da bi v slovenski jezik težko prevedli izraz "kin-nation" (sorođen narod), ki se v strokovni literaturi vse pogostejše uporablja za tisto populacijo, ki jo mi imenujemo "matični narod".

Ali je tudi raba teh pojmov (pojem matični narod se v italijanski jezik prevaja kot "nazione d'origine") prispevala k zmotnemu prepričanju pripadnikov italijanske večine, da so Slovenci v Italiji "proizvod" povojnih imigracijskih¹¹ procesov iz Jugoslavije in ne avtohtoni prebivalci Furlanije-Juljske krajine, oziroma k razvoju teorije, da so Slovenci v Italiji bolj ali manj vsi iredentisti in jih je zato potrebno imeti posebej na očeh, bi tudi veljalo jemati v obzir, ko se razpravlja o odnosu italijanske države do Slovencev v Italiji. Ta opomba je seveda le drobec na spisku vzrokov, ki (so) določali odnose med Slovenci v Italiji in italijansko družbo. In pretežni del krivde je le potrebno pripisati italijanski strani.

Verjetno pa moramo bistven obrat storiti najprej raziskovalci sami. Nenazadnje smo te pojme tudi pomagali sooblikovati! Takšen odnos je bil v času sestavljanja slovenskega naroda iz množice regionalnih identitet morda celo nujen. Toda razvoj manjšinskih skupnosti, ki so ostale v drugih državah, je ubral drugačno pot. Zaradi prepletanja "prinešenih" značilnosti z vplivi, ki jih črpa iz okolja, v katerem živi, ter jih dopolnjuje z vplivi, ki prihajajo iz "matičnega naroda", se tipične narodne manjšine pretvarjajo v idiosinkratične narodnostne organizme, katerih razvoj ne določajo le zunanje, temveč tudi notranje zakonitosti, izoblikovane v procesu dvotirne socializacije.

Iz povedanega je hkrati razvidno, da je manjšina zgodovinska kategorija, torej osebek z lastnim zgodovinskim razvojem. Je specifična družbena skupina, ki z interioriziranjem elementov iz okolja razvija svojo lastno (tudi politično) kulturo. Brez priznavanja teh dejstev se nam kaj lahko zgodi, da bomo zagovarjali "arhaično" narodno tvorbo, katere obstoj in razvoj je možen le ob močnih spodbudah "od zunaj". Hkrati pa obstaja nevarnost, da bi priznali obstoj "naravne asimilacije"; slednja namreč izgubi svoj negativni pomen kot oznaka procesov/pojavov, če v analizo pritegnemo problem posameznikove avtonomne dejavnosti. Pogoj za izločitev pojma "naravne asimilacije" pa je vsekakor izvršitev tistih zgodovinskih in političnih procesov, ki jim E. Petrič pravi interna samoodločba dane manjšinske skupnosti (Petrič, 1977).

Za pojma matični narod in matična domovina je mogoče reči, da sta odenka slovenskih velikonarodnih idej (zgodovinsko ime zanj je Združena Slovenija).

¹¹ Po podatkih raziskave, ki jo je po naročilu SLORI-ja opravila družba SWG v Trstu leta 1998, je na vprašanje o tem, ali Slovenci živijo na ozemlju F-Je že stoletja, pritrdilno odgovorila le 1/2 tistih, ki so se opredelili kot Italijani. Tudi druge empirične raziskave, opravljene na narodnostno mešanih ozemljih v Sloveniji in sosednjih državah kažejo, da obstaja "pomemben razkorak" med kabinetno oblikovanim pojmom "slovenska manjšinska narodna identiteta" in dejanskim stanjem. Glej na primer rezultate raziskav, ki so bili pridobljeni v okviru projekta Inštituta za narodnostna vprašanja "Medetnični odnosi in etnična identiteta v slovenskem etničnem prostoru". Zanimivi so tudi podatki objavljeni v delu: Riccardo Ruttar: *I diplomati della Slavia: la situazione demografica: ricerca sui diplomati. Cividale del Friuli. SLORI, 1999*

Pojma ne obravnavam v pejorativnem pomenu besede. Nenazadnje ima vsak narod lastno velikonarodno idejo. Ključnega pomena pri realizaciji tega pojma je sposobnost naroda (oz.njegove humanistične inteligence in političnega stratos), da razvije tudi drugačne oblike realizacije velikonarodne ideje, če bi se realizacija te ideje, v smislu državnega zaokrožanja celotnega poselitvenega teritorija, kazala le skozi zelo boleče opcije etničnega čiščenja ali genocidnega odnosa do drugorodcev oziroma krvavega obračunavanja s kakšnim sosednjim narodom oziroma sosednjo državo. Alternativen pojem za slovenski velikonarodni program je Skupni (in ne enotni) slovenski kulturni¹² prostor.¹³

Za pojem matični narod velja zapisati, da vsaj z enim očesom "škili" proti pokroviteljskemu odnosu "matičnega" naroda do manjšinskih skupnosti. Sam ga zavračam tudi zato, ker me spominja na "čebeljo" organizacijo naroda, znotraj katere je vse, na takšen ali drugačen način, podrejeno ohranjanju "mattice". Kaj lahko v tem procesu/odnosu doleti manjšine, pa je pravzaprav drugotnega pomena. Da so v procesu "inkarnacije" velikonarodnih idej tragično usodo doživele prav manjšine, pa ni potrebno posebej poudarjati.

Varstvo manjšin - nacionalni interes

Če imam težave že pri opredelitvi osnovnih, vsakemu laiku znanih in razumljivih pojmov, kaj šele bo, ko bom skušal ustvariti povezavo med pojmom nacionalni interes in (varstvo) narodih manjšin. Če manjšine ne potrebujejo pomoči, kako bi potem obravnavali finančna sredstva, ki jih slovenska država namenja Slovincem v sosednjih državah? Morda bo navedba zvenela brutalno liberalistično, vendar je kljub temu res, da je potrebno tovrstno pomoč obravnavati kot investicijo v sistem slovenske nacionalne varnosti! Poleg tega, da širijo slovenski poselitveni prostor na območje sosednje države, predstavlja odnos, ki ga gojijo te države do slovenskih manjšin nekakšen seizmograf odnosov, ki jih te države načrtujejo do države "matičnega" naroda v bližnji prihodnosti! V zgodovini odnosov med Slovenci in sosednjimi državami v XX.stoletju je mogoče najti mnogo primerov v prid tej trditvi. V luči zapisanega bi bilo mogoče sklepati, da so (narodne) manjšine rizični element v sistemu nacionalne varnosti. Živijo ob meji s sosednjimi državami in v določenem smislu povečujejo propustnost državne meje. Ta propustnost se običajno še poveča, če država, v kateri manjšina živi, uveljavlja asimilacijsko poli-

¹² Pojem kultura rabim v duhu definicije, ki je nastala v okviru UNESCO in pravi, da je kultura "dinamičen vrednostni sistem naučenih elementov pričakovanj, konvencij, verovanj in pravil, ki omogočajo članom določene skupine, da uresničujejo kontakte med seboj in svetom, da torej med seboj komunicirajo in razvijajo svoje ustvarjalne potenciale"

¹³ Morda je zgolj slučaj, da so o tem pojmu najbolj celovito razpravljali na 13. sklicu Plenuma kulturnih delavcev Osvobodilne fronte leta 1985 v Novi Gorici. Na plenumu je Reginald Vospernik povedal sledečo misel: "Matica - to pomeni biološki, zgodovinski, geografski izvir, ob matici se pojavljajo hierarhično podrejeni otroci in potomci. Zgodovinsko resnično pa je, da se je etnogeneza slovenstva pojavila prav na robu današnjega selitvenega prostora, v bivši Karantaniji, v geografski in duhovni bližini knežjega kamna" (Vospernik: 1985, 59).

tiko do manjšin. Poznamo pa tudi primere, ko so manjšinske skupnosti predstavljale najboljše mejaše določene države.

Podobno pojmem tudi problematiko varovanja manjšinskih skupnosti v Sloveniji. Ustrezen model varovanja narodnih manjšin, pa naj bodo to t.i. klasične ali novodobne, pojmem kot investicijo v sistem slovenske nacionalne varnosti! Ključni element v tem modelu mora biti integracija v slovensko družbo ob sočasnem ohranjanju in promociji elementov narodne identitete. Če bi (bodo) prevladali elementi asimilacije s poudarjeno noto marginalizacije, čemur običajno sledi še poudarjeno izkazovanje interesa držav "matičnih" narodov za usodo "neodrešenih" rojakov za mejo, bodo narodne manjšine prav lahko ponovno zreducirane na raven petokolonaštva in trojanskih konjev. Kakšen konec so takšne politike doživele v tem stoletju pa ni potrebno ponovno poudarjati. Integracija v slovensko družbo (nacijo?) ob sočasnem zagotavljanju pogojev za ohranjanje in promocijo vseh narodnih identitet je edina pot, da narodno heterogene družbe (kamor uvrščam tudi slovensko družbo) dosežejo ustrezno notranjo kohezijo.

Zaključek

Kaj zapisati na koncu? Podatki zbrani v različnih raziskavah kažejo na to, da smo verjetno šele na začetku graditve odnosa, ki ga sociologi imenujejo proces adaptacije in razvitega kulturnega pluralizma. Proces kulturnega pluralizma so povezani s procesi razvitejše, popolnejše adaptacije. Gre za ohranjanje in razvijanje etničnih posebnosti, etnične identitete, kulture, ob zagotavljanju avtonomije kultur in tolerance do različnega. Procese kulturnega pluralizma štejemo med konjunktivne procese, ki pospešujejo participacijo in samoupravo etničnih skupin. So v izrazitem nasprotju s pojavi etnične stratifikacije in prisilnih asimilacij ter s teoretičnimi pogledi, ki predvidevajo preraščanje in zginevanje etničnih skupin. Kulturni pluralizem temelji na razvitih, popolnejših procesih, in drugih konjunktivnih procesih, povezan pa je tudi z integrativnimi konflikti (Klinar, 1986: 48-49). To bi torej pomenilo vsestransko spoštovanje "prirojenih" etničnih značilnosti, na katere so pripadniki manjšinskih etničnih skupin vezani, hkrati pa tudi pomeni upoštevati kulturno različnega. Verjetno je to edina pot, da številčno relativno majhna družba, sestavljena iz različnih etničnih skupin, doseže ustrezno notranjo kohezijo in integracijo. Vsaj na nivoju "strategije" je to že bilo storjeno. Zatika se pri operacionalizaciji.

LITERATURA

- Bianchini Stefano, Janjić Dušan (eds) (1996): *Ethnicity and postcommunism*. Institute of Social Sciences, Beograd
- Klinar, Peter (1986): *Etnične avtohtone in imigrantske manjšine*. FSPN, RI, Ljubljana
- Komac Miran (2002): *Varstvo manjšin*. INV; AIS, Ljubljana
- Petrič, Ernest (1977): *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*. Obzorja, Maribor.
- Popisi na Slovenskem 1948-1991 in popis 2002: (2001) Statistični urad Republike Slovenije.

Ljubljana

Ruttar, Riccardo (1999): I diplomati della Slavia: la situazione demografica : ricerca sui diplomati. SI.ORI, Cividale del Friuli.

Vospernik, Reginald (1985): Skupni slovenski kulturni prostor - realnost ali utopija? V: Trinajsti sklic Plenuma kulturnih delavcev Osvobodilne fronte, Ljubljana.

ČEŠKI NACIONALNI INTERES(I) IN EVROPSKA UNIJA GLEDE NA POLITIČNO STRANKARSTVO NA ČEŠKEM

Povzetek: *Vprašanje nacionalnih interesov je ena od najpriljubljenejših tem pri razpravah o čeških političnih strankah. To se kaže vse od ustanovitve samostojne Češke republike, najbolj pa je bilo to očitno na zadnjih parlamentarnih volitvah, ki so potekale junija 2002. V parlamentu stabilno nastopajoče stranke ponujajo različne opredelitve pojma nacionalni interesi ali povezujejo češke interese z različnimi načini njihove uresničitve. Vsem strankam je skupno eno izhodišče, ki ga je češka politična misel oblikovala že pred dvesto leti - češki nacionalni interesi so primarno, ključno in neizogibno povezani z zunanjo politiko, odnosi s sosedi in širšim povezovanjem - varnostnim, gospodarskim, političnim ali kulturnim. V tem smislu je sodobna razprava o čeških nacionalnih interesih jasno povezana z razpravo o vstopu in članstvu v Severnoatlantski zvezi in predvsem Evropski uniji. Vsaka od štirih parlamentarnih strank razčlenjuje združevanje Evrope drugače, kar se kaže tudi v pojmovanju nacionalnih interesov.*

Ključni pojmi: *nacionalni interes(i), Češka republika, politične stranke, Evropska unija.*

Uvod

Češki nacionalni interes ali češki nacionalni interesi so ena najpriljubljenejših razprav politikov in političnih strank na Češkem, in to kljub temu, da v bistvu nobenemu od akterjev političnega življenja v več kot desetih letih obstoja samostojne Češke republike ni uspelo dati jasne opredelitve zanje. To so še vnovič potrdile parlamentarne volitve oziroma volitve v Poslansko zbornico parlamenta Češke republike, ki so potekale od 14.-15. junija 2002. Kot je pokazala volilna kampanja - in pravzaprav deloma tudi volilni izid - tema nacionalnih interesov je bila ena najpogostejše uporabljenih, zlorabljenih, nejasnih, vsekakor pa pomembnih tem parlamentarnih volitev.

V svojem kratkem razmišljanju o čeških nacionalnih interesih bom glede na politično strankarstvo na Češkem najprej predstavil pomembne kategorije, ki so

* Dr. Ladislav Cabada, predstojnik oddelka za sociologijo in politologijo na Fakulteti za humanitarne študije, Zahodnočeška univerza v Plznu.

povezane z nacionalnimi interesi in nacionalno državo. V zvezi s tem bom pokazal, kaj so nacionalni interesi pomenili, oz. definirani v ključnih obdobjih razvoja češke nacionalne države in predstavil ključne mislece češke državne ideje. Kot vemo, je češka nacionalna država dejansko nastala šele 1. januarja 1993, vendar se je češka državna ideja razvijala že v zadnjih dveh stoletjih. Kljub dolgem obdobju lahko rečemo, da se je javna razprava o nacionalnih interesih Češke republike komaj začela, oziroma da se ključni akterji razprave o njih šele oblikujejo in izpolnjujejo svoje razloge (velikokrat jih sicer iščejo v preteklosti). Glavni del mojega članka bo zato namenjen opisu in analizi, kako glavne politične stranke na Češkem razumejo nacionalni interes, s katerimi dogajanjem v mednarodni politiki ga povezujejo in kakšne rešitve predlagajo v zvezi s kratko-, srednje- in dolgoročno prihodnostjo češke nacionalne države.

(Češka) nacionalna država in (češki) nacionalni interes(i)

Nacionalna država je od 17. stoletja eden najbolj uporabljenih izrazov politične misli in teorije mednarodnih odnosov. Osnove za uveljavitev zasnove nacionalne države moramo iskati na evropski celini (predvsem v mirovnih pogajanjih v Münsterju in Osnabrücku: koncept t.i. westfalske države) kot tudi na britanskih otokih. Prav v postrevolucijski Angliji 17. stoletja se pojavlja opredelitev naroda kot "velikega števila družin, izvirajočih iz iste krvi, rojenih v isti državi in živečih pod isto vlado" (Hroch, 1986: 7). Tako razumevanje odnosa med prebivalci, živečimi na jasno opredeljenem ozemlju in pod centralno oblastjo, je bilo "most od rodbine k moderni nacionalni in državni skupnosti". Angleško pojmovanje naroda je bilo jasno povezano z državljanstvom, kar pomeni, da je ustavilo eno od dveh glavnih jezikovnih formulacij odnosa med narodom in državo - namreč ju je istovetilo (Krejčí, 1993: 18).

V kontinentalni Evropi je bilo drugačno razumevanje naroda in države, ki se je v začetku naslonilo predvsem na jezikovno (v nasprotju s teritorialno) opredelitvijo naroda. Tako razumevanje najdemo npr. pri Herderju, ki domneva, da ima vsak narod svojo državo ali pa se jo trudi ustanoviti (Herder, 1941: 183-184). Pri Herderju sta torej izraza narod in država razdeljena, teritorialna meja zanj nima kreativne zmožnosti v smislu oblikovanja političnega naroda.

Češki politični misleci 19. stoletja so se v dilemi med državnopolitično in etnično zasnovo naroda pridružili razumevanju češkega naroda kot etničnega telesa, ki je primarno opredeljeno jezikovno. Naj spomnimo, da se je identifikacija s Herderjem najbolj jasno pokazala ob t.i. narodnem prebujanju, ki je začelo na prelomu 18. in 19. stoletja (Hroch, 1999). B. Bolzano, ki je v prvi polovici 19. stoletja glasno zagovarjal teritorialno zasnovo češkega naroda ("böhmisch"), je popolnoma izgubil z zagovorniki jezikovne zasnove ("tschechisch"). V osnovnih znakih se ni spremenila in jo lahko dandanes opazamo pri vsaj nekaterih čeških političnih mislecih ali političnih strankah.

Dvojno razumevanje zasnove naroda pomeni tudi dvojno razumevanje nacionalnega interesa. Medtem ko "angleška", "anglosaška" zasnova naroda pomeni

istovetenje nacionalnega in državnega interesa, se "kontinentalno" osredotoči predvsem na narod, medtem ko sta država in njen interes lahko v neskladju z nacionalnim interesom etničnega naroda. Za politični (državni) narod je glavni in edini življenjski nacionalni interes obdržati fizično, politično in kulturno identiteto države v odnosu do zunanjega okolja (Krejčí, 1993: 23). Izguba državne identitete pomeni tudi izgubo nacionalne identitete ali uničenje naroda.

"Kontinentalna" zasnova naroda, ki se je razvila predvsem v srednji in vzhodni Evropi, nasprotno razume narod in državo kot dve različni kategoriji, ki si lahko stojita v nasprotju. Nacionalni interes je v tem smislu primarno opredeljen z interesom "obdržati svojo eksistenco, torej specifične značilnosti etnične skupnosti, in ne biti pod političnim, psihičnim in kulturnim pritiskom druge, nadrejenega naroda" (Krejčí, 1993: 21). V tem smislu se kot najučinkovitejše sredstvo zaščite lastnega razvoja naroda kot etnične (jezikovne) skupnosti šteje samostojna država, v kateri ima narod največ politične moči. Po drugi strani ta država ne sme biti prešibka v odnosu do drugih držav, predvsem pa držav sosed.

Če te trditve prenesemo na češki primer, se srečujemo - seveda v zelo poenostavljeni obliki - z glavno dilemo čeških nacionalnih interesov v časovnem obdobju od začetka narodnega prebujanja do današnjega dneva: primarna kategorija je zaščita etno-jezikovnih znakov češkega naroda, medtem ko je podpora države izpeljana kategorija, pogojena z izpolnjevanjem "zaščitnega" nacionalnega političnega programa. Če pogledamo razvoj češke politične misli in nacionalnih političnih programov od leta 1848 naprej, skoraj pri vseh pomembnih mislecih in strankah najdemo ta odnos med narodi (nacionalni interes) in država (državni interes), ki je izpeljan iz predpostavke, da obstoj češkega naroda ni samoumeven in da bi država (Avstrija oz. Avstro-Ogrska) nedvomno preživela tudi brez obstoja češkega naroda. Domnevna ali realna šibkost češkega naroda tako pelje k iskanju nad nacionalnih (primarno srednjeevropskih) zasnov, ki bi ščitile obstoj češkega naroda. Kot piše Miloš Havelka: "Vprašanje srednje Evrope se ponovno povezuje s češkim (nacionalnim) vprašanjem, torej s problemom nacionalne identitete v ekspanzijskem geopolitičnem prostoru in s refleksijo nesamoumevnosti nacionalne eksistence" (Havelka, 2002: 9).

Lahko torej rečemo, da je zgodovina češke politične misli v zadnjih dvesto letih - torej od narodnega prebujanja do današnjega dneva - vedno povezana z nacionalnim interesom češkega naroda. Kadar Palacký leta 1848 zapiše v nemški Frankfurt znani stavek "če ne bi bilo Avstrije, bi jo morali oblikovati", pomeni ta njegova misel predvsem politično zasnovo zaščite češkega naroda v okviru večnacionalne srednjeevropske države, ki je v sodobnem geopolitičnem stanju najmočnejši in predvsem najbolj zanesljiv način zaščite osnovnega obstoja češkega naroda. To misel je kasneje potrdil tudi program svobodnjaške stranke (mladočehi), ki ga je Josef Kaizl izrazil s stavkom *Extra Austriam non est vita* - Brez Avstrije ni (za češki narod) življenja. S tem pogledom sta se dolgo strinjala Tomáš G. Masaryk in tudi Karel Kramář (Havelka, 2002: 10).

Prva svetovna vojna in predvsem razvoj ideje pangermanizma, jasno izraženi v srednji Evropi F. Naumann, tudi v avstrijskem cesarstvu, je češke politične mislece in politike (tako kot tudi politične predstavnike drugih narodov srednje

Evrope) pripeljal k potrebi po ponovni opredelitvi sredstva zaščite osnovnega nacionalnega interesa, torej preživetja naroda. Samo v tem kontekstu lahko razumemo Masarykov projekt ogromne srednjeevropske združbe "od Finske do Grčije", ki naj bi ščitila narode v tem prostoru pred napadalnim širjenjem Nemčije ali Rusije. V Masarykovi misli naj bi "samozaščitno" povezovanje srednjeevropskih narodov potekalo na podlagi grajenja politične in gospodarske demokracije v tem prostoru (Cabada, 2002: 18).

Iz različnih razlogov Masarykov projekt ni bil uresničen; nacionalizem srednjeevropskih narodov je bil glavni razlog za nastanek veliko novih "nacionalnih" držav. Med temi državami je pomembno vlogo igrala tudi Češkoslovaška republika, ki je nastala s kombinacijo zgodovinskega (državopravnega) načela (zgodovinska meja češkega kraljevstva) in jezikovno-etničnega (priključitev ozemelj s slovaškim prebivalstvom v kombinaciji z idejo enega, češkoslovaškega naroda z dvema ali tremi vejami (češka, slovaška, morda moravska). Z vidika zaščite nacionalnega interesa lahko vidimo oblikovanje večnacionalne Češkoslovaške predvsem kot hrepenenje po lastni češki državi, ki vendar mora biti čim večja in močnejša, da bi preživela "napadalne" in "revanšistične" srednjeevropske nacionalizme, predvsem od narodov, ki so bile dojemani kot poraženci vojne - Nemci vključno z Avstriji in Madžari.

Nacionalni interes češkega naroda naj bi torej zaščitila močna Češkoslovaška, povezana z Jugoslavijo in Romunijo v t.i. mali antanti, ki bi sodelovala z zahodnimi evropskimi velesilami - Veliko Britanijo in predvsem Francijo - od sredi 30. let pa tudi s Sovjetsko zvezo. Masarykova zasnova srednjeevropske federacije naj bi bila uresničena na podlagi make antante, ki se je v 30. letih kot vojaška zveza začela razvijati v smeri politične konfederacije. Vse te povezave so se leta 1938 pokazale prešibke, kar je jasno in dokončno pokazal podpis predstavnikov Velike Britanije in Francije t.i. Münchenskega sporazuma, po katerem so bila obmejna območja Češkoslovaške odtrgana v prid Nemčije, Poljske in Madžarske.

Kot danes vemo, zavzetje čeških pokrajin in njihove priključitve nemškemu rajhu leta 1939 in razvoj v Protektoratu "Böhmen und Mähren" sta pomenili izredno resno grožnjo za obstoj češkega naroda, ki naj bi bil deloma uničen, deloma pa "vključen" v nemškega. Tudi in predvsem v tem smislu moramo razumeti nekatere poteze ključnih akterjev češke vlade v Londonu pod vodstvom češkoslovaškega predsednika Edvarda Beneša. Na podlagi "Münchenske izkušnje" se je Beneš začel navezovati na Sovjetsko zvezo, ki naj bi češki, oz. slovaški narod zaščitila pred pangermanizmom. Postal je tudi zagovornik "etnično čiste" Češkoslovaške, ker je menil, da so češkoslovaški državljani nemške in madžarske narodnosti izdali svojo domovino (spomnimo se na vabilo, naj nemške in slovaške politične stranke stopijo v vladno koalicijo, in njihovo pozitivno sodelovanje v drugi polovici 20. let, ko se je zdelo, da bi se na Češkoslovaškem lahko uveljavil "anglosaški" model, torej oblikoval politični narod ne glede na etnično-nacionalno pripadnost češkoslovaških državljanov. Razvoj v 30. letih je te težnje kmalu izničil). Beneševa zasnova zaščite primarnega nacionalnega interesa češkega naroda je bila torej naslonjena na sodelovanje "etnično čiste" Češkoslovaške s Sovjetsko zvezo. Da se je ta zasnova pokazala kot neposredna, je danes jasno, kljub temu pa moramo razumeti in

upoštevati vse okoliščine, ki so Beneša in njegove sodelavce pripeljale do odločitve o preselitvi češkoslovaških Nemcev in dela češkoslovaških Madžarov.

Novo politično stanje po žametni revoluciji na Češkoslovaškem in predvsem po razpadu sovjetskega bloka je češke politične mislece in politike pripeljalo pred ponovno zastavljeno vprašanje, kako bi bil na najboljši način zaščiten osnovni nacionalni interes Češkoslovaške. Poleg političnega in varnostnega vprašanja sta se pojavili tudi vprašanja gospodarskega in kulturnega razvoja češkega naroda. Po prvih nejasnih korakih novo oblikovane politične elite, ki je sicer Češkoslovaško usmerila k demokraciji, vendar se je srečala z resnimi posledicami prejšnjega blokovega deljenja (sovjetske vojaške enote na ozemlju Češkoslovaške, pripadnost države k Varšavskemu paktu in svetu vzajemne gospodarske pomoči, zedinjene Nemčije itn.), se je Češkoslovaška jasno opredelila na zahodne gospodarske, politične in varnostne organizacije - Svet Evrope, Evropska unija in Severoatlantski zvezi.

To dejstvo je sicer bilo potrjeno tudi po razcepitvi Češkoslovaške leta 1992 in nastanku samostojne Češke republike. V desetih letih razvoja samostojne češke nacionalne države lahko opazimo, da se glavni akterji politične razprave - primarno češke politične stranke - sicer strinjajo s tem, da je zaščita obstoja češkega naroda primarni nacionalni interes, glede "sekundarnih" nacionalnih interesov pa bolj ali manj razlikujejo. Razlike opazamo v osnovni opredelitvi "sekundarnih" nacionalnih interesov in tudi v predlaganih rešitvah. V drugem delu tega članka bom torej poskusil predstaviti zasnovo nacionalnih interesov in njihove zaščite glavnih političnih strank na Češkem.

Nacionalni interes(i) in češke politične stranke

Zadnje volitve v poslansko zbornico parlamenta Češke republike (junij 2002) so pokazale, da so se na Češkem uveljavile štiri politične stranke, ki jim redno uspe prekoračiti petodstotni volilni prag in zasesti poslanske mandate - Češka socialdemokratska stranka (ČSSD), Državljanska demokratska stranka (ODS), Komunistična stranka Češke in Moravske (KSČM) in volilna koalicija Krščansko-demokratske stranke in Češkoslovaške ljudske stranke (KDU-ČSL) ter Unije svobode in Demokratične unije (US-DEU) - Koalicija.¹ Predstavniki vseh strank - izjema je Unija svobode, vendar bi jo glede na volilne izide in jasno podporo Koalicije predvsem volivci KDU-ČSL lahko razumeli kot ideološki kontinuum - so bili v češkem parlamentu prisotni vse obdobje obstoja samostojne Češke republike, lahko torej opazujemo spremembe pri obravnavah osnovnih vprašanj, povezanih z nacionalnimi interesi in glavne razlike ali skupne točke njihovih načinov in rešitev, ki jih predlagajo. Pri naštevanju političnih strank bom uporabil najenostavnejši ključ, namreč njihovo uvrstitev na zadnjih parlamentarnih volitvah

¹ Volilna koalicija KDU-ČSL + US-DEU je nastala po sklenitvi t.i. "opozicijskega sporazuma" med ČSSD in ODS leta 1998 kot koalicija štirih strank (krščanski demokrati, Unija svobode, Demokratska unija in Državljansko demokratska zveza) z imenom Tetrakoalicija (več v Cabada, 1999). V začetku leta 2002 so ostale stranke zaradi goljufij pri financiranju Tetrakoalicije izključile Državljansko demokratsko zvezo - nastala je Koalicija.

Češka socialdemokratska stranka (ČSSD)

Socialdemokratska stranka je od leta 1998 glavni politični subjekt, ki oblikuje vlade na Češkem. V letih 1998-2002 so socialdemokrati oblikovali enostrankarsko vlado na čelu z Milošem Zemanom, ki je že leta 2000 naznanil svoj umik iz politike. Njegovo vlogo predsednika stranke je prevzel Vladimír Špidla, ki je stranko leta 2002 tudi pripeljal do ponovne zmage na parlamentarnih volitvah. Na podlagi tega izida ga je predsednik države pooblastil kot mandatarja vlade, ki so jo socialdemokrati sestavili s strankama Koalicije.

Socialdemokratska stranka je svoja stališča do uveljavljanja nacionalnih interesov - podobno kot v bistvu vse češke politične stranke - povezala z vprašanji mednarodne ali zunanje politike. Prednost je zelo jasno dala vstopu Češke republike v Evropsko unijo. Ko je konsolidirana socialdemokratska stranka leta 1995 oblikovala izhodišča svojega volilnega programa, je označila vstop v Evropsko unijo kot prvo nalogo zunanje politike - poglavje programa, posvečeno zunanji politiki, se je imenovalo Pot v Evropsko unijo. Ta izhodišča je potrdil tudi volilni program iz leta 1996, v katerem so socialdemokrati zatrdili, da je "najhitrejši vstop v Evropsko unijo življenjski interes države". Kot je zapisano v programu, socialdemokrati "niso zaskrbljeni glede postopne evropske integracije, naše priključevanje temu procesu omogoča izenačenje življenjske ravni državljanov vseh držav unije in zagotavlja njihovo kolektivno varnost, socialno pravičnost in dostop do izobrazbe in delovnih možnosti na ozemlju vseh držav Evropske unije. Istovetimo se z načeli maastrichtske pogodbe, hočemo podpisati njeno socialno poglavje in ratificirati Evropsko socialno listino, kar bi našemu parlamentu onemogočilo sprejemati anti-socialne zakone ... Odklanjamo negativistične pristope k Evropski uniji, nacionalistična stališča in megalomanska nagnjenja k poučevanju, ki lahko peljejo samo k osamitvi Republike Češke" (Mareš, 2000: 23-24).

Kot vidimo, so socialdemokrati o Evropski uniji govorili ne samo v povezavi z gospodarskimi, političnimi in kulturnimi vprašanji, ampak tudi z vprašanjem varnosti (Jirsová, 2002: 17). To pomeni, da so od samega začetka svojega "podviga" na češkem političnem prizorišču² socialdemokrati kot osnovna organizacija, ki bo jamčila za uveljavitev čeških nacionalnih potreb ali interesov šteli predvsem Evropsko unijo, medtem ko je bilo članstvo v Severoatlantski zvezi gledano kot sicer možno, na pa nujno. Razlog za to lahko vidimo predvsem v prikritem sporu v stranki, ki poteka med zasnovami "internacionalizma" in "tradicionalnega češkega narodnjaštva". O nacionalnih interesih lahko rečemo, da obe zasnovi vključita to vprašanje, vendar izpostavljata različne prednostne naloge ali ponujata različne rešitve. "Internacionalisti" poudarjajo evropske povezovalne procese, vendar s tem pogojem, da bo EU ohranila socialno zakonodajo. "Narodnjaki" pa hočejo češko državo osamiti in s tem ohraniti njene "nacionalne" značilnosti.

Slednja zasnova je sicer leta 1999 bistveno izgubila položaj z odcepom Češkega socialnodemokratskega gibanja, ki odklanja vstop Češke v NATO in tudi v Evropsko unijo, radikalno izstopa proti sudetskimi Nemcem in Nemčiji nasploh in

² Na volitvah leta 1990 so dobili manj kot 4%, leta 1996 6%, leta 1996 pa že 27%.

predlaga zasnovo "slovanske medsebojnosti" - subjekt je sicer popolnoma propadel na vseh volitvah, parlamentarnih, regionalnih itn. (Mareš, 2000: 38). Sicer se pa "narodnjaške" in "slovanofilske" težnje lahko vračajo tudi v socialdemokratsko stranko, kot se je pokazalo npr. vodenje vlade med vojaškim posredovanjem Nata nad Jugoslavijo leta 1999.

Tudi v volilnem programu za leto 2002 so socialdemokrati potrdili svojo jasno usmeritev, t.j. priključitev Češke k Evropski uniji. V reakciji na "Manifest evrorealizma" državljskih demokratov (glej nižje) so socialdemokrati pripravili "Manifest evrooptimizma" pod nazivom "Članstvo v Evropski uniji - zgodovinska priložnost za Republiko Češko". V njem socialdemokrati trdijo, da vstop v UE pomeni uresničenje nacionalnega interesa, da prednosti vstopa prevladujejo nad stroški in da ne obstaja boljša možnost (Jirsová, 2002: 23).

Socialdemokratska stranka torej povezuje češke nacionalne interese predvsem in primarno s članstvom Češke republike v Evropski uniji. Kadar beremo programske dokumente stranke, opazujemo, da si Evropsko unijo predstavljajo predvsem kot enoten "welfare" prostor, v katerem tudi češki državljani dobijo dobrine socialne države. Menim tudi še naprej (kot sem napisal že leta, 2000/glej Cabada, 2000: 126), da socialdemokrati istovetijo vstop v Evropsko unijo z vstopom v socialistično unijo. Če bi se zmanjšali nekateri socialni programi itn., lahko pričakujemo obrat v njihovi politiki v smislu oblikovanja češkega "welfare state" zunaj ali na robu povezovalnih procesov.

Državljska demokratska stranka (ODS)

Državljska demokratska stranka je od svoje ustanovitve leta 1991 najmočnejša desničarska stranka na Češkem. V letih 1992-1997 je bila glavni oblikovalec vladne politike kabineta premiera Václava Klause, ki je od samega začetka predsednik stranke. Na parlamentarnih volitvah leta 2002 je stranka zasedla drugo mesto in ostala zunaj pogajanj o vladni koaliciji. Tako so državljanski demokrati trenutno najmočnejši opozicijski subjekt v češkem parlamentu.

Program ODS je od samega začetka poudarjal zunanjepolitične vidike, čeprav jih ni povezoval z nacionalnimi interesi. Leta 1992 je stranka v svoj volilni program zapisala: "Kot naš neposreden in najpomembnejši cilj vidimo integracijo Českoslovaške v evropske skupnosti. To je edina pot, kako dolgoročno stabilizirati naše splošne politične, gospodarske in varnostne razmere". Vstop v Evropsko skupnost naj bi izboljšal odnose med Českoslovaško in Nemčijo. ODS je poudarjala posebej nujnost dobrih odnosov z Združenimi državami in njihovo aktivno udeležbo pri oblikovanju novega postkomunističnega reda v Evropi (Jirsová, 2002: 29).

Mnenje Ods se ni spremenilo niti po oblikovanju Evropske unije - tudi v dolgoročnem političnem programu, ki so ga državljanski demokrati sprejeli leta 1995, imajo članstvo Češke v EU za izredno pomembno. Prvič se v programu pojavlja vprašanje nacionalnih interesov, predvsem v poglavju "Mesto Republike Češke v svetu". Članstvo v EU je opredeljeno kot najpomembnejši političnogospodarski cilj, za katerega ne obstaja druga možnost. Pogrešamo varnostni vidik, kar lahko

pripišemo predvsem "balkanski" izkušnji ali nesposobnosti EU rešiti spopade na ozemlju nekdanje Jugoslavije. Prvič je torej očitno, da bo ODS izhajala predvsem iz realističnih in neorealističnih pozicij - varnostni vidik je jasno povezan s Natom (hard security). Pomembna je tudi programska reakcija ODS na poglobitev povezovalnih procesov. Državlanski demokrati zanikajo federalizacijo Evrope in zahtevajo, da še naprej temelji na načelu nacionalnih držav in intergovernmentalizma (Jirsová, 2002: 30).

Pomembne spremembe so bile leta 1998, ko se je od ODS odcepila Unija svobode in ko je stranko zapustil tudi dolgoročni zunanji minister in oblikovalec zunanjepolitičnega programa ODS Josef Zieleniec. V volilnem programu Glavo gor, ki ga je ODS predstavila na izrednih parlamentarnih volitvah leta 1998, se že jasno pojavlja tematika nacionalnih interesov; značilen je že naziv poglavja o zunanji politiki: Branimo nacionalni interes. Integracija da, raztopitev ne. ODS zanika oblikovanje Evropske unije na podlagi nadnacionalnih struktur ali Evrope regij. Nacionalni interes sicer - podobno kot v drugih programih in pri drugih strankah - praktično ni opredeljen, lahko samo izpeljemo, da je glavni nacionalni interes za ODS ohranjanje češke države in "češkega" nadzora v njej.

Leta 1999 je ODS - predvsem pa zunanji minister njene senčne vlade Jan Zahradil - oblikovala in predstavila dokument Zunanja politika, Nacionalni interesi v realnem svetu. Kot vidimo, so nacionalni interesi povezani z zunanjo politiko. V dokumentu jasno vidimo, da se hoče ODS usmeriti predvsem na gospodarski vidik evropskega združevanja, medtem ko politično združevanje relativizira, ponekod tudi zavrača. Nacionalni interes vidi predvsem v ekonomski blaginji - ODS je navdušena nad gospodarskim povezovanjem in enotnim notranjim trgom, ki se vendar mora znebiti protekcionizma in socialističnih tendenc. Zahtevajo tudi, da se EU poveže s NAFTA, kar naj bi izrazilo pripadnost Evrope k evroameriški civilizaciji. NAFTA je sicer primarno gospodarska organizacija, kar ponovno kaže, da ODS ni pripadnik ideje političnega povezovanja.

Težnje v razvoju ideje nacionalnih interesov so se potrdile tudi leta 2001, ko je J. Zahradil (skupaj s soavtorji P. Plecitym, P. Adrianom in M. Bendařom) predstavil Manifest češkega evrorealizma - zanimiv je že pridevnik "češkega", ki kaže, da naj bi bil češki evrorealizem drugačen kot evrorealizmi drugih narodov in držav. Avtorji stalno uporabljajo izraz češki nacionalni interesi, čeprav v dokumentu ni jasno opredeljen. Kot češke nacionalne interese vidijo npr. zaščito t.i. dekretov predsednika Beneša, hitro polnopravno članstvo v enotnem trgu EU, veliko prehodnih obdobij za Češko republiko po priključitvi k EU, revizijo pogodbe iz Nice v smislu večjega števila čeških poslancev v Evropskem parlamentu itn. Trdijo, da je evropsko povezovanje nemški projekt, odklanjajo davčno unijo kot korak za oblikovanje federacije, trdijo, da je edina evropska obrambna struktura NATO. Realizem ODS potrjuje tudi opredelitev tega, kako naj bi se češki politiki obnašali v pogajanjih z zunanjimi institucijami: Vedno je treba računati na integracijske in tudi dezintegracijske težnje, zato je nujno, da bi izhajali nasproti obema težnjama v skladu z našimi nacionalnimi interesi" (Jirsová, 2002: 39).

Manifest češkega realizma sicer ni bil sprejet kot uradni strankarski dokument, v izjavah in potezah predstavnikov ODS pa je očitno, da ima v stranki precej

močan vpliv. To dejstvo je potrdila tudi volilna kampanja, ko je ODS tematiko nacionalnih interesov izrazito uporabljala. Kot volilni program je ODS predstavila t.i. desetero. Ena od desetih tez je izjava ODS voli EU - kadar je ODS razvijala to tezo, spet se je spet pokazalo, da ta izjava pomeni samo gospodarski del povezovanja. Še izrazitejša je bila teza ODS štiti nacionalne interese. Tudi to tezo je razvijala v smislu zaščite češke države pred domnevno grožnjo revanšizma, predvsem pa Nemčije.

Nekateri avtorji domnevajo, da ODS kljub konkretnim izjavam ni nacionalistična stranka, kar naj bi dokazovali njeni programski in drugi dokumenti. Npr. Pavel Pšeja domneva, da ODS razume narod v smislu anglosaksonske državne nacije in da v bistvu govori o državnih interesih (Pšeja, 1999: 74). Osebnostno domnevam, da v ODS obstajajo močne skupine, ki se bližajo nacionalističnim pozicijam in da se ODS bliža nekaterim zahodnoevropskim strankam, ki so se znašle na robu ekstremizma (Cabada, 2000: 127). Naj navedem samo en primer z volilne kampanje - po vsej republiki so se pojavili letaki, na katerih je bila rumeno pobarvana Češka, medtem kot je bilo okolje naslikano s črno barvo. Nad tem pa je bil napis ODS štiti nacionalne interese. Menim, da je taka simbolika precej jasno sporočilo volivcem, da za mejo lahko pričakujejo predvsem nevarnost.

Komunistična stranka Češke in Moravske (KSČM)

609

Komunistična stranka Češke in Moravske je neposredna naslednica Komunistične stranke Čehoslovaške, ki je med leti 1948-1989 oblikovala na Čehoslovaškem totalitaren politični sistem. Glede na ime in tudi politični program je KSČM v primerjavi z drugimi postkomunističnimi državami v srednji Evropi izjema, ki je povezana predvsem s tem, da se po sovjetski okupaciji leta 1968 se v komunistični stranki vse do padca komunističnega režima ni pojavila težnja po sprostitvi politike oziroma iskanja preoblikovanja komunističnega sistema.

Komuniste imajo druge parlamentarne institucije za ne- ali pa poldemokratičen politični subjekt, ki kljub precej visokim volilnim izidom ni vabljen k pogajanju o oblikovanju vladnih koalicij. Zadnjič je bilo to dejstvo potrjeno po parlamentarnih volitvah leta 2002, ko se je ponujalo oblikovanje stabilne levičarske vlade ČSSD+KSČM, vendar so predstavniki ČSSD potrdili, da komunisti niso zanje niso demokratski partner in so raje tvegali precej šibko koalicijo ČSSD+Koalicija. Komunisti kot tretja najmočnejša stranka so sicer prvič od leta 1992 zasedli pomembnejše sedeže v parlamentu, vendar so spet ostali v opoziciji.

KSČM je politična stranka, katere predstavniki in strankarski dokumenti zelo pogosto uporabljajo izraz nacionalni interes. Kot opozarja Miroslav Mareš, so komunisti v ideološki zadregi, kako naj se opredelijo do Evropske unije. Na eni strani jo lahko imajo za uresničevanje internacionalizma, ki ga njihova ideologija zagovarja, po drugi strani pa je zanje EU in globalizacijske težnje splošno - produkt "imperializma", ki ga zavračajo (Mareš, 2000: 32). Raziskave javnega mnenja kažejo, da 80 % volivcev KSČM zavrača vstop Češke republike v EU, kar mora vodstvo upoštevati kljub temu, da se že pojavljajo glasovi, ni podpirajoč vstop v EU tudi v

stranki.³ Med nastajanjem tega članka poteka v KSČM razprava o dveh podpredsednikih stranke - M. Ransdorf in J. Dolejš - ki zagovarjata vstop Češke republike v EU; radikalne mestne organizacije zahtevajo njen odstop oz. preklíc.

Vprašanje nacionalnih interesov je pri komunistih povezano z dvema glavnima kategorijama - zaščito gospodarskih interesov Češke republike in zaščito povojnega stanja v Evropi. Za prvo kategorijo zahtevajo komunisti, da se ohrani nadzor domače politične oblasti nad lastništvom največjih in najpomembnejših podjetij (podobno kot socialdemokrati uporabljajo izraz "družinsko srebro"). Že leta 1992 so se v tem smislu izrazili v svojem osnovnem programu: "Nočemo, da naša država postane enostransko ekonomsko odvisna od katere koli velesile, obstajajoče ali novonastajajoče. Ne sme biti realizirana ekonomska aneksija, vendar enakopraven vstop v integracijske procese ... hočemo Evropo, oblikovano od spodaj, ne Evropo evrobirokratov in monopolov" (Mareš, 2000: 31).

Gospodarska razsežnost je vsaj deloma povezana tudi z drugo kategorijo, pri kateri komunisti govorijo o nacionalnih interesih. To je zaščita povojnega ureditve Evrope - dekreti predsednika Beneša in z njimi povezana preselitev sudetskih Nemcev in njihovo razlastnjenje, vprašanje nemških mej in nemškega vpliva v srednji Evropi itn. Komunisti pogosto dvomijo, ali ni projekt evropskega povezovanja samo drugačen način, kako naj bi Nemčija postala spet "zaščitnik" srednje Evrope, tokrat ne z vojaškimi, ampak z ekonomskimi sredstvi. Zavračajo torej vstop nemškega (in ameriškega) kapitala na češki notranji trg. Posebno vlogo igra v tem smislu tudi starost komunističnih volivcev - to so ljudje, ki so živeli že med 2. svetovno vojno in KSČM med njimi lahko obuja čustva strahu pred Nemčijo in njenim revanšizmom. Za takšno politiko komunisti uporabljajo tudi pridružene organizacije kot npr. Slovanski komite Češke republike, Klubi češkega obmejnega ozemlja, Domoljubno združenje antifašistov itn. (Mareš, 2000: 31).

Kritika možnih geopolitičnih in "imperialističnih" pritiskov je vendar usmerjena predvsem na Severoatlantsko zvezo. Komunisti so od samega začetka zavračali vstop Češke v NATO in tega mnjenja niso spremenili. Domnevajo, da je NATO imperialistično sredstvo Združenih držav oz. bogatega Severa, ki poskuša obvladovati reven jug. V tem smislu tudi komunisti kritizirajo negativne posledice globalizacije kot "ekonomsko-socialne dimenzije imperializma".

Nacionalni interesi so torej v komunistični retoriki povezani predvsem z vprašanjem strahu pred močno Nemčijo in Združenimi državami, ki jih imajo komunisti za državo, ki nadaljuje s politiko delitve sveta, samo da se je blokovska delitev zahod-vzhod spremenila v delitev sever-jug. Nacionalni interes pomeni za komuniste predvsem nadzor nad "nacionalnimi proizvodnimi sredstvi" in blokovsko neopredeljenost Češke. En del vodstva stranke pa domneva, da nacionalni interes pomeni tudi vstop v Evropsko unijo, ki naj bi Češki prinesel v prihodnjem podobno gospodarsko in socialno razvitost kot sedanjim državam EU.

³ Pri KSČM opazujemo obratni proces kot pri ODS. Pri komunistih nekateri člani vodstva stranke nasprotujejo želji volivcev, pri ODS vodstvo stranke nasprotuje želji volivcev, ki se jasno izražajo za vstop v EU.

Koalicija

Koalicija je politični subjekt, ki najbolj izrazito izraža, da je vstop v zahodne organizacije - torej NATO in Evropsko unijo - zanje uresničitev čeških nacionalnih interesov v smislu kolektivne varnosti, gospodarskega razvoja, politične stabilnosti in demokracije in kulturnega življenja češkega naroda. Kot edini demokratični parlamentarni politični subjekt Koalicija ni naredila zaporedja med Evropsko unijo in Severnoatlantsko zvezo in vstop v obe organizaciji razume kot enako pomemben (ODS je dala prednost Natu, ČSSD Evropski uniji).

V integracijski pogodbi (t.i. Svetovavlaška tetrakoalijska pogodba iz septembra 2000) Koalicija razglša, da edino pot za Češko republiko vidi v Evropski uniji, med dozorelimi demokratičnimi državami. Uspeh Češke je neposredno povezan s kar hitrim vstopom v Unijo. Češki nacionalni interes bo po mnenju Koalicije ohranjen, ko bo Češka dejavno in uspešno sodelovala z zahodnimi državami oz. postala del Zahoda (Jirsová, 2002: 77). Jasno proevropsko usmeritev Koalicije je potrdil tudi program senčne vlade, ki je bil oblikovan junija 2001. Samostojno poglavje je poglavje "Evropska prihodnost" in "Članstvo v Evropski uniji bo vodilo k izpolnjevanju čeških nacionalnih interesov". Idejo nevstopa v Unijo razume Koalicija kot zgodovinsko izgubo Češke republike. Cilj Češke republike je enotno Evropo sooblikovati, ne samo pasivno gledati (Jirsová, 2002: 59).

Koalicija je torej evrooptimistična stranka, ki meni, da češki nacionalni interes lahko istovetimo z evropskim nacionalnim interesom. Hiter vstop v Unijo je po mnenju Unije svobode poleg drugih povezan tudi z nacionalnim pogledom in ponosom. Unija je koristna organizacija za majhne države, kot je tudi Češka (Jirsová, 2002: 70). Koalicija zagovarja federalizacijo EU, oblikovanje evropske ustave, krščanski demokrati celo menijo, da mora biti oblikovan evropski politični sistem, ki bo naslonjen na evropske politične stranke.

Sklep

Češke parlamentarne stranke oz. volilne koalicije pogosto uporabljajo v svoji retoriki izraz nacionalni interesi, vendar pogosto pogrešamo opredelitev tega izraza. Kot smo pokazali, ima za vsako stranko ta izraz drugo notranjo kakovost. Skupno je - kar jasno nadaljuje tradicijo, začeto že v 19. stoletju, razumevanje češkega nacionalnega interesa predvsem na podlagi varnostne, zunanje-politične ali mednarodnopolitične razsežnosti. Vsak od predstavljenih subjektov ima različni pristop, poudarja druge razsežnosti in prihaja do različnih sklepov.

Edino Koalicija jasno istoveti nacionalni interes z vprašanjem vstopa v zahodnovarnostne, politične in gospodarske strukture - NATO in EU, med katerimi ne dela razlik glede pomembnosti. ODS po razcepu stranke leta 1998 in vstopu Češke v NATO leta 1999 prihaja z retoriko, ki prepričuje češke prebivalce, da je nacionalni interes sestavljajo jamstvo varnostne razsežnosti in da (ne)vstop ni tako pomemben in nujen. Obraten pristop so izbrali socialdemokrati - ČSSD poudarja članstvo v Evropski uniji, medtem ko članstvo v NATO (čeprav je Češka že član) ne jemlje-

jo kot stoodstotno nujno. Končno komunisti jasno zavračajo članstvo v Natu, medtem kot o podpori vstopu Češke v EU poteka v stranke burna debata.

Štirje predstavljeni politični subjekti uporabljajo izraz nacionalni interes s različno intenziteto in v različnih povezavah. Vsekakor se potrjujejo mnenja mnogih politologov, da mnenja o Evropski uniji (ki se pojavlja v vsaki razpravi o nacionalnih interesih) postajajo ena pomembnih strankarsko-političnih linij (cleavage). Pogajanja o vladni koaliciji po parlamentarnih volitvah leta 2002 kažejo, da en del strank povezuje nacionalne interese z zahodno oz. evropsko kulturno, ekonomsko in politično razsežnostjo (ČSSD+Koalicija), medtem ko drugi del daje prednost samo nekaterim od njih (varnostna in gospodarska - ODS; gospodarska in internacionalizem - KSČM). Z neko mero poenostavljenja bi lahko rekli, da ima Češka republika vlado, ki glede nacionalnih interesov in zunanje politike izhaja s pozicij neoliberalnega institucionalizma ter opozicijo, ki se naslanja na realizem oz. Neorealizem.

LITERATURA

- Cabada, Ladislav (2002): Idea střední Evropy v českém prostředí. In: Cabada, Ladislav in kol., Perspektivy regionu střední Evropy, 15-34, Plzen, Zahodnočeška univerza.
- Cabada, Ladislav (2000): Razumevanje nacionalne in evropske identitete - primer Češke republike. Teorija in praksa, Vol. 37, št. 1, 116-129.
- Cabada, Ladislav (1999): Razvoj strankarskega sistema na Češkem. Teorija in praksa, Vol. 36, št. 2, 290-303.
- Cabada, Ladislav; Waisová, Šárka (2001): European Union on the Way to the european State - the Process of Deconstruction of National Identities. In: University of West Bohemia 2001 Proceedings, 201-208. Pilsen: University of West Bohemia.
- Havelka, Miloš (2002): Konotace pojmu střední evropa v českém prostředí. In: Cabada, Ladislav in kol., Perspektivy regionu střední Evropy, 8-14, Plzen, Zahodnočeška univerza.
- Herder, Johann Gottfried (1941): Vývoj lidskosti. Praga: J. Laichter.
- Hroch, Miroslav (1999): Na prahu národní existence. Praga: Mladá fronta.
- Hroch, Miroslav (1986): Evropská národní hnutí v 19. století. Praga: Svoboda.
- Jirsová, Kateřina (2002): Postoje českých parlamentních stran ke vstupu České republiky do Evropské unie. Magistersko delo, Fakulteta socialnih znanosti, Karlova Univerza v Pragi.
- Krejčá, Oskar (1993): Český národní zájem a geopolitika. Praga: Universe.
- Mareš, Miroslav (2000): Česká republika. In: Dančák, B.; Mareš, M. (eds.), Zahraniční politika politických stran v České republice, Maďarsku, Polsku a na Slovensku, 12-39, Brno, International Political Science Institute (Masaryk University).
- Pšeja, Pavel (1999): Nacionalistické strany v České republice. In: Dančák, B.; Fiala, P. (eds.), Nacionalistické politické strany v Evropě, 73-79, Brno, International Political Science Institute (Masaryk University).

GLOBALNOST VARNOSTNIH INTERESOV IN GROŽENJ

Povzetek. *Z vidika varnosti pomeni konec 20. stoletja tudi konec enega od najbolj vojskujočih se obdobj v dosednji zgodovini, merjeno s številom držav, vpletenih v vojne, številom žrtev med bojevniki, številom civilnih žrtev, s povzročeno gmotno škodo, s številom razseljenih oseb in beguncev. Konec 20. stoletja označujejo: konec hladne vojne, zmanjševanje vojaštva in vojaškoindustrijskih potencialov, pričakovanje mirovne dividende, spremembe v javni zaznavi groženj. Zaznava vojaških groženj se je podredila nevojaškim grožnjam, kot so ekološke, družbene, politične, informacijske. Značilna sta dva nasprotujoča si globalna procesa: najprej spremenjena zaznava vojaških in obrambnih nalog, naraščajoči unilateralizem varnostnih institucij zahodne civilizacije (NATO/Zahod proti ostalim), kjer na osnovi redefinicije groženj (nevojaške grožnje namesto vojaških) vse bolj stopajo v ospredje ne-vojaški mehanizmi zagotavljanja varnosti, in drugič, narašča število manjših in srednjih oboroženih spopadov, ki se odvijajo znotraj držav, in ne več med državami, kot je bila navada v eri Clausewitzeve vojne. Ključni pojmi: spopad civilizacij, Clausewitzeva vojna, oboroženi spopadi, nove vojne, cone miru, cone nemirov, globalnost ne-vojaških groženj.*

613

Uvod

Enaindvajseto stoletje smo dočakali v precepu med dvema velikima presojava svetovnih izzivov: med presojo, ki zgodovino človeštva opazuje kot spopad civilizacij in napoveduje skorajšnji konec zahodne civilizacije (Huntington, 1993, 1996) na temelju spoznanj in dejstev iz dvajsetega stoletja, ter presojo, ki verjame v individualne in kolektivne sposobnosti človeštva ter v tisočletja človeškega razvoja in napredka (Buzan, Segal, 1997).

¹ Dr. Ljubica Jelušič, izredna profesorica in predstojnica Katedre za obramboslovje na Oddelku za politologijo Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani.

Globalnost Clausewitzevega tipa vojn - v treh svetovnih vojnah?

Dogodki dvajsetega stoletja so iz bližnje zgodovinske perspektive videti kot nenehno spopadanje in pripravlanje držav na nove vojne. Države so nosilke suverenosti in s tem tudi pravice do monopolne uporabe oboroženega nasilja. To je vrhunec obdobja takoiimenovane Clausewitzeve vojne, kar pomeni, da so v skladu s prepričanjem slavnega pruskega vojskovodje in vojaškega strokovnjaka Carla von Clausewitza te vojne vsebovale določeno mero političnosti oziroma vpletenosti ene ali več držav v medsebojne spopade. Bolj natančno rečeno pomeni Clausewitzeva vojna meddržavno vojno za točno določene politične cilje, kjer sta zmaga ali poraz absolutna (Kaldor, 1997: 3). Države si omislijo naddržavne mehanizme kolektivne varnosti (Društvo narodov, Organizacija Združenih narodov), s katerimi bi omejevale vojskovalne namene posameznih držav članic. Presoja o nacionalni varnosti je nujno povezana s prisotnostjo vojaškega dejavnika, ki je tudi kriterij državne moči. Konec druge svetovne vojne pomeni prvo prelomnico v smislu pogojevanja moči države z močjo vojaškega dejavnika, kajti državi poraženki, Nemčija in Japonska, ki gospodarsko napredujeta bistveno bolj kot države zmagovalke z veliki vojaškimi stroji. Moč države se vse bolj meri z gospodarskimi kazalci.

Prva in druga svetovna vojna sta v zgodovino človeštva zapisali največje število držav, udeleženk spopadov, vendar se poleg političnih držav, kot vojskujoče se sile pojavljajo tudi nedržavni akterji, partizanska, gverilska, osvobodilna gibanja, ljudsko-frontna gibanja. Ta gibanja so sicer znana iz predhodne zgodovine, vendar so si v drugi svetovni vojni ponekod izborila status vojskujoče se strani. Najpogostejša težnja takrat nedržavnih akterjev je bila v vzpostavitvi politične države, kar denimo uspe jugoslovanskemu partizanskemu gibanju.

Drugi svetovni vojni sledi "vojna tretjega sveta"² (Kende, 1971), kjer umre na milijone prebivalcev tretjega koloniziranega in dekolonizirajočega se sveta. Ta vojna, ki je v resnici sestavljena iz velikega števila antikolonialnih revolucij, je povzročila toliko ali morda celo več žrtev kot obe svetovni vojni. To je čas zoperstavljenosti dveh velikih svetovnih blokov v fenomenu hladne vojne. Hladna vojna med socialističnim blokom na čelu s Sovjetsko zvezo in vojaško-politično Varšavsko zvezo ter med kapitalističnim blokom na čelu z Združenimi državami Amerike in vojaško-politično zvezo NATO, je bila vojna, v kateri je konfrontacija med dvema sprtima stranema povzročala smrtno žrtve v spopadih med tretjimi državami, nečlanicami obeh sprtih zvez.

Obdobje hladne vojne pomeni kopičenje vojaških potencialov dveh nasprotnikov, kar pa pomeni tudi izčrpavanje družbenih resursov. Izčrpavanje zaradi tekme v oboroževanju pripomore h gospodarskemu kolapsu enega od udeležencev hladne vojne, to je Sovjetske zveze in držav članic Varšavskega pakta. To je lahko opozorilo, da povečevanje ene dimenzije varnosti, to je vojaške, ogrozi uspešnost ostalih dimenzij varnosti, gospodarske, socialne, kulturne, ekološke.

Zadnje desetletje dvajsetega stoletja je obdobje, ko se vojne dvajsetega stoletja znova vrnejo v svoj začetek, tja, kjer se je začela prva svetovna vojna, na Balkan. Je

² Kende uporablja izraz *Third World War*, kar je mogoče razumeti v dveh pomenih, kot "tretja svetovna vojna" ter kot "vojna tretjega sveta".

to konec zgodovine ali samo njeno nenehno ponavljanje, toda na vedno višji stopnji ekonomskega in tehnološkega razvoja? Za spopade na tleh nekdanje Jugoslavije bo držalo, da se odvijajo v okolju tehnološko razvite države, kjer imajo sprte strani na voljo sodobno orožje in dokaj kompleksno vojaško tehniko. Toda to ne pomeni, da se tudi spopadi odvijajo v skladu z vzpostavljenimi razvitimi normami v mednarodnih odnosih. Velja celo nasprotno, v spopadih na Balkanu je prišlo do obsežnega kršenja pravil mednarodnega vojnega prava ter do množičnih pojavov nasilja, za katere se je zdelo, da niso več možni na civilizacijski in tehnološki ravni razvitosti v tem delu sveta, npr. množična posilstva kot sredstvo bojevanja proti nasprotni strani, množično begunstvo, okrutni vojni zločini predvsem proti civilnemu prebivalstvu, pojav lokalnih vojaških band z ropanjem kot glavno ideologijo vojskovanja. Ker so se spopadi odvijali znotraj države Jugoslavije, celo znotraj posameznih republik, govorimo o državljskih spopadih. Kriteriji, po katerih se je določala pripadnost sprti strani, so bili na ravni samoidentifikacije. Posamezniki so se morali odločiti na podlagi presoje svoje osebne identitete, na čigavi strani se bodo borili (npr. otroci iz mešanih zakonov v Bosni in Hercegovini morajo sami presoditi, kdo so in kje se bodo borili). Nekdanja Jugoslavija je razpadla na vrsto malih držav in čez mnogo let vojne iz devetdesetih let ne bodo več videti kot državljanske vojne, temveč kot vojne za nacionalno neodvisnost (to je že uveljavljeni naziv za slovensko vojno za neodvisnost).

Kako pa bodo videti meddržavne vojne dvajsetega stoletja v združeni Evropi enaindvajsetega stoletja? Prva in druga svetovna vojna, vmes obdobje celjenja ran po eni vojni in intenzivne priprave na drugo vojno so videti kot nekakšna intenzivna zgodovina posebne vrste evropske državljanske vojne, če jo gledamo skozi perspektivo sedanjega in tudi prihodnjega evropskega združevanja. Če bi morala sedanja ali bodoča Evropska unija znova napisati svojo zgodovino, bi bilo opisovanje spopadov med posameznimi članicami najbrž videti kot opisovanje notranjih državljanskih vojn.

Če odmislimo vojaške spopade dvajsetega stoletja, bomo prepoznali čisto druge vrste procesov človeške zgodovine v tem času. Npr. odpiranje in širjenje globalne svetovne trgovine, proizvodnje, financ; potem proces dekolonizacije in vzpon tretjega sveta v svetovno politiko z nastankom desetih novih neodvisnih in suverenih držav; razvoj mednarodnih in transnacionalnih organizacij ter razvoj liberalnih političnih in družbenih sistemov s koncepti varovanja človekovih pravic. Država ni več poslednji vrhovni suveren, temveč je to vse bolj človek kot posameznik.

Globalnost novih vojn

Politološke dneve 2001 smo sklenili z mislijo, da država tudi v procesih globalizacije ostaja pomembna za razvoj narodov (Zajc, 2001). Toda kaj lahko stori država v sodobnem globaliziranem varnostnem okolju, kjer se pojavlja takoimenovano kompleksno ogrožanje varnosti, kjer nevojaške grožnje prevladujejo nad vojaškimi grožnjami, in kjer tudi znotraj vojaških groženj vse bolj prevladujejo ne-državni akterji vojskovanja?

Kaldorjeva trdi, da se sodobne oziroma t.i. "nove vojne" dogajajo vzporedno s procesom erozije države (Kaldor, 1997: 9). Nove vojne sploh ne predpostavljajo nujnosti obstoja politične države, pogosto se dogajajo na geografskih območjih, kjer politične države niso sposobne vzdrževati suverenosti (za take države se uporablja izraz "failed state"). Clausewitzeve vojne so bile namenjene utrditvi oziroma konsolidaciji državne moči, definirane s pomočjo geopolitičnih ciljev, kot sta ozemlje in meje. Nove vojne izhajajo iz dezintegracije državnih struktur. To pomeni, da gre za izgubo legitimnosti političnih institucij, obenem pa tudi razpad monopola nad organiziranim nasiljem, ki je stoletja dolgo pripadal državni strukturi. Zato prihaja do fragmentacije vojska in policij, do razvoja organiziranega kriminala, do pojava paravojaških skupin, do neposredne dosegljivosti orožja in vojaških plačancev. V novih vojnah so glavni akterji nedržavne narave (Kaldor, 1997: 11). Čeprav so nove vojne skoncentrirane v Afriki, Južni in Vzhodni Evropi ter v Aziji, imajo posebnosti, ki pripomorejo k njihovemu globalnemu značaju. Na področjih teh vojn so prisotne svetovne organizacije globalnega značaja (Organizacija Združenih narodov, različne transnacionalne vladne in nevladne organizacije). Poročila o teh vojnah presegajo lokalne okvire. Nekatere značilnosti so takšne narave, da bi jih našli tudi pri desničarskih nasilnih skupinah v Združenih državah Amerike in Zahodni Evropi (Kaldor, 1999: 11).

Nove vojne, kot je bila vojna v Bosni in Hercegovini (1992 - 1995), na Kosovu (1998-1999) in v Makedoniji (2001) so potekale v geografsko omejenih prostorih, vendar so bili za njihovo razrešitev potrebni veliki mednarodni napor, v pogajanjih so sodelovali najvišji predstavniki držav in organizacij, sodelovala je vrsta velikih mednarodnih organizacij in nevladnih ustanov, prisotnih je bilo veliko poročevalcev najuglednejših medijskih hiš. Na majhnem prostoru so se srečevale velike politike in se izkazale za uspešne ali neuspešne. Mali pretepači iz tretjega sveta so bili deležni velike pozornosti, kajti ob njih so se redefinirali koncepti mednarodnih odnosov in doktrine vojskovanja.

V novih vojnah je težko razlikovati med državnimi in nedržavnimi akterji, saj obstajajo povezave in podpore s strani različnih, v spopad vpletenih strani, tudi sosednjih ali bolj oddaljenih držav. Razpršenost akterjev nasilja povzroča velike težave pri vzpostavljanju miru na kriznih območjih. Obstoječe oblike vzpostavljanja in vzdrževanja miru namreč predpostavljajo obstoj organizirane državne ali politične sile, s katero je mogoče skleniti mirovni sporazum, ji ponuditi mednarodno finančno ali humanitarno pomoč in pri tem pričakovati organizirano vzpostavljanje reda. V novih vojnah s pretežno kriminalnimi akterji, ki nimajo velikih političnih ciljev, ker je njihov pravi interes vojno dobičkarstvo in ropanje, je nemogoče sklepati sporazume, ki bi bili veljavni. Nove vojne in nesposobnost obstoječih varnostnih mehanizmov, da bi jih preprečili ali obvladali, kažejo na potrebo po redefiniciji mednarodne ureditve, posebej pa po redefiniciji koncepta državne suverenosti.

Posebne vrste dokazilo o šibkosti držav, v katerih se vodijo nove vojne, je vse večja prisotnost civilne policije v mednarodnih mirovnih operacijah na kriznih območjih. Do leta 1990 je civilna policija sicer sodelovala pod okriljem Združenih narodov v različnih mirovnih misijah, vendar je bila njena vloga omejena na neizvršne naloge, denimo na opazovalne misije, varovanje vojaških opazovalcev,

spremljanje lokalne policije v patroljah, opazovanje policijskega obnašanja ter svetovanje. Doktrina suverenosti ni dovoljevala vstopanja policistov, ki bi vzpostavljali pravni red in mir na ozemlju tuje države, čeravno zapletene v vojaške spopade. Po letu 1990, ko se vzpostavljajo mirovne operacije na kriznih območjih novih vojn, pa mednarodna civilna policija celo začasno prevzema skrb za lokalno varnost ter za red in mir. To vlogo imenujemo izvršna policijska vloga, ker imajo policisti dolžnost izvajanja ukrepov za vzpostavitev pravnega reda, s katerimi lokalnim oblastem odvzemajo pravico do monopola nad legitimnim državnim nasiljem (Hansen, 2002: 1-2).

Globalnost groženj

Po 11.septembru 2001 so nekateri svetovni mediji ponujali trditev o prelomnem trenutku za zgodovino varnosti človeštva. Nekatere države, politiki in celo strokovnjaki³ zares izhajajo iz predpostavke, da se je 11.septembra 2001 začelo novo štetje zgodovine mednarodne varnosti, v katerem države niso več edine monopolne nosilke oboroženega nasilja, temveč so to lahko tudi nadnacionalna teroristična združenja. Verjetno je to bila predvsem prelomnica v pojmovanju ogrožanja varnosti v multidimenzionalni obliki ter prelomnica v opredelitvi akterjev vojskovanja. V novih vojnah ne nastopajo le nadržavni akterji znotraj ene, čeprav razpadle države, temveč tudi nadržavni akterji, ki se povezujejo preko meja različnih držav.

Že dolgo, od naraščanja ekološke zavesti denimo, vemo, da je varnost posledica percepcije človeštva. Včasih je ta percepcija obremenjena s problemi vojaške varnosti in meddržavnega spopadanja, takrat se človekova mikro varnost podredi kolektivni, državni makrovarnosti. Danes se države in nadržavne varnostne organizacije zavedajo, da se najhujše družbene krize razvijejo iz eskalacije mikro groženj. Seveda še vedno velja, da oboroženi spopadi velike intenzivnosti vplivajo posredno ali neposredno na razvoj kriminala, terorizma, okoljskih, gospodarskih, zdravstvenih, identitetnih, kulturnih, informacijskih in še drugih groženj. Velja pa tudi nasprotni proces, to pa je eskalacija nevojaških groženj varnosti, ki povečuje verjetnost ali intenzivnost oboroženega konflikta (Prezelj, 2001). Zelo pogosto se zgodi, da ta dva procesa prehajata iz enega v drugega, denimo na Balkanu v zadnjih desetih letih nenehno preživljamo in opazujemo to prelivanje groženj kot tudi način reagiranja svetovne skupnosti na take grožnje. Kompleksna grožnja varnosti je namreč podlaga za nov tip mirovnih operacij, ki jih tudi imenujemo kompleksne mirovne operacije.

Globalnosti in kompleksnosti balkanske grožnje se zavemo v popolnosti, ko pogledamo v obraze vojakov in policistov v KFOR (Kosovo Force) in UNMIK (United Nations Mission in Kosovo), ki prihajajo iz več kot 40 držav, vse rase in mnogi narodi, etnije, ideologije in religije se prepletajo na Kosovu, tako kot se pre-

³ Jeffrey Simon opredeljuje razvoj zveze NATO skozi naslednje faze: NATO v preteklosti, NATO po 11.septembru 2001; NATO po širjenju v letu 2002 (Simon, 2002).

pletajo dejavnosti vojsk, policij, svetovne administracije in več kot 700 nevladnih organizacij, ki delajo za varnost, stabilnost, mir in razvoj na Kosovu. Danes bi se lahko že vprašali, kdo je na Kosovu sploh še domačin.

Enajsti september 2001 je prelomnica v smislu selitve kompleksne grožnje varnosti na ameriška tla, za Evropo, posebej za Balkan, pa ta datum glede na izkušnje iz zadnjih desetih let ne more biti tako prelomen. Toda to je samo videz, ki je posledica gledanja na varnost skozi prizmo regije, v kateri so skoncentrirane vojaške, politične in diplomatske sile sodobne Evrope. V resnici je globalnost terorističnega napada na WTC in Pentagon na drugem koncu sveta v tem, da posledice le-tega čutimo v gospodarstvu, politiki, kriminalu, zdravstvu, ekologiji, kulturi, javnem mnenju in identiteti tudi v Evropi, tudi na Balkanu. V Sloveniji so posledice vidne tudi v posredni zvezi, upada namreč interes javnosti za vključitev Slovenije v zvezo NATO. Septembrski dogodki v ZDA predstavljajo v procesu globalizacije groženj novo dimenzijo. Pomenijo namreč naselitev grožnje v tisti del sveta, od koder je v zadnjem desetletju potekala globalizacija vrednot, idej, konceptov in doktrin svetovne varnostne politike kot enosmeren proces.

Tako je padel zadnji mit o možnosti delitve sveta na cone miru in cone nemirov, kar sta Singer in Wildavsky (1993, 1996) opredelila v svoji knjigi "Resnični svetovni red". Resnični svetovni red pomeni razdelitev sveta na dva dela. En del so cone miru, bogastva in demokracije, kamor sodijo Zahodna Evropa, ZDA, Kanada, Japonska, ki skupaj predstavljajo 15 odstotkov svetovnega prebivalstva. Drugi del pa so cone nemirov, vojne in razvoja, vključujejo Vzhodno ter Jugovzhodno Evropo, ozemlje nekdanje Sovjetske zveze, večino Afrike, Azije in Latinske Amerike. Dežele v conah miru in demokracije ne bodo več razdeljene med tekmovalne vojaške bloke in njihovi politični odnosi ne bodo več bistveno pod vplivom vojaške sile ene ali druge članice (Singer, Wildavsky, 1996: 3). Koalicije in zavezništva, spletena v času priprav in vodenja "protiteroristične vojne", kažejo na drugačne oblike povezovanja držav, predvsem pa napovedujejo začetek nove hladne vojne, v kateri bodo na eni strani države in sile obeh nekdanjih zoperstavljenih blokov (Evrope, ZDA, Kanade, Rusije) ter na drugi strani naddržavni sovražniki brez domovinske pravice v podobi terorističnih organizacij.

Oblikovanje novih varnostnih mehanizmov

Varnostni interesi sodobnih družb se vse bolj selijo na področje nevojaških groženj, na soočenje z naravnimi katastrofami, ekološkimi grožnjami. Hkrati pa so tudi vojaške grožnje vse bolj nedržavne narave, se pravi, da tudi vse manj politične narave. To pomeni, da je varnostni interes še vedno povezan z obstojem vojaške sile, toda teroristične grožnje in vodenje novih vojn zahtevajo nove varnostne mehanizme.

Kako se zoperstaviti kompleksni teroristični grožnji, ki ima vojaške, ekonomske, socialne, informacijske, mafijske, ekološke, kriminalne vidike, in ki niti ni tako zelo drugačna od izkušnje z Balkana? V spopadih v devetdesetih letih preteklega stoletja na Balkanu so sprte strani za poimenovanje nasprotnikov pogosto uporab-

ljale izraz "teroristi", čeprav je šlo za paravojaške formacije različnih etničnih skupin, organiziranih in vodenih s strani političnih organizacij. Sprte strani (denimo albanska na Kosovu in albanska v Makedoniji) javno deklarirajo svoje vojaške aktivnosti kot sestavni del političnega boja za etnične pravice, zato njihovega delovanja ne moremo enačiti s sodobnim terorizmom, kjer izvajalci nasilja ne prevzamejo odgovornosti za napad in se nihče javno ne kiti z uspehom. Ali je mogoče v spopad s terorističnimi napadi novega tipa oditi z vojsko, z nevladnimi organizacijami, kakršne so preplavile Bosno in Hercegovino ter Kosovo, morda s policijo?

Odločitev, da je potrebno za uničenje naddržavne teroristične organizacije Al Quaide kaznovati eno od držav "gostiteljic" (Afganistan) pokaže, da je v doktrini mednarodnih spopadov še vedno prisotno Clausewitzovo pojmovanje vojne, kot vojne proti državi. Ameriški zračni napadi so pripomogli k zrušenju talibanskega režima, se pravi politične države v Afganistanu, toda ali je bil to cilj napovedane, od Varnostnega sveta Združenih narodov avtorizirane, "protiteroristične vojne"? Če bi pogledali v ameriške napovedi bombardiranja Afganistana, bi seveda rekli, da je bil cilj drugačen, toda bistvo medijske in politične kampanje v kompleksnih grožnjah je, da nenehno spreminja cilje vojskovanja in te cilje prilagaja svojim sposobnostim na bojnem polju ter pričakovanjem svoje in svetovne javnosti. Iz te kompleksne grožnje sledijo izkušnje, ki jih Kosovo ne more dati, to pa je nauk, da si mora vsaka država prizadevati za integriranje in koordiniranje vseh varnostnih mehanizmov pri oceni ogroženosti, pri načrtovanju zagotavljanja varnosti in pri odpravljanju posledic morebitne grožnje. Torej - v povezovalne mehanizme Evrope v prihodnje ne bodo sodili le diplomatski, politični, finančni ter vojaški mehanizmi, temveč celota vseh varnostnih mehanizmov vsake države članice in kandidatke za članstvo, kot tudi celota obstoječih transnacionalnih varnostnih organizacij, in zelo verjetno bo potrebno ustanoviti še nove varnostne institucije.

Namesto zaključka: Izzivi

Za politološko znanost je v procesih globalizacije varnostnih interesov več izzivov, ki jih bo treba znanstveno reflektirati. Opredeliti bo treba, kaj je kompleksna grožnja varnosti, kaj je terorizem, tradicionalni in novodobni, in kako se povezuje z grožnjo širjenja drog, ekološkega uničenja, trgovine z ljudmi. Nerešeno ostaja vprašanje koordinacije različnih varnostnih mehanizmov in v po vojaškem spopadu. Presoditi je treba, koliko in zakaj je varnostna integracija Evrope enakovredna drugim oblikam evropske integracije. Analizi kompleksnosti mirovnih operacij mora slediti tudi analiza njihove uspešnosti v post-konfliktnih družbah, saj doslej še nimamo jasnih kriterijev, po katerih bi presodili, koliko je določena mirovna operacija uspešna. Navkljub zoperstavljanju nepotrebnih mistiki in mitologiji, ki se oblikuje okrog zgodovinskega pomena dogodkov z dne 11. septembra 2001 moramo presoditi, ali to pomeni začetek disperzije konfliktov na robove civilizacij. Navsezadnje pa bi bilo koristno oceniti, znotraj politološke znanosti ali izven nje, koliko optimizma za razvoj človeštva je še ostalo za nadaljevanje enaindvajsetga stoletja.

LITERATURA

- Buzan, Barry, Segal, Gerald (1997): *Anticipating the Future. Twenty Millenia of Human Progress*. New York: Simon and Schuster.
- Hansen, Annika S. (2002): *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. Oxford: Oxford University Press, The International Institute for Strategic Studies. Adelphi Paper 343.
- Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations*. New York: Simon and Schuster.
- Kaldor, Mary (1997): Introduction. V Kaldor, Mary and Basker, Vashee (ur.), *New Wars*, 3 - 33. London and Washington: Pinter.
- Kaldor, Mary (1999): *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Kende, Istvan (1971): *Local Wars*.
- Prezelj, Iztok (2001): *Kompleksno ogrožanje varnosti po terorističnem napadu na WTC in Pentagon*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Simon, Jeffrey (2002): *NATO at a Crossroad: Can It Cope with Post-September 11th and Enlargement Challenges?* Geneva: DCAF. Referat na Third International Advisory Board meeting held from 23 to 25 May 2002, Geneva, Switzerland.
- Singer, Max, Wildavsky, Aaron (1996): *The Real World Order*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Zajc, Drago (2001): *Predgovor*, V: Zajc, Drago (ur.): *Slovenska država ob deseti obletnici*, 3 - 4. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

KONCEPTUALIZACIJA NACIONALNIH VARNOSTNIH INTERESOV

Povzetek. *Nacionalni interesi vsake države so v osnovi nacionalni varnostni interesi. Osnovni (vitalni) interes Republike Slovenije in vsake druge sodobne države je zagotovitev čim višje stopnje varnosti svojih državljanov in institucij oziroma čim nižje stopnje ogrožanja nacionalne varnosti. Avtor v prispevku ugotavlja, da se koncept nacionalnega varnostnega interesa spreminja skladno s spreminjanjem koncepta ogrožanja varnosti. Tako je širitev pojmovanja (ogrožanja) varnosti po koncu hladne vojne privedla do diferenciacije nacionalnega varnostnega interesa, ki je sestavljen iz množice parcialnih varnostnih interesov, ki ustrezajo dimenzijam in pojavom ogrožanja varnosti. V tem smislu se pojavi problem opredeljevanja nacionalnih varnostnih interesov, kar je v prispevku prikazano s konceptom obrambne dileme in analizo razprave o razmerju med varnostjo in svobodo po septembrskem terorističnem napadu na WTC in Pentagon. Avtor tudi izpostavlja, da je temeljni nacionalni varnostni interes (Republike Slovenije) v preprečevanju nastajanja groženj varnosti v drugih državah predvsem iz iste regije in v zaustavitvi njihovega transnacionalnega prenašanja.*

Ključne besede: *nacionalni varnostni interesi, ogrožanje nacionalne varnosti, kompleksnost, večdimenzionalnost, transnacionalnost, varnost, svoboda, Slovenija*

Uvod

Za koncepta nacionalnega interesa in ogrožanja nacionalne varnosti je značilna dokaj visoka stopnja relativnosti, plastičnosti in tesne povezanosti. Vsako resno in poglobljeno opredeljevanje nacionalnih interesov vključuje tudi temeljne nacionalnovernostne elemente. V tem smislu sodijo nacionalni varnostni interesi med temeljne nacionalne interese, poleg tega pa se tudi sam koncept nacionalnih varnostnih interesov spreminja vzporedno z ogrožanjem varnosti. Cilj tega prispevka je prikazati to povezanost ter proces skupnega spreminjanja in s tem pojasniti sodobni koncept nacionalnega varnostnega interesa.

* Mag. Iztok Prezelj, mladi raziskovalec na Fakulteti za družbene vede.

Nacionalni interes je verjetno eden od najbolj gnetljivih politoloških pojmov in zato tudi eden od najbolj zlorabljenih. Mnogi avtorji poudarjajo subjektivnost in množičnost nacionalnih interesov. Denimo, *Oxfordski slovar politike* opredeljuje nacionalni interes kot interes države, ki ga običajno opredeli vlada, mnogokrat pa ga uporabljajo politiki kot izjemno močno sredstvo mobiliziranja podpore za določena dejanja na področju notranje politike (*The Concise Oxford Dictionary of Politics*, 1996). Poleg političnih strank obstaja v vsaki družbi in državi še množica raznih skupin, ki predstavljajo lastne interese kot nacionalne interese. To dejstvo je navedlo nekatere znanstvenike (npr. Raymond Aron), da so celo zanikali obstoj kakršnegakoli racionalnega nacionalnega interesa (glej Frankel, 1970: 19). Vendar pa pojem nacionalnega interesa v samem jedru obsega poleg nekaterih bolj subjektivnih tudi manj subjektivne ali celo nesubjektivne elemente, ki so povezani s samo eksistenco vsake posamezne države, družbe in mednarodne skupnosti. V tem smislu Plano in Olton (1988: 10) opredeljujeta nacionalne interese kot generelizacijo temeljnih nacionalnih potreb, kamor sodijo samoohranitev, neodvisnost, ozemeljska celovitost, vojaška varnost in ekonomska prosperiteta. Avtorja tudi ugotavljata, da se konkretni zunanjepolitični cilji, ki so konkretizacija nacionalnih interesov, razlikujejo od države do države, vendar se v njihovem ozadju vedno nahajajo abstraktni cilji, kot so samoohranjanje, varnost, nacionalna prosperiteta in prestiž, širitev ideologije in moči. Martha Finnemore (1996: 1-2) podobno razume nacionalne interese kot varnost, moč in bogastvo države, Ikkenberry (1986: 54-55,61) pa kot povečevanje nacionalne kompetitivnosti z minimalnimi domačimi političnimi stroški. Pomembno je tudi ugotoviti, da povezava med ogrožanjem varnosti in nacionalnim interesom dejansko pride najbolj do izraza pri realističnem konceptu nacionalnega interesa, ki izpostavlja varnost kot osrednji državni cilj, moč države pa kot sredstvo, s katerim bi dosegli ta cilj. Po tem konceptu mednarodnih odnosov je ključno vodilo držav v mednarodnih odnosih upoštevanje lastnega nacionalnega interesa, ki ga prvenstveno vežejo na varnost.

Osnovni nacionalni interes vsake države je torej zagotovitev eksistence in primerne stopnje varnosti njenega prebivalstva. Frankel (1970: 73) uporablja izraz "vitalni interesi" za poimenovanje interesov, ki so povezani s preživetjem. Glede teh interesov države niso voljne sklepati kompromisov in so pripravljene iti v vojno. Podobno Holsti (glej Luard, 2001: 587) ločuje med (1) osnovnimi interesi ter vrednotami, (2) srednjeročnimi in (3) univerzalnimi dolgoročnimi cilji. Osnovne vrednote in interese opisuje kot "tisto vrsto ciljev, za katero so ljudje najbolj pripravljeni na največje žrtve". To so kratkoročni cilji, saj drugih ciljev ni mogoče doseči drugače, kakor da politična enota, ki jih uresničuje, ohrani svoj obstoj. Pri tem je potrebno razumeti, da osnovni nacionalni varnostni interes predstavlja zeleno stanje, ki se nikoli popolnoma ne uresniči, saj stoodstotna varnost enostavno ni mogoča.

Osnovni nacionalni varnostni interes Republike Slovenije je torej v tem, da svojim državljanom in institucijam zagotovi pogoje življenja in delovanja z dejansko čim višjo stopnjo varnosti oziroma čim nižjo stopnjo ogrožanja varnosti. V tem smislu Republika Slovenija v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti (2001) loči med življenjskimi in strateškimi interesi. Med prve uvršča: ohranitev nacionalne identitete, samobitnosti slovenskega naroda, neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države.

Večdimenzionalnost in kompleksnost nacionalnega varnostnega interesa

Po netradicionalističnem pojmovanju, ki se je razvilo po koncu hladne vojne, je "ogrožanje varnosti kakršnokoli stanje, v katerem ni zagotovljen obstoj in uravnotežen razvoj določenega referenčnega objekta" (Prezelj, 2001). Ta opredelitev je morda jasna, vendar pa pride do relativnostnih problemov pri njeni intepretaciji oziroma operacionalizaciji. Med grožnje nacionalni varnosti po Ullmanovi (1983:133) opredelitvi namreč spadajo VSI tisti dogodki ali sekvence dogodkov, ki grozijo, da bodo v kratkem času drastično znižali kakovost življenja prebivalcev države ali da bodo drastično zožali izbiro možnih političnih reakcij, ki so na voljo državi in zasebnim nevladnim subjektom (posameznikom, skupinam ter korporacijam) znotraj države. Če se vprašamo, kaj vse lahko predstavlja grožnjo nacionalni varnosti v okviru tako široke definicije, potem dobimo celotno paleto najrazličnejših pojavov, ki jih lahko označimo kot grožnje nacionalni varnosti. Te pojave so utemeljitelji evropskega večdimenzionalnega znanstvenega raziskovanja varnosti (kopenhagenska šola) (glej Buzan, Kelstrup, Lemaitre, Tromer in Waever, 1990; Buzan, 1991; Waever, Buzan, Kelstrup in Lemaitre, 1993; Buzan, Waever in De Wilde, 1998) razdelili na vojaški, okoljski, gospodarski, politični in družbeni (identitetni in kulturni) sektor oziroma dimenzijo. Kopenhagenska šola je na pragmatičen način povezala tradicionalistično in netradicionalistično razumevanje varnosti družbe, kar pomeni, da je med številne nevojaške dimenzije varnosti vključila tudi vojaško dimenzijo v svoji nespremenjeni obliki. Vendar pregled druge relevantne literature o opredeljevanju sodobne varnosti (glej Prezelj, 2000a, 2001) pokaže, da kopenhagenska šola pozablja na vsaj štiri, z varnostnega vidika zelo pomembne dimenzije (kriminalna, teroristična, zdravstvena in informacijska dimenzija), s katerimi je potrebno dopolniti večdimenzionalni model ogrožanja varnosti, ki ga uporabljamo v tem prispevku.

Sama večdimenzionalnost varnosti in ogrožanja varnosti se odraža v večdimenzionalnosti izražanja nacionalnega varnostnega interesa. Ker bi le s težavo zatrjevali, da obstaja enotni nacionalni (varnostni) interes, raje uporabljamo množino "nacionalni interesi", kamor sodijo tudi nacionalni varnostni interesi. Večdimenzionalnost nacionalnega varnostnega interesa pomeni njegovo partikularizacijo oziroma razdelitev na več med seboj povezanih komponent. Od tega je prišlo vzporedno s širjenjem pojmovanja (ogrožanja) varnosti na politični in znanstveno-strokovni ravni. Od začetka osemdesetih let dalje se namreč začenjajo pojavljati širši pristopi (politični programi¹ in znanstveni koncepti²), ki presegajo dokaj poenostavljeno vojaško-politično razumevanje pojava varnosti družbe, države in mednarodne skupnosti.³ Z drugimi besedami lahko rečemo, da je vzporedno

¹ Npr. poročili Palmejeve in Brandtove komisije, potem koncept človekove varnosti iz prve polovice devetdesetih (glej Human Development Report, 1994: 24) itn.

² Npr. Ullman (1983) z gospodarsko-razvojnim konceptom varnosti, J. Mathews (1989) z ekološko-demografskim konceptom varnosti in kopenhagenska šola z večsektorskim (večdimenzionalnim) razumevanjem varnosti (glej Buzan, Kelstrup, Lemaitre, Tromer in Waever, 1990; Buzan, 1991; Buzan, Waever, de Wilde, 1998).

³ Koncept zunanjih sovražnikov je bil dokončno zamenjan s strani koncepta virov ogrožanja (Grizold, 1999a: 30, 1999b: 3).

s povečevanjem števila groženj varnosti prišlo do razširitve koncepta in dimenzij nacionalnega varnostnega interesa. Naslednja tabela prikazuje nekatere ključne grožnje varnosti po naštetih dimenzijah in odgovarjajoče nacionalne interese. Po posameznih dimenzijah so navedeni le ključni pojavi izmed množice potencialnih groženj varnosti, ki jih opredeljuje stroka na posameznih področjih. Marsikatera grožnja bi lahko bila uvrščena pod drugo dimenzijo, kjer pa ne bi imela ključne vloge. Tabela velja za vsako sodobno državo in v tem smislu tudi za Slovenijo.

Tabela 1: Dimenzije ogrožanja nacionalne varnosti in odgovarjajoči nacionalni varnostni interesi.

Dimenzije ogrožanja nacionalne varnosti sodobne države (RS) z osnovnimi indikatorji:	Nacionalni varnostni interesi:	Dimenzije ogrožanja nacionalne varnosti sodobne države (RS) z osnovnimi indikatorji:	Nacionalni varnostni interesi:
Vojaške grožnje: - oborožena (JKB ali konvencionalna) agresija na državo in njeno suverenost - demonstracija vojaške sile - geografska bližina oboroženega konflikta - geografska bližina reguliranega (oboroženega) konflikta - širjenje orožja za množično uničevanje	- odvracanje, zagotavljanje bojne pripravljenosti, vojaška obramba - odvracanje, vojaška obramba - odvracanje, nudenje vojaške pomoči, sklepanje vojaških oziroma obrambnih koalicij, sodelovanje v mednarodnih operacijah vsiljevanja miru in nadziranja ali vsiljevanja sankcij - sodelovanje v mednarodnih mirovni in humanitarnih operacijah - onemogočati širjenje orožja za množično uničevanje	Politične grožnje: - nedemokracija - političnega sistema - nespoštovanje človekovih pravic in svobod - medijska nesvoboda - visoka stopnja korupcije	- zagotoviti transparentnost, pluralnost in demokratičnost političnega procesa (oblikovanja in izvajanja politik) - zagotoviti spoštovanje človekovih pravic in svobod - zagotovitev svobode medijev, izogibanje cenzurnim pritiskom, korektno obveščanje širokega spektra javnosti - preprečevanje korupcije na vseh državni in nedržavni nivojih
Okoljske grožnje: - naravne in antropogene nesreče (poplave, potresi, požari, nevihte...) - onesnaževanje okolja, globalno segrevanje - pomanjkanje vode	- preprečevati nastanek naravnih in antropogenih nesreč, učinkovito obveščanje prebivalstva o nevarnostih, izvajanje zaščitnih in reševalnih ukrepov, premoženja in državnih institucij na kriznih območjih - upoštevanje okoljevarstvenih standardov, zmanjšanje onesnaževalnih emisij v zrak, vodo in zemljo. - zagotoviti zadostne količine tega temeljnega sredstva za življenje, smotrna izraba obstoječih vodnih virov	Identitetne in kulturne grožnje: - etnična, verska in jezikovna heterogenost, če povzroča neenotnosti in konflikte, - izginjanje oziroma omejevanje temeljnih kulturnih vzorcev - velika stopnja ilegalne imigracije - veliko število beguncev	- zmanjšanje negativnih (varnostnih) posledic teh konfliktov - prispevanje k ohranjanju in razvoju nacionalnega jezika ter negovanje splošnih kulturnih tradicij - omejiti pritek ilegalnih imigrantov - sprejemati zmerno število beguncev
Gospodarske grožnje: - nizka stopnja gospodarskega razvoja, nizek BDP, revščina (v tej funkciji tudi visoka stopnja zadolženosti in visoka inflacija) - visoka stopnja brezposlenosti - velika odvisnost od uvoza materialnih dobrin (tudi veliko nesorazmerje med uvozom in izvozom)	- zagotovitev čim večje stopnje gospodarske razvitosti, produktivnosti in rasti ob upoštevanju novih tveganj, ki se pojavijo s tem - neposredno ali posredno zmanjšati brezposelnost v družbi - zagotovitev suverenega razpolaganja s strateškimi surovinami in viri	Zdravstvene grožnje: - velika razširjenost nalezljivih bolezni (AIDS, tuberkuloza, ebola itd.)	- preprečiti nastanek in širitev nalezljivih bolezni, zavarovanje področij, ki so izpostavljena nalezljivim boleznim
Kriminal: - visoka stopnja kriminalitete v družbi (ropi, umori, trgovanje z drogami itd.) - tihotapljenje JKB materialov in konvencionalnega orožja itd.)	- nizka stopnja kriminalitete v družbi, odkrivanje ter preprečevanje uporabe drog in trgovanja z drogami - učinkovit nadzor nad tokovi ilegalnega trgovanja z orožjem in drugimi nevarnimi materiali	Terorizem: - obstoj in delovanje mednarodnih ali nacionalnih terorističnih skupin (sabotaže, bombni napadi, JKB terorizem, politični umori, ugrabitve letal, talcev, napadi na ambasade itd.)	- omejitev možnosti in razlogov za nastanek nacionalnih terorističnih skupin, odkrivanje in preprečevanje delovanja terorističnih skupin
Informacijske grožnje: - vdor v ključne informacijske mreže in njihova onesposobitev	- zagotavljanje visoke stopnje zaščite pred (kiber) vdorom v ključne nacionalne informacijske sisteme, baze ipd.		

Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije (1993) ni eksplicitno opredeljevala varnostnih interesov Slovenije, čeprav je bilo iz vsebine razvidno, da določa temeljna izhodišča nacionalne varnosti. Sedaj veljavna Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2001) izpostavlja že omenjene življenjske interese, ki so povezani z varnostjo države v ožjem smislu (suverenost, celovitost) in ohranjanjem nacionalne identitete ter samobitnosti slovenskega naroda, ter strateške interese, med katere sodijo zagotovitev delovanja demokratičnega parlamentarnega političnega sistema, krepitev pravne in socialne države, dosledno spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno z zaščito pravic narodnih manjšin ter zagotavljanjem razvoja slovenskih avtohtonih narodnih manjšin v zamejstvu, zagotovitev stabilnega gospodarskega razvoja in krepitev konkurenčnega gospodarstva ter vključevanje v EU in Nato.

S povečanim številom dimenzij ogrožanja nacionalne varnosti je prišla do izraza kompleksna grožnja varnosti (glej Prezelj, 2000a), ki temelji na močni povezanosti posameznih dimenzij ogrožanja varnosti. Najhujše varnostne krize (kompleksne krize) se namreč razvijejo kot rezultat ekstremne eskalacije ogrožanja varnosti v eni dimenziji, kar prispeva k eskalaciji groženj varnosti po drugih dimenzijah. Gre torej za kombinacijo kriz v več varnostnih dimenzijah oziroma kombinacijo stopnjevanih groženj iz več dimenzij. Denimo oboroženi vojaški spopadi visoke intenzivnosti, kar predstavlja eskalacijo vojaškega ogrožanja varnosti, vplivajo neposredno ali posredno na eskalacijo kriminala, terorizma, okoljskih, gospodarskih, zdravstvenih, identitetnih, političnih, informacijskih in še drugih groženj varnosti (npr. Kosovo, BiH, Makedonija ipd.). Velja seveda tudi obratno, da ekstremna eskalacija naštetih nevojaških groženj varnosti povečuje verjetnost ali intenzivnost oboroženega konflikta.⁴ Kompleksna grožnja varnosti družbe je v tem smislu grožnja s kompleksnimi vzroki (iz več dimenzij) in kompleksnimi posledicami (v drugih dimenzijah).

Podobno kompleksnost v smislu vzajemne povezanosti je opaziti tudi pri zgoraj naštetih nacionalnih varnostnih interesih. V tem smislu je Holsti (glej Luard, 2001: 586) ugotavljal, da delitve med vojaškimi, gospodarskimi, političnimi in ideološkimi cilji oziroma interesi nikakor niso jasne, čeprav jih uresničujejo različni državni organi. Povezava med nacionalnimi varnostnimi interesi je v funkcionalnem smislu na splošno rečeno pozitivna, saj uresničevanje varnostnega interesa v eni dimenziji prispeva k varnosti v drugih dimenzijah, kar ustvarja pogoje za lažje uresničevanje pripadajočih varnostnih interesov. V tem smislu je Slovenija že zelo zgodaj po osamosvojitvi v Resoluciji o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti RS (1993: 3681) zapisala, da se nacionalna varnostna politika uresničuje z usklajevanjem varnostnih, obrambnih in zaščitnih interesov z gospodarskimi, zdravstvenimi, socialnimi, razvojnimi, mednarodnimi in drugimi interesi ter tudi z usklajenim izvajanjem vseh varnostnih, obrambnih in zaščitnih dejavnosti Republike Slovenije kot celote.

⁴ Iz tega izhaja, da je analiza vojaških groženj varnosti določene države brez upoštevanja nevojaških groženj, ki lahko vplivajo na njihovo intenzivnost, necelovita in zato netočna. Velja seveda tudi obratno.

Vendar pa sta večdimenzionalnost ter kompleksnost ogrožanja nacionalne varnosti in izražanja nacionalnih varnostnih interesov hkrati tudi velik problem pri operacionalizaciji nacionalne varnostne politike.

Problem opredeljevanja nacionalnih varnostnih interesov

Vežanje osnovnega nacionalnega interesa na nacionalno varnost sicer pomeni objektivizacijo tega koncepta, vendar pa še ne visoke stopnje njegove objektivnosti. Namreč tudi koncept ogrožanja varnosti je kar precej podvržen relativnosti in različnim interpretacijam, ki izhajajo že iz same opredelitve. Tako varnost referenčnega objekta (posameznik, družba, država, mednarodna skupnost itd.)⁵ opredeljujemo kot "zaznano ali realno stanje njegove neogroženosti" (Prezelj, 2001) iz česar izhaja, da je razlika med dejansko in zaznano ogroženostjo lahko tudi velika. V tem smislu realne grožnje varnosti niso nujno tudi zaznane grožnje varnosti, prav tako pa tudi realno varnostno stanje izbranega referenčnega objekta ne ustreza nujno njegovi zaznani varnosti. S to problematiko se ukvarja takoiimenovani varnostni konstruktivizem (glej Prezelj, 2000b), ki poudarja možnost sistematičnega produciranja in konstruiranja ogrožanja varnosti s pomočjo sodobnih in celo legitimnih tehnik vplivanja na javno mnenje.

Relativnost obeh konceptov je podkrepljena še s konstruktom "ogrožanja varnostnih interesov", ki mnogokrat prevzamejo mobilizacijsko vlogo, katera v osnovi pripada ogrožanju varnosti. Grožnje nacionalnim interesom obsegajo mnogo več prvin kot grožnje nacionalni varnosti, zato so nacionalni interesi lahko izjemno hitro ogroženi, kar se lahko izrabi za mobilizacijo družbenih (varnostnih) virov za delovanje proti nekemu ogrožajočemu subjektu. Frankel (1970: 69) je v tem smislu ugotavljal, da se z velikostjo države širi tudi horizont njenega nacionalnega interesa. Tako je ugotovil, da je po koncu druge svetovne vojne v ZDA nastal nacionalni konsenz, da morajo Američani aktivno uresničevati nacionalne interese prek svojih meja, da bi lahko uživali sadove svobode in prosperitete doma. To je vodilo h globalni interpretaciji njihovih nacionalnih interesov, pri čemer kakršnokoli dogajanje kjerkoli vpliva na te interese. Art (1993: 480) v tem smislu opredeljuje gospodarski nacionalizem, monopol regionalnega hegemonia in represalije drugih vlad nad lastnimi državljani kot grožnje ameriškim interesom. Mnogokrat se poskuša predstaviti omenjene grožnje ameriškim interesom kot neposredne grožnje ameriški nacionalni varnosti, kar po mojem mnenju nikakor ne drži.

Opredeljevanje nacionalnih varnostnih interesov je zelo kompleksen proces, ki zahteva vključevanje več različnih državnih in nedržavnih subjektov. V osnovi se proces opredeljevanja in preopredeljevanja nacionalnih varnostnih interesov izva v vseh fazah procesa oblikovanja nacionalnovarnostne politike, ki je sestavljena iz (1) opredelitve virov ogrožanja nacionalne varnosti, (2) identificiranja možnih načinov zagotavljanja varnosti pred viri ogrožanja, (3) sprejemanja odločitve o najprimernejših načinih zagotavljanja varnosti pred posameznimi viri ogrožanja ter

⁵ Referenčni objekti varnosti je tisti objekt, ki je v konkretnem primeru ogrožen in mu je bolj ali manj potrebno zagotavljati varnost (Prezelj, 2000: 29).

(4) izvajanjem in (5) nadziranjem izvajanja teh odločitev. V proces opredeljevanja in preopredeljevanja teh interesov so torej vključeni vsi akterji, ki so ključni pri oblikovanju politik: različna ministrstva, parlament kot celota, pozicijske ter opozicijske politične stranke in druge nevladne organizacije, predvsem znanstvene in medijske itd. Med oblikovalce teh interesov seveda spadajo tudi obveščevalne službe, ki k temu procesu prispevajo na manj viden, a ne nepomemben način.

Opredeljevanje nacionalnih varnostnih interesov v sodobnem nepredvidljivem varnostnem okolju, kjer zaznavamo vedno več groženj, se lahko hitro spreobrne v prioritiziranje posameznih vidikov zaznavanja ogrožanja varnosti in zagotavljanja nacionalne varnosti. Množičnost akterjev, ki na legitimem način zagovarjajo različne vidike nacionalnega varnostnega interesa in poudarjajo pomen različnih dimenzij ogrožanja varnosti, pomeni potrebo po usklajevanju njihovih mnogokrat celo nasprotujočih argumentov, pogledov in interesov. Stroka in znanost pogosto ne pomagata preveč pri oblikovanju konsenza na tem področju, saj različne znanosti in stroke različno razumejo pojav nacionalne in mednarodne varnosti (za več o tem glej Prezelj, 2000a). Obstaja tudi problem soglasja o pomembnosti varnostnih tem znotraj disciplin.

Za uresničevanje posameznih dimenzij nacionalnega (varnostnega) interesa so v sodobni državi odgovorna različna ministrstva, katerih delo v Republiki Sloveniji je razdeljeno z Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev (1994), delovanje pa s posebnimi področnimi zakoni. V Republiki Sloveniji je tako ministrstvo za obrambo odgovorno za zagotavljanje vojaške in civilne obrambe, poleg tega pa je v njegovi pristojnosti še zagotavljanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je odgovorno za politiko zaposlovanja, ministrstvo za gospodarske odnose in razvoj in ministrstvo za gospodarske dejavnosti sta odgovorna za razvoj gospodarstva, ministrstvo za kulturo opravlja naloge za varstvo kulturne dediščine in kulturnih vrednot. Ministrstvo za notranje zadeve opravlja naloge s področja varovanja državne meje, preprečevanja in odkrivanja kaznivih dejanj in prekrškov, vzdrževanja javnega reda in miru, nadzira posest in nošenje osebne orožja itd. Ministrstvo za okolje in prostor opravlja naloge v zvezi varstvom okolja in narave ter jedrsko varnostjo. Ministrstvo za zdravstvo opravlja zadeve, ki se nanašajo na zdravstveno varstvo in varstvo prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi. Naštete so le nekatere osnovne naloge izbranih ministrstev, pri čemer je potrebno poudariti, da jih ta ministrstva sama nikakor ne morejo opravljati. So le matična ministrstva, ki morajo sodelovati z drugimi ministrstvi pri uresničevanju svojih nalog, torej pripadajočih vidikov nacionalnega varnostnega interesa.

Konsenz o prioriteti varnostnih področij in interesov se na strateški ravni odraža v nacionalnovarnostnih dokumentih in v tem sklopu predvsem v strategiji nacionalne varnosti, če ima država tak dokument. Prioritizacija je delno razvidna tudi iz letne razdelitve državnega proračuna med različne porabnike (ministrstva), ki zagotavljajo različne vidike varnosti.

Pomembnost posameznih dimenzij ogrožanja varnosti se skozi čas spreminja, kar vpliva tudi na spreminjanje prioritizacije posameznih nacionalnih varnostnih interesov. Ključna dimenzija ogrožanja varnosti v času hladne vojne je bila vojaške

narave, kar je pomenilo prioritiziranje nacionalnih vojaških varnostnih interesov. Po koncu hladne vojne se zaznavanje ogrožanja varnosti spremeni v prid poudarjanju nevojaških groženj varnosti, kar je povzročilo razslojevanje nacionalnega varnostnega interesa na več dimenzij.⁶ Predvsem pojav različnih tipov nacionalnih in tudi globalnih kriz vpliva na nadaljnje prioritiziranje posameznih nacionalnih varnostnih interesov. Denimo, v ZDA se je vojaška interpretacija nacionalnih interesov okrepila po korejski vojni, arabsko-izraelskih vojnah, zalivski vojni ipd. Prizma gospodarske interpretacije varnostnih interesov se je okrepila po mednarodni naftni krizi iz sedemdesetih let, prizma teroristične interpretacije pa po 11. septembru 2001. Teroristična napada na WTC in Pentagon sta tako zaznamovala strateško varnostno razmišljanje, da je terorizem virtualno postal prva grožnja nacionalni in mednarodni varnosti v sodobnem varnostnem okolju, kar se odraža v izjavah političnih voditeljev večine držav, nacionalnovarnostnih dokumentih, delovanju mednarodnih varnostnih organizacij ipd. Problem je v tem, da drugi viri ogrožanja niso nič manj nevarni v sodobnem času, četudi je verjetnost njihove sprožitve morda manjša. Inteligentna država bo v vsakem trenutku ohranjala pozornost in spremljala celoten spekter ogrožanja varnosti in njeno kompleksno naravo.

Prioritiziranje posameznih vidikov nacionalnega varnostnega interesa je po svoje logično, ker so viri za delovanje posameznih varnostnih mehanizmov omejeni. V tem smislu pa so posamezni vidiki nacionalnega varnostnega interesa v tekmovalnem odnosu, kar še najbolj ponazarja Buzanov (1991: 270) koncept obrambne dileme, ki jo je opredelil kot možno neujemanje oziroma nasprotovanje med obrambo in nacionalno varnostjo, s čimer je imel v mislih razmerje med vojaško in ostalimi dimenzijami varnosti. Sredstva vsake države so namreč omejena, zato je pomembno, kateri vojaški in nevojaški instrumenti zagotavljanja varnosti bodo med prvimi na prioritetni listi. Dilema je lahko ponazorjena tudi s primerom razmerja med sredstvi, ki jih nameni neka država za obrambo in za znanost. Lahko se zgodi, da je vlaganje v obrambo preveliko in nesorazmerno z ogrožanjem varnosti, kar vpliva na učinkovitost in uspešnost drugih nevojaških vidikov zagotavljanja varnosti. Poudarjanje pomena ene varnostne dimenzije se lahko izrodi na način, kot lahko vojaške priprave celo ogrožajo varnost lastnega nacionalnega preživetja, kar Buzan utemeljuje z možnostjo vzajemno zagotovljenega uničenja (MAD) med absolutnim spopadom jedrskih velesil.

Opisano razmerje med dimenzijami zagotavljanja varnosti lahko v zadnjem času ponazorimo tudi s pojmom mirovne dividende. Mirovna dividenda je pojem, ki se je uveljavil v devetdesetih letih kot poimenovanje za trend zmanjševanja izdatkov v obrambne namene in njihovo preusmeritev na druga področja. Stockholmska iniciativa za globalno varnost je v svoji publikaciji iz leta 1991 ponudila oceno, da bi s tovrstno prerazporeditvijo sredstev v državah svetovnega severa lahko pridobili od 100 do 300 milijard dolarjev letno. Ta sredstva naj bi vložili v

⁶ Williams in Moskos (1997: 27) sta ponazorila prehod od vojaških k nevojaškim grožnjam v treh stopnjah: (1) v času pred hladno vojno je namreč ključno vlogo igrala grožnja konvencionalnega napada, (2) v času hladne vojne je to vlogo prevzel jedrski napad, (3) po njej pa subnacionalne in nevojaške grožnje, kot so npr. trgovanje z mamili, nenadzirane migracije, socialne patologije, gospodarska stagnacija, degradacija okolja itn.

socialne programe predvsem mednarodnega značaja, s čimer bi npr. zmanjševali stopnjo smrtnosti otrok (UNICEF), povečevali zdravje (WHO) ter zagotavljali minimalno stopnjo osnovne izobrazbe (UNESCO) (Common Responsibilities in the 90's, 1991: 16). Vendar so znanstveniki že v drugi polovici devetdesetih let ugotavljali, da je bila do tedaj pričakovana dividenda razočarajoče nizka. Smith (1997: 111) je v tem smislu poudarjal, da nihče ne ve točno, če res zniževanje stroškov za obrambo prispeva k povečevanju vložkov na humanitarnem, socialnem in gospodarskem področju.

Drugi primer, ob katerem se krešejo različni pogledi na nacionalno varnost, se nanaša na razpravo o razmerju med varnostjo in svobodo državljanov, ki je še posebej zaživela po terorističnem napadu na WTC in Pentagon v septembru 2001. Teroristični napad je namreč sprožil protiteroristično reakcijo nacionalnovarnostnega sistema ZDA in tudi drugih evropskih držav, ki očitno omejuje človekove pravice in svoboščine. Nedvomno vsak državljan potrebuje svobodo in varnost hkrati, zato obstaja nevarnost, da v razpravi o tem zaidemo v brezplodno iskanje odgovora na vprašanje, kaj je bilo prej in kaj je pomembnejše: kokoš ali jajce. Dejstvo je, da mora vsaka sodobna demokratična država uravnotežiti obe človekovi potrebi in pravici, sicer ne bi mogla obstajati.

Potrebno je poudariti, da dilema o razmerju med varnostjo in svobodo sploh ni nova dilema, temveč sega daleč nazaj v razmišljanje o vzrokih obstoja politične države. Politična teoretika iz 17. stoletja, Thomas Hobbes in John Locke, sta ugotavljala, da je človeška družba živila v naravnem stanju individualne svobode in avtonomije preden je prišlo do ustanavljanja držav prek tako imenovane družbene pogodbe. To je bilo z drugimi besedami stanje dokaj velike anarhije, v katerem je svoboda prevladovala nad varnostjo posameznika. Stopnja ogrožanja posameznikove varnosti v stanju vojne vseh proti vsem je bila visoka. Ljudje so živeli brez kakršnekoli druge varnosti kakor tiste, ki jim jo je zagotavljala njihova lastna moč in iznajdljivost. Ravno to nesorazmerje je pripeljalo do ustanavljanja takih družbenih instrumentov, ki vnašajo elemente reda v obstoječo anarhijo oziroma zagotavljajo varnost. Tako je bila država po Hobbesu ustanovljena za obrambo pred invazijo tujcev in pred drugimi posamezniki, po Locku pa za zaščito lastnine posameznikov in njihovih življenj. Sodobna država predstavlja zapleten skupek varnostnih instrumentov v obliki vojske, policije, podsistema zaščite in reševanja, zasebnih varnostnih služb, obveščevalnih služb, raznih instrumentov zagotavljanja ekonomske in socialne varnosti ipd.

Ustanovitev države kot skupka varnostnih instrumentov je pomenilo, da so se posamezniki odrekli nekaterim naravnim svoboščinam v zameno za višjo stopnjo varnosti. To je po eni strani pomenilo, da smo državi podarili monopol nad legitimno uporabo fizičnega nasilja, ki nas navsezadnje lahko povratno ogrozi, hkrati pa je nedvomno pomenilo napredek v razvoju človeške družbe, saj so se ljudje lahko posvetili kreativnemu ustvarjanju v relativno varnem okolju namesto neprestanega strahu za življenje ter skrbi za svoj obstoj.

Ta teza se potrjuje tudi na nivoju posameznika. V tem smislu je denimo A. Maslow pri ocenjevanju hierarhije človekovih potreb razvrstil varnost takoj za fiziološkimi potrebami. Brez zadovoljenih fizioloških potreb in potrebe po varnosti

namreč ni mogoče zadovoljevati ostalih, izvedenih potreb (npr. potrebe po samo-aktualizaciji). Frazo, da se vsak posameznik rodi svoboden, ne moremo na žalost in razočaranje klasične in sodobne liberalistične misli razumeti v smislu prednosti svobode pred varnostjo. Novorojeni otrok je v svoji svobodi neobglen in prepuščen samemu sebi, zato na začetku potrebuje varnost in skrbnost staršev, da se lahko najprej razvije in šele nato v tem okviru uveljavlja svoje potrebe po svobodnem delovanju, izražanju, gibanju ipd. Razmerje med varnostjo in človekovimi svoboščinami je v bistvu razmerje med ogrožanjem varnosti posameznika in njegovo svobodo, pri čemer zgolj in samo relativno varno okolje omogoča človeku uveljavljanje človekovih svoboščin, kot so denimo svoboda gibanja, združevanja, izražanja mnjenja ipd.

Pri razmerju med varnostjo in svobodo pa na pravno-formalni ravni ne gre za razmerje med dvema potrebama, ampak tudi za razmerje med dvema človekovima pravicama. V Univerzalni deklaraciji o človekovih pravicah iz leta 1948 je namreč v tretjem členu zapisano, da ima vsakdo pravico do svobode in varnosti. V 28. členu je tudi zapisano, da vsakomur pripada družbeni in mednarodni red, v katerem se lahko pravice in svoboščine iz deklaracije uresničujejo. Deklaracija pa v enem od zadnjih členov dovoljuje omejevanje človekovih pravic in svoboščin v primeru potrebe po zagotavljanju javnega reda in splošnega blagostanja (torej varnosti). Lahko torej rečemo, da je uravnoteženo uresničevanje in zadovoljevanje obeh potreb oziroma pravic za sodobno demokratično družbo izjemno pomembno, vendar pa je uresničevanje potrebe in pravice po svobodi možno le v nekih okviri minimalne varnosti in ne v popolni anarhiji, kjer bi bili soočeni s problemom "vojne vseh proti vsem" ali ogrožanja vseh s strani vseh.

Ameriški predsednik Bush je septembrski teroristični napad označil za napad na svobodo, *The Economist* pa je temu dodal, da je šlo za napad skozi svobodo. Nekateri znanstveni primerjalni analize ogrožanja varnosti s strani terorizma (glej Prezelj, 2000a) resda kažejo, da je v razvitih demokratičnih državah več terorizma ravno zato, ker jim je omogočeno lahko delovanje zaradi njihove odprtosti in medijske razvitosti. Terorizem je osnovan na usmerjeni uporabi prekomernega nasilja s ciljem (medijsko) opozoriti na večinoma kak širši ideološko-politični boj. Demokratične družbe v izhodišču ne zatirajo različnih ideoloških in političnih gibanj, kot to večinoma počnejo totalitarne družbe. Terorizem je v nekem smislu bolezen sodobne demokracije, ki spretno izkoriča prednosti odprte družbe. Teza o napadu na svobodo se je še dodatno potrdila ravno zaradi restriktivnih oziroma protiterorističnih ukrepov nacionalnovarnostnega sistema ZDA in drugih evropskih držav.

Če ljudje dejansko čutijo ogroženost lastne varnosti, potem bodo očitno tudi v zelo demokratični družbi sprejeli omejitve lastnih svoboščin. Ravno to se je zgodilo v ZDA po terorističnem napadu 11. septembra, ko sta medijski sektor in parlament, kot dva glavna kritika in nadzornika državnega delovanja, sprejela tovrstne omejitve. Ključni mediji so, po pogovoru s svetovalko za nacionalno varnost Condolezzo Rice, sprejeli neko obliko samocenzure v smislu, da bodo temeljito premislili, ali se posvetovali pred objavo sporočil bin Ladna ali drugih terorističnih skupin. Ameriški kongres je sprejel protiteroristični zakon, ki povečuje pristojnosti

ameriške vlade pri telefonskem prisluškovanju, nadziranju elektronskih sporočil, pri zadržanju imigrantov zgolj zaradi suma povezanosti s teroristi itd. Kritična javnost, ki se je oglasila ob razpravah o sprejetju tega zakona, ne verjame, da je bilo doseženo primerno ravnotežje med podarjeno svobodo in dejanskimi varnostnimi učinki. Skrbelo jo je predvsem, kako bo to vplivalo na tiste, ki spoštujejo zakon. Kljub temu je bil zakonski predlog sprejet s samo enim nasprotujočim in enim vzdržanim glasom. Zakon ima sicer vgrajene nekatere pomembne varovalke, kot je denimo začasnost povečanih pooblastil prisluškovanja in strog sodni nadzor nad njihovim izvajanjem s strani FBI.

Transnacionalno povezovanje varnostnih interesov sodobnih držav

Koncept transnacionalnega ogrožanja varnosti

V sodobnem vedno bolj globaliziranem (povezanem) svetu so posamezne grožnje varnosti vse bolj transnacionalnega značaja. Za transnacionalne grožnje varnosti je poleg predhodno opredeljenih Ullmanovih kriterijev značilno še (1) skoraj nezadržno širjenje prek meja, (2) pretežno nevojaški značaj in (3) nedržavni značaj nosilcev ogrožanja. Državne meje so nastale zaradi razmejevanja človekovih oblik organiziranja življenja na določenem ozemlju, kar pa ni vplivalo preveč na množico pojavov (groženj varnosti v našem primeru), ki se širijo neodvisno od umetnih meja. Grožnje nacionalni varnosti, ki se prenesejo prek meja v druge države lahko kaj hitro začnejo ogrožati nacionalno varnost drugih držav in potemtakem mednarodno varnost. Mnogi viri izpostavljajo naslednje tipične primere sodobnih transnacionalnih groženj varnosti: tihotapljenje ilegalnega konvencionalnega orožja, mamil, nevarnih materialov (vključno z jedrskim orožjem), transferi ilegalnih migrantov, prenašanje nalezljivih bolezni, informacijske disrupcije (ogrožanje informacijske infrastrukture, npr. kiber terorizem in kiber kriminal) itd. Posebno kategorijo predstavljajo onesnaževanje okolja ter naravne in antropogene nesreče. Mandel (1999), nekdanji pripadnik ameriške obveščevalne skupnosti, v svoji vzorčni analizi sodobnih transnacionalnih groženj varnosti zagovarja delitev le-teh na nenamerne (npr. naravne nesreče) in namerne.

Na splošno je možno določiti smeri mednarodnega prenašanja omenjenih groženj. Ilegalno orožje navadno potuje od razvitega severa k nerazvitemu jugu, kjer je več oboroženih konfliktov, ilegalni migranti in mamila se gibljejo od nerazvitega juga, ki želi na hitro zaslužiti veliko denarja, k razvitemu severu, nalezljive bolezni in informacijske disrupcije pa potujejo v obe smeri. Slovenija se nahaja na robu najbolj razvitega severa in je tranzitna država za večino omenjenih transferov, vedno bolj pa postaja že kar ciljna država.

Zgornja opredelitev značilnosti transnacionalnih groženj varnosti izpostavlja tudi njihovo pretežno nevojaško naravo (glej tudi Smith, 2000), kar pa ne pomeni, da pogosto niso posledica vojaških konfliktov ali pa celo njihov vzrok. Transnacionalno širjenje ogrožanja varnosti je mnogokrat posledica že eskalirane grožnje na nacionalni ravni (npr. oboroženi konflikt, konflikt med teroristično skupino in državo, razcvet kriminala itd.) ali pa vzrok nadaljnega stopnjevanja dru-

gih groženj varnosti (npr. povišanje stopnje kriminala v ciljni ali tranzitni državi kor rezultat visoke stopnje ilegalnih migracij). Ta fenomen imenujemo transnacionalno kompleksno ogrožanje varnosti.

Pod tretjo točko je omenjeno, da so nosilci transnacionalnih groženj varnosti predvsem nedržavnega značaja v obliki raznih nevladnih organizacij, kot so kriminalne združbe in teroristične organizacije. To pomeni, da nosilci sodobnih transnacionalnih groženj varnosti niso podvrženi dokaj učinkovitim meddržavnim normativnim regulacijam, kar pa po drugi strani seveda ne pomeni, da jih nekatere, predvsem "malopridne", države ne spodbujajo. Po nekaterih podatkih pa zaradi lastnih nacionalnih interesov tudi nekatere "pridne" države niso povsem nedolžne pri uporabi in spodbujanju raznih transnacionalnih groženj varnosti.

Mandel (1999: 15) v svoji analizi ugotavlja, da so ogrožajoči transnacionalni transferi v visoko soodvisnem svetu še bolj nevarni, ker smo jih dolgo časa podcenjevali, smo zanje izjemno ranljivi in ne vemo točno, kako jih zaustaviti. Namerna ogrožajoča uporaba transnacionalnih tokov s strani kriminalnih in terorističnih skupin predstavlja po njegovem mnenju največjo nevarnost za sodobne države. Naša ranljivost pa je tudi večja zaradi psihološkega efekta "naivne ignorance žrtev", ki je v tem, da žrtve teh groženj nenehno znova izražajo presenečenje, čeprav so jim lahko sosednje države neprestano izpostavljene.

Polleg opredelitve koncepta transnacionalnih groženj varnosti pa je potrebno omeniti še zgodovinsko permanentnost in paradoksalnost transnacionalnih tokov. Permanentnost je v tem, da transnacionalne grožnje varnosti niso nov pojav. "Države se namreč od samega začetka svojega obstoja spopadajo z mnogimi od zgoraj naštetih oblik, vendar pa je s tehnološkim razvojem in razširjanjem liberalnih vrednot prišlo do intenziviranja tokov, ki omogočajo tudi širitev teh groženj" (Strategic Assessment, 1995). Paradoksalnost transnacionalnih tokov pa je v tem, da po eni strani prispevajo k razvoju družbe, hkrati pa omogočajo prenos ogrožanja varnosti čez državne meje. Negativne posledice večje povezanosti sveta so še večje zaradi vpliva liberalnih in demokratičnih idej, ki spodbujajo svobodo mednarodnih transferov ljudi, storitev in materialnih dobrin in tako onemogočajo ekstremni mejni nadzor. Denimo kriminalne združbe izkoriščajo obstoječi pretok blaga in storitev za pranje denarja, tihotapljenje drog, ljudi, nevarnih materialov, orožja itd. Sodobni terorizem postaja vse bolj globalnega značaja, saj mu obstoječa komunikacijska sredstva olajšujejo mednarodno financiranje, sodelovanje in organiziranje akcij (npr. povezovanje teroristov prek interneta ipd). Nevarne nalezljive bolezni se z legalno migracijo ljudi prek obstoječih komunikacij lahko izredno hitro prenašajo po celem svetu.

Nacionalnovarnostni ukrepi proti transnacionalnemu ogrožanju varnosti

Zgodovina koncepta nacionalnega interesa v pravem pomenu besede se začenja z nastankom modernih držav v šestnajstem in sedemnajstem stoletju. Začetni interesi raznih vladarjev, dinastij in *raison d'état* so bili počasi nadomeščeni z referiranjem na narod, kar se je začelo poimenovati nacionalni interes.⁷ "Križa nacionalnih držav" (Frankel, 1970: 21) in koncepta suverenosti vodi v krizo nacionalnega interesa. Z intenziviranjem transnacionalnega ogrožanja varnosti v sodobnem svetu se je namreč tako spremenila narava nacionalnega varnostnega interesa, da lahko govorimo že o novi višji ravni konceptualiziranja varnostnih interesov. "Sebična narava tega interesa" je nekako dojela, da je v njenem interesu, da so uresničeni osnovni varnostni interesi drugih iz bližnjega in tudi daljnega varnostnega okolja.

Soodvisnost med državami je tisti faktor, ki vodi k podobnim percepcijam virov ogrožanja, kar se lahko izrazi v skupni akciji za doseganje kolektivnih ciljev (Murray&Viotti, 1994: 10), ko pride do kongruence ali harmoniziranja nacionalnih interesov (Plano&Olton, 1988: 10-11). Prava rešitev pred transnacionalnim ogrožanjem varnosti ni v izolacionističnem zaprtju meja, kar bi v današnjem svetu predstavljalo popolno iluzijo in katastrofo, temveč v obliki mednarodnega sodelovanja, na čemer temelji sodobni model kooperativne varnosti. Nobena država se sama ne more več upreti transnacionalnemu ogrožanju varnosti. Lahko celo rečemo, da danes nacionalne varnosti ni mogoče zagotavljati brez intenzivnega mednarodnega (varnostnega) sodelovanja v obliki bilateralne ali multilateralne medvladne aktivnosti, ki je sestavljena iz faze skupne opredelitve (skupnega) problema, skupne analize možnih ukrepov in nenazadnje, izvajanja skupnih ukrepov. Izolirane unilateralne rešitve transnacionalnih problemov so zgolj parcialne. V tem smislu lahko ugotovimo, da je temeljni nacionalni varnostni interes (Republike Slovenije) v preprečevanju nastajanja groženj varnosti v drugih državah predvsem iz iste regije in v zaustavitvi njihovega transnacionalnega prenašanja. V tem smislu je nekdanji ameriški predsednik Clinton v svojem govoru na Moskovski državni univerzi leta 1995 odkrito poudarjal, da ZDA podpirajo politične (demokratske) in gospodarske reforme (organiziranje svobodnih volitev, svoboda tiska, zmanjševanje vojaške oborožitve, zmanjševanje proračunskega primanjkljaja, prehod na tržno gospodarstvo itd.) v Rusiji predvsem zaradi tega, ker je to v njihovem nacionalnem interesu. Tako je reforme označil kot ne samo koristne za Rusijo, temveč tudi za ZDA in ostali svet. (Clinton, 1995).

Zgoraj opredeljeni nacionalni varnostni interes Republike Slovenije v zvezi s preprečevanjem transnacionalnega ogrožanja varnosti je dokaj jasen, kljub temu pa je mnogokrat "problematično prevajanje splošnih nacionalnih interesov v konkretne, natančne nacionalne cilje in sredstva" (Plano & Olton, 1988: 11). V tem smislu navaja Mandel (1999, 9, 12, 35) tri vrste težav. Prva težava je že v sami naravi transnacionalnih groženj, ki so večinoma izražene posredno, kar vzbuja dvom o nujnosti reaktivnega delovanja. Druga težava je v tem, da klasična strategija odvra-

⁷ *Obstoj podobnega interesa je vsekakor možno odkriti veliko prej, celo v primitivnih družbah, ki so tudi že razvile neke oblike interesa po lastnem preživetju, ohranjanju moči in bogastva, vendar ne na tako visoko artikuliranem nivoju (Frankel, 1970: 20).*

čanja v primeru transnacionalnih groženj varnosti ni učinkovita, tretja težava pa je posledica interakcije simultanih procesov anarhičnosti, suverenosti in globalizacije. Ko se denimo pojavi transnacionalna grožnja varnosti kot nekakšna oblika negativne posledice procesov globalizacije lahko težnja po nacionalni suverenosti ustvari prepreko za skupno ukrepanje. Prav lahko predstava o anarhičnosti mednarodnih odnosov, kjer ne obstaja vrhovna avtoriteta, povzroči iluzijo, da bodo kolektivni ukrepi tako ali tako neučinkoviti.

Sklepne misli

Povezanost med ogrožanjem varnosti in nacionalnim varnostnim interesom se na splošno vidi v njuni relativnosti, skupnem spreminjanju skozi čas, večdimenzionalnosti, kompleksni povezanosti posameznih dimenzij in transnacionalnosti. Sklepne misli glede povezave nacionalnih varnostnih interesov in ogrožanja varnosti lahko strnemo v nekaj točk:

1. Nacionalni interesi vsake države so v osnovi nacionalni varnostni interesi. Osnovni (vitalni) interes Republike Slovenije in vsake druge sodobne države je, da zagotovi svojim državljanom in institucijam čim višjo stopnjo varnosti oziroma čim nižjo stopnjo ogrožanja nacionalne varnosti. Država ne sme biti pripravljena sklepati kompromisov glede tega interesa.
2. Za koncepta ogrožanja varnosti in nacionalnega varnostnega interesa je predvsem značilna subjektivnost in relativnost, kar je delno mogoče opaziti v vmesnem konceptu "ogrožanja nacionalnih interesov".
3. Sam koncept nacionalnega varnostnega interesa se spreminja vzporedno s spreminjanjem ogrožanja varnosti. S širjenjem pojmovanja (ogrožanja) varnosti se je razširil tudi koncept nacionalnega varnostnega interesa. Večdimenzionalnost in kompleksnost, ki sta značilni za sodobno ogrožanje varnosti, postaneta tudi lastnosti nacionalnega varnostnega interesa, ki je sestavljen iz množice varnostnih interesov, ki ustrezajo dimenzijam in pojavom ogrožanja varnosti.
4. Grožnje varnosti so v sodobnem globaliziranem in demokratiziranem svetu vse bolj transnacionalne, kar pomeni, da se skoraj nezadržno širijo prek meja, imajo pretežno nevojaški značaj, širijo pa jih predvsem nedržavni subjekti (kriminalne in teroristične skupine). Transnacionalno širjenje ogrožanja varnosti je mnogokrat posledica že eskalirane grožnje na nacionalni ravni (npr. oboroženi konflikt, konflikt med teroristično skupino in državo, razcvet kriminala itd.) ali pa vzrok nadaljnjega stopnjevanja drugih groženj varnosti (npr. povišanje stopnje kriminala v ciljni ali tranzitni državi kor rezultat visoke stopnje ilegalnih migracij). Ta fenomen imenujemo transnacionalno kompleksno ogrožanje varnosti.
5. Nacionalni interes za doseganje visoke stopnje nacionalne varnosti pred transnacionalnimi grožnjami je mogoče uresničevati zgolj z intenzivnim mednarodnim sodelovanjem. V tem smislu je stabilnost in varnost Jugovzhodne Evrope v interesu Republike Slovenije, kar se izraža v njenem vojaškem in nevojaškem sodelovanju v mednarodnih prizadevanjih za stabiliziranje te regije. Smernice za zagotavljanje nacionalne varnosti v sodobnem svetu so sestavljene iz preple-

- tenih elementov zagotavljanja zadovoljive stopnje lastne stabilnosti in varnosti, razvoja prijateljskih in dobrih odnosov s sosednjimi državami in velesilami, pridobitve slovesa miroljubne, prijateljske in demokratične države, ki ji je vredno zaupati, in prispevanja z vojaškimi in nevojaškimi sredstvi k varnosti v svoji neposredni regiji in tudi na globalni ravni.

LITERATURA

- Art, Robert (1993): *A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War*, V Art, Robert & Waltz, Kenneth (ur.): *The Use of Force: The Military Power and International Politics*, Lanham: University Press of America.
- Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry, Kelstrup Morten, Lemaitre, Pierre, Tromer, Elizabeta in Waever, Ole (1990): *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*, London: Pinter Publishers.
- Buzan, Barry, Waever, Ole, de Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Clinton, Bill (1995): *The United States and Russia: Facing Common Challenges*, govor na Moskovski državni univerzi, U.S. Department of State Dispatch, Let. 6. Št.20, 15.5.1995.
- Common Responsibilities in the 90's: *The Stockholm Initiative on Global Security and Governance* (1991), Stockholm: Prime Minister Office.
- Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije (1999), Uradni list RS, št. 108, 27.12.
- Finnemore, Martha (1996): *National Interests in International Society*, London: Cornell University Press.
- Frankel, Joseph (1970): *National Interest*, London: Pall Maall Press.
- Grizold, Anton (1992): *Oblikovanje slovenske nacionalne varnosti*, V: Grizold, Anton (Ur.), *Razpotja nacionalne varnosti*, Ljubljana: TIP.
- Grizold, Anton (1994): *The Concept of National Security in the Contemporary World*, *International Journal of World Peace*, 11 (3).
- Grizold, Anton (1999a): *Obrambni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
- Grizold, Anton (1999b): *Evropska varnost*. Ljubljana: TIP.
- Human Development Report (1994): UNDP, New York: Oxford University Press.
- Ikenberry, John (1986): *The State and Strategies of International Adjustment*. *A Quarterly Journal of International Relations*, 39 (1).
- Luard, Evan (Simoniti, Iztok & Grizold, Anton) (2001): *Človek, država in vojna*, Ljubljana: TIP.
- Mandel, Robert (1999): *Deadly Transfers and the Global Playground: Transnational Security Threats in a Disorderly World*. Westport: Praeger.
- Mathews Tuchman, Jessica (1989): *Redefining Security*, *Foreign Affairs*, 68 (Spring).
- Murray, Douglas & Viotti, Paul (1994): *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Plano, Jack & Olton, Roy (1988): *The International Relations Dictionary*, Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Prezelj, Iztok (2000a): *Varnost sodobne družbe kot večdimenzionalni pojav: oblikovanje metodološkega modela ocenjevanja ogrožanja varnosti*. Magistrsko delo, FDV, Ljubljana.
- Prezelj, Iztok (2000b): *Metode vplivanja na ciljne javnosti v primeru zalivske vojne iz leta 1991 (konstruktivistični pristop k razumevanju sodobne varnostne stvarnosti)*, V Lobnikar,

- Branko (ur.): Raziskovalno delo podiplomskih študentov Slovenije, Ljubljana: DMRS.
- Prezelj, Iztok (2001): Grožnje varnosti, varnostna tveganja in izzivi v sodobni družbi: razreševanje nekaterih terminoloških dilem, *Teorija in praksa*, 38(1).
- Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti RS (1993), Uradni List RS, št. 71, 30.12.
- Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS (2001), Uradni List RS št. 56, 6.7.
- Smith, Dan (1997): *Der Fischer Atlas Kriege und Konflikte*, Frankfurt am Mein: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Smith, Paul (2000): *Transnational Security Threats and State Survival: A Role for the Military*, *Parameters*, 30(3).
- Strategic Assesment: *Flashpoints and Force Structure* (1995), Washington: National Defense University, Institute for National Strategic Studies.
- Terriff, Terry, Croft, Stuart, James, Lucy in Morgan, Patrick (1999): *Security Studies Today*, Cambridge: Polity Press.
- The Concise Oxford Dictionary of Politics (1996), Oxford University Press, Oxford Reference Online. Oxford University Press. Dostopno prek: <http://www.oxfordreference.com>.
- Ullman, Richard (1983): *Redefining Security*, *International Security*, 8(1).
- Univerzalna deklaracija o človekovih pravicah (1948), Adopted by UN General Assembly Resolution 217A (III), 10 December.
- Waever, Ole, Buzan, Barry, Kelstrup, Morten in Lemaitre, Pierre eds. (1993): *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, New York: St. Martin's Press.
- Williams, John Allen in Moskos, Charles (1997): *Civil-Military Relations after the Cold War*, V Bebler, Anton (ur.), *Civil-Military Relations in Post-Communist States: Central and Eastern Europe in Transition*, London: Praeger.
- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (1994), Uradni list RS, št 71, 18.11.

NACIONALNI INTERES REPUBLIKE SLOVENIJE IN VARNOSTNE SESTAVINE EVROATLANTSKIH INTEGRACIJ

Povzetek. *Avtor je analiziral sedANJI geopolitični položaj in varnostno držo Republike Slovenije in pregledal možnosti za zagotovitev nacionalne varnosti na individualni ali skupinski ravni. Njegov sklep je bil, da je nacionalno varnost Slovenije možno ustrezno zagotoviti le v nekem učinkovitem sistemu kolektivne obrambe. OZN, OVSE in EU nimajo tourstnih zmogljivosti, ki v evroatlantskem prostoru obstojijo le v NATU. Avtor nato navaja razloge v prid te rešitve.*

Ključni pojmi: *nacionalni interes, nacionalna varnost, varnostne sestavine, evroatlantske integracije, razmerja med OZN, OVSE, NATO ter EU*

638

Zadnje čase se veliko govori in piše o našem nacionalnem interesu. Ta interes bi lahko opredelili kot temeljne vrednote, ki jih velika večina pripadnikov nacije sprejema in doživlja kot nujne za njen obstoj in blagostanje. Eden od elementarnih interesov vsake družbe je trajna zagotovitev njene zunanje varnosti in obstoja v mednarodnem okolju. Slovenci so si ta interes v daleč najdaljšem del svoje zgodovine prizadevali uresničevati kot izrazito manjšinska skupnost v okviru večetničnih, večjezičnih ali večnacionalnih državnih tvorb. Glede na to, da je bilo slovensko etnično ozemlje več stoletij administrativno razkosano na več pokrajin v eni državi, po l. 1866 in 1999 pa še povrh med dvema državama oziroma štirimi državami, se je vprašanje varnosti Slovencev tedaj zastavljalo predvsem z vidika političnega in kulturnega boja zoper močne pritiske jezikovne in kulturne asimilacije ter tujerodne politične in gospodarske nadvlade. Prvič po koncu turških vdorov se je vprašanje varnosti Slovencev z vojaškega obrambnega vidika izostrilo šele med prvo svetovno vojno na soški fronti oziroma ob razpadu dvojne monarhije, vdoru italijanske vojske na slovensko etnično ozemlje, ki je bilo pred tem pod Avstro-Ogrsko, ter v bojih za severno mejo. Največjo grožnjo svojemu obstoju kot naroda so Slovenci doživeli zasedeni, razkosani in delno pregnani med drugo svetovno vojno. 45 let po osvoboditvi in ustanovitvi nove Jugoslavije se je vprašanje zunanje varnosti zastavljalo za večino Slovencev kot integralni del širšega obrambnega interesa skupne večnacionalne države.

Titova Jugoslavija in SFRJ po smrti Josipa-Broza Tita sta preizkusili tri drže v mednarodnem varnostnem okolju v kombinaciji z visoko ravno lastnih obrambnih prizadevanj in finančnih bremen za jugoslovansko gospodarstvo - (1) politič-

* Dr. Anton Bebler, redni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

no in vojaško povezovanje z ZSSR in nekaterimi vzhodnoevropskimi "ljudskimi demokracijami" na podlagi dvostranskih sporazumov o prijateljstvu, sodelovanju in medsebojni pomoči (1944-1948); (2) vojaško, gospodarsko in politično sodelovanje z ZDA, Veliko Britanijo in Francijo (1949-1955) ter trojni obrambni pakt z dvema članicama Nata - Grčijo in Turčijo (podpisan na Bledu v avgustu 1954 in ni bil nikoli preklican); (3) iskanje ravnotežja med dvema blokoma, uradna neblokova politika ob političnem in ponekod tudi vojaškem sodelovanju s pretežno neevropskimi državami v okviru gibanja neuvrščenih.

Razlikovanje med obrambnim interesom Slovenije in interesom jugoslovanske federalne države je postalo konceptijsko mogoče s sprejetjem in uveljavljanjem doktrine SLO in DS v l. 1968-1971. Organizacijsko je temu ustrezala ustanovitev Teritorialne obrambe Slovenije, v nekaterih pogledih avtonomne sestavine oboroženih sil SFRJ. Do ločitve obrambnega interesa Slovenije od interesov drugih republik je naposled prišlo ob razkroju skupne države. O našem nacionalnem interesu lahko govorimo šele od dneva, ko smo si izborili svojo državo in tako prerasli iz naroda v nacijo. Z razglasitvijo samostojnosti in prevzemom popolne suverenosti na celotnem ozemlju je postala Republika Slovenija v celoti nosilka nacionalnega obrambnega interesa, s katerim se identificira velika večina naših državljanov.

Vprašanja slovenskega nacionalnega interesa v zvezi z zagotavljanjem zunanje varnosti naše države je neprimerno obravnavati zunaj prostora in časa. Zato se moramo ozreti na možne alternative, kar nam narekuje tudi potreba po strpnem demokratičnem dialogu. Šele njihova argumentirana primerjava z našim sedanjim položajem nam bo omogočila razumno izbiro.

Med javno predstavitvijo mnenj v Državnem zboru RS v januarju 2002 je eden izmed poslancev izjavil, da Slovenije ne bo nihče vojaško ogrozil naslednjih 30 let. (Ostalo je sicer neznano, od kod mu je ta podatek.) Podobne teze so izrekli tudi nekateri drugi. Trditve o domnevni vojaški neogroženosti Slovenije imajo najmanj štiri šibke točke. Prvič, iz sedanjega pomanjkanja vidnih vojaških groženj sosednjih držav izvajajo njihovi avtorji logično neutemeljen sklep, da takih groženj ne bo nikoli ali vsaj v dohlednem času ne. Drugič, zanemarljivo možnost resnih groženj suverenosti in teritorialni celovitosti Republike Slovenije nedržavnih dejavnikov. Tretjič, ocene o vojaški neogroženosti ni primerno utemeljevati z vidnim pomanjkanjem slabih namenov pri teoretično možnih nasprotnikih. Podlaga za strokovne ocene so lahko v prvi vrsti njihove vojaške zmogljivosti. Četrto, hiter vojaškotehnoški razvoj in še posebej širjenje raketne tehnologije in letalstva omogočata vojaško ogrožanje posamičnih držav, skupin držav in regij z orožji množičnega uničenja na velikih razdaljah.

Če Slovenija dejansko ne bi bila od nikogar ogrožena, bi se lahko odločila za držo razorožene in z nikomer varnostno povezane države. Take primere najdemo na svetovnem zemljevidu so pa daleč od naših logov. V Evropi ni nobenega takega primera. Zanimivo je, da od najbolj glasnih zagovornikov teze o domnevni neogroženosti Slovenije ne slišimo zahteve po popolni razorožitvi Slovenije, odpravi Slovenske vojske itn., kar bi bilo logično.

Po drugi inačici razorožene Slovenije, bi lahko naša država skrb za svojo obrambo prepustila neki drugi državi, in to ne glede na možno ogroženost ali

neogroženost. Posamične tovrstne primere najdemo v Afriki, Aziji in Oceaniji. Tudi v Evropi jih je nekaj - Andora, Monaco, Liechtenstein, Sveti sedež, San Marino, vsaj en del Cipra, nekaj skupnosti s statusom avtonomije (recimo Grenlandija, Gibraltar, Rokavski otoki itn.). Islandija je svojo obrambno skrb dejansko prenesla na ZDA in NATO itn. V naši neposredni okolici bi bila naša največja sosedra - Italija nedvomno najbolj usposobljena prevzeti breme naše zunanje obrambe (pa še zraven dela notranje varnosti). Glede tega ima ne samo bogate zgodovinske izkušnje, ampak tudi sodobno prakso varnostnega protektorata nad Svetim sedežem - Vatikanom in nad San Marinom. Sedanja italijanska vlada s S. Berlusconiem in G. Finijem bi nemara naklonjeno sprejela tovrstno prošnjo naše vlade, če bi do nje hipotetično prišlo. Posledična razpustitev Slovenske vojske in bistveno zmanjšanje številčnosti naše policije bi zanesljivo prinesla otipljive prihranke v proračunu Slovenije in možnosti za večje socialne prenose, večja vlaganja v šolstvo, kulturo itn. Možnosti razorožene Slovenije pa zelo verjetno ne bi podprla velikanska večina Slovencev, ki jih kolektivni zgodovinski spomin še ni zapustil.

Če teza o sedanji in prihodnji vojaški neogroženosti Slovenije ne drži, pride v poštev nekaj možnih drž. Poglejmo najprej, kako je z opcijo obrambne samooskrbe brez kakršne koli povezave z neko drugo državo ali državami. Nekatere manjše države to počnejo, če nimajo druge izbire, velike države pa si lahko privoščijo politiko varnostne nepovezanosti, osamljenosti oziroma t. i. izolacionizma. Obremenilna geopolitična okoliščina za varnostno politiko Slovenije je naš položaj na robu stanovitnega dela osrednje Evrope (kateremu sami pripadamo) ter ob njegovem stičišču z dvema nestanovitnima območjima - Balkanom in vzhodnim Sredozemljem. Druga, zelo obremenilna okoliščina je majhnost Slovenije z vidikov površine, obrambne globine državnega ozemlja, razpoložljivega človeškega dejavnika, gospodarske moči, industrijskim in tehnološkim potencialom itn. Zaradi kombinacije teh dveh okoliščin, sedanje ravni sodobne vojaške tehnologije in pospešenega vojaškotehnološkega razvoja Slovenija ne more zadovoljivo in trajno zagotoviti svojega nacionalnega interesa na državni ravni. Tega ne morejo celo od nas daleč večje in močnejše države.

Držo samooskrbe ima Republika Slovenija od vzpostavitve svoje polne suverenosti na državnem ozemlju l. 1991. Po svojem izstopu iz razpadle SFRJ in neuspešnem poizkusu zavezništva z Republiko Hrvaško je ostala Republika Slovenija brez obrambnih vezi s katero koli posamično državo ali združenjem držav. Ker ni mogla vstopiti v nobeno večdržavno obrambno zvezo, ni imela naša država in še danes nima druge izbire, kot da svoj nacionalni varnostni interes uresničuje z objektivno zunajblokovo politiko. Ta politika pa ima nekaj dodatkov, ki se razlikujejo od pravil klasičnega evropskega nevtralizma in od nekdanje jugoslovanske neuvrčenosti. Mednje spadajo sodelovanje v programu Nata "Partnerstvo za mir", udeležba v mirovnihi silah Nata na Balkanu, več dvostranskih sporazumov o sodelovanju z obrambnimi ministrstvi držav članic Nato itn. Vroče želje slovenskih vlad, da bi se naša država naposled znebila svojega zunajblokovega statusa, pa se še niso uresničile. Subjektivno blokovstvo pa nam hkrati ne prinaša obrambnih prednosti.

Med tem, v primerjavi z l. 1990, so se obrambna prizadevanja in vojaške zmogljivosti na ozemlju Slovenije zmanjšali za najmanj trikrat. Eno ključnih dejstev za

oceno našega položaja pa je, da nismo Slovenci vse do razglasitve naše samostojnosti nikoli živeli v tako majhni in v primerjavi s sosedi v tako vojaško šibki državi. Razmerja med našimi obrambnimi zmogljivostmi in vojaškimi zmogljivostmi sosednjih držav (kar je podlaga za objektivno presojo položaja) torej niso bila zelo dolgo tako neugodna za nas kot zdaj. Objektivno neblokavska Slovenija je stisnjena danes med štiri večje in vojaško močnejše države (od teh sta dve članici Nata), ima previsoke obrambne stroške za sedanji nizek varnostni iztržek ter ne uživa opore ali obrambnih jamstev katere koli tuje države ali skupine držav. S tem da ne sodeluje v gibanju neuvrščenih, je izgubila Slovenija tudi nekatere politične prednosti, ki jih je imela SFRJ kot ena izmed vodilnih neuvrščenih držav. To nezadovoljivo in dolgoročno nevzdržno kombinacijo so nam v temelju vsilile geopolitične danosti, delno pa je k temu prispevala tudi slovenska politična elita. Po l. 1992 obrambe ni jemala dovolj resno in je Slovensko vojsko prepuščala v politični fevd enkrat eni enkrat drugi stranki z zelo slabimi posledicami za njeno profesionalnost, organiziranost, oborožitev itn. V geopolitičnem položaju, ki se radikalno razlikuje od položaja, recimo, otoške Irske, majhna in vojaško šibka Slovenija ne more z lastnimi močmi zagotoviti verodostojne obrambe svojega ozemlja, tudi če bi večkratno povečala svoja obrambna prizadevanja in stroške.

Nekateri pristaši nevtralistične politike zagovarjajo tezo, da bi morala Slovenija slediti vzoru Avstrije. Pri tem so spregledali nekaj tehtnih okoliščin. Naša lega je med tema dvema nestanovitnima regijama ter Avstrijo (in ne obratno). Poleg tega je Slovenija štiri do desetkrat manjša od Avstrije, odvisno od razsežnosti, ki bi jo izbrali za primerjavo. Mednarodni položaj Avstrije, nekoč med dvema blokoma, je zasnovan na Avstrijski državni pogodbi, pod katero so se podpisale štiri velesile. Našim občudovalcem Avstrije so zelo všeč visok dohodek na vsakega avstrijskega prebivalca in sorazmerno nizki uradni obrambni odhodki. Pri tem so spregledali, da ima Slovenija večkrat nižji dohodek in da je dejanska obremenitev avstrijskega gospodarstva z obrambnimi dejavnostmi občutno višja od zveznega vojaškega proračuna. Če bi hoteli posnemati celo sedanji avstrijski zgled, bi morali zaradi tega nameniti obrambi najmanj trikrat več sredstev, kot jih namenjamo danes. Poleg tega zunanjo varnost Avstriji pretežno zagotavljajo sosednje države - Nemčija, Češka, Madžarska, Italija (vse štiri so članice Nata), Slovaška in vzdolž južne meje tudi Slovenija. Zaradi omenjenih razlik Slovenija ne more posnemati avstrijske politike varnostnega šlepanja poceni. Glede na površino in prebivalstvo ima od nas dva do štirikrat večja Švica v primerjavi z našim nedvomno znatno ugodnejši varnostni položaj. Hkrati pa porabi za obrambo na prebivalca samo iz svojega zveznega proračuna približno petkrat več denarja kot Slovenija. Poleg teh odhodkov pomemben del obrambnih bremen nosijo še švicarsko gospodarstvo, kantoni in občine. Približno enaka razmerja veljajo tudi za obremenitev Švedske z obrambnimi prizadevanji. Tudi mednarodno priznana oborožena nevtralnost je torej zelo draga, če obrambo jemljejo resno. Slovenija pa nima priznanega statusa nevtralne države in ga v sedanjih okoliščinah tudi od nikogar ne bo dobila.

Naslednja teoretična možnost so trajne obrambne povezave oborožene Slovenije z neko drugo (recimo sosednjo) državo oziroma z drugimi državami. Take možnosti realno gledano ni ne v naši neposredni sosesčini, ne v prostoru

nekdanje SFRJ ali v prostoru srednjeevropske regije. Naša oborožena nevtralnost, recimo, bi bila lahko vsaj predmet akademske razprave v povezavi s "trajno nevtralnostjo" Avstrije. Tukaj pa naletimo na nekaj čejev - če bi nevtralnost kot pojav ohranila svojo pomembnost po koncu "hladne vojne" (kar pa se ni zgodilo); če bi Avstrija resno jemala svoje obrambne obveznosti kot "trajno nevtralna" država in ne bi resno razmišljala o tem, da to svojo držo tudi uradno opusti; in če bi bila Slovenija pripravljena postati vojaškovarnostni privesek Avstrije. Ravno slednja težava nam kaže temeljni razlog, zakaj ne pridejo v poštev obrambne povezave s sosednjimi državami, tudi če bi katera izmed njih bila lahko vojaško učinkovita. Ta temeljni razlog je breme zgodovine.

Postopek logičnega izločanja nas pripelje na raven širšega evroatlantskega prostora. Če bi se Slovenija odločila za sistem kolektivne obrambe, bi morala zaželeno varnostna drža Slovenije hkrati optimalno zadovoljiti nekaj zahtev - (1) prepričljivo obrambo teritorialne nedotakljivosti in ustavne ureditve; (2) trajno ohranitev državne in nacionalne identitete; (3) sprejemljivo finančno breme, ki ne bi oviralo blaginje in gospodarskega razvoja. Na ravni evroatlantskega prostora je nekaj mednarodnih organizacij in združenj z varnostnimi lastnostmi. Najstarejša je Organizacija združenih nacij (OZN). Nekatere dejavnosti in ukrepi OZN so v preteklosti vplivali tudi na varnost Republike Slovenije. Med njimi je treba omeniti (sicer dokaj neuspešno) delovanje v Bosni in Hercegovini največje in najdražje misije mirovnih čet v celotni zgodovini svetovne organizacije (UNPROFOR) ter embargo na uvoz orožja v l. 1992-1996, ki je veljal tudi za Republiko Slovenijo. Drugo mednarodno združenje je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), katere udeleženka je tudi Slovenija. Omenjeni tvorbi vsebujeta prvine "mehke" varnosti (v besednjaku OVSE "kooperativne" varnosti), take kot so diplomatsko predkonfliktno posredovanje, ukrepi za omejitev oboroževanja, ukrepi za krepitev vzajemnega zaupanja, nadzor nad oboroževanjem itn. Te prvine so nedvomno koristne v preventivnem smislu pred izbruhom oboroženih spopadov in v kurativnem smislu po ustavitvi sovražnosti ter spopadov. Toda dejavnosti obeh združenj ne ponujajo obrambne varnosti svojim članicam ali udeleženkam. Primer Bosne in Hercegovine v l. 1992-1995 je dokazal, da celo OZN, ki ima možnosti ukrepanja zoper agresorja, tega ni storila in napadeni državi ponudila le humanitarno pomoč.

Preostale tri mednarodne organizacije z varnostnimi prvinami so Evropska unija (EU), Organizacija severnoatlantskega sporazuma (NATO) in Skupnost neodvisnih držav (SNG). Slednja vključuje več nekdanjih republik ZSSR z Rusko federacijo kot največjo, najmočnejšo in vodilno članico. Iz vrste razlogov sta za pravo o zagotavljanju varnosti Republike Slovenije pomembni le EU in NATO.

Evropska unija na začetku balkanske vojne je l. 1991-1993 poizkusila s svojimi diplomati, denarjem in neoboroženimi opazovalci odigrati pomirjevalno in blažilno varnostno vlogo, pa čeprav za to ni imela ustreznih mehanizmov in sredstev. Ta povsem ponesrečen poizkus posega ter kasnejša dogajanja na Balkanu, vključno s kosovsko in makedonsko krizo v l. 1999 in 2001, so razgalili popolno vojaško nemoč EU. Leta 2002 je EU prevzela pravno podlago in dejavnosti nekdanje Zahodnoevropske unije (WEU) in je začela izgrajevati nekatere prvine svojega var-

nostnega ustroja. Te prvine še najprej krepijo v organih Sveta EU, pristojnih za izvajanje "skupne zunanje in varnostne politike". Toda EU nima in v dogledni prihodnosti ne bo mogla s svojimi silami resno posegati v oborožene spopade v Evropi. Prihodnje evropske enote za hitro posredovanje bodo primerne za izvajanje vojaško bistveno manj zahtevnih humanitarnih in mirovnih operacij ter operacij reševanja, in sicer pred ustavitvijo sovražnosti in po njej. Pa še v teh primerih bo Nato posodil Evropski uniji nekatere ključne zmogljivosti (ob soglasju članic zavezništva, predvsem ZDA).

Dejstvo je, da gospodarskopolitična integracija EU ne more zagotavljati zunanje varnosti svojim članicam. To velja celo za 10 podpisnic bruseljskega in pariškega sporazuma - temelja nekdanje Zahodnoevropske unije, ki imajo na papirju taka zagotovila. Varnost enajstih članic EU (od sedanjih 15) pa dejansko zagotavlja NATO neposredno, ker gre pri tem za hkratne članice Nato. Sedanje dvetretjinsko prekrivanje članstva v EU in Natu se bo okrog l. 2004-2005 še povečalo, ko bodo v EU sprejete najmanj tri članice Nata: Poljska, Češka in Madžarska in skoraj hkrati verjetno EU in NATO še najmanj tri države. Zato sta brez podlage tezi o EU in Natu kot nasprotnih institucijah ter domnevem razvoju EU kot samostojni vojaški sili. Vstop Slovenije zgolj v EU bo tudi z varnostnega vidika posredno izboljšal naš položaj, ne bo pa zagotavljal nedotakljivosti naših meja, našega ozemlja, zračnega prostora in teritorialnega morja. Zato ne drži trditev, ki smo jo večkrat slišali v naših javnih razpravah, da ponuja EU zadostno in poceni varnostno jamstvo za našo državo.

Logični sklep iz tega pregleda možnosti je, da bi dolgoročnemu nacionalnovarnostnem interesu Slovenije najbolj ustrezala njena vključitev v dejavni sistem kolektivne varnosti z državami, s katerimi ima tudi sicer veliko skupnega z vidika splošnih vrednot, varnostnih, političnih in gospodarskih interesov. Ali je to nekomu všeč ali ne, je v evroatlantskem prostoru samo eno tako vojaškopolitično zavezništvo - Organizacije severnoatlantskega sporazuma (NATO). V njem je povezana tudi večina naših bodočih sočlanov v EU. Države članice Nata so naše največje gospodarske partnerice, saj odtehtajo čez 60 odstotkov naše trgovinske menjave. So vir, iz katerega uvažamo večino novih tehnologij, so naši poglavitni finančni partnerji itn. Z njimi smo tudi objektivno zelo tesno varnostno povezani, med drugim v prizadevanjih za ohranitev miru na Balkanu, kar je v skupnem in še posebej močno v našem lastnem interesu.

Pri tem se je treba ozreti tudi na naše zgodovinske izkušnje z vodilnimi državami članicami Nata. Pred dobrimi petdesetimi leti, v l. 1949-1953, je vojaška, politična in gmotna podpora Nata, predvsem pa ZDA in Velike Britanije, zelo pomagala tedanji Jugoslaviji prebroditi hud vojaški pritisk in gospodarsko blokado s Sovjetske zveze in njenih vzhodnoevropskih zaveznic ter ohraniti svojo neodvisnost. Tedanja celotna vojaška in gospodarska premoč članic Nata, preračunana v današnji denar, je bila vredna okrog 20 milijard dolarjev, vrednosti vojaške podpore pa se ne da izraziti v denarju. Največji del vojaške pomoči Nata je bil namenjen ravno obrambi ozemlja LR Slovenije. V avgustu l. 1954 je tedanja FLRJ s podpisom predsednika Tita na Bledu vstopila v trojni pakt z Grčijo in Turčijo, dvema članicama Nata. Prek tega pakta se je Titova Jugoslavija obrambno povezala z Natom. NATO je kasneje posredno prispeval k notranjemu razkroju Sovjetske zveze in

Varšavskega pakta ter avtoritarnih režimov v državah vzhodnega bloka. Brez teh premikov bi se tudi pri nas tekmovalna politična demokracija uvedena vsaj nekaj let kasneje in je vprašanje, kako bi bilo v tem primeru s samostojnostjo Slovenije. Za objektivno presojo o sedanjosti koristnosti zavezništva ne samo za varnost njegovih članic, ampak tudi drugih evropskih držav, je treba upoštevati, da je zavezništvo bilo in je še danes edini regionalni sistem kolektivne varnosti, ki je bil sposoben ustaviti vojno v BiH, sprtim stranem vsiliti daytonski mirovni sporazum, zagotoviti njegovo izvajanje (ob tesnem sodelovanju z OZN in OVSE), ustaviti genocidno politiko Miloševićevega režima na Kosovu, vrniti slab milijon albanskih beguncev, zagotoviti vsaj približno normalizacijo razmer na Kosovu (skupaj z OZN in EU), omogočiti izvedbo prvih svobodnih volitev v pokrajini (skupaj z OVSE), ustaviti državljansko vojno v Makedoniji in sprtim stranem (ob sodelovanju z EU) vsiliti mirno rešitev spora, delno razorožiti albanske vstajnike itn. Ti ukrepi NATU so nedvomno izboljšali tudi varnostni položaj Republike Slovenije.

Naša najboljša dolgoročna zavarovalna polica bi torej bilo članstvo Republike Slovenije v prenovljenem NATO, povezanem s "Partnerstvom za mir" in Evroatlantskim partnerskim svetom s 27 evropskimi državami, ter novo ustanovljenim svetom NATO-Rusija tudi z Rusko federacijo. Ob ravni obrambnih stroškov, primerljivih s sedanjo ravno, bi si s tem v okviru sistema kolektivne varnosti zagotovili veliko bolj verodostojno obrambno sposobnost in bi lahko sodelovali pri sprejemanju odločitev, ki so pomembne za splošno varnost v svetu, v Evropi in v našem delu celine. Članstvo v zavezništvu bi prineslo vrsto političnih, tehnoloških in morda (v povezavi z EU) tudi posrednih gospodarskih prednosti ob dolgoročno nižji ceni naše obrambe. Naša mednarodnopolitična teža bi se s tem nedvomno povečala. Članstvo bi bilo tudi odličen diplomatski pripomoček, kadar nas bi ponovno poizkusila izsiljevati neka močnejša tuja država.

Pri tem se zastavlja vprašanje o načinu odločanja o morebitnem vstopu Slovenije v zavezništvo. Pogled v zgodovino nam pove, da so se Slovenci le enkrat pred l. 1990 na referendumu odločali o pomembnem političnem vprašanju. To je bilo v l. 1945, tedaj še v okviru DFJ, in odločalo se je o odpravi monarhije. Plebiscit o samostojnosti decembra 1990 je bil in ostal zelo redka izjema, kadar se je pri nas odločalo o tehtnih političnih vprašanjih. Po osamosvojitvi se nismo referendumsko izrekli o dosti bolj pomembnih zadevah od tistih, zaradi katerih pogosto hodi jo referendumsko glasovat Švicarji. Recimo, nismo z referendumom potrdili naše ustave iz l. 1992; nismo referendumsko odločali o vstopu Slovenije v Organizacijo združenih nacij in v Svetovno trgovinsko organizacijo; ustanovitvi Slovenske vojske; zakonu o denacionalizaciji ter vračanju nepremičnin Rimskokatoliški cerkvi; t.i. španskem kompromisu in ustrezni ustavni spremembi; pridružitvenem sporazumu z Evropsko unijo; več sporazumih s Hrvaško itn. Zelo verjetno je, da tudi o sporazumu Republike Slovenije s Svetim sedežem ne bomo odločali na referendumu. Ko pa pogledamo, kako so o vstopu v NATO odločali v drugih državah, bomo ugotovili, da je velika večina sedanjih članic vstopila brez referendumov. Med njimi so bile vse ustanovne članice in starejše demokracije ZDA, Velika Britanija, Francija, Nizozemska, Norveška idr. Kasneje so podobne postopke izpeljali še v petih državah, nazadnje na Poljskem in v Češki republiki v l. 1997-1998. Zaradi neiz-

vedbe referendumu demokracija v teh državah ni doživela nobenega poraza. Predhodni referendum po uradnem povabilu in pred vstopom je med sedanjimi članicami Nata izpeljala le Madžarska. Ob tem je treba pripomniti, da tudi v demokratičnih državah referendum ni vedno najboljši način za sprejemanje državnih odločitev. Tak primer je sosednja avstrijska Koroška pod J. Haiderjem.

Sodeč po raziskavah javnega mnenja okrog 72 odstotkov odraslih Slovencev meni, da naj bi o vstopu v NATO odločali državljani. Vse kaže, da se je že izoblikovalo dokaj visoko politično soglasje tudi med največjimi strankami, zastopanimi v Državnem zboru RS o potrebi po izvedbi takega referenduma. Izpeljali pa bi ga šele po tem, ko bi vrh NATO soglasno povabil našo državo in ko bi naše volivce lahko obvestili o materialnih in drugih pogojih za vstop, ki bi bili oblikovani šele v pogajanjih z Natom po prejetju vabila. Na referendumu se bodo državljani Slovenije odločali tudi o vstopu v Evropsko unijo. Vprašanje članstva v NATO pa je z njim vsebinsko povezano. Razlogi za to povezavo so v več kot dvetretjinskem prekrivanju članstva v dveh organizacijah, v dejstvu, da so v NATO včlanjene vse največje in najpomembnejše članice EU (ZR Nemčija, Francija, Velika Britanija, Italija, Španija) ter v vse tesnejšem sodelovanju med dvema organizacijama. Sodim, da bi bilo zato mogoče in primerno sočasno izvesti oba referenduma v prvi polovici l. 2003. S podporo slovenskih volivcev bi tako v obeh organizacijah ustrezno dolgoročno zavarovali slovenske nacionalne varnostne, gospodarske in politične interese.

LITERATURA

- Eliassen, Kjell A. (ur.) (1988): *Foreign and Security Policy in the European Union*. Sage Publications: London.
- Goetschel, Laurent (ur.) (1998): *Small States Inside and Outside the European Union. Interests and Policies*. Kluwer Academic Publishers: London.
- Grizold, Anton (1999): *Evropska varnost* (Knjižna zbirka Teorija in praksa). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bebler, Anton (ur.) (1999): *The Challenge of NATO Enlargement*. Praeger: London.
- Hochleitner, Erich (2000): *The EU: Providing Common Security. Connections Publications Athena Papres 10/00. Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes: Garmisch-Partenkirchen*.
- Marcus, Ustina; Nelson, Daniel N. (2000): *Eurosian and East European Security Yearbook*. Brassey's: Washington.
- Sloan, Stanley R. (April 2000): *The United States and European Defence*. Challiot Papers No. 39. Institute for Security Studies Western European Union: Paris.
- De Wijk, Rob; Boxhoorn, Bram; Hoekstra, Niklaas (ur.) (2000): *NATO after Kosovo*. Royal Netherlands Military Academy, Tilburg University Press.
- Robert E. Hunter (2002): *The European Security and Defence Policy. NATO's Companion or Competitor?* National Defence Research Institute. RAND.

PRORAČUNSKA POLITIKA V SLOVENIJI IN EVROPSKI UNIJI: PRIMERJALNA ANALIZA

Povzetek: Slovenija je pomemben primer v primerjalnih proračunskih študijah postsocialističnih držav na prehodu v demokracijo in tržno gospodarstvo. Slovenija je imela manj spremenljiv proračunski proces kot mnoge njene srednje- in vzhodnoevropske sosedje. Od osamosvojitve naprej, zaradi normalnega razvoja fiskalne discipline različnih vlad, v Sloveniji zunanje organizacije, kot npr.: Svetovna banka in Mednarodni monetarni sklad, niso postavljale veliko zahtev. Kljub temu pa se Slovenija še vedno sooča z vrsto neprijetnih proračunskih vprašanj, vključno s privatizacijo, pokojninsko reformo in politikami, ki zadevajo inflacijo in nezaposlenost. Proces priprav na članstvo v Evropski uniji je pozitivno vplival na reformo proračunske politike. Zato mora proces vključevanja v EU ostajati slovenski nacionalni interes.

Ključni pojmi: Slovenija, Evropska unija, nacionalni interes, proračun, proračunska reforma

Uvod

Pred dvema letoma je izšla knjiga o proračunskih politikah v Sloveniji in drugih tranzicijskih državah v regiji. Za razpravo o nacionalnih interesih v okviru Slovenskih politoloških dni 2002 sva se soavtorja odločila posodobiti ugotovitve in zaključke ter dodatno upoštevati slovenski nacionalni interes in Evropsko unijo. Še posebej se želiva osredotočiti na posledice davčne in potrošnje politike države v povezavi z določanjem nacionalnih prioritet in proračunsko reformo.

Slovenija je pomemben primer v primerjalnih študijah proračuna v postsocialističnih državah v prehodu v demokracijo in sistem tržnega gospodarstva. Določene lastnosti so pri tem vezane na kandidaturo Slovenije za polnopravno članstvo v Evropski uniji. Slovenija je na področju javnih financ imela prednost pred ostalimi tranzicijskimi državami že od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja in danes je jasno, da te prednosti ni izgubila. Tržna naravnost Slovenije v bivši Jugoslaviji, odprtost njenega gospodarstva, samoupravni sistem, relativna samostojnost pri ravnanju z lastnimi financami in mešano tržno gospodarstvo je

¹ Dr. Bogomil Ferfila, redni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

² Lance T. LeLoup, profesor na Washington State University.

pripeljala do bistveno manj stresnega prehoda v tržno ekonomijo ter stabilnega proračuna kot to velja za druge države vzhodnega bloka. Slovenija je na proračunskem področju tako predstavljala nekašno vmesno točko med proračunom planskega in tržnega gospodarstva, kar je pri spemembi proračunskega sistema znala izkoristiti in zagotoviti hitro prilagoditev zahodnoevropskemu proračunskemu modelu. Istočasno imajo najnovejše članice Nata (Madžarska, Poljska, Češka), še vedno precej težav pri organiziranju učinkovitega proračunskega sistema.

Skica zgodovinskega okvira razvoja slovenskega proračuna

Slovenija je imela v obdobju po osamosvojitvi manj sprememb proračunskega procesa kot večina njenih srednje- in vzhodnoevropskih sosed. To je mogoče označiti kot določeno izjemo od pravila, da hitri prehod iz planskega v tržno gospodarstvo povzroči negotovost in nepredvidljivost proračuna, ki naj bi se odražala v začasnem financiranju in pogostih spremembah proračuna med proračunskim letom. Sorazmerno pogosto je sicer bilo potrebno uvesti sistem začasnega financiranja proračuna in izvesti nekatera dopolnila, toda večjih revizij ali rebalansov sredi proračunskega leta do sedaj ni bilo. To odraža naprednost razvoja proračunske politike v Sloveniji kot tudi relativno stabilnost proračuna, kot posledico odsotnosti proračunskega primanjkljaja ali večjega zunanjega dolga³. Naslednja pomembna lastnost je politična kultura, pri čemer je potrebno poudariti večjo odprtost slovenskega politično-gospodarskega sistema že v obdobju pred osamosvojitvijo in predhodnje izkušnje s tržno ekonomijo ter relativno samostojnost pri alokaciji resursov, kar je omogočilo lažje prilagajanje, leta 1990, novonastali situaciji⁴. Vse to pa predstavlja prednost pred ostalimi kandidatki pri vključevanju v Evropsko unijo. Glede fiskalne discipline pa ima Slovenija celo boljše rezultate kot nekatere sedanje članice Evropske unije, kot npr. Italija. Nemčija je bila v preteklih letih skoraj formalno opozorjena s strani Evropske komisije, Francija pa bo v prihodnosti imela težave pri vzdrževanju proračunskega primanjkljaja pod 3% BDP, če bo predsednik Chirac izpolnil predvolilne obljube in znižal davke. Na podlagi tega lahko ugotovimo, da članstvo v Evropski uniji Sloveniji ne bo predstavljalo težav in groženj slovenskemu nacionalnemu interesu na tem področju.

Proračunski proces in pomembnejši proračunski akterji v Sloveniji

Lastnosti slovenskega proračunskega procesa so nekoliko v nasprotju z njenim političnim sistemom, za katerega je značilna bistveno večja razdrobljenost kot pri ostalih državah Srednje in Vzhodne Evrope, ki so na poti tranzicije v tržno ekonomijo in demokracijo. Slovenija ima v primerjavi z ostalimi srednje- in vzhodno-

³ Odsotnost zunanjega dolga je slovenskanski proračunski politiki zagotovila večjo neodvisnost od Mednarodnega monetarnega sklada in Svetovne banke, ker niso bila potrebna velikanska posojila za odplačilo zunanjega dolga.

⁴ Prvi samostojni slovenski proračun je bil sprejet šele za leto 1992.

evropskimi državami proračunski proces z neznailno pomembnejšo (sicer neformalno) vlogo osrednjega urada za javne finance in Ministrstva za finance vis-a-vis posameznim ministrstvom. S pomočjo svoje pomembne, neformalne moči, lahko vlada in finančno ministrstvo zagotovita upoštevanje lastnih prioritet. To dokazuje tudi spodaj omenjeni primer iz leta 1998, ko je finančni minister sredi proračunskega leta zmanjšal porabo posameznim ministrstvom za 10% ter tako preprečil, da bi se proračunsko leto končalo s primanjkljajem, kot posledico sprejetega zakona o otroških in družinskih dodatkih. Neposredna posledica tega zakona je bila namreč neusklajenost proračuna za tekoče proračunsko leto.

Sam proces oblikovanja proračuna poteka od marca do decembra. Prva, vladna faza, se začne s poročilom o makroekonomski napovedi za prihodnje obdobje, ki jo predloži Inštitut za makroekonomske analize in razvoj. Sledi določitev okvirnih prihodkov, odhodkov in pričakovanega primanjkljaja ter sprejem proračunskega memoranduma. Na podlagi tega posamezni porabniki proračunskih sredstev pripravijo predloge svojih potreb po proračunskem denarju v okviru danih možnosti. Naslednja stopnja je usklajevanje ter priprava predloga proračuna, ki ga je potrebno do prvega oktobra, skupaj s proračunskim memorandumom, predložiti parlamentu. S tem se začne parlamentarna faza, ki naj bi trajala najdlje do začetka naslednjega proračunskega leta (1.1. naslednjega leta), v nasprotnem primeru je potrebno uvesti sistem začasnega financiranja (Ferfila, 1999a: 258-259). Na področju sprejemanja proračuna je v zadnjem letu prišlo do pomembne spremembe z uvedbo sprejemanja proračuna za dve leti in ne več za eno kot doslej. To naj bi pripomoglo k bolj tekočemu sprejemanju proračunov ter posledično odpravilo vzroke za potrebo po sistemu začasnega financiranja zaradi nepravočasno sprejetih proračunov.

Posebno pozornost se zdi primerno posvetiti parlamentarni fazi, saj je parlament tisti, ki na koncu sprejme proračun. Potem ko vlada predloži predlog proračuna, imajo poslanci in pristojni odbori nekaj časa, da pregledajo proračun ter podajo morebitne komentarje ali alternantive. Nato sledi splošna (prva) obravnava, na kateri se odloča, ali se nadaljuje s sprejemanjem danega predloga ali se ga takoj zavrne. V slednjem primeru (kar se do sedaj še ni zgodilo) mora vlada pripraviti revizijo predloga. Med vsemi odbori, ki so vključeni v parlamentarno fazo sprejemanja proračuna, je najpomembnejši Odbor za nadzor proračuna in drugih javnih financ (v nadaljevanju Odbor za javne finance), ki deluje kot zbiralnik predlaganih amandmajev k vladnemu predlogu proračuna. Pri tem igra pomembno vlogo "gatekeeperja", kajti noben amandma ne more biti sprejet na plenarnem zasedanju, če ga predhodno ne potrdi ta odbor. Predstavniki ministrstva za finance in vladni uradniki morajo na sestankih tega odbora pojasnjevati in zagovarjati proračunski predlog. Odbor za javne finance po pretehtanih predlogih ostalih odborov in Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve sestavi končno poročilo za drugo plenarno obravnavo v parlamentu (Ferfila, 1999a: 264). Na tej obravnavi, po uvodnih komentarjih predstavnika vlade in Odbora za javne finance, sledi obravnava proračuna po posameznih delih in obravnava ter glasovanje glede posameznih amandmajev. Nato Odbor za javne finance preveri, ali je s sprejetimi amandmaji dopolnjen proračun še vedno uravnotežen. Sledi priprava predloga za tretjo

obravnavo, kjer se dokončno glasuje o proračunu kot celoti. V primeru, da predlog ni izglasovan, se zahteva predlog za rebalans proračuna. To običajno pomeni nepravčasno sprejetje proračuna in prehod na sistem dvanaajstin oz. začasnega financiranja⁵.

Pomembna lastnost slovenskega proračuna oz. procesa njegovega sprejemanja je v zahtevi, da je potrebno pri vsakem amandmaju, ki ima za posledico neuravnoteženost proračuna zaradi povečanja trošenja ali zmanjšanja davkov, zagotoviti izravnalno povečanje proračunskih prihodkov oz. zmanjšanje trošenja. To predstavlja v Sloveniji in ostalih državah, kjer je to načelo uveljavljeno, precejšno oviro pri spremeni-
njanju proračuna s strani zakonodajalca (Ferfila, 1999b: 236). Uravnoteženost proračuna in odsotnost zunanjega dolga je močno pripomogla k neodvisnosti slovenske proračunske politike, o čemer bo nekaj govora tudi kasneje.

Edino opravilo, poleg sprejemanja proračuna na področju proračunske politike, za katero je pristojen parlament, je sprejemanje letnega vladnega proračunskega poročila za preteklo proračunsko leto. Poročilo je predloženo pred junijskim zasedanjem. Ponovno ima pomembnejšo vlogo Odbor za javne finance, ki je zadolžen za pripravo komentarja k finančnemu poročilu (Ferfila, 1999a: 266).

Slovenija nima integralnega proračuna kot je značilen npr. za ZDA. Slovenski proračun je namreč sestavljen iz centralnega dela, proračuna za lokalno samoupravo, pokojninske, zdravstvene blagajne in velikega števila posrednih uporabnikov proračuna (OECD, 1997: 57). Vendar so bile na tem področju, z zadnjo reformo, že narejene določene izboljšave. Pred tem je bila zaradi številčnosti posrednih proračunskih uporabnikov bistveno zmanjšana transparentnost proračuna (OECD, 1997: 57-58). Pri primerjanju proračunskih politik po svetu (vključno z zahodno- ter srednje- in vzhodnoevropskimi državami) smo odkrili, da ima makroproračunska⁶ politika v Sloveniji dolgo tradicijo. To med drugim pomeni, da imata osrednji proračunski urad in finančno ministrstvo več diskrecijskih pravic v fazi izvajanja proračuna, na podlagi česar lahko izvajata potrebne spremembe in s tem zagotovita fiskalno disciplino. Ta sposobnost poseganja v splošno proračunsko politiko bo tudi močno olajšala pridružitvev Evropski uniji in izpolnjevanje zahtevanih kriterijev.

Ob koncu tega dela je potrebno opozoriti še na vpliv poslancev pri sprejemanju nacionalnega proračuna. Očitna je delitev na poslance vladne koalicije in opozicije. To je pokazala tudi razsikava med člani Odbora za javne finance. Koalijski poslanci trdijo, da imata parlament in tudi posamezen poslanec določen vpliv pri oblikovanju proračuna, tako glede posameznih projektov kot tudi pri oblikovnjui javnih politik. Nasprotno pa opozicijski poslanci trdijo, da je parlament samo podaljšana roka vlade (glasovalni stroj) in da ima malo neodvisnega vpliva na oblikovanje proračuna (Ferfila, 2001: 311-312).

⁵ Proračunski porabniki v času uporabe začasnega financiranja dobijo enake zneske kot v preteklem letu.

⁶ Makroproračunska politika temelji na gospodarskih agregatih, velikosti javnega sektorja, deficitu in dolgu, na katere vplivajo ekonomski trendi in zunanji pritiski. Predstavlja centralizirane od zgoraj navzdol, s strani visokih uradnikov sprejete odločitve. Mikroproračunska politika pa temelji na programih, izbranih na nižji ravni, proračunih posameznih ministrstev, nanjo vplivajo posebni interesi, odločitve se sprejemajo od spodaj navzgor na stopnji nižjih in srednjih uradnikov (Ferfila, 2001: 295).

Nujnost nadaljnjih proračunskih reform v Sloveniji

Sposobnost institucij in vrsta vladne koalicije vplivata na proces oblikovanja proračunske politike v Sloveniji. Raznolikost strank v vladni koaliciji občasno zmanjšuje sposobnost vlade pri sprejemanju težkih odločitev o zmanjšanju obsega sredstev pri posameznih porabnikih. Odraž tega je lahko tudi primer, ko je ukrep o zmanjšanju otroških in družinskih dodatkov, ki ga je uzakonil parlament leta 1998, povzročil neusklajenost proračuna. To pomaga pojasniti, zakaj namesto pokojninske reforme postaja "črna luknja" v proračunu čedalje večja. Dodatna ovira je nagnjenost slovenske politične kulture k iskanju konsenza, ki poudarja pogajanja in pomen socialnega miru (EIU, 1999: 18). Čeprav ta lastnost slovenskega političnega sistema otežuje sprejemanje proračunskih odločitev, se Slovenija pretirano ne razlikuje od številnih članic Evropske unije in to pomanjkljivost deloma nadomešča z drugimi lastnostmi sistema proračunske politike.

Slovenija je naprednejša glede razvoja proračunske politike kot mnoge države Srednje in Vzhodne Evrope, ki so ravno tako kandidatke za vstop v Evropsko unijo. Pokazatelj tega je agenda proračunskih reform v primerjavi s "sosedami". Medtem ko je npr. Madžarska delala na razvoju sistema rezerv, vzpostavljanju sistema elektronske obdelave proračunskih podatkov in uvajanju samostojnega ministrstva za vzdrževanje proračunskih rezerv, je Slovenija izvajala naprednejše reforme v smeri večje transparentnosti proračuna in omejevanja izdatkov oz. proračunske porabe. To ponovno napeljuje k ugotovitvi, da članstvo v Evropski uniji, v smislu proračunske reforme, ne predstavlja grožnje slovenskemu nacionalnemu interesu. Vendar bo Slovenija morala vseeno izvesti še številne spremembe, od katerih se nekatre ne bodo zdele potrebne. V zvezi s tem je Slovenija že izrazila skrb pri uradnih Evropske unije glede sposobnosti uveljavljanja od zunaj vsiljenih, birokratskih pravil. V nekem intervjuju je finančni minister Mitja Gaspari rekel: "to smo že doživeli (birokratizacijo) kot del nekdanje Jugoslavije in ne želimo, da se to ponovi v Evropski uniji".

Vpliv mednarodnih organizacij na slovenski proračun

Od osamosvojitve naprej, zaradi normalnega razvoja fiskalne discipline različnih vlad in majhnega zunanjega dolga⁷, v Sloveniji zunanje organizacije, kot npr.: Svetovna banka in Mednarodni monetarni sklad, niso postavljale veliko zahtev. O sorazmerno majhnem vplivu na slovensko proračunsko politiko, v smislu neposrednih pritiskov, govori tudi raziskava med slovenskimi poslanci. Vsi razen enega (član DeSUS-a) so na vprašanje o vplivu mednarodnih finančnih institucij odgovorili, da je ta vpliv sorazmerno majhen. Kljub temu pa je po mnenju poslancev sorazmerno velik vpliv Evropske unije in v prihodnosti pričakujejo dodatno povečanje tega vpliva. Tu je smiselno ponovno opozoriti na zgoraj navedeno izjavo

⁷ Za primerjavo lahko navedemo podatke, da je bil v letu 1998 BDP Madžarske (47,7 milijonov \$) več kot dvakrat večji od slovenskega (19,6 milijonov \$) in da je bil istega leta zunanji dolg Madžarske (26,8 milijonov \$) več kot petkrat večji od slovenskega (4,9 milijonov \$) (Ferfila, 2001: 296-297).

finančnega ministra Mitje Gasparija o birokratizaciji v Evropski uniji in slovenskem pogledu na to. Vseeno pa so imele mednarodne organizacije precejšen vpliv na modernizacijo slovenske proračunske politike, vključno z vpeljavo funkcionalnih proračunskih kategorij in ostalih modelov proračunskih reform. Slovenija je sama iskala ideje in jih selektivno uvajala, tako da ni prihajalo do vsiljevanja določenih modelov s strani mednarodnih finančnih institucij. Trenutno so najpomembnejši zunanji pritisk za Slovenijo pogoji za vključitev v Evropsko unijo. Toda če pogledamo samo zgodovino sodelovanja z Mednarodnim monetarnim skladom kot pokazatelj slovenske "neproblematičnosti", naj bi pogoji s strani Evropske unije predstavljali Sloveniji manjše težave kot večini ostalih kandidatk.

Vloga proračuna v razmerju do EU

Čeprav je Slovenijo mogoče obravnavati kot primer uspešne tranzicije v smeri uvajanja demokracije in tržne ekonomije v zadnjem desetletju, pa proračunska politika še ni postala sestavni del demokratične razprave o nacionalnih prioritetah in problemih. Drugače povedano, proračunska politika se v Sloveniji še vedno obravnava kot ločeno, predvsem tehnično in ne tudi politično vprašanje. Za primerjavo lahko navedemo Madžarsko, kjer je bila razprava o proračunski politiki eno bolj spornih vprašanj predvolilne kampanije. Proračunsko vprašanje in oblikovanje politik nista bila obravnavana kot ločena procesa v nasprotju od slovenskega primera. Vladni uradniki so med drugim tudi sporočili, da slovenski državljani nasplošno ne razumejo oblikovanja prioritet in proračunskih kompromisov - torej realnosti, da vlada ne more narediti vsega. Ugotavljajo, da je to zakoreninjen ostanek socialistične politične kulture, ki ima svoj izvor že v generacijah pred obdobjem bivše Jugoslavije. To dejstvo pa predstavlja potencialni problem za članstvo v Evropski uniji, še posebej utegne biti težavno pojasnjevanje državljanom, zakaj morajo biti sprejete določene neprijetne rešitve. Po drugi strani pa v primeru, da javnost podpira članstvo v Evropski uniji, to dovoljuje vladi in poslancem, da se skrijejo za "politični ščit" Evropske unije. To pomeni, da lahko sprejmejo neprijetne odločitve z izgovorom, da pri tem ne morejo nič, in da je ukrep potrebno sprejeti zavoljo Evropske unije. Tega se poslužujejo mnoge države "Petnajsterice", kot npr. Francija, kjer so politiki za nepriljubljene odločitve pogosto krivili Evropsko unijo ali pa so ji izražali podporo, kadar so bile odločitve sprejete z odobravanjem javnosti.

Slovenija se še vedno sooča z vrsto neprijetnih proračunskih vprašanj, vključno s privatizacijo, pokojninsko reformo in politikami, ki zadevajo inflacijo in nezaposlenost. Po obsegu ustreznih institucionalnih kapacitet, potrebnih za reševanje teh problemov, je Slovenija nekje med sedanjimi članicami Evropske unije in kandidatkami: bolj napredna kot ostale kandidatke, vendar še vedno prilagaja procese in politike, da bi ujela večino sedanjih članic "Petnajsterice". V bistvu je proces priprave na članstvo v Evropski uniji pozitivno vplival na reformo proračunske politike. Zato se mora nadaljevati, saj sta vstop v Evropsko unijo in učinkovita proračunska reforma v slovenskem nacionalnem interesu.

Zaključek

Razmišljanje o članstvu Slovenije v Evropski uniji s stališča slovenskega nacionalnega interesa je pomembna in potrebna naloga. Petdeset let po tem, ko je bila ustanovljena šestčlanska Skupnost za premog in jeklo, ustanovne članice, sedaj veliko bolj povezane Evrope, še vedno govorijo in delujejo na podlagi lastnih nacionalnih interesov. Pol stoletja pozneje v članicah še vedno obstajajo vplivni evroskeptiki. Francija je pod vodstvom Schumana in Moneta želela ustvariti ekonomsko zvezo, ki bi ji pomagala nadzirati Nemčijo. Nenazadnje so v Franciji vedno obstajala in še obstajajo velikanska nasprotja glede evropeizacije. Nedavni uspeh LePenja je samo eden od primerov izražanja zaskrbljenosti ljudi. Države, ki so bile najbolj naklonjene ideji o močni Evropi, kot npr. Nemčija in Francija, so sočasno nadaljevale z ravnanjem, skladnim z njihovimi nacionalnimi interesi, in omejile razvoj naddržavnih elementov Evropske unije.

Nedvomno bo Slovenija morala storiti enako. Medtem ko Evropska unija razmišlja o pisanju nove ustave, s pomočjo katere se bo spopadla s pritokom novih članic, bo za Slovenijo in ostale nove članice pomembno, da natančno razmislijo o svojih nacionalnih interesih. To je še posebno pomembno za majhne države, kot je Slovenija, katerim lahko preti nevarnost, da jih večje članice "pogoltnejo" - s tem je mišljen resen problem ohranjanja nacionalne identitete v okviru Evropske unije. Pojavljajo se mnogi novi dejavniki, s katerimi se je potrebno spoprijeti na poti približevanja Evropski uniji. Na področju oblikovanja proračunske in ekonomske politike članstvo v Evropski uniji ne predstavlja resnih groženj za slovenski nacionalni interes. Nasprotno, zaradi tradicije fiskalne integritete bo slovenska prilagoditev ob sprejetju v Evropsko unijo lažja.

LITERATURA

- Bučar, France (1969): Uvod v javno upravo. Ljubljana: Cankarjeva založba. Economist Intelligence Unit (EIU), Country profile: Slovenia (1999): 18
- Ferfila, Bogomil in Phillips Paul (1999a): Slovenia and Canada: A Comperative Approach. Ljubljana: FDV.
- Ferfila, Bogomil in LeLoup, Lance T. (1999b): Budgeting, management and policymaking: A comperative perspective. Ljubljana: FDV.
- Ferfila, Bogomil in LeLoup Lance T. (2001): Have Parliaments Influenced Budget Policy During Democratization? : A Comparison of Hungary and Slovenia. V Bogomil Ferfila (ur.), *Države in svet: The States and The World*, 290-314. Ljubljana: FDV.
- Fink-Hafner, Danica in Robbins, John R. (ur.) (1997): *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*. Aldershot, UK: Dartmouth.
- Hočevar, Robert (1995): *Proračun v Sloveniji: diplomsko delo*. Ljubljana: FDV.
- Hyde, C.Albert (1992): *Government Budgeting: Theory Process and Politics*. Pacific Grove: Brooks Cole Publishing Company.
- Lee, D.Robert and Johnson, W.Ronald (1989): *Public Budgeting Systems*. Rockville: Aspen Publishers, Inc.
- Musgrave, A. Richard and Musgrave, B. Peggy (1984): *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill Book Company.

Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD Economic Surveys 1996-97: Slovenia. Paris: OECD (1997).

World Bank: Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth. Washington, D.C.: World Bank (1995).

NEKATERI PRE(PO)MISLEKI OB VSTOPANJU V EU

Povzetek. Avtorja se sprašujeta, kakšen je odnos med politično odločitvijo za širitev Evropske unije (EU) in gospodarskimi interesi držav. Politična odločitev se sklicuje na enkratno zgodovinsko priložnost evropske združitve, proces pristopanja pa naj bi pomagal državam v prehodu pri vzpostavljanju tržnega gospodarstva, demokracije, pravne države in zaščite človekovih pravic. To dvojnost političnega in gospodarskega interesa avtorja analizirata glede na pogajanja o pristopu Slovenije k EU. Analizirata pogajalska poglavja, ki se zdijo najznačilnejša, o prostem pretoku kapitala, carinski uniji, prostem pretoku oseb, finančnih in proračunskih določbah, kmetijstvu ter regionalni politiki in koordinaciji strukturnih skladov. V vseh teh poglavjih je opaziti, da ekonomski interes prevladuje nad političnimi deklaracijami, s tem da so gospodarski interesi držav kandidatke in držav članic EU nasprotujoči. V pogajanjih ima EU, ki je združba držav, precej večjo pogajalsko moč in od držav kandidatke zahteva zadeve, ki jih ne izpolnjujejo niti države članice, včasih pa celo zadeve, ki niso del pravnega reda EU, so pa v korist državam članicam. Ali naj zaradi tega države kandidatke odstopijo od svojih ciljev postati polnopravne članice EU, se sprašujeta avtorja? Odgovor je negativen, toda države kandidatke bi se iz tega morale naučiti, kakšno politiko naj bi zagovarjale, ko bodo enkrat postale članice EU, saj je lahko od tega odvisna nadaljnja usoda integracije.

Ključne besede: Evropska unija, širitev, pristopna pogajanja, gospodarski interes, prosti pretok kapitala, carinska unija, prosti pretok oseb, finančne in proračunske določbe, kmetijstvo, regionalna politika in koordinacija strukturnih skladov.

Uvod

Večinoma se govori o tem, da pri projektu pridruževanja Evropski uniji (EU) ne gre za denar, temveč za vladavino prava, demokracijo in človekove pravice. Projekt pridruževanja EU naj bi bil predvsem politični projekt, ki se loteva edin-

* Dr. Bojko Bučar, redni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

* Mag. Irena Brinar, raziskovalka na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

stvene zgodovinske priložnosti združevanja Evrope. Toda včasih se lahko vprašamo, ali je to res tako. Morda pa tudi projekt pridruževanja EU (če parafraziramo marksiste) zgolj dokazuje, da ni 'politika' nič drugega kot 'koncentrirana ekonomika'. V prispevku bomo preučili izbrane teme iz pristopnih pogajanj, ki kažejo na to, bolj zakrito stran pogajalskega procesa. Dovolj pogosto je že bilo poudarjano, da EU z uvajanjem demokracije in pravne države pomaga državam kandidatkam pri preoblikovanju njihovih političnih in pravnih sistemov. Predvidevamo, da vsaj vladavina prava vključuje tudi idejo o enakopravnosti in spoštovanju prava v mednarodnih odnosih. Poleg tega EU pomaga državam kandidatkam pri preoblikovanju njihovih gospodarskih sistemov v delujoča tržna gospodarstva. Ko naj bi bil proces preoblikovanja končan, naj bi se končala tudi pristopna pogajanja in te države naj bi postale članice EU. Domnevno je od držav kandidatke odvisno, ali so pripravljene prevzeti *acquis communautaire* (pravni red EU) in se tako usposobiti za pristop. Če pa pogledamo pristopna pogajanja med Slovenijo in EU, se lahko vprašamo, ali je to res tako. Zdi se, da bolj kot so države kandidatke na pristop pripravljene, manj jih je EU pripravljena sprejeti.

Omenjeno delitev med gospodarskimi in političnimi interesi bomo preučili glede pogajanja med Slovenijo in EU v različnih pogajalskih poglavjih. Kot je namreč znano, so pogajanja med EU in državami kandidatkami razdeljena na 31 poglavij. Do 11. junija leta 2002 je Cipru in Litvi uspelo začasno zapreti 28 poglavij, Sloveniji in Latviji 27 (za Slovenijo glej Tabelo 1), Estoniji in Slovaški 26, Poljski in Češki 25, Madžarski 24, Malti 22, Bolgariji 20 in Romuniji 11 (*Accession negotiations: State of play*, 11. 6. 2002). Od poglavij, ki so že zaprta v pogajanjih med Slovenijo in EU, se bomo ustavili le pri tistih, pri katerih je omenjena dilema najočitnejša. Nato se bomo posvetili poglavjem, ki so še odprta, vendar tudi zgolj s poudarkom na le nekaterih vprašanjih.

TABELA 1: Pregled stanja pogajanj Slovenije (z dne 11. 6. 2002)

ZAČASNO ZAPRTA POGLAVJA	Prehodna obdobja, izjeme
1 - Prosti pretok blaga	prehodno obdobje
2 - Prosti pretok oseb	—
3 - Prosti pretok storitev	dve prehodni obdobji
4 - Prosti pretok kapitala	—
5 - Pravo gospodarskih družb	—
6 - Konkurenca in državne pomoči	—
8 - Ribništvo	—
9 - Transportna politika	—
10 - Davki	tri prehodna obdobja; ena izjema
11 - Ekonomska in monetarna unija	—
12 - Statistika	—
13 - Socialna politika in zaposlovanje	prehodno obdobje
14 - Energetika	prehodno obdobje
15 - Industrijska politika	—
16 - Mala in srednja podjetja	—
17 - Znanost in tehnologija	—
18 - Izobraževanje, usposabljanje in mladina	—
19 - Telekomunikacije in inform. tehnologija	—
20 - Kultura in avdio-vizualna politika	—
22 - Okolje	tri prehodna obdobja
23 - Varstvo potrošnikov in zdravja	—
24 - Pravosodje in notranje zadeve	—
25 - Carinska unija	—
26 - Zunanji odnosi in razvojna pomoč	—
27 - Skupna zunanja in varnostna politika	—
28 - Finančni nadzor	—
30 - Institucije	—
ODPRTA POGLAVJA	
7 - Kmetijstvo	štiri prehodna obdobja; pet izjem
21 - Regionalna politika in strukturni skladi	—
29 - Financiranje in proračun	prehodno obdobje
ŠE NEODPRTA POGLAVJA	
21 - Drugo	

Vir: Pogajalska izhodišča Republike Slovenije.

Izbrana značilna vprašanja iz zaprtih poglavij

Pri zaprtih poglavjih je treba omeniti značilne probleme, ki so se pojavljali vsaj v treh poglavjih: o prostem pretoku kapitala (št. 4), carinski uniji (št. 25) in prostem pretoku oseb (št. 2). Oglejmo si jih po tem vrstnem redu.

Glede na izrecno zahtevo Italije, da mora Slovenija tujcem (tj. državljanom EU) omogočiti nakup nepremičnin, je morala Slovenija še pred podpisom Sporazuma o pridružitvi (evropskega sporazuma) spremeniti svojo ustavo. Slovenija je bila mnenja, da bo omenjena sprememba ustave pred podpisom Evropskega sporazuma omogočila, da se bo poglavje o prostem pretoku kapitala zaprlo brez kakršnih koli težav. Vendar pa je Slovenija ustavne določbe spremenila tako, da je nakup zemlje s strani tujcev pogojevala z vzajemnostjo.¹ Menila je, da je to glede na nekatere veljavne omejitve za nakup zemlje s strani tujcev v nekaterih državah članicah (npr. na Danskem, v Grčiji in v tistem času tudi v Italiji) ter kasneje tudi z vidika prehodnih obdobj, ki so bila za nakup nepremičnin odobrena nekaterim državam kandidatkam, utemeljen ukrep.² Komisija pa je kljub temu, da je bilo načelo vzajemnosti sestavni del Priloge XIII Evropskega sporazuma, izpostavila vprašanje skladnosti ustavne določbe z *acquisom*. Pogojevanje pravice do nakupa nepremičnin z vzajemnostjo naj bi namreč nasprotovalo dvema temeljnima načeloma Pogodbe o Evropski skupnosti (ES): prepovedi diskriminacije (po kateri državljani držav članic EU ne smejo biti obravnavani drugače kot lastni državljani) in brez-pogojni naravi pogodbe (ko pogodbenice torej ne morejo pogojevati pravic). Komisija je tudi menila, da se zaradi različne gospodarske razvitosti držav kandidat ista načela ne morejo uporabljati sočasno za vse države kandidatke in da se lahko na podlagi načela razlikovanja nekaterim (manj razvitim) kandidatkam dovolijo različna prehodna obdobja. Slovenija zaradi svoje domnevno večje razvitosti ne bi sodila v slednjo skupino. Na podlagi teh dejstev se je Slovenija odločila, da umakne pogajalsko izhodišče glede vzajemnosti. Zavezala se je, da bo 68. člen svoje ustave spremenila do 31. 12. 2002, s tem da bi sprememba začela veljati z dnem pristopa Slovenije k EU.³ Ob tem je Slovenija izrazila pričakovanje, da bo Komisija slovensko pripravljenost spoštovanja načel nediskriminacije, brezpogojnosti in razlikovanja upoštevala in da bo uporabila iste standarde in načela, ko bo preučevala možnosti za uvedbo prehodnih obdobj, ki bi jih države članice želele

¹ Ministrstvo za pravosodje je od začetka veljavnosti zakona o ugotavljanju vzajemnosti v obdobju od februarja 1999 do maja 2002, prejelo 85 zahtev državljanov EU. Vzajemnost je bila ugotovljena v 32 primerih (Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, junij 2002, str. 20-22).

² V pristopnih pogajanjih je npr. Slovaška dosegla sedemletno prehodno obdobje glede nakupa kmetijskih zemljišč in gozdov, medtem ko sta Madžarska in Češka dosegli sedemletno prehodno obdobje za kmetijska zemljišča in petletno za vse druge nepremičnine (Enlargement Weekly Newsletter, 29. 06. 2001). Poljska pa je celo zahtevala osemnajstletno prehodno obdobje za kmetijska zemljišča in desetletno za vsa preostala zemljišča. V teh prehodnih obdobjih slovenski državljani ne bi mogli kupiti nepremičnin npr. v omenjenih državah, medtem ko bi obratno bilo mogoče.

³ Hkrati slovenska vlada načrtuje celo vrsto ustavnih sprememb, t. i. "evropsko poglavje sprememb" (Slovenia Weekly 2001). Te bodo državi omogočile članstvo v naddržavni organizaciji, uresničevanje zakonov in predpisov take organizacije v Sloveniji in izročanje svojih državljanov. Javne razprave so med drugim pokazale, da pravna stroka glede take rešitve ni enotna.

vsiliti državam kandidatkam. Še posebej naj bi to veljalo v poglavju o prostem pretoku oseb. Ta pričakovanja Slovenije pa se niso uresničila.

Zdi se, da Slovenija ni takoj spoznala, da je vztrajanje Komisije pri načelu nediskriminacije tesno povezano z vprašanjem denacionalizacije. To se je podobno kot nakup nepremičnin s strani državljanov EU nepričakovano znašlo v pristopnih pogajanjih. Slovenija je leta 1991 sprejela zakon o denacionalizaciji, s katerim naj bi se z nacionalizacijo in konfiskacijo odvzeto premoženje s strani socialističnega/komunističnega režima vrnilo upravičencem, torej nekdanjim zakonitim lastnikom.⁴ Zakon o denacionalizaciji pa ima pomembno omejitev. Kot upravičence namreč priznava le tiste fizične osebe, ki so bile na določen datum ob koncu druge svetovne vojne državljani Jugoslavije, kar pomeni, da so tujci kot upravičenci izzeti. Komisija je od začetka pogajanj vprašanje denacionalizacije vključevala v letna poročila o napredku Slovenije pri vključevanju v EU, in sicer v smislu izpolnjevanja političnih meril za pristop ter v okviru ocene o zaščiti človekovih pravic in pravic manjšin. To vprašanje je bilo tudi obravnavano na posvetovanjih v dvostranskih pogovorih s Komisijo o predpristopni strategiji. Po petem zasedanju pristopne konference (30. 9. 1999) pa je Komisija to temo nenadoma vključila v poglavje o prostem pretoku kapitala, in sicer je pozvala k nediskriminaciji pri denacionalizaciji v skladu s pravnim redom EU. Čeprav ta zahteva ni povsem jasna, se zdi, da meri na to, da bi morali biti tudi tujci upravičeni do povrnitve nacionaliziranega premoženja. Vključitev tega vprašanja v pogajalski proces je bila posledica zahtev Avstrije in Nemčije, ki sta izražali, kot se zdi, interes potencialnih denacionalizacijskih upravičencev, med njimi tudi nekaterih visokih uradnikov evropske administracije (Pintar, 2000). Slovenija je zagovarjala stališče, da denacionalizacija ni del *acquisa*, da v začetku pogajanj ni bila del pregleda usklajenosti zakonodaje (*screening*) in da torej EU spreminja svoja lastna pravila. Zaradi tega ugovora je Sloveniji končno le uspelo zapreti poglavje o prostem pretoku kapitala. Vendar pa je Komisija to vprašanje le prestavila ponovno nazaj k oceni izpolnjevanja prvega kopenhavnskega merila, ki med drugim zahteva pravno državo, spoštovanje človekovih pravic in zaščito manjšin. To vprašanje je bilo torej samo preloženo, ne pa tudi odpravljeno.

Do konca julija 2001 je bilo končno po dolgotrajnih in napornih pogajanjih mogoče zapreti tudi poglavje o carinski uniji (Delo, 30. 7. 2001, str. 2). Vprašanje prostocarinskih prodajaln, ki so (poleg na letališčih in v pristaniščih) tudi na vseh kopenskih mejah Slovenije, je bilo najprej sproženo s strani Avstrije in Italije v dvostranskih odnosih s Slovenijo. Obe državi sta trdili, da ima obstoj obcestnih prostocarinskih prodajaln resne škodljive učinke na njihova gospodarstva, zlasti na obmejnih območjih. Domnevno naj bi upadale gospodarske dejavnosti, zaradi česar naj bi bila ogrožena delovna mesta. Zaradi pritiska regionalnih in lokalnih

⁴ Največji možni znesek v zvezi z oceno zahtevanega premoženja je bil omejen na 5,9 milijarde DEM. Maja leta 2002 je bila vrednost dejansko zahtevanega premoženja 4,73 milijarde DEM (2,42 milijarde EUR). Skupna vrednost zahtevanega premoženja še naprej raste zaradi možnosti, da se lahko še vedno vlaga zahtevke za vrnitev premoženja agrarnih skupnosti. Delež vrnjenega premoženja je konec maja leta 2002 znašal 66 % vseh zahtevkov (Poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, junij 2002, str. 15).

oblasti sta Italija in Avstrija zahtevali od Slovenije zaprtje obcestnih prostocarinskih prodajaln (ne pa tudi na letališčih in v pristaniščih). Ugovor Slovenije, da ima plačilnobilanci primanjkljaj z obema državama, se ni izkazal za pomembnega.⁵ Slovenija je celo zatrjevala, da ima primanjkljaj tudi, če se upošteva zgolj maloobmejni promet.⁶ Za Slovenijo so bile prostocarinske prodajalne dobrodošel vir dohodka, ki so poleg tega zagotavljale okoli 300 delovnih mest. Ker je Slovenija zavrnila zaprtje prostocarinskih prodajaln, je Avstrija kot protiukrep prepovedala avstrijskim državljanom kakršen koli uvoz tobačnih izdelkov iz Slovenije. Ta ukrep je meril na količino 200 cigaret na osebo, kar je mednarodno priznana količina, ki je oproščena carine. Italija pa je znižala cene bencina za prebivalce obmejne regije Furlanije in Julijske krajine. Obe državi sta iz tega vprašanja naredili evropski problem in tako je bilo v Evropski sporazum iz leta 1996 vneseno dvoumno določilo, ki ga je EU razlagala kot obveznost Slovenije, da takoj (do 1. 7. 1998 ali najkasneje ob začetku veljavnosti Evropskega sporazuma) zapre sporne prostocarinske prodajalne na kopenskih mejah z državami članicami EU in državami kandidatkami za EU. Slovenija pa je določilo razlagala le kot obljubo, da ne bo odprla novih prodajaln. EU je to vprašanje omenila v poglavju o carinski uniji in poglavju o davkih. Slovenija je razumela, da bo morala prostocarinske prodajalne zapreti pred vstopom v EU, manj pa, da jih bo morala zapreti ob pridružitvi, še posebej, ker EU od Češke ni zahtevala zaprtja prostocarinskih prodajaln ob meji z Avstrijo. V nasprotujočih si mnenjih, ki so sledila, je takratni slovenski zunanji minister obljubil, da se bodo sporne prodajalne zaprle. Vendar pa vlada zaradi notranjepolitičnih razlogov te obljube ni takoj izpolnila. Zato se je problematika ponovno pojavila na dnevnem redu pogajanj četrte medvladne pristopne konference (na ravni namestnikov glavnih pogajalcev). To vprašanje je v Sloveniji postalo pomemben notranjepolitičen spor, za katerim je stal močan in bogat lobi lastnikov prostocarinskih prodajaln (ki so služili s tem, da so v ceno potrošniških dobrin vključili del vsote, katere celoto so lastniki navadnih prodajaln sicer kot davek morali odvajati državi). Da je šlo za prvovrstno notranjepolitično vprašanje, lahko ponazorimo tudi s tem, da sta dve raziskavi o gospodarskih učinkih zaprtja prodajaln, ki ju je financirala vlada in ju je izvedel isti raziskovalni inštitut, prišli do precej različnih izsledkov. Po prvi raziskavi je bilo ugotovljeno, da bi imelo zaprtje prostocarinskih

⁵ V letu 1999 je bil slovenski izvoz v Avstrijo 622 milijonov USD, medtem ko je bil uvoz 805 milijonov USD, kar je pomenilo primanjkljaj v višini 183 milijonov USD. Naslednje leto se je slovenski izvoz povečal na 656 milijonov USD, uvoz pa na 832 milijonov USD, s čimer se je primanjkljaj zmanjšal na 176 milijonov USD. Trgovinska menjava z Italijo je še manj ugodna za Slovenijo. V letu 1999 je slovenski izvoz v Italijo znašal 1.176 milijonov USD, uvoz pa 1.686 milijonov USD, kar je povzročilo primanjkljaj v višini 510 milijonov USD. V letu 2000 se je slovenski izvoz povečal na 1.188 milijonov USD, vendar pa se je povečal tudi uvoz na 1.761 milijonov USD, kar je celo povečalo primanjkljaj na 573 milijonov USD (Monthly Bulletin 2001, str. 63). Italija trdi, da v te zneske niso všteti prihodki, ki jih ima Slovenija od italijanskih igralcev na srečo v slovenskih igralnicah, medtem ko podobno trdi Avstrija za prihodke od tranzitnega transporta.

⁶ Italijanske in avstrijske obmejne regije naj bi imele dobiček od dnevnih nakupov slovenskih državljanov, zlasti ker je, razen bencina, večina blaga cenejšega v obeh članicah EU.

prodajaln uničujoče gospodarske učinke, po drugi pa, da bi bili ti zanemarljivi.⁷ Izselek druge raziskave je bila odločitev slovenske vlade, da sporne prodajalne zapre in jih preoblikuje v običajne trgovine, razen prostocarinskih prodajaln ob meji s Hrvaško (Glavič, 2000).⁸ Slovenija je med pogajanja izpodbijala odločitev EU, da Italiji dovoli zmanjšati davke na bencin v Furlaniji in Julijski Krajini. Za Slovenijo je znižanje cene pomenila kršitev pravil o konkurenci, državnih pomočeh in trgovini po Evropskem sporazumu. Prav tako je Slovenija izpodbijala avstrijsko prepoved uvoza kakršnih koli tobačnih izdelkov iz Slovenije avstrijskim državljanom. Komisija je odgovorila, da je italijanski primer usklajen z evropsko zakonodajo, ki dovoljuječasne zaščitne ukrepe pri enkratnih izjemnih motnjah na trgu. V primeru Avstrije pa naj bi šlo za kršenje mednarodnopravnih in ne evropskih norm, njihov ukrep pa naj bi po zaprtju prostocarinskih prodajaln tako in tako postal nepotreben.

Tretje poglavje, ki ga moramo omeniti, je poglavje o prostem pretoku oseb, ki je za Slovenijo gotovo med bolj spornimi. EU je junija leta 2001 uradno predstavila svoje izhodišče, v skladu s katerim bi za slovensko delovno silo, podobno kot za tisto iz vseh drugih srednje- in vzhodnoevropskih (SVE) držav kandidat, v državah članicah EU veljalo sedemletno prehodno obdobje. V tem obdobju ne bi veljala pravila o prostem pretoku oseb na enotnem evropskem trgu med prihodnjimi državami članicami (sedanjimi kandidatkami) na eni strani in sedanjimi državami članicami na drugi strani. To se je zgodilo predvsem na zahtevo posameznih držav članic (Avstrija in Nemčija), ki so želele zaradi visoke brezposelnosti zaščititi svoj trg delovne sile. Izjeme bi bile mogoče le na podlagi dvostranskih sporazumov med posameznimi državami članicami in državami kandidatami.⁹ Vendar pa za države kandidatke, ki ne spadajo v skupino SVE, kot sta Malta in Ciper, ta omejitve

⁷ Prva raziskava je temeljila na predpostavki, da je le 10 % potrošnikov v prostocarinskih prodajalnah slovenskih državljanov (Damijan/Kopatin 1999), medtem ko je druga raziskava (iste raziskovalne organizacije) upoštevala, da je 42 % potrošnikov domačih (Kovač 1999). Avtorji prve raziskave so se izgovarjali, da so jih zavedli lastniki prostocarinskih prodajaln.

⁸ V začetku leta 2001 je Državni zbor Republike Slovenije končno sprejel zakon o preoblikovanju prostocarinskih prodajaln v navadne trgovine. Zakon je začel veljati 21. 9. 2001. To je omogočilo začasno zaprtje poglavja o carinski uniji, vendar pa je vprašanje prostocarinskih prodajaln ostalo v poglavju o davkih, ki se je zaprlo šele decembra leta 2001 v okviru zadnjega kroga pristopnih pogajanj pod belgijskim predsedstvom.

⁹ EU se je obvezala, da bi po dveh letih ponovno preučila svojo omejitev in v skladu z ugotovitvami o delovnih migracijah med obema stranema sprejela bodisi strožje, bodisi milejše ukrepe. V skladu s prehodnim obdobjem lahko sedanje države članice ohranijo nacionalne ukrepe do dveh let po pristopu novih članic. Po teh dveh letih naj bi Svet na podlagi poročila Komisije sprejel sklep o odpravi ali podaljšanju prehodnega obdobja. Države članice, ki bodo izrecno najavile ohranitev nacionalnih ukrepov, jih bodo lahko podaljšale še za tri leta. Po skupno petih let lahko prehodno obdobje podaljšajo še za dodatni dve leti tiste države članice, ki bi to izrecno zahtevale na podlagi ugotovljenih dejanskih ali pričakovanih motenj na trgu delovne sile. Tiste države članice, ki bi prehodno obdobje opustile, pa bi lahko v sedmih letih od pristopa novih članic uporabile t.i. 'varnostno klavzulo', ki jim po potrebi omogoča začasno uvedbo zaščitnih ukrepov. Skupno stališče EU tudi predvideva, da lahko v okviru prehodnega obdobja Avstrija in Nemčija, dokler uporabljata nacionalne ukrepe za prost pretok delavcev iz SVE držav, v posameznih občutljivih sektorjih (kot npr. v gradbeništvu, industriji čiščenja, socialnih storitvah itn.) uporabita omejitvene ukrepe zoper začasno namestitve delavcev gospodarskih družb s sedežem v SVE državah, ki bi pridobile po se v omenjenih 'starih' državah članicah.

ne bi veljala. Za Slovenijo je bilo tako stališče nesprejemljivo, še posebej, ker se zdi, da temelji na neutemeljenem razlikovanju med državami kandidatkami, ki pomeni diskriminacijo glede dostopa do trga delovne sile kot sestavnega dela enotnega trga v EU. Po drugi strani pa ta omejitvena politika ni usklajena z načelom dovoljenega razlikovanja med posameznimi državami kandidatkami iz SVE. Analiza dejavnikov, ki vplivajo na delovno migracijo, ki jo je izvedel ljubljanski Inštitut za ekonomska raziskovanja (Bevc/Prevolnik-Rupel, 2000: 3), kaže, da ima Slovenija več skupnega s Ciprom in Malto kot z državami SVE. Zato je Slovenija pričakovala, da bo obravnavana podobno kot obe sredozemski državi. Zemljepisni položaj Slovenije je dejansko podoben češkemu, slovaškemu in madžarskemu, medtem ko sta Malta in Ciper kot otoški državi v drugačnem položaju. Vendar pa imata obe slednji državi in Slovenija, gledano z zgodovinske perspektive, podobne gospodarske povezave z Zahodno Evropo. V primeru Slovenije so zgodovinsko odprte meje nekdanjega samoupravnega socialističnega sistema, dvostranski sporazumi z nekaterimi zahodnimi državami že v šestdesetih letih in Sporazum o sodelovanju z Evropsko gospodarsko skupnostjo (EGS) iz leta 1980 omogočali, da je v preteklosti slovenska delovna sila imela lažji dostop do trga delovne sile zahodnih razvitih držav. Tudi v prihodnosti ni pričakovati povečane migracije delovne sile, kar vključuje tudi dnevne migracije delavcev v sosednje države. Vse tri države (Malta, Ciper in Slovenija) imajo tudi primerljivo število prebivalcev. Relativno nizko število prebivalcev v Sloveniji (manj kot dva milijona) pomeni, da je možnost za morebitne migracije skoraj zanemarljiva. Glede na staranje prebivalstva in zmanjševanje rodnosti pa lahko pričakujemo, da bodo te migracije v prihodnosti še manjše. Tudi gospodarska primerjava med državami kandidatkami da podobne sklepe (glej Tabelo 2). Res je, da se delovna storilnost in raven plač med 13 državami kandidatkami in 15 državami članicami EU močno razlikuje, vendar so po teh dveh merilih velike razlike tudi med samimi državami kandidatkami. Upoštevajoč samo države kandidatke iz SVE, se glede Slovenije pokažejo nekatere opazne razlike v delovni storilnosti in BDP na prebivalca.¹⁰ Po podatkih glede kupne moči je Slovenija v letu 2000 celo presegla 70 %.

¹⁰ V letu 1998 so vse države kandidatke iz SVE skupaj dosegle le 41 % povprečne delovne storilnosti v EU. Slovenija sama pa je z 71 % povprečne delovne storilnosti v EU najbližje temu povprečju. V enakem obdobju je bila povprečna delovna storilnost v kmetijskem sektorju v SVE državah le na ravni 28 % povprečja EU, medtem ko se je Slovenija s 94 % skoraj približala povprečju delovne storilnosti kmetijskega sektorja v EU. Po podatkih Eurostata je Slovenija v ospredju med 13 državami kandidatkami. V petih letih je bila druga najrazvitejša država (takoj za Ciprom). Medtem ko je v letu 1995 dosegla 64 % povprečja EU glede BDP na prebivalca, se je v letu 1999 ta odstotek dvignil že na 71 %. Nobena druga država kandidatka ni presegla 60 %. Slovenija je že prehitela Grčijo, najmanj razvito državo članico (67 % povprečja EU glede BDP na prebivalca v letu 1999) in se približala Portugalski s 76 % povprečja EU glede BDP na prebivalca v letu 1999 (Slovensko gospodarsko ogledalo 2000, 3/1).

TABELA 2: Glavni gospodarski kazalci luksemburške skupine za leto 2000

Izbrani gospodarski kazalci	Češka	Estonija	Madžarska	Poljska	Slovenija	EU-15 povpr.
BDP n. p.						
(tekoča kupna moč v EUR):	12,538	8,713	11,245	8,779	15,562	21,235
BDP (% EU povprečja)	59	41	53	41	73	100
Bruto dodana vrednost						
po sektorjih (%):						
- Kmetijstvo	4,5	6,2	5,9	4,8	3,9	2,3
- Industrija	41,8	26,3	32,7	36,5	37,7	30,7
- Storitve	53,7	67,5	61,4	58,7	58,4	67,0
Stopnja gosp.aktivnosti (%)	61,0	61,2	51,7	57,3	59,4	67,5
Brezposelnost (ILO; %)	8,8	3,7	6,4	15,0	7,0	7,6
Stopnja inflacije (%)	3,9	13,2	9,8	10,1	8,9	2,5
Primanjkljaj/presežek						
(% BDP)	-2,4	-4,6	-2,9	-2,3	-1,4	-
Tekoča bilanca (mio USD)	-2,369	-1,376	1,496	9,946	-594,2	-
Rezerve (NB; mio USD)	13,139	n.p.	11,229	27,464	3,196	-
Bruto zun. dolg (mio USD)	21,290	1,109	30,757	65,517	6,217	-
Delež EU (% skup.uvoza)	62,0	60,1	58,4	61,2	67,8	-
Delež EU (% skup.izvoza)	68,6	55,1	75,1	69,9	65,5	-
TNI (v mio USD)	21,095	284	19,863	2,000	3,000	-
TNI n. p. (v mio USD)	1,752	196	1,900	828	1,507	-
Delež TNI (% BDP)	35,4	5,9	40,3	19,9	16,1	-
Površina (v 1000 km ²)	79	45	93	313	20	3,191
Prebivalstvo (v 1000-ih)	10,290	1,446	10,092	38,667	1,978	374,888
Prebivalstvo (% EU-15)	2,74	0,39	2,69	10,31	0,53	100

Viri: Eurostat: EU Enlargement - Key data on Candidate Countries (2001); Havlik (2001).

povprečja EU. Plače so v Sloveniji v drugi polovici devetdesetih let presegle tiste iz drugih držav v prehodu za od 200 do 500 % (Slovenia Weekly, 2001a). Tudi relativno visoka raven socialne varnosti v Sloveniji dodatno zmanjšuje motivacijo za migracije. Skratka, Slovenija si je dobro zapomnila argumente Komisije na pogajanjih v poglavju o prostem pretoku kapitala, ko je morala poslušati predavanja o tem, da Pogodba o ES ne dopušča diskriminacije in pogojevanja. Medtem ko Komisija ni pristala na prehodno obdobje glede liberalizacije nakupa slovenskih nepremičnin in s tem na enako obravnavo vseh VSE držav zaradi domnevne slovenske visoke gospodarske razvitosti v primerjavi z drugimi državami SVE, v tem poglavju ni dovolila razlikovanja med temi državami zaradi domnevno podobno nizke gospodarske razvitosti. Ne glede na to slovenski ugovori v Bruslju niso bili sprejeti. Postalo je jasno, da bo treba to poglavje zapreti z vsemi omejitvami, ki jih zahteva Komisija, ali pa sploh ne. Tako je slovenska vlada v začetku decembra 2001 sprejela odločitev, da pristaja na prehodno obdobje, vendar s pogojem vzajemno-

sti.¹¹ Kako se bo zadeva končala, ostaja morda odprto vprašanje, kajti spomnimo se samo, da je imela Slovenija že izkušnje s klavzulo vzajemnosti. Res pa je, da to vprašanje za države članice EU ni glavno gospodarsko vprašanje. Še več, celo za Slovenijo je to bolj politično prestižno vprašanje, saj navala tuje delovne sile iz držav članic EU ni pričakovati.

Izbrana značilna vprašanja iz odprtih poglavij

Ne glede na to, kar smo povedali doslej, se diskurz o EU le redko dotakne vprašanja denarja. Še več, večinoma se poudarja, da pri projektu EU ne gre za denar. Res ne? Ob predstavitvi programa danskega predsednikovanja EU junija 2002 v Bruslju je danski zunanji minister Per Stig Moller ponovil besede svojega premierja Andersa Fogha Rasmussena, ki je članice Evropske unije pozval 'naj že zaradi ekonomskih razlogov ne blokirajo te zgodovinske odločitve' (Delo 29. 6. 2002, str. 28). Saj ne zanikamo tega, da so primarni vzrok same ideje in gonilna sila evropskega združevanja prav gospodarski razlogi, toda zadnje čase se zdi, kot da so jih zasenčila politična razmišljanja. Pri tem gre morda predvsem za to, da si ekonomske razloge države članice in države kandidatke razlagajo različno. Enakomerne gospodarske koristi je težko doseči, če gre za bolj in manj razvita gospodarstva in pri širitvi EU za države z večjo in države z manjšo pogajalsko težo. Poglejmo si še nekatere primere. Komisija je večkrat kritizirala Slovenijo zaradi prepočasne privatizacije, ki je Sloveniji omogočala tehtnejši premislek in manj bolečo tranzicijo, predvsem v socialnem smislu. Slovenska vlada je sčasoma le razvila načrt privatizacije vseh sektorjev gospodarstva. Toda mediji so večinoma zaznali interes tujega kapitala zgolj v sektorjih z velikimi dobički (npr. v bančništvu in telekomunikacijah), ne pa tudi v drugih sektorjih (npr. v železarstvu in tekstilni industriji). Ne glede na odklonilen odnos javnosti do tovrstnega povpraševanja je to popolnoma razumljivo s stališča tržnih zakonitosti. Mnogo težje pa je razložiti, zakaj Komisija vztraja pri privatizaciji bank, kar je postalo v slovenski javnosti sporno z vidika 'nacionalnega interesa'. V večini držav članic EU so banke odkrito (npr. v Nemčiji in Franciji) ali prikrito (npr. v Italiji) v državni lasti. Poleg tega so praktično zgolj v državah kandidatkah za vstop v EU banke v lasti tujih pravnih oseb, morda tudi zaradi zahtev EU. S tem bo lahko nastal paradoks, da večinske lastnice bank držav kandidatk sicer ne bodo več lastne države, bodo pa posredno v lasti tujih držav. In najbrž bo takrat EU zadovoljna s takšno 'privatizacijo'. Toda povrnimo se k pogajalskim poglavjem.

Poglavja, za katera se pričakuje, da bodo zaprta tik pred samim uradnim zaključkom celotnih pristopnih pogajanj, so v bistvu poglavja, glede katerih je EU zelo dolgo odlagala začetek pogajanj. Vsa so namreč poglavja, ki vsebujejo predvsem pomembna finančna vprašanja. Gre za poglavja o finančnih in proračunskih

¹¹ Slovenija bo po načelu vzajemnosti obravnavala vse državljane iz sedanjih držav članic, v katerih bodo veljale omejitve. Zoper nove države članice bo lahko uporabila varnostno klavzulo. Slovenija se o bilateralni ureditvi prostega pretoka ljudi dogovarja z Italijo, Avstrijo in Nemčijo. Švedska in Irska pa sta neuradno napovedali, da bosta ob vstopu odprli trg delovne sile tudi za vse nove članice EU.

določbah (št. 29), kmetijstvu (št. 7) ter regionalni politiki in koordinaciji struktur-
nih skladov (št. 21). Tudi te si oglejmo po tem vrstnem redu.

Glede finančnih in proračunskih določb bo Slovenija prav gotovo potrebovala prehodno obdobje, da bo lahko prevzela nove finančne obveznosti do proračuna EU. Zato je zahtevala prehodno obdobje, vendar še ni opredelila časa njegovega trajanja. To bo odvisno od rezultatov analize glede višine njenega prispevka v proračun EU, pričakovanega deleža sredstev, ki ga bo lahko črpala iz EU, sposobnosti, da bo za ta sredstva tudi kandidirala in jih porabila in tudi vpliva časovne prestativite pri črpanju iz proračuna EU. Slovenija pričakuje, da bodo prihodki iz proračuna EU presegle njene prispevke v proračun. Izid pogajanj v tem poglavju bo močno odvisen od pogajanj v obeh drugih odprtih poglavjih (kmetijstvo in regionalna politika), zato se pričakuje, da bo poglavje o finančnih in proračunskih določbah zaključeno kot zadnje. Pogajanja, upoštevajoč, da gre za finančno vprašanje, prav gotovo ne bodo lahka. Vprašamo se lahko, koliko bo EU pripravljena odstopiti od sedanjih zelo strogih določb iz 'finančne perspektive' 2000-2006 (srednjeročni finančni okvir, na katerem temeljijo vsakoletni proračuni), še posebej iz dela 'finančne strategije za širitev', ki so pravzaprav nepravilne do prihodnjih držav članic. V njih je glede dodeljevanja razvojne pomoči predvideno ločeno obravnavanje sedanjih in prihodnjih držav članic kot dveh različnih skupin. Na podlagi tega bi bila Slovenija kot druga najrazvitejša med desetimi državami kandidatkami upravičena do najmanjšega deleža razvojne pomoči, čeprav bi bila v EU-25 šele na 17. mestu po razvitosti. V nasprotju s tem se Slovenija zavzema za pravično in enakopravno obravnavo vseh držav in s tem za enotno lestvico dodeljevanja razvojne pomoči za sedanje in prihodnje članice. Samo na ta način se lahko pričakuje, da bodo prihodnje države članice čim prej dosegle povprečje razvitosti EU. To je tudi v skladu z večkrat poudarjenim načelom solidarnosti in socialne kohezije, za katero se zavzemajo sedanje države članice EU in na kateri temelji sedanja in prihodnja gospodarska uspešnost EU kot celote. Slovenija se tudi ne strinja z načinom plačevanja proračunskih prispevkov v skupen proračun, ki ga predlaga EU. Predvideva namreč plačevanje celotnih prispevkov za vse države članice, z izplačevanjem pavšalnih zneskov prihodnjim državam članicam pa naj bi zagotovila, da ne bi bile neto plačnice v proračun unije. Sloveniji se zdi, da bi bila v prvih letih članstva držav kandidatk ustreznješa rešitev plačevanje znižanih in ne celotnih prispevkov v proračun. Države kandidatke bi s tem bile manj odvisne od povračil iz proračuna (ki so lahko tudi golob na strehi) in zanje bi tak način pomenil tudi manjše finančno breme (vrabec v roki). Toda videli bomo, kako bo s predlogom glede znižanih prispevkov v svoj proračun zadovoljna EU.

Drugo občutljivo poglavje za EU je prav gotovo poglavje o kmetijstvu. Slovenija sprejema *acquis* glede tega poglavja, vendar zahteva prehodna obdobja in izjeme.¹² Delež kmetijstva v slovenskem BDP je 3,9 % in je primerljiv s strukturo

¹² Izjeme, ki jih med drugim zahteva Slovenija, so: pravica do omejitve uporabe nekaterih pesticidov (slovenski standardi so višji kot standardi EU), do omejitve trgovine s čebelami, ki niso domače vrste (da bi ohranili genetsko raznolikost), izvzetje iz obvezne destilacije stranskih produktov grozdja, izvzetje iz določb, ki prepovedujejo mešanje belih in rdečih vrst grozdja, skupaj z dovoljenjem za nižjo vsebnost alkohola za nacionalno priljubljeno vino "Cviček", in možnost označevanja vinskih steklenic še v drugem jeziku EU poleg slovenščine. Zdi se, da bo Komisija tem zahtevam naklonjena.

EU (2,3 %). Slovenija je neto uvoznica kmetijskih izdelkov in njena raven cen je primerljiva s tisto v EU, kar samo koristi skupni kmetijski politiki EU, ki ima težave zaradi presežkov na eni strani in subvencij na drugi. Zato Slovenija v tem smislu ni pričakovala večjih težav. Toda EU je od Slovenije začela zahtevati zmanjšanje nacionalnih kvot za 10 % pri pridelavi mleka, sladkorja, oljčnega olja, govejega mesa in mesa drobnice, v bistvu torej pri tistih kmetijskih proizvodih, ki jih Slovenija izvažata. Pričakovanja Slovenija so (bila) ravno obratna, in sicer da se bodo nacionalne kvote za te pridelke lahko celo zvišale glede na trenutno določene kvote, ki temeljijo na zatečenem stanju kmetijske proizvodnje. Toda to še ni konec težav slovenskega kmetijskega sektorja. Nekatere težave lahko nastanejo šele po vstopu v EU zaradi primerljivo precej manjše velikosti povprečnih nižinskih kmetij in precejšnjega števila višinskih kmetij. Če območja z gorskimi kmetijami ne bodo razvrščena kot regije Cilja 1, te kmetije ne bodo mogle uspešno konkurirati na trgu. Kljub temu pa je bilo v pogajanjih o kmetijski politiki zahtevanih le nekaj prehodnih obdobj, ker Slovenija pričakuje, da bodo uspešno zaključena pogajanja v nekaterih drugih pomembnih poglavjih (npr. o regionalni politiki in o proračunu) ublažila tovrstne težave kmetijskega sektorja. Ne glede na to pa kmetijska pogajanja glede vsebine napredujejo zelo počasi. Zdi se, da EU še vedno tehta, kako se lotiti tega vprašanja. Kmetijska politika je v EU prav gotovo med najobčutljivejšimi. Največji del proračuna v EU (pribl. 45 % v letu 2002) je namreč namenjen prav kmetijstvu, kar najbrž enostavno pomeni, da je predrago. Predrago je zaradi dveh razlogov: na eni strani zaradi subvencioniranja pridelkov, kar spodbuja kmete k intenzivnejši pridelavi, in na drugi strani zaradi subvencioniranega izvoza presežkov kmetijskih proizvodov kot posledice intenzivnega kmetovanja (prvega razloga). S tega vidika je morda razumljivo, da se EU želi izogniti 100 % financiranju neposrednih plačil kmetom iz svojega proračuna za kmetijske proizvode, katerih cene so previsoko določene in ki jih trg sicer ne bi zdržal. Manj razumljivo pa je, da naj bi se kmetijska politika EU prenovila tako, da bi bili kmetje v državah kandidatkah prvih deset let po vključitvi v EU upravičeni do nižjih neposrednih plačil kot kmetje v državah članicah. Še bolj zaskrbljujoče je, da Komisija ne želi pristati na to, da bi razliko do 100 % nadomestil kmetom prihodnje članice plačevale iz lastnega državnega proračuna. Slovenija se boji, da spori glede reforme kmetijske politike v EU ne bodo vplivali le na hitrost pogajanj, temveč tudi na enakopraven položaj Slovenije z drugimi primerljivimi državami članicami po njenem vstopu v EU.

Z vidika EU (kot tudi z vidika Slovenije) je med preostalimi poglavji občutljivo še poglavje o regionalni politiki in koordinaciji strukturnih skladov. Čeprav ima Slovenija močno regionalno izročilo, se je po pridobitvi samostojnosti in/ali zaradi nje izkazala za precej centralizirano državo.¹³ To je komajda v skladu s politiko v EU, ki morda tudi zaradi načela subsidiarnosti in zmanjševanja demokratičnega primanjkljaja spodbuja subnacionalno regionalizacijo in regionalizem kot obliko

¹³ V ustavi je oblikovanje regij predvideno kot možnost, ki je odvisna od volje lokalnih skupnosti. Vendar je celo taka rešitev povzročila tako burno politično razpravo, da je bila ustava tudi zato sprejeta skoraj šele eno leto po razglasitvi neodvisnosti. Poleg tega imajo lokalne skupnosti zelo omejene pristojnosti in zato je le malo tistih zadev, ki bi jih lahko prenesle na regijo. Razprava o ustavnih spremembah, ki bi dovolile regionalizacijo, pa se nadaljuje.

samouprave in s tem demokracije (izvoljeno intermediarno oblast med lokalno in nacionalno ravni). Vendar se zdi, da Komisije centralizacija slovenske države ne moti. Pogajalska izhodišča so sporna le zaradi tega, ker imajo pomembne finančne posledice. Trenutno se le regijam, ki imajo BDP na prebivalca nižji od 75 % povprečja EU, dodeljuje pomoč za manj razvite regije. Ko bodo v EU vstopile nove države, ki so v povprečju veliko revnejše od sedanjih članic, se bo povprečni BDP na prebivalca bistveno zmanjšal. Posledica tega statističnega učinka bi lahko bila, da Slovenija kot najrazvitejša država kandidatka ne bo več upravičena do strukturne pomoči. Slovenija zato trdi, da je BDP na prebivalca na ravni države preveč splošno merilo, ki ne kaže razlik v razvoju posameznih subnacionalnih regij. BDP na prebivalca je v Sloveniji na ravni približno 73 % povprečja EU, vendar pa dve tretjini slovenskega prebivalstva živi na območjih, na katerih je BDP na prebivalca le na ravni okoli 59 % povprečja EU. EU obravnava v pogajanjih celotno Slovenijo kot eno regijo, kljub temu da je Slovenija predlagala dve regiji: osrednjo Slovenijo (glavno mesto in okolico) in obmejno regijo (drugi del ozemlja). To sporno vprašanje je povezano z višino sredstev, ki bi jih Slovenija lahko prejela iz proračuna EU kot strukturno pomoč. Glede na trenutne standarde EU bi bila "regija preostale Slovenije" upravičena do t.i. statusa regije Cilja 1. Na podlagi tega statusa so regije upravičene do sredstev iz največjega strukturnega sklada EU, ki vključuje okoli 70 % sredstev vseh strukturnih skladov. Slovenija poleg tega glede "ljubljske urbane regije" pričakuje, da bo ta dobila poseben status in poseben finančni razvojni paket, ki bi bil opredeljen neposredno v sami pristopni pogodbi. Za zdaj Komisija nasprotuje taki delitvi in vztraja pri eni regiji. S tem bi bila Slovenija kot ena regija upravičena le do statusa regije Cilja 2. V tem primeru bi se lahko potegovala le v okviru 11 % sredstev vseh strukturnih skladov, s čimer bi se od neto prejemnice spremenila v neto dajalko prispevkov v proračun EU (Rovan 2001, str. 25-27).

Slovenija je, da bi postopoma uvedla načelo ozemeljske koncentracije razvojne pomoči, svoje ozemlje že razdelila na dvanajst statističnih ozemeljskih enot glede na statistično razvrstitev teritorialnih enot (SKTE). Kar zadeva teh 12 statističnih regij, veljajo zanje drugačna (posebna) pravila pri dodeljevanju državnih pomoči. Osrednja Slovenija lahko glede na svoj BDP, razvojne težnje in kupno moč pričakuje državno pomoč v višini 35 % od naložbene vrednosti, medtem ko lahko preostala Slovenija pričakuje do 40 % državne pomoči glede na naložbeno vrednost. EU se je strinjala s to statistično razdelitvijo na ravni SKTE-3 (t.j. dvanajst statističnih regij), ne pa s statistično razdelitvijo na dve regiji na ravni SKTE-2. Taka razdelitev še vedno ostaja predmet pogajanj. Statistična razdelitev na dve regiji na ravni SKTE-2 bi pomenila, da bi bila vsaj ena regija upravičena do pridobitve statusa regije Cilja 1. Ker ima Komisija odklonilno stališče do uvedbe dveh regij, kar je Slovenija predlagala na začetku pogajanj, je država predlagala razdelitev na tri regije (zahodno, vzhodno in osrednjo). Težko je predvideti, kakšen bo izid pogajanj v tem poglavju, še posebej ker je to poleg kmetijske politike prav tako občutljivo finančno vprašanje za EU.¹⁴

¹⁴ Po nekaterih zadnjih podatkih naj bi prišlo do salomonske rešitve, po kateri naj bi Komisija odstopila od pogoja, da mora Slovenija zaključiti proces regionalizacije na ravni SKTE-2 do konca pogajanj o tem poglavju. Čas naj bi imela do leta 2006. To problema ne razrešuje, temveč ga samo odlaga.

Zaključek

Večkrat je bilo že poudarjeno, da je hitrost pogajanj odvisna od pripravljenosti držav kandidatke za dokončanje procesa preoblikovanja in prilagajanja pristopnim zahtevam. Lahko pa opazimo, da dalj časa ko pogajanja trajajo, vedno manj je njihova hitrost odvisna od pripravljenosti države, da pristopi k EU, in vedno bolj od sposobnosti in pripravljenosti EU, da nove države sprejme. Zanimivo je, da se EU nagiba k uporabi dvojnih meril v svojih pogajalskih izhodiščih, v glavnem zaradi posebnih interesov različnih držav članic. Včasih pa EU zahteva celo spoštovanje zahtev, ki niso prav nič povezane z *acquisom* ali samim procesom pogajanj. Naraščajoče število finančnih vprašanj igra zelo pomembno vlogo. Lahko samo upamo, da to ne bo vplivalo na politične odločitve, ki bi države kandidatke spremenile v drugorazredne članice po pristopu. To bi bil prav gotovo začetek konca uspešne širitve. Zdi se, da gre pri EU manj za visokoteče ideje in bolj za (strateško) moč in denar. Lahko bi celo rekli, da v EU ne obstoji t. i. demokratični primanjkljaj, saj ne obstoji niti demokracija. Ne glede na to, pa ostaja enakopravnost nacij (držav) že iz zgodovinskih razlogov pomemben izziv za prihodnost evropskega povezovanja. Zdi se, da bi EU morala izboljšati svoje zunanjepolitične mehanizme v smislu večjega poudarka na sredstvih mirnega reševanja sporov, še posebno v dvostranskih (meddržavnih) odnosih, kadar se ti razvijejo v okoliščine, iz katerih se lahko razvijejo celo spori. Sredstva mirnega reševanja sporov bi bila nujno ne le zaradi prihodnjih širitve (ko in kadar bo do njih prišlo), temveč tudi zaradi odnosov s sosednjimi državami, ki bodo trajno ostale zunaj EU.

Kaj naj bi to vse pomenilo za države kandidatke? Naj postanejo zadržane in ponovno premislijo o svoji zunanjepolitični odločitvi priključevanja EU? Nikakor ne. Države kandidatke se morajo priključiti EU in pri tem prevzeti svoj del odgovornosti za nadaljnji razvoj integracije, saj je to še vedno najboljša možnost med vsemi slabimi. In le upamo lahko, da bodo te države po vključitvi v EU prispevale tudi k mirnemu reševanju sporov ter spoštovanju enakopravnosti in vladavini prava, kar se včasih zdi, da najbolj pogrešajo v sedanjih odnosih z EU in/ali njenimi državami članicami.

LITERATURA

- Accession negotiations: State of play, 11. 06. 2002. European Commission - Enlargement DG: Brussels, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/stateof-play_june_2002.pdf (25. 06. 2002).
- Bevc, Milena/Prevolnik - Rupel, Valentina (2000): Daily crossborder migration on the Schengen borders of the Republic of Slovenia, The Institute of Economic Research: Ljubljana.
- Damijan, Jože P./Kopatin, Franc (1999): Ekonomska ocena učinkov zapiranja prostocarinskih prodajaln, Inštitut za ekonomska raziskovanja: Ljubljana.
- Enlargement Weekly Newsletter (29 June 2001), European Commission: Brussels, http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_arch.htm (13.8.2001).

- Eurostat: EU Enlargement - Key Data on Candidate Countries (2001), Luxembourg, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop> (17. 10. 2001).
- Glavič, Bojan (2000): "Zadnje leto za dutyfreeje - Vlada se je odločila, da bomo brezcarinske prodajalne konec letošnjega leta preoblikovali v navadne, Evrotilten, št. 15, str. 6-7.
- Havlik, Peter (2001): EU Enlargement: Economic Impacts on Austria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia. The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW): Vienna.
- Kovač, Bogomir (1999): Ekonomska upravičenost obstoja prostocarinskih prodajaln in ocena učinkov zapiranja prodajaln, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani: Ljubljana.
- Monthly Bulletin (2001), Banka Slovenije: Ljubljana, zvezek 10, št. 5.
- Pintar, Nataša (2000): Zakon o denacionalizaciji - kamen spotike na poti v EU? Vprašanje denacionalizacije se je vtihotapilo v pogajanja o pristopu na pobudo nemško-avstrijske naveze, Evrotilten, št. 16, str. 9-11.
- Pogajalska izhodišča Republike Slovenije, <http://www.gov.si/ops/ang/pi/obravnav.html> (25. 6. 2001).
- Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, junij 2002, <http://www.gov.si/svez/uk/mainmenu.htm> (25. 6. 2002).
- Rovan, Andreja (2001): Objective 1 and Slovenia's Structural Policy, Institute of Macroeconomic Analysis and Development: Ljubljana.
- Slovenia Weekly (2001): Focus: 19 Articles of the Constitution to be Amended, št. 29 (31. julij), <http://www.vitrum.si/sw/sw2001-22/index.html> (13. 8. 2001).
- Slovenia Weekly (2001a): EU Accession Report: 20 Negotiating Chapters Now Closed, št. 22 (12. junij), <http://www.vitrum.si/sw/sw2001-22/index.html> (28. 6. 2001).
- Slovensko gospodarsko ogledalo 2000 (Letno poročilo), Inštitut za makroekonomske analize in razvoj: Ljubljana, 2001, <http://www.gov.si/zmar> (15. 4. 2001).

VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV PRI OBLIKOVANJU NACIONALNIH INTERESOV V PROCESU GLOBALIZACIJE IN VSTOPANJA V EU

Povzetek. Za EU je značilen asimetrični način povezovanja, ki postavlja nacionalne parlamente v podrejen položaj. Na ravni EU so bila oblikovana posebna področja oblikovanja politik in posebni postopki 'sui generis' sprejemanja odločitev, v katerih nacionalni parlament ne more neposredno sodelovati. Nacionalni parlamenti držav članic so morali zato prilagoditi svoje načine delovanja. Temu položaju se sedaj hitro približujejo parlamenti držav kandidatke, ki so v kratkem času svojega obstoja morali opraviti izredno obsežno delo, saj proces prehoda še ni povsem končan. Slovenski državni zbor ima pri vključevanju od vseh parlamentov držav kandidatke srednje Evrope zelo pomembno vlogo, saj razpravlja o vseh pogajalskih izhodiščih in jih potrjuje. Delo, povezano z vključevanjem v EU, se ni osredotočilo le v enem delovnem telesu (Komisiji za evropske zadeve), ampak vključuje vse poslance. Pri tem je velikega pomena soglasje vseh glavnih parlamentarnih strank. Prilagajanje uspešno poteka na različnih ravneh, od posameznih delovnih teles do plenarnih zasedanj, v njem pa intenzivno sodelujejo posamezni poslanci, poslanske skupine in vodstvo državnega zbora. Zajelo je različne formalne in neformalne načine. Posebej koristna je posodobitev procesa odločanja (sprejetje novega poslovnika), prenova služb državnega zbora in ustanovitev raziskovalnega sektorja. Glavna pomanjkljivost pri prilagajanju je premajhno zavedanje dejanske zahtevnosti delovanja državnega zbora v razmerah polnopravnega članstva.

Ključni pojmi: nacionalni parlament, EU, prilagajanje, proces odločanja

Proces evropskega povezovanja in vloga parlamentov v posameznih državah

V evropskem prostoru je potekal predvsem na podlagi pobud in usmeritev političnih elit, zlasti izvršilnih teles ter najpomembnejših interesnih skupin posameznih držav, veliko manj ali skoraj nič pa njihovih predstavniških teles.

* Dr. Drago Zajc, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

Nacionalni parlamenti so imeli drugorazredno vlogo in so le redko vplivali na nacionalne strategije ali hotela zavestno oblikovati eksplicitne evropske politike (Agh, 2001: 169). Nacionalne politične in gospodarske elite so se bojevale za svoje interese ne glede na javno mnenje, za katero je sicer veljalo, da večinsko podpira te procese povezovanja. Asimetrični način povezovanja je ustvaril neko vrsto 'medvladne' elitne demokracije, na katero lahko prebivalci posameznih držav in njihovi parlamenti komajda vplivajo (šele kasneje so bili v nekaterih državah članicah in v zadnjih treh državah kandidatkah pred včlanitvijo l. 1995 organizirani referendumi). V državah članicah je še naprej predstavniška demokracija, medtem ko se na ravni Evrope in njenih institucij vzpostavlja 'delegirana' demokracija (O'Donnell, 1994: 17), ki temelji na pristojnostih, ki so bile prenesene na bruseljsko demokracijo. Vedno večje neskladje med obsegom moči, ki je bila koncentrirana v Bruslju, in možnostjo demokratičnega nadzora je na koncu sprožilo vprašanje pomanjkanja demokratičnosti ter povzročil politično krizo, ki vpliva na proces nadaljnje širitve EU.

Nadaljnja širitev EU je torej povezana s kakovostno precej drugačnimi vprašanji, kot jih je bilo mogoče zaznati pred leti - sposobnost vstopanja novih držav (accession capacity) nenadoma ni več edino vprašanje. Večja težava je dejansko sposobnost EU sprejeti nove članice (enlargement capacity). Razširitev EU z novimi državami srednje Evrope bo prinesla velike spremembe, očitno pa bo bolj vplivala na EU, kot pa prinesla spremembe samim kandidatkam (Millard, 1996: 222). Na te spremembe pa gledajo države članice pogosto različno, z vidika svojih lastnih koristi, poleg tega pa se bojijo pojavov desnega radikalizma, terorizma itd. Razširitev je nedvomno povezana s 'poglobitvijo', ki je razumljena kot povečanje odgovornosti. V tej zvezi pa ni mogoče iskati rešitve v ponovnem prenašanju pristojnosti na institucije EU, ne da bi okrepili nadzor in predvsem ne da bi okrepili vlogo nacionalnih parlamentov.

Dosedanji proces povezovanja je imel pomembne posledice prav za nacionalne parlamente in druge institucije držav članic (Norton, 1995: 1), vpliva pa že na položaj parlamentov držav, ki čakajo, da bodo šele sprejete v članstvo. Na ravni skupnosti so nastala posebna področja oblikovanja nadnacionalnih politik. Za njihovo oblikovanje in sprejemanje pa so bili predvideni posebni odločevalski postopki sui generis. To je očitno že iz pogodb, ki vzpostavljajo EU, saj določajo posebne institucije ali organe, med katerimi so vzpostavljena posebna razmerja moči.

Nacionalni parlamenti niso dobili možnosti, da bi kakor koli neposredno vplivali na sprejemanje skupnih ukrepov ali zakonodaje. Nobena institucija EU, ni dolžna posvetovati z njimi, niti niso dolžni dati soglasja h kateremu koli ukrepu, ki ga lahko sprejemajo organi EU. Parlamenti posameznih držav enostavno ne sodelujejo pri legitimiranju zakonodajnega procesa, ki poteka v Evropski skupnosti. Njihova vloga pri tem je kvečjemu posredna, saj so ministri, ki sodelujejo pri odločanju v Svetu, predstavniki vlad, ki so jih izvolili nacionalni parlamenti, vendar še ta predpostavka ne drži povsem, če upoštevamo, da sta to dve povsem samostojni veji oblasti. Nacionalni parlament sicer lahko skuša povečati svojo vlogo in vpliv na odločanje o evropskih politikah in lahko tudi oblikuje stališča, ki jih mora član

vlade kot pristojen minister zastopati v Svetu, vendar pa te možnosti niso vedno realne in uresničljive. Nacionalni parlament dejansko ne more izraziti nestrinjanja s kakšnim ukrepom, sprejetim v EU ali mu celo nasprotovati, vsaj dokler želi on sam podpirati članstvo v EU. Poleg tega pa imajo regulations neposredni učinek zakona na ozemlju držav članic; samo pri direktivah imajo nacionalni parlamenti možnost, da sami določijo način njihovega uresničevanja.

Načini prilagajanja nacionalnih parlamentov

Nacionalnim parlamentom se je torej dejansko ožil prostor suverena odločanja. Zato so se morali prilagajati novim okoliščinam in razviti različne nove načine delovanja. V zvezi s potrebo po dogovarjanju med njimi in vladami o zadevah EU so razvili dva osnovna načina. Prvi predvideva predhodni nadzor operativnega delovanja vlade v pogajanjih z EU - to so sprejeli predvsem nordijski parlamenti (švedski Riksdag, danski Folketing in finska Eduskunta), medtem ko so nekateri drugi dali večji poudarek poodločitvenim kontrolnim mehanizmom (britanska Lordska zbornica).¹ Parlamenti, ki so uporabili prvi način, so okrepili svoj položaj v razmerju do vlade, ki se mora s parlamentom posvetovati o zadevah, ki so veljale za vladne. Novejše članice skušajo uveljaviti oba načina in ju uveljaviti na različnih ravneh:

- a) plenarna raven (razprava o vseh zadevah EU in hkrati obveščanje javnosti, ki naj bi nadzorovala odnose do EU. Razprave predlaga vlada, vendar naj bi se začenjale tudi na predlog poslancev - določenega števila, poslanske skupine ali delovnega telesa, pristojnega za evropske zadeve),
- b) parlamentarna delovna telesa (obravnavajo področja oblikovanja politik EU in se obveščajo o delu posameznih nacionalnih ministrov),
- c) Komisija za evropske zadeve (zagotavlja pregled nad celotnim dogajanjem odnosov z EU in usklajuje stike z vsemi pristojnimi ministri pred sestanki Sveta),
- d) načini neposrednega vplivanja na oblikovanje politik - neposredno vzpostavljanje stikov z Evropskim parlamentom in nove 'mednarodne metode dela'.

Pogoj za učinkovito uveljavljanje vloge nacionalnega parlamenta je seveda dobro sodelovanje z vlado, stalna dejavnost vseh delovnih teles in dobra obveščnost (v skladu z Amsterdamsko pogodbo morata Evropska komisija in Evropski svet nenehno obveščati Evropski parlament, ki sprejema s tem posebne obveznosti). Prav tako pomembno pa je tudi novo razumevanje pomena parlamentarne demokracije za povezovanje državljanov z nadnacionalno ravno odločanja in kot sredstvo za zmanjšanje legitimizacijskega primanjkljaja.

Parlamenti so razvili tudi nove 'mednarodne metode' dela, ki se kažejo v povsem novih načinih, med drugim v zagotavljanju lastnih informacij o dogajanju na evropski ravni, ki so hitrejšje in bolj opredeljene kot tiste, ki jih dobivajo od svojih

¹ Predstavnica švedskega parlamenta Birgitte Dahl na konferenci Zavarovanje demokracije in legitimitete - vloga nacionalnih parlamentov, Stockholm, 13.-15. september 2001.

vlad. Nekateri parlamenti so v svoje delo na razne načine vključili nacionalne poslance v Evropskem parlamentu, drugi so začeli v svojih delovnih telesih sistematično pregledovati zadeve na dnevni redih Evropskega parlamenta itd.

V zadnjem času se je dejavnost skoraj vseh nacionalnih parlamentov držav članic EU glede 'evropskih' zadev precej povečala. Nacionalni parlamenti držav članic EU so precej izboljšali svoje razumevanje 'evropskih' vprašanj in oblikovali svoje lastne 'think-tanke', ki jih sestavljajo poslanci poznavalci določenih področij ter posamezni zunanji politični in gospodarski strokovnjaki in raziskovalci. Vloga nacionalnih parlamentov držav članic EU se je precej povečala zaradi večje moči Evropskega parlamenta. Sodelovanje med nacionalnimi in Evropskim parlamentom pomembno prispeva k razreševanju konkretnih vprašanj in demokratičnim odnosom v Evropski uniji. Prihaja do skupnih sestankov posameznih delovnih teles nacionalnih parlamentov in ustreznih teles EP.

Vloga državnega zbora pri vključevanju v EU

V novih demokratičnih državah srednje Evrope so se konec devetdesetih letih 20. stoletja brez posebnih izkušenj in ob popolni diskontinuiteti politično-strankarskega razvoja vzpostavili novi parlamenti, ki pomembno prispevajo k splošnemu posodabljanju in vključevanju držav v mednarodne procese. Med temi je tudi slovenski parlament, ki je s svojimi odločitvami prispeval k samostojnosti Slovenije, ta samostojnost pa je bila hkrati korak k reintegraciji Slovenije v Evropo. Državni zbor ima pri vključevanju Slovenije v EU izredno pomembno vlogo. Slovenija je od šestih držav kandidatk prvega kroga širitve EU edina, katere parlament razpravlja, dopolnjuje in tudi potrjuje pogajalska izhodišča za prevzemanje pravnega reda Evropskih skupnosti, ki je razdeljen na 31 poglavij. Državni zbor daje vladi pooblastila za pogajanja, sodeluje v pogajalskem procesu glede sklepanja mednarodnih pogodb, ki jih z ratifikacijo prenaša v notranji pravni red. To je zelo pomembno, saj so pogajalska izhodišča podlaga za preudarno tehtanje vseh interesov, ki jih Slovenija želi zavarovati kot polnopravna članica Evropske unije.² Vsa izhodišča so torej potrjena v državnem zboru preden jih vladni pogajalci predstavijo Evropski komisiji in predsedujoči državi članici. Mandat slovenskih pogajalcev je tako nedvomno močnejši.

Prilagajanje državnega zbora je izredno celovit proces in poteka na različne načine in na različnih ravneh, njegovo hitrost pa omogoča od vsega začetka velika podpora v javnosti in soglasje velike večine političnih strank, v veliki meri pa tudi pritisk institucij EU. Načini prilagajanja so številni in zelo posebni; v glavnem jih

² Pogajalska izhodišča sicer oblikuje ožja pogajalska skupina, sprejme pa vlada. Ker je pogajalsko izhodišče osnova za sklenitev pogodbe o pristopu Slovenije k EU (obravnavana se kot delna pobuda za sklenitev meddržavne pobude), ga vlada na podlagi zakona o zunanjih zadevah pošlje v obravnavo in potrditev državnemu zboru. Predlog pogajalskega izhodišča opredeljuje stanje na posameznem področju, usklajenost slovenske zakonodaje s pravnim redom ES, usklajevanje pravnega reda in institucij za njegovo izvajanje in morebitne izjeme in prehodna obdobja. V prilogah so dodane analize, časovni pregledi in dodatne informacije.

lahko razdelimo na odločevalske (prevzemanje pravnega reda EU, potrjevanje pogajalskih izhodišč), kulturne (gre predvsem za povečevanje znanja o EU in oblikovanje moderne parlamentarne kulture), institucionalne (oblikovanje novih teles), postopkovne (posodabljanje procesa odločanja), organizacijske, informacijske in druge. Lahko jih delimo še na formalne in neformalne ali pa širše in ožje.

Soglasje slovenskih parlamentarnih strank ali strankarskih poslanskih skupin glede vključevanja v EU

Med načine prilagajanja, ki jih lahko opredelimo kot širše, je nedvomno temeljnega pomena sodelovanje glavnih akterjev v parlamentarnem odločanju, to je parlamentarnih strankarskih skupin. Slovenske stranke nove in prenovljene, ki so dosegle izredno visoko stopnjo soglasja že pri osamosvajanju Slovenije, so se strinjale, da je bil to le prvi korak v približevanju Evropi - bolj zadržano stališče je vnesla kasneje SNS (l. 1992 ji je uspelo priti v državni zbor z 12 poslanci, njihovo število pa se je zaradi izstopov kasneje zmanjšalo na 3). Kljub siceršnji izredni strankarski tekmovalnosti je med njimi močno soglasje glede vstopanja v EU. Med strankami ali poslanskimi skupinami opozicije (razen SNS) in koalicije, pri tem vprašanju ni omembe vrednih razlik, kar se je pokazalo v številnih razpravah v državnem zboru. Enotnost strank se je pokazala še posebej pri oviranju vstopanja Slovenije od zunaj.

Približevanje Slovenije EU je na začetku ovirala Italija, češ da slovenska ustava in zakonodaja nista usmerjeni v evropskimi standardi in zakonodajo držav članic skupnosti, ker tujim državljanom onemogočata nakup nepremičnin. Odpiranje nepremičninskega trga tujcem je bilo končno rešeno s kompromisnim 'španskim' predlogom. Državni zbor je v drugem mandatu na svoji 10. izredni seji 14. julija 1997 s podporo vseh glavnih strankarskih skupin sprejel prvo spremembo slovenske ustave (68. člena), ki je omogočila nakup nepremičnin tujcem (81 glasov za, 1 proti), na 11. izredni seji 15. julija 1997 pa je ratificiral sporazum o pridružitvi (70 glasov za, 3 proti).³ Pritiski ene članice EU, ki so jih druge članice mirno dopuščale, so pustili mučen vtis v slovenskem javnem mnenju, ki je bilo presenečeno zaradi dvojnih standardov razvitih evropskih držav (Zajc, 1997: 95). Vse pomembnejše stranke državnega zbora so istega leta vzpostavile posebno koordinacijo za pospeševanje vključevanja Slovenije v EU, ki je omogočala, da so se stranke o bistvenih zadevah približevanja hitreje dogovarjale (delovala je do konca drugega mandata).⁴

Vse pomembne slovenske politične stranke še naprej podpirajo vključevanje v EU. Vendar pa strankarske poslanske skupine še niso dovolj jasno povedale, kako si predstavljajo svoje delovanje v zahtevnejših okoliščinah polnopravnega članstva oziroma ali so dovolj usposobljene za sodelovanje z evropskimi skupinami strank v Evropskem parlamentu, ki bo v prihodnje postalo pomemben način vključevanja nacionalnih parlamentov v proces odločanja na nadnacionalni ravni.

³ Zakon o ratifikaciji evropskega sporazuma o pridružitvi med RS na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani (UL RS št. 44/1997 z dne 24. julija 1997).

⁴ Sedem slovenskih parlamentarnih strank (z izjemo SNS) je 3. julija podpisalo Sporazum o sodelovanju pri vključevanju Slovenije v EU, na podlagi katerega je Državni zbor RS spremenil ustavo RS in nato ratificiral pridružitveni sporazum. Slovenija je tako lahko pristopila k pogajanjem za polnopravno članstvo, kar se je zgodilo mnogo prej, preden je bil sporazum ratificiran v parlamentih držav članic EU.

Obravnavanje vprašanj vključevanja Slovenije in širših 'evropskih' tem na zasedanjih državnega zbora

Drugi pomembni način prilagajanja državnega zbora je intenzivno ukvarjanje z vsemi vprašanji vključevanja Slovenije v EU. Državni zbor se je s temi vprašanji začel ukvarjati že v svojem prvem mandatu, ko je ta vprašanja obravnaval posebej in v povezavi z zunanjo politiko ter tudi s številnimi notranjimi vprašanji. Z najpomembnejšimi vprašanji se je torej ukvarjal kot celota in ni koncentriral dela v posebni komisiji za evropske zadeve kot drugi parlamenti postsocialističnih držav srednje Evrope (npr. madžarski Országgyűlés). To pomeni, da je celotno 'integracijsko politiko' lahko imel pod nadzorom ali jo dejansko tudi dejavno usmerjal, vlada pa se je zavedala, da mora sodelovati z državnim zborom.

Poslanci državnega zbora so posebej razpravljali o vrsti dokumentov, ki so neposredno povezani z vključevanjem Slovenije v EU, vključno z ocenami učinkovitosti vključevanja, ki jih je oblikovala EU (čeprav vse niso bile vključene na dnevne redne).

TABELA 1: Splošne razprave v državnem zboru o vključevanju Slovenije v EU ali zunanji politiki Slovenije od l. 1996 dalje

Razprava o dokumentu	Seja državnega zbora	Glasovanje
- Zunanjepolitična strategija RS	43. izredna 2. 04. 1996	49:14
- Ratifikacija sporazuma o pridružitvi	11. izredna 15. 07. 1997	70:3
- Strategija RS za vključevanje v EU	8. redna 26. 02. 1998	
- Prvo Poročilo Evropske komisije o napredku RS pri vključevanju v EU	29. izredna 27. 11. 1998	
- Deklaracija o zunanji politiki RS	17. redna 17. 12. 1999	36:21
- Državni program za prevzem pravnega reda EU do konca l. 2002	13. redna 23. 04. 1999	
- Spremembe in dopolnitve državnega programa	47. izredna 3. 05. 2000	
- Četrto poročilo Evropske komisije o napredku RS pri vključevanju v EU	14. redna 27. 03. 2002	

Vir: Državni zbor RS

Prilagajanje zakonodaje pravnemu redu EU

Slovenski državni zbor se je že v obdobju osamosvajanja začel intenzivno ukvarjati s prenovo zakonodaje, v svojem drugem mandatu pa jo je začel pospešeno prilagajati 'acquisu'. Prostovoljno prilagajanje se je končalo 1. 2. 1999, ko je začel veljati Evropski sporazum o pridružitvi in je nastopila tudi pravna obveznost (Vehar, 2002: 177). Državni program RS za prevzem pravnega reda EU, ki je opredelil naloge v obdobju 1999-2002 (državni zbor ga je obravnaval na 13. redni seji

20. aprila 1999), je predvidel sprejeti približno 240 zakonov, od katerih naj bi državni zbor večino sprejel že do konca l. 1999, več pa naj bi jih sprejel l. 2002.⁵

Pri uresničevanju državnega programa ni bilo mogoče uresničiti vseh rokov, ki so bili postavljeni. Bilo je precej zaostankov, tudi zaradi zunanjih dejavnikov (zamujanje vlade pri pripravi predlogov zakonov, slabša kakovost predlogov itd.). Državni zbor je zaradi zaostankov pri usklajevanju zakonodaje v januarju l. 1999 sprejel poseben delovni koledar, v katerem so posebej rezervirani dnevi za razpravo o 'evropskih' zakonih. S tem je celoten proces pogajanj o vstopu v EU sicer postal bolj organiziran in na očeh javnosti (trije dnevi, rezervirani na vsaki seji za usklajevanje zakonodaje, so bili posebej označeni v časovnih načrtih dela državnega zbora v posameznem letu), vendar pa so zaostanki pri prilagajanju zakonodaje ostali še naprej izredno veliki in bi jim vodstvo državnega zbora moralo posvetiti večjo pozornost.

Do večjega zaostajanja je prišlo v letu l. 2000, ko so bile tretje volitve v državni zbor.⁶ Kljub temu zaostajanju je Slovenija pri prilagajanju zakonodaje v primerjavi z drugimi državami v prehodu videti uspešnejša, čeprav se je pojavilo vprašanje kakovosti sprejetih zakonov. Možnosti za kakovostno vsebinsko obravnavo predlogov so se zmanjšale tudi zaradi velikega števila hitrih postopkov. Večina zakonov je bila v vseh letih od l. 1996 dalje (z nekaj izjemami v prvem mandatu) sprejeta po hitrem ali nujnem postopku, kar je v nasprotju z načelom demokratičnosti, ki je temeljno načelo zakonodajnih postopkov, izrabljanje tega postopka na strani vlade kot predlagateljice pa omogoča velik vpliv izvršilne veje oblasti (od 111 zakonov, sprejetih v tretjem mandatu, je bilo le 23 sprejetih po rednem postopku, 60 po nujnem in 28 po skrajšanem). Zloraba nujnih postopkov je bila ena velikih pomanjkljivosti pri prilagajanju delovanja državnega zbora evropskim standardom zakonodajnega odločanja.

⁵ Minister za evropske zadeve dr. Janez Potočnik je na 14. seji državnega zbora 26. marca 2002 izjavil, da bo leto 2002 izredno pomembno, ker bo Evropska komisija pripravila zadnje poročilo o napredku kandidatke, na podlagi katerega bo nato Evropski svet odločal o novinkah. Državni zbor bi moral do srede junija sprejeti še 75 zakonov, med katerimi so štirje s področja javne uprave, vlada pa bi morala ustanoviti še pet institucij, v katerih naj bi se zaposlilo 450 oseb (Slovenija je edina med kandidatkami, ki je vzpostavila institucije, ki simulirajo delovanje skupne kmetijske politike).

⁶ Državni program (spremenjen v aprilu 2000) omogoča usklajevanje vseh dejavnosti RS v pridruženem procesu ter hkrati predstavlja osnovo za časovni in vsebinski nadzor izvajanja nalog po posameznih nosilcih. Kot banka uradnih podatkov iz objavljenih pravnih virov, ki omogoča pregled uresničevanja zavez, je verodostojna osnova za poročanje o izpolnjevanju obveznosti Slovenije v predpristopnem in pogajalskem procesu.

TABELA 2: Skupno število sprejetih zakonov, ki se nanašajo na prilagajanje slovenske zakonodaje in ratifikacij (1996-2000 in 2000-2001)

	ŠTEV. ZAKONOV V 2. MANDATU				SKUPAJ	SKUPAJ	SKUPAJ VSEH
	1997	1998	1999	2000	ZAKONOV 1996-2000	ZAKONOV 27.10.2000 - 31.12.2001	ZAKONOV 1997 - 2001
Skupno število sprejetih zakonov	67	74	116	84	341	111	452
- od teh 'evropskih' zakonov		7	63	59	129	35	164
Ratifikacije	61	40	80	109	290	64	254

Vir: SVEZ (marec 2002), Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 1996-2000 (oktober 2000) in Poročilo o delu Državnega zbora RS od oktobra 2000 do 31. dec. 2001 (april 2002).

Sposobnost državnega zbora prevzemati evropsko zakonodajo je nekajkrat ocenila tudi Evropska komisija, ki je še l. 1998 ugotavljala, da je zakonodajni proces počasen, in priporočala, da je ureditvi parlamentarnega odločanja treba posvetiti vso pozornost.⁷ Ocene so se s pospešenimi prizadevanji Vlade RS in Državnega zbora RS postopoma izboljševale, tako da Komisija v svojem (četrtm) poročilu za l. 2001 ugotavlja, da je državni zbor deloval brez prekinitev, da se je struktura parlamentarnih delovnih teles spremenila, da bi se izboljšala učinkovitost državnega zbora itd. Čeprav je še vedno opozarjala na počasnost zakonodajnega procesa, ki je bila povezana s tem, da se predlogi zakonov obravnavajo po vrstnem redu, pa je hkrati ugotavljala, da te razmere ne vplivajo pomembneje na sprejemanje 'evropske' zakonodaje, ker se ta obravnava prednostno in je veliko teh zakonov sprejetih po hitrem in skrajšanem postopku. To poročilo tudi omenja, da bo novi poslovnik pospešil zakonodajni postopek, ker naj bi omejil čas za razpravo in povečal vlogo parlamentarnih odborov.⁸

Zadnje (četrt) poročilo Evropske komisije je državni zbor obravnaval na 14. redni seji 26. in 27. marca 2002, na kateri so ga poslanci ocenili kot pozitivno ali najboljše doslej, saj se nekatere kritike ne pojavljajo več (poslanec Lojze Peterle). Poslanci so od Vlade RS zahtevali, naj pripravlja strokovnejše in bolj usklajene predloge 'evropskih zakonov' v skladu z roki, ki jih določa državni program. Vlada je dala pojasnilo, da je čim prejšnja prilagoditev zakonodaje nujna zato, da bomo po včlanitvi lahko evropsko zakonodajo sooblikovali (minister za evropske zadeve dr. Janez Potočnik). V tej razpravi je bil (27. marca) prvič dan predlog, da naj bi povečali število poslancev državnega zbora, saj sedanjih 90 poslancev ne bo zmoglo vsega dela, ko bodo evropske zadeve postale del notranje politike (predlog je dal poslanec Kacin).

⁷ Redno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo 1998, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 4/1998.

⁸ Redno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije za l. 2001 (s primerjalno analizo rednih poročil o napredku vseh držav kandidatke za članstvo v EU), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 99/2001 in št. 2/2002 (str. 18).

Institucionalno dograjevanje (širjenje nalog in oblikovanje novih delovnih teles)

Približevanje EU je zahtevalo tudi nov način dela delovnih teles, ki pokrivajo posamezna vsebinska področja oblikovanja politik in ustanovitev novih delovnih teles ter posebnih oblik sodelovanja z mednarodnimi organizacijami (delegacije državnega zbora). Delovna telesa (odbori in komisije) državnega zbora sicer dobro kažejo razmerja moči v njem in s tem prispevajo k racionalnosti procesa odločanja.⁹ Vendar pa je državni zbor glede na število poslancev in tudi v primerjavi z drugimi parlamenti v vseh mandatih ustanavljal preveč delovnih teles. Medtem ko je v prvem mandatu (1992-1996) ustanovil 24 delovnih, v katerih je bilo skupaj 375 mest, je v drugem mandatu (1996-2000) ustanovil 26 delovnih teles, ki so imela skupaj 379 mest. Šele na začetku tretjega mandata mu je število delovnih teles uspelo zmanjšati na 20 (enajst komisij in devet odborov s 309 mesti, poleg teh pa še dve preiskovalni komisiji s 17 člani ter slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora z 12 člani in 12 nadomestnimi člani). V raznih mednarodnih delegacijah je še 16 poslancev.¹⁰

TABELA 3: Število in sestava delovnih teles, komisij in delegacij državnega zbora

Mandatno obdobje	Delovna telesa			Skupaj mest	Preisk. komis.	Skupaj članov	Delegacije	Skupaj članov	Slovenski del PPO
	Komisije	Odbori	Skupaj						
1992-1996	12	12	24	375	6	108	4	15+4*	-
1996-2000	14	12	26	379	5	36	5	16+3*	11+12*
2000-	11	9	20	309	2	17	5	16	12+12*

*nadomestni člani

Vir: Statistična poročila Državnega zbora RS.

Podatki o številu in sestavi delovnih teles dajejo vtis, da lahko državni zbor učinkoviteje - hitreje in bolj specializirano - obravnava zadeve, povezane z vstopanjem v EU, vendar pa predvsem opozarjajo na izjemno veliko (nekajkrat večjo) obremenjenost poslancev državnega zbora s članstvom v delovnih telesih in raznih delegacijah v primerjavi z vsemi drugimi parlamenti.¹¹ Taka neracionalna obremenjenost, ki med drugim povzroča pogosto nesklepčnost na sejah, gotovo vpliva na sposobnost in hitrost temeljitega obravnavanja pomembne zakonodaje, vključno z 'evropskimi zakoni'.

Z vprašanji približevanja se posebej - čeprav na različne načine - ukvarjajo komisija za evropske zadeve, odbor za zunanjo politiko in slovenski del skupnega pridružitvenega odbora, hkrati pa tudi druga delovna telesa. Nekateri odbori, ki

⁹ Letno poročilo Raziskovalnega sektorja Državnega zbora RS (podatki od 27.10.2000- 31.12.2001 (str. 54).

¹⁰ Prav tam.

¹¹ Poslanec državnega zbora je bil v drugem mandatu v povprečju član več kot štirih delovnih teles, v tretjem mandatu pa je še vedno član več kot treh (D. Zajc, 2002: 17).

pokrivajo več posebnih področij, so npr. opravili več dela na enem (npr. odbor za kulturo, šolstvo in šport na področju kulture, manj pa na področju izobraževanja, na katerih poenotenje ni predvideno).

Od delovnih teles ima posebne naloge Komisija za evropske zadeve (KEZ), ustanovljena po zgledu drugih parlamentov v maju 1996, ki zagotavlja usklajevanje vseh dejavnosti, povezanih z vstopanjem Slovenije v EU na enem mestu. Njene naloge se sicer zelo razlikujejo od drugih delovnih teles, ki so specializirana za posamezna področja. Njena posebna naloga pa je povezovati delo vseh delovnih teles, ko se ukvarjajo z 'evropskimi' vprašanji in ugotavljati probleme, ki se pojavljajo v zvezi s povezovanjem. Prav tako naj bi ocenjevala priprave in stopnjo pripravljenosti Slovenije, da vstopi v EU, ocenjevala pozitivne in negativne posledice vključitve in pripravljala predloge rešitev.

Komisija je prevzela nekatere načine dela od podobnih komisij v drugih parlamentih, hkrati pa tudi razvila nekatere posebne načine delovanja, ki so potrebna za doseganje njenih ambicioznih ciljev. Med drugim razpravlja o uresničevanju Državnega programa RS za prevzem pravnega reda EU, o poteku pogajanj za vstop Slovenije v EU, o rednih poročilih EU o napredku Slovenije pri vključevanju in tudi širše o stališčih EU ter o vprašanih prihodnosti Evropske unije ter tako veliko pripomore, da je državni zbor celovito obveščen in da je pri prilagajanju pomemben tudi glas poslancev. Predsednik komisije za evropske zadeve se udeležuje pomembnih skupnih zasedanj oz. konferenc delovnih teles za evropske zadeve parlamentov držav članic in držav kandidatk za vstop v EU ter Evropskega parlamenta (COSAC).¹² Poleg tega se udeležuje tudi srečanj predsednikov parlamentarnih odborov za evropske zadeve parlamentov držav kandidatk.¹³

Poleg KEZ se z evropskimi vprašanji intenzivno ukvarja odbor za zunanjo politiko (stalno delovno telo državnega zbora od l. 1992), ki je največje delovno telo ali parlament v malem, saj je sestavljen natančno proporcionalno glede na število poslanskih skupin in njihovo relativno velikost - v tretjem mandatnem obdobju, ko je v državnem zboru 8 poslanskih skupin, ima kar 23 članov (več kot 1/4 poslancev državnega zbora).¹⁴ Odbor kot matično telo razpravlja o vseh predlogih aktov, povezanih z zunanjo politiko države, in so v pristojnosti zunanjega ministrstva. Poleg tega usklajuje delo matičnih delovnih teles v zvezi z evropskimi povezavami in jim daje mnenja in priporočila ter opravlja druge naloge v zvezi z evropskimi zadevami, ki ne spadajo v neposredno pristojnost drugih delovnih teles (Odllok o

¹² V obdobju drugega mandata državnega zbora je bilo pet konferenc COSAC-a (l. 1997 v Luksemburgu, l. 1998 v Londonu in na Dunaju in l. 1999 v Berlinu in v Helsinkih).

¹³ V obdobju drugega mandata državnega zbora so bila tri taka srečanja (12. nov. 1998 je bilo na pobudo predsednika KEZ L. Peterleta prvo tako srečanje v Ljubljani, l. 1999 pa sta sledili srečanja v Nikoziji in Varšavi).

¹⁴ V odboru za zunanjo politiko imajo poslanske skupine tako število članov: LDS 10, SDS 3, ZLSD 2, SLS+SKD 2, NSI 1, DeSUS 1, SNS 1 in SMS 1. Člana sta tudi poslanca obeh narodnih skupnosti.

oblikovanju OZP z dne 21. 11. 2000, UL RS št. 109/2000). S potrditvijo 29 stališč je odbor do novembra 2001 potrdil 29 pobud za sklenitev sporazuma o pristopu Slovenije v EU.¹⁵

Med drugimi odbori je bila pri približevanju posebej pomembna vloga odbora za gospodarstvo, ki je obravnaval vrsto pogajalskih izhodišč - za področji 15 (industrijska lastnina) in 16 (mala in srednja podjetja) ter dopolnitev delne pobude za pogajanja s področij 5 (pravo gospodarskih družb), 23 (varstvo potrošnikov in zdravja), 25 (carinska unija), 26 (zunanjegospodarski odnosi), 1 (prosti pretok blaga) in 6 (konkurenca in državne pomoči). Pomembna je bila tudi vloga odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je ob obravnavi Strategije RS za vključevanje v EU (5. 2. 1998) sprejel številne sklepe za zagotovitev socialne varnosti kmečkega prebivalstva in poudaril razvoj podeželja, ki je v EU temelj regionalne politike. Odbor je kot zainteresirano delovno telo obravnaval delne pobude za pogajanja in sklenitev Mednarodne pogodbe o članstvu v EU s področja 7 (kmetijstvo) in 8 (ribištvo). Odbor za notranjo politiko in pravosodje je kot matično delovno telo obravnaval veliko število zakonov, od katerih se je večina nanašala na usklajevanje pravnega reda s pravnim redom EU. Kot zainteresirano delovno telo pa je obravnaval pogajalska stališča za področja 17, 19, 20. Odbor za kulturo, šolstvo in šport je imel pri usklajevanju zakonodaje manj dela, saj se na šolstvo nanaša ena sama direktiva, več usklajevanja pa je bilo potrebno pri kulturi, zlasti glede avdio-vizualne politike, radiotelevizije, medijev in kulturne dediščine. Obravnaval je pogajalska izhodišča s področja 17 (znanost in raziskave), 18 (izobraževanje, usposabljanje in mladina), 19 (telekomunikacije in informacijska tehnologija) ter 20 (kultura in avdio-vizualna politika).

Odbor za znanost in tehnologijo je obravnaval poročili o pregledu usklajenosti 17 delovne skupine (znanost in raziskave) ter 20. delovne skupine (telekomunikacije in informacijska tehnologija).¹⁶ Tudi drugi odbori (odbor za notranjo politiko, odbor za gospodarstvo, odbor za zdravstvo, delo, družino, socialno politiko in invalide, odbor za finance, odbor za infrastrukturo in okolje) so kot zainteresirana delovna telesa dajali mnenja o pogajalskih stališčih za posamezna področja.

Mnenja, ki jih dajejo delovna telesa o pogajalskih stališčih prispevajo k osvetlitvi vprašanj z raznih vidikov in omogočajo uveljavljanje slovenskih posebnosti, predvsem pa omogočajo nujno potrebno preglednost celotnega procesa. Ta način dela se je potrdil kot učinkovit, saj je npr. Slovenija doslej dovolj hitro in uspešno zapirala pristopna poglavja. Jeseni 2001 je do srede decembra izpolnila svoj lastni program ter naenkrat zaprla kar tri pomembna poglavja (prost pretok oseb, obdavčevanje in pravosodje ter notranje zadeve).

¹⁵ Slovenija je najuspešnejša država kandidatka, saj je do aprila 2002 začasno zaprla 26 poglavij (sledi ji Madžarska s 24 poglavji). Na naslednji pristopni konferenci (19. ali 22. aprila) bo morda lahko začasno zaprla tudi poglavje o institucijah, če ga bosta potrdila vlada in državni zbor; poglavje o proračunu pa ostaja odprto, ker je povezano s kmetijstvom in regionalno politiko. Skupina za širitev je bila sicer že seznanjena tudi z osnutkom pogajalskega stališča o financiranju in proračunu za Slovenijo, v drugi polovici aprila pa naj bi poslali svetu Evropske unije tudi osnutke izhodišč o kmetijstvu.

¹⁶ Podatki, navedeni v Poročilu o delu Državnega zbora RS 1996-2000, dodatek (str. 241-357) in v dokumentu Pogajalska izhodišča RS za pogajanja o pristopu k EU, SVEZ, januar 2000 (str. 330-335).

Posodobitev poslovnika

Slovenski parlament se prav gotovo približuje svoji prihodnji vlogi v EU tudi s posodobitvijo in racionalizacijo odločanja. Ko sta propadla dva poskusa posodobitve zakonodajnega postopka (prvi predlog konec drugega mandata, drugi predlog, ki so ga skladno s koalicijskim sporazumom v februarju 2001 vložili vodje štirih poslanskih skupin koalicijskih strank, pa v oktobru 2001), je bil oktobra 2001 vložen nov predlog Poslovnika Državnega zbora RS po hitrem postopku.

Predlog novega poslovnika je bil po polemični razpravi in ob hudem nasprotovanju opozicije sprejet s potrebno večino 2. aprila 2002 (od prisotnih 81 poslanec je proti glasovalo 24, zanj pa 57, kar pomeni trije več od potrebne dvetretjinske večine). S tem se je končalo petletno obdobje priprav in dopolnjevanja predlogov, ki je zahtevalo veliko prizadevanj poslancev in vodstva državnega zbora. Novi poslovnik je prinesel nekaj pomembnih sprememb, ki prispevajo k večji racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka (čeprav pripravljavcem to ni v celoti uspelo). Po zgledu nekaterih drugih parlamentov (zlasti nemškega Bundestaga) prva obravnava predloga zakona ni obvezna (opravi se samo na zahtevo najmanj desetih poslancev), sicer pa se zakona pošlje poslancem (120. in 121. člen). Poslovnik smotrno urejuje tudi skrajšani postopek in nujni postopek, v katerem se zaradi posebnih interesov države ali izrednih okoliščin druga in tretja obravnava opravita na isti seji. V tem postopku ne veljajo roki, ki so določeni za opravila v rednem postopku (143. in 144. člen).

Med spremembami je tudi povsem spremenjena vloga kolegija predsednika državnega zbora, ki se iz posvetovalnega telesa spreminja v organ, ki sprejema nekatere organizacijske in postopkovne odločitve, povezane z delovanjem državnega zbora (21. člen). Po novem dobiva kolegij pristojnosti odločanja o času trajanja plenarnih zasedanj in obravnavanju posameznih točk ter o času trajanja razprav poslanskih skupin ali poslancev. Vsak vodja poslanske skupine v njem ima toliko glasov, kolikor poslancev šteje njegova skupina.

S tem da je poslovnik skrajšal zakonodajni postopek, kar velja tudi za sprejemanje 'evropskih' zakonov, in zagotovil racionalno izrabo parlamentarnega časa, bo močno prispeval k posodabljanju zakonodajnega dela državnega zbora. Z jasnejšo opredelitvijo odgovornosti posameznih udeležencev v zakonodajnem postopku bo postopek postal stabilnejši in predvidljivejši, kar je v korist vsakokratne koalicije in opozicije. Vendar pa je na drugi strani ostal še vedno prepodroben (številno členov), kar utegne prinesiti nekatere nove težave.

Mednarodna dejavnost

Slovenski državni zbor je že v preteklih mandatih razvil obsežno formalno sodelovanje s predstavniki drugih držav, mednarodnimi parlamentarnimi institucijami in mednarodnimi organizacijami. Že v prvem mandatnem obdobju (1992-1996) je izvolil štiri delegacije.¹⁷ V drugem (1996-2000) pa je bilo izvoljenih pet stalnih delegacij državnega zbora v raznih institucijah in organizacijah - v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope, v Parlamentarni konferenci Srednjeevropske pobude, v Parlamentarni skupščini Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, v Parlamentarni skupščini NATO in v Skupščini Zahodnoevropske unije. 24. septembra 1998 je bil ustanovljen in izvoljen tudi slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora z nalogo, da proučuje vse oblike odnosov med Slovenijo in EU, izmenjuje mnenja med Državnim zborom RS in Evropskim parlamentom ter daje priporočila (imel je 11 članov in 12 nadomestnih).¹⁸ Na začetku tretjega mandata je državni zbor ustanovil slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora z 12 člani in 12 nadomestnimi člani (glej razpredelnici 2 in 4).

Slovenski člani tega odbora sestavljajo polovico Pridružitvenega parlamentarnega odbora EU - Slovenija (PPO), ki je sestavljen iz enakega števila slovenskih poslancev in poslancev Evropskega parlamenta. PPO EU - Slovenija je bil ustanovljen s posebnim namenom omogočiti politični dialog na parlamentarni ravni (7. člen Evropskega sporazuma o pridružitvi med RS in Evropskimi skupnostmi in njihovimi članicami, ki delujejo v EU). Člani slovenskega dela PPO se sestajajo pred vsakim skupnim zasedanjem na dveh ali treh pripravljalnih sestankih, na katerih pregledajo dnevni red in določijo poročevalce za posamezne vsebinske sklope, ki so kot izhodišče za razpravo na skupnih sejah (od ustanovitve do 31. 12. 2002 jih je bilo 21). Na pripravljalnih sestankih slovenskega dela PPO in na skupnih zasedanjih PPO EU-Slovenija sodelujejo tudi vladni predstavniki ožje pogajalske skupine, SVEZ, MZZ itd.

Člani PPO Evropskega parlamenta in državnega zbora na skupnih zasedanjih izmenjujejo informacije in zagotavljajo skupen parlamentarni nadzor nad delovanjem izvršilne oblasti v obdobju vključevanja Slovenije. Po ustanovnem zasedanju PPO 15. decembra 1998 v Strasbourgu so bila do julija 2000 še štiri zasedanja (menjaje v Ljubljani in Bruslju), na katerih so parlamentarci med drugim obravnavali tudi vlogo slovenskega in nacionalnih parlamentov držav članic v pristopnem procesu in širitev EU. Med tretjim mandatom (do 31. 12. 2001) je imel PPO še dve zasedanji - peto zasedanje in šesto, ki je bilo oktobra 2001 v Ljubljani (naslednje bo 20. junija v Bruslju).

¹⁷ 23. aprila 1993 je bila prva izvoljena delegacija Državnega zbora RS v parlamentarni skupščini Sveta Evrope, ki je imela 4 člane (vodja B. Pahor) in 4 nadomestne člane, 23. junija 1993 sta bili izvoljeni še delegacija v Parlamentarni konferenci srednjeevropske pobude s tremi člani (vodja M. Geržina) in delegacija v Parlamentarni skupščini Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi s petimi člani (vodja R. Battelli). 17. maja 1995 pa je bila izvoljena še pridružena delegacija v Severnoatlantski skupščini s tremi člani (vodja J. Lenič). (Vir: Državni zbor RS v 1. mandatnem obdobju, Oddelek za informiranje (str. 143).

¹⁸ Poročilo Državnega zbora za mandatno obdobje 1996-2000.

V tem okviru sodelovanja je pomembna tudi udeležba predsednika državnega zbora na srečanjih (ali konferencah) predsednika ali predsednice EP s predsedniki parlamentov pridruženih članic (ena od teh konferenc je potekala od 17. do 19. aprila 2000 v Ljubljani). Na teh srečanjih se predsedniki nacionalnih parlamentov seznanjajo s širšimi vprašanji in prepoznavajo zadeve, ki bi jih bilo dobro uvrstiti na dnevni rede nacionalnih parlamentov.

Vzpostavljanje neposrednih povezav med poslanci državnega zbora in strankarskimi skupinami v drugih parlamentih in v EP

Poslanci evropskih parlamentov imajo že precejšnjo tradicijo navezovanja neposrednih stikov. Posamezni poslanci vzpostavljajo koristne stike s poslanci v drugih parlamentih po svojih strankarskih zvezah. Posamezni poslanci lahko igrajo tudi pomembne vloge v strankarski organiziranosti na evropski ravni. Slovenskim poslancem lahko zelo koristijo izkušnje strankarskih kolegov v drugih parlamentih in v EP glede organizacije dela, postopkov reševanja različnih vsebinskih vprašanj, v posameznih primerih dobijo nove spodbude za delo v svojem parlamentu. Neredko tudi posnemajo načine delovanja ali se posvetujejo o stališčih do podobnih problemov. Na ta način se vzpostavljajo goste mreže osebnega komuniciranja med poslanci državnega zbora in poslanci sorodnih strank drugih nacionalnih parlamentov in med slovenskim nacionalnim parlamentom in EP, ki omogočajo pomemben pretok izkušenj, ki poteka neformalno in je zato pogosto premalo opažen. Domnevamo lahko, da del poslancev pri navezovanju stikov s poslanci drugih parlamentov uporablja tudi zveze v nevladnih organizacijah.

Posodabljanje strokovnih služb in vzpostavitev Raziskovalnega sektorja

Zaradi prilagajanja državnega zbora procesom odločanja v EU je bilo nujno treba spremeniti ali posodobiti tudi organiziranost strokovnih služb, jim določiti nove naloge in jih bolje povezati. Prenova teh služb je bila uspešna, saj se je hkrati povečalo subjektivno zaznavanje novih potreb s pogledom naprej na strani samih delavcev. Pomemben premik je bil po zgledu drugih evropskih parlamentov, zlasti iz držav članic EU, narejen leta 1997 z Odlokom o organizaciji in delu služb Državnega zbora.¹⁹ Odlok je natančneje opredelil pooblastila generalnega sekretarja in opredelil notranjo organizacijsko strukturo, oddelke in sektorje (informacijsko-dokumentacijski, operativno-tehnični in raziskovalni), hkrati pa je postavil merila za dodeljevanje strokovnih delavcev poslanskim skupinam (16. in 17. člen). To je omogočilo tudi izboljšanje strokovne podpore odločanju. Državni zbor je 21. 12. 2000 sprejel Odlok o spremembi odloka o organizaciji in delu služb državnega zbora, ki je spremenil njegov 16. člen, ki je pogoje dodeljevanja strokovnih delavcev poslanskim skupinam spremenil (vsaki skupini zagotovljen sekretar, dva strokovna sodelavca in referent, na vsakih osem poslancev pa še po en referent,

¹⁹ UL RS št. 19/1997 (str. 1550).

poslanski skupini, ki ima več kot osem poslancev, se poleg tega na vsakih šest poslancev zagotovi še po en strokovni delavec). V začetku l. 2002 naj bi torej v delovnih telesih in poslanskih skupinah delalo skupaj 78 'strokovcev', kar je sicer še vedno precej manj kot v primerljivih evropskih parlamentih, še posebej če upoštevamo število poslancev v slovenskem državnem zboru.

V aprilu 1998 je bil sicer s precejšnjo zamudo v primerjavi z drugimi novimi parlamenti v državah srednje in vzhodne Evrope v državnem zboru končno ustanovljen še Raziskovalni sektor, s čimer je državni zbor postal povsem primerljiv z drugimi parlamenti. Njegovo delovanje je tesno povezano z opravljanjem temeljnih nalog slovenskega parlamenta, prav gotovo pa daje pomembno oporo prilagajevanju državnega zbora. V nekaj letih svojega obstoja mu je uspelo zbrati veliko podatkov o ureditvi posameznih vprašanj v posameznih evropskih državah in zagotavljati kakovostne primerjalne preglede rešitev v državah članicah EU. Delež nalog, ki se nanašajo na različne primerjave z državami članicami EU, s katerimi se je ukvarjal, je ves čas naraščal, tako da je v začetku tretjega mandata dosegel že 80 % vseh nalog.²⁰

Službe državnega zbora so se uspešno vključile v Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD), ki so ga l. 1977 ustanovili predsedniki evropskih parlamentov. Njegov namen je pospeševati izmenjavo informacij med parlamenti, zagotavljati sodelovanje na področju raziskovalnih služb, dokumentacij in parlamentarnih knjižnic ter izpopolnjevati znanje parlamentarnih uslužben-
ceev.²¹

Boljše obveščanje javnosti o delu državnega zbora pri vključevanju Slovenije

Prilagajanje državnega zbora se kaže tudi v boljšem obveščanju javnosti o njegovem delu, še posebej zadevah, ki so povezane z vključevanjem Slovenije v EU, so se v zadnjem obdobju precej povečale. Na to je vplival na eni strani interes javnosti, na drugi pa tudi vse večja skrb za ugled državnega zbora na strani njegovega vodstva in poslancev. Državni zbor je svoje delovanje na različne načine odpiral širši javnosti in tudi poročanje sredstev obveščanja je postalo postopoma kakovostnejše. O vključevanju v EU in 'evropskih' temah nasploh je občasno objavljala prispevke tudi edina slovenska parlamentarna revija *Parlamentarec*, namenjena strokovni javnosti, ki pa ji je državni zbor posvečal manj pozornosti (revija, ki je brez pravega uredništva izhajala od sredine 1996, je bila konec 2001 ukinjena).

V septembru 1999 se je začelo prenašanje zasedanj po internetu, s čimer se je državni zbor pridružil parlamentoma Norveške in Velike Britanije. Tako je bilo vsem zainteresiranim posameznikom in skupinam, raziskovalcem, diplomatskim in gospodarskim predstavništvom, Slovencem v zamejstvu itd. omogočeno spremljanje zasedanj, vključno s točkami, ki se nanašajo na vključevanje Slovenije v EU.

²⁰ Zbornik 2001, Raziskovalni sektor, Državni zbor RS, december 2001 (str. 5).

²¹ V oktobru 2001 je ECPRD organiziral svojo prvo konferenco v Ljubljani, ki jo je zaupal službam državnega zbora (poročilo o konferenci je izšlo v *Parlamentarcu* št. 10-11/2001).

Med potekanjem zasedanja, lahko vsi uporabniki neposredno spremljajo sliko in zvok na svojem osebem računalniku. Prvi dan neposrednega prenosa, 16.9.1999 je sejo državnega zbora (na spletnih straneh www.dz-rs.si) spremljalo 450 ljudi. Zaradi pomanjkanja podatkov ni mogoče ugotoviti, ali zanimanje za ta prenos raste. Lahko pa domnevamo, da državni zbor tudi na ta način prispeva k večjemu razumevanju obravnavanih 'evropskih' vsebin in tudi vpliva na javnost, da bi podprla vključevanje v EU.

Vključevanje v delo Konvencije

Državni zbor se je s svojimi predstavniki vključil v razpravo o prihodnosti Evrope in v delo konvencije, ki je eden pomembnih dosežkov vrha v Laekenu 1. 2001. Namen konvencije, ki jo nekateri imenujejo kar 'ustavna komisija', je pripraviti predloge o prihodnji stopnji institucionalnih reform Evropske unije, s katerimi bi poenostavili njene vodstvene strukture. To pomeni, da bi morali preurediti politične ustanove in načine odločanja, preveriti odnose med njimi ter zagotoviti večjo preglednost njihovega delovanja.²² Konvencija, ki naj bi se ukvarjala z vprašanji, za katere Unija doslej skorajda ni imela poguma, da bi se jih resno lotila, je velika priložnost za vse države kandidatke in še posebej za Slovenijo, ki bi - tudi zaradi svojih posebnih izkušenj v prejšnjih večnacionalnih državah lahko dala konkretne predloge za ureditev posameznih vprašanj. Zato bi lahko slovenski člani konvencije in še posebej oba predstavnika slovenskega parlamenta, poslanca Lojze Peterle in dr. Slavko Gaber, odigrala zelo pomembno vlogo.

11. aprila 2002 je bil v državnem zboru ustanovljen Forum za prihodnost Evrope pod pokroviteljstvom slovenskih članov konvencije (dr. Slavko Gaber, Lojze Peterle in dr. Nahtigal).²³ Forum bo potekal vzporedno s konvencijo, njegov cilj pa je priprava predlogov za institucionalno prenovo EU. Vsak član foruma lahko na člane konvencije naslovi pisni prispevek o katerikoli temi, ki je bila ali bo obravnavana na konvenciji. Člani foruma imajo tudi pravico sami organizirati strukturirane javne razprave, na katerih bi obravnavali in oblikovali predloge za slovenske predstavnike v konvenciji.

²² Kljub svoji ugledni sestavi in reprezentativnosti pa naj bi bila konvencija le neke vrste posvetovalno telo ministrskega sveta, saj bodo predstavniki držav članic šele v njem dokončno uskladili poglede in predloge na prihodnjo organiziranost in delovanje Evropske unije. Delo nikakor ne bo enostavno že zato, ker so nekatere članice delegirale v konvencijo predstavnike z zelo različnimi idejnimi opredelitvami in interesi in tudi zato ker se pogledi na razvoj Evropske unije zelo različni (delijo se na 'francoske' oz. britanske h katerim bi lahko prišle tudi skandinavske in 'nemške').

²³ Vlada RS je pripravila nekaj splošnih izhodišč, ki naj bi jih njen predstavnik zagovarjal v konvenciji. Izhodišča poudarjajo potrebo po uveljavljanju načel demokratičnosti, preglednosti in sorazmernosti, načelo subsidiarnosti pa je pojmovano kot temelj za upravljanje različnosti. Slovenija se zavzema za natančnejšo razmejitev med pristojnostmi EU in državami članicami, hkrati pa za zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja in povečanje vloge nacionalnih parlamentov, vendar ne na račun učinkovitosti unije. Povečati je treba tudi demokratično legitimnost institucij EU in okrepiti delovanje Sveta ministrov, da bo sprejemanje zakonodaje preglednejše.

Zaključek

Slovenski državni zbor je poleg številnih nalog, ki jih je dobil kot parlament samostojne države, prevzel tudi pomembne nove, ki so povezane z vključevanjem v EU. Glede na njegov pomemben položaj v političnem sistemu Slovenije in izpostavljeno vlogo pri oblikovanju nacionalnih interesov, se njegovo delo pri približevanju in vključevanju ni skoncentriralo le v enem telesu, kot je Komisija za evropske zadeve (kot v vseh drugih parlamentih držav kandidat), ampak je zajelo praktično vse ravni delovanja. Pri tem je velikega pomena soglasje skoraj celotne politične elite, vseh pomembnih parlamentarnih strank in tudi podpora precejšnjega dela javnosti (pri tem se vstopanje ali prilagajanje EU bistveno razlikuje od vstopanja v NATO). V primerjavi z drugimi parlamenti držav kandidat se slovenski parlament temeljiteje prilagaja, saj se bolj poglobljeno in odgovorno ukvarja z vstopanjem v EU. Tem parlamentom je bolj ali manj uspelo le nekoliko zmanjšati monopol svojih vlad pri urejanju evropskih vprašanj oziroma so se omejili predvsem na nadzorovanje posledic povezovanja. Na njegovo prilagajanje sicer na različne formalne in neformalne načine sicer že dalj časa vpliva tudi zunanje evropsko okolje, zlasti institucije EU, deloma pa tudi različne druge oblike formalnih in neformalnih povezav.

Prilagajanje uspešno poteka na raznih ravneh, od državnega zbora, delovnih teles, poslanskih skupin in poslancev do strokovnih služb. Zajema tudi zelo različne načine - od potrjevanja pogajalskih izhodišč in usklajevanja zakonodaje do oblik medparlamentarnega sodelovanja, kot so neposredno sodelovanje poslancev v delu mednarodnih organizacij in drugih teles, v katerih se poslanci, predsedniki delovnih teles ali predsedniki parlamentov srečujejo in izmenjujejo informacije (državni zbor je prve delegacije v nadnacionalnih organizacijah oblikoval že v začetku l. 1993). To so zlasti sestanki COSAC-a in PPO. Poleg teh formalnih oblik sodelovanja se razvijajo tudi neformalne oblike izmenjave informacij med poslanci državnega zbora in drugih evropskih parlamentov ter Evropskega parlamenta, ki imajo velik pomen.

Prilagajanje se kaže tudi v institucionalnem dograjevanju (ustanovitve Komisije za evropske zadeve l. 1996 in slovenskega dela PPO l. 1998), v novih in bogatejših oblikah dela delovnih teles vodstva državnega zbora (kolegija), v novih načinih programiranja zakonodajnega dela (poseben koledar za obravnavanje 'evropskih' zakonov) ter končno v posodabljanju zakonodajnega odločanja, to je s sprejetjem novega modernejšega poslovnika v aprilu 2002. Prilagajanje je očitno je tudi v krepitvi in novih načinih dela strokovnih služb, prilagojenih modernemu procesu odločanja, in še posebej v vzpostavitvi in uspešnem delovanju raziskovalnega sektorja (1998).

TABELA 4: Prilagajanje Državnega zbora RS glede na različne ravni

Državni zbor	Strankarske poslanske skupine	Delovna telesa in druge oblike	Poslanci	Strokovne službe
Sprejetje prvega poslovnika, 1992	oblikovanje in vzdrževanje visoke stopnje soglasja o vključitvi Slovenije	Izvolitev delegacij državnega zbora 1993, 1995, 2000	Povezovanje s poslanci sorodnih strank v drugih parlamentih in s strankarskimi družinami v EP...	
Obravnava vključevanja v EU, zunanje politike, poročil Evropske komisije o napredku Slovenije	Koordinacija PS za pospeševanje vključevanja	Ustanovitev KEZ 1996		Odlok o organiz. in delu služb državn. zbora, 1997
Sporazum med Vlado RS in DZ: prvi trije dnevi rezerv. za 'evropske' teme, feb.1999	1997-2000	Ustanovitev slovenskega dela PPO - sept. 1998		Ustanovitev Raziskovalnega sektorja, 1998
Prenos sej po internetu 16.9.1999				Prost dostop do baze slovenske zakonodaje po računalniški mreži DZ, 1998
				Vključitev služb v ECPRD, 1999
Sprejetje novega poslovnika 2.2.2002.				Sodelov. pri programih Phare, TAIEX in BI-COPARI.

V obdobju od srede devetdesetih let dalje lahko na strani poslancev in poslanskih skupin, pa tudi strokovnih služb, ugotavljamo tudi povečanje znanja o EU, njenih ciljih in načinih delovanja; pomembne so spremembe v sposobnosti zaznavanja novih potreb in novih odgovornosti (o tem pričajo tudi podatki ankete, izvedene med poslanci l. 1998). V poslanskih razpravah se je začela oblikovati nova kultura dialoga in argumentiranja, ki upošteva širše evropske razsežnosti. Številne organizacijske in institucionalne spremembe ne bi bile mogoče, če ne bi prišlo do sprememb v miselnosti poslancev in oblikovanja nove parlamentarne kulture. Vloga slovenskega parlamenta pri približevanju EU in njegovo dokaj uspešno prilagajanje novim potrebam nista ostala neopažena na ravni EU in v državah Srednje Evrope in v novih državah, ki so nastale na območju nekdanje Jugoslavije. O tem lahko sklepamo na podlagi predloga srednjeevropskih držav, da postane poslanec

Lojze Peterle njihov predstavnik v ožji skupini, ki vodi sedanjo konvencijo.²⁴ To je končno razvidno tudi iz razprav predstavnikov nekaterih parlamentov držav jugovzhodne Evrope na 2. mednarodni konferenci 'Parlamenti v procesu širitve Evropske unije' v Ljubljani (novembra 2001).

Pri prilagajanju državnega zbora pa lahko opazimo precejšnje težave in pomanjkljivosti, ki so deloma značilne za vse nove parlamente držav kandidat, vendar pa se nekatere kažejo v njem v izrazitejši obliki:

a) Na prvem mestu so težave pri načrtovanju dela državnega zbora in velike zamude pri obravnavanju in sprejemanju 'evropskih' zakonov glede na sprejeti državni program. Zanje sicer nosi precejšnjo krivdo tudi vlada, ki pogosto zamuja s pripravo predlogov zakonov ali jih vlaga premalo pripravljenih. Do zamud prihaja kljub izredno pogosti uporabi nujnih postopkov, kar je v nasprotju z načelom demokratičnosti kot temeljnim načelom vseh demokratičnih postopkov in s prakso parlamentov držav članic. Ob tem bi seveda lahko razmišljali o dejanski avtonomnosti državnega zbora, da sprejema slabo pripravljene zakone in pristaja na zahteve vlade po posebnih postopkih. Zastavlja se tudi vprašanje, ali razprave v delovnih telesih o 'evropskih' zakonih in pogajalskih izhodiščih morda ne potekajo preveč površno in formalistično.

b) Druga velika pomanjkljivost je neustrezna oblikovanost in sestavljenost delovnih teles državnega zbora, ki ne upošteva dejanskega števila poslancev in povzroča, da so poslanci (kljub racionalizaciji v tretjem mandatu) člani prevelikega števila delovnih teles in tako precej bolj obremenjeni, kot so poslanci v drugih parlamentih. Na ta način se zmanjšuje tudi koncentracija dela in povzroča težave zaradi sklicevanja sej ob istem času. V primerjavi z drugimi parlamenti je zlasti neustrezna sestava Komisije za evropske zadeve, ki jo bo treba v prihodnje povečati oziroma sestaviti iz predstavnikov vseh pomembnih delovnih teles. Kot velika pomanjkljivost se kaže tudi premajhna kontinuiteta poslancev v sestavi posameznih delovnih teles (le manjši delež ponovno izvoljenih poslancev zasede mesta v istih delovnih telesih, kar je ključen pogoj za povečevanje znanja, stabilnost v delovanju in učinkovito oblikovanje kratkoročnih in dolgoročnih interesov na posameznih področjih).

c) Tretja pomanjkljivost so še vedno prisotne idealizirane predstave o slovenskem parlamentu v okoliščinah polnopravnega članstva (te so sicer še bolj prisotne v širši javnosti). Premalo je prisotno razmišljanje o dejanskih obremenitvah poslancev državnega zbora v primerjavi z drugimi parlamenti, še posebej pri vključevanju Slovenije v EU. Premalo se tudi razmišlja o zahtevnosti njegovega delovanja v okoliščinah polnopravnega članstva Slovenije v EU. To namreč predpostavlja intenzivno povezovanje poslancev s procesom odločanja na nadnacionalni ravni, še posebej z delovnimi telesi Evropskega parlamenta in dopolnitev sedanjih

²⁴ Predsednik Komisije za evropske zadeve in predstavnik Državnega zbora RS v Konvenciji o prihodnosti Evrope Lojze Peterle, je bil 15. aprila 2002 izvoljen za predstavnika držav kandidat v predsedstvu konvencije (zanj je glasovalo 12 od 23 navzočih poslancev iz pridruženih članic EU). Pred začetkom zasedanja, ga je potrdilo še vseh 56 predstavnikov nacionalnih parlamentov. Čeprav naj bi bila ta funkcija predvsem opazovalna, je Lojze Peterle, sklicujoč se na podpredsednika konvencije Jeana-Luca Dehaena, napovedal, da bo v predsedstvu enakopravno sodeloval in razpravljal ter dajal pobude kot redni član.

metod dela z 'mednarodnimi' metodami. Naši poslanci (in tudi drugi politični akterji) se bodo morali znajti v veliko bolj kompleksnem oz. sestavljenem političnem okolju, izpostavljeni bodo intenzivnim tokovom informacij, ki bodo prihajali z ravni EU in njenih institucij. Časovni pritiski se bodo izredno povečali - sedanji načini oblikovanja soglasja (med strankami oz. poslanskimi skupinami samimi ter med njimi in socialnimi partnerji), ki včasih potekajo 'po domače', se bodo morali umakniti učinkovitejšim, prav tako se bo moral skrajšati 'reakcijski' čas, v katerem so slovenski poslanci sposobni pripraviti stališča do posameznih vprašanj. Na to kažejo tudi nekatere tuje izkušnje - poslanci parlamentov manjših držav članic (npr. Irske, Danske ali Avstrije) so pod veliko večjimi pritiski kot njihovi kolegi v parlamentih večjih držav, hkrati pa nimajo na razpolago dovolj ustrezno usposobljenih strokovnjakov in svetovalcev.

V prihodnje bi bilo torej treba skrbeti predvsem za povečevanje znanja o dejanskem delovanju EU in možnostih, ki se bodo državnemu zboru odprle za izvajanje določenega vpliva na nadnacionalni ravni. Upoštevajoč prakso in izkušnje v nekaterih drugih parlamentih držav članic, bi to lahko dosegli na različne načine, kot na primer:

(a) vodstvo državnega zbora, poslanske skupine in strokovne službe bi lahko izvedle razprave o svoji prihodnji vlogi in nekatere simulacije delovanja v prihodnjih razmerah polnopravnega članstva Slovenije;

(b) državni zbor in še posebej delovna telesa državnega zbora bi lahko že zdaj imela dejavnejšo vlogo - poglobila bi se lahko v različne pogodbe v EU, obravnavala program Evropske komisije za posamezno leto kot tudi strateške cilje za obdobje do l. 2005 ipd., s svojimi mnenji pa seznanjala Komisijo za evropske zadeve in vodstvo državnega zbora, da se vključijo na dnevni red zasedanj. Na ta način bi se vprašanja EU brez težav obravnavala kot sestavni del oblikovanja slovenskih nacionalnih politik na posameznih področjih. Delovna telesa bi tako lahko prispevala tudi k večjemu dialogu z državljani;

(c) državni zbor naj bi povečal sposobnost dolgoročnega strateškega razmišljanja o prihodnjih potrebah prilagajanja delovanja državnega zbora v okoliščinah polnopravnega članstva. Verjetno bi bilo koristno, da bi državni zbor oblikoval poseben 'think tank' parlamentarcev in strokovnjakov, ki bi skrbel za nadaljnje prilagajanje in strateško usmerjanje delovanja državnega zbora v okoliščinah polnopravnega članstva Slovenije, še posebej glede na pričakovane spremembe delovanja institucij EU. Prilagajanje slovenskega parlamenta bi bilo treba še naprej skrbno spremljati. V ta namen bi morali različne objektivne kazalce in statistične podatke že na sedanji stopnji dopolniti z drugimi načini zbiranja podatkov, kot so ankete in intervjuji.

Glede na precej učinkovito prilagajanje državnega zbora načinom delovanja v EU (kljub navedenim pomanjkljivostim) je mogoče pričakovati, da bo slovenski državni zbor sorazmerno bolje pripravljen prevzeti naloge, ki ga čakajo z vstopom Slovenije v EU in da bo tudi potem ostal pomemben za uveljavljanje slovenskih interesov v kontekstu moderne Evrope oziroma uspešen dejavnik pri sooblikovanju skupnih evropskih interesov. Slovenski parlament naj bi tudi zaradi svoje dosedanje vloge ohranil vlogo usmerjevalca dejavnosti vlade s predhodnim potrjeva-

njem stališč članom vlade, preden bi ti glasovali v Svetu ministrov (ta vloga bo odvisna tudi od sposobnosti in hitrosti parlamentarnih strank oblikovati soglasje). S tem se zmanjšuje tveganje, da bi se vlada obnašala do EU preveč ponižno in zapostavljala slovenske interese. Poleg ustaljenih oblik mednarodnega sodelovanja pa bi moral že v tem obdobju razviti nove 'mednarodne' delovne načine (ki so jih že razvili parlamenti držav članic) kot načine posrednega, tudi neformalnega vplivanja, ki bodo morda postale (zlasti s krepitvijo nadnacionalnega strankarskega povezovanja) enako pomembne kot vplivanje prek vlade. Pri tem prizadevanju bi moral dobiti večjo podporo v politični, strokovni in tudi širši javnosti, saj se Slovenija mora zavzemati za povečanje vloge nacionalnih parlamentov, kar hkrati pomeni tudi zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja v razmerju med Slovenijo in institucijami EU.

Slovenski državni zbor bo kmalu postal eden od novih parlamentov v EU, ki bodo vanjo prinesli tudi svoje posebne izkušnje in načine delovanja ter načine reševanja težav in jo tako obogatili. Državni zbor lahko vanjo prinese posebne izkušnje, ki jih imamo Slovenci iz sobivanja v precej večjih večnacionalnih državah, ki niso znale ravnati s posebnostmi oziroma niso znale spoštovati nacionalnih posebnosti in kultur, pa tudi iz neuspešnih poveljnih federacij. Imamo tudi velike izkušnje iz različnih utopičnih projektov, ki jih je realnost čez nekaj časa povsem zavrgla, čeprav so bili videti zgodovinsko najbolj napredni. Zgodovinski spomin pa nam lahko pove, da smo v nekaterih nekdanjih skupnih državah s smotrnim delovanjem, pravočasnim doseganjem soglasja in oblikovanjem širših koalicij bistveno povečali svojo relativno manjšo moč. Zato moramo izkoristiti vse prilležitosti, ki se nam ponujajo in vplivati na odločitve kaj bo prišlo v prihodnjo evropsko ustavo. Prav gotovo lahko prinese več zdravega realizma, vendar bo tudi od njega odvisno, kako se bodo uresničila prizadevanja za nadaljnjo krepitev nacionalnih parlamentov.

LITERATURA

- Agh, Attila (2001): *The Euro-capacity of the small ECE countries*, HCDS, Budapest.
- Agh, Attila (2001): *The Hungarian parliament and the EU accession in an East Central European context*, v (A. Agh in S. Kurtan, ur): *The Second Parliament (1994-1998)*, HCDS, Budapest.
- Breuss, Fritz (1997): *Experiences of a Small Country's Short Stay in the EU - The Case of Austria*, *Development & International Cooperation*, Vol. XIII., Number 24-25.
- Ferfila, Bogomil in Phillips, Paul (2000): *Slovenia on the Edge of the European Union*, University Press of America, New York.
- Hanf, Kenneth in Soetendorp, Ben (1998): *Adapting to European Integration. Small States and the European Integration*, Longman, London-New York.
- Leach, Rodney (1998): *Europe*, Profile Books, London.
- Luif, Paul (1995): *On the Road to Europe, The political dimension of Austria's, Finland's and Sweden's accession to the EU*, AIIA, Laxenburg.
- Macrae, David (1994): *Institutional and decision-making changes*, v (D. O'Keefe in P.M. Twomey ur.): *Legal Issues of The Maastricht Treaty*, Wiley Chancery Law, London.
- Mayhew, Alan (1998): *Recreating Europe, The European Union's Policy towards Central and*

Eastern Europe, Cambridge University Press, Cambridge.

Merkel, Wolfgang (1996): Deepening or Widening? The Limits of European Integration, v (M. Szabo, ur): The Challenge of Europeanization in ECE. Hungarian Political Science Association, Budapest.

Millard, Frances (1996): Poland's return to Europe, v (R. Bideleux in R. Taylor, ur.): European Integration and Disintegration: East and West, Routledge, London and New York,

Norton, Philip (1995): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London.

O'Donnell, Guillermo (1994): Delegative democracy, *Journal of Democracy*, 1994/1.

Schmitter, Philippe, C. (1992): How to Democratize the European Union ...and Why Bother, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.

Smith, Julie (1999): Europe's Elected Parliament, Sheffield Academic Press, Sheffield.

Steunenberg, Bernard in Selck Torsten (2000): The insignificance of the significance: Procedural models on European decision making compared, Leiden University (version 10).

Weiler, Joseph, H. (1999): The Constitution of Europe, Cambridge University Press, Cambridge.

Zajc Drago (1997): Responsibilities of a Central European parliament in the Process of Integration - the case of the parliament of Slovenia, v (Z. Mansfeldova, ur.): The Role of the Central European Parliaments in the Process of Integration, Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague.

Zajc, Drago (2001): Future organization of the EU - main issues from Slovenian perspective, International conference 'Regional Partnership and the Future of the European Union', Austrian Institute for International Affairs.

Members of Parliaments in Western Europe (Wolfgang Mueller in Thomas S.Kent, ur.)

The New Parliaments of Central and Eastern Europe (David M. Olson in Philip Norton, ur.).

REFORMA SLOVENSKEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV IN PROCES VKLJUČEVANJA V EVROPSKO UNIJO

Povzetek. *Reforma javne uprave je stalen in kontinuiran proces, ki poteka tako v članicah Evropske unije kot tudi v državah Srednje in Vzhodne Evrope. V procesu vključevanja Slovenije v Evropsko unijo je vloga javne uprave še posebej pomembna, saj mora Slovenija pred vključitvijo v mednarodno integracijo kot je Evropska unija razviti in prilagoditi upravne sisteme do te mere, da bodo sposobni delovati v okviru evropskih upravnih integracij. V tem smislu je reforma sistema javnih uslužbencev videna kot temeljna administrativna reforma. Sistem javnih uslužbencev je od osamosvojitve doživel že toliko popravkov in posegov, ki pa so pripomogli le k večji nepreglednosti in neučinkovitosti. Reforma sistema javnih uslužbencev je že od začetka tesno povezana z integracijo v Evropsko unijo in je tudi eden temeljnih ciljev v strategiji Vlade Republike Slovenije.¹ V prispevku bomo zato glavni poudarek namenili odgovoru na vprašanje, kako se reforma sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo povezujeta v Sloveniji in ali bo Slovenija po vstopu v Evropsko unijo imela "evropski" sistem javnih uslužbencev. V skladu s tem bi proces vključevanja v Evropsko unijo in zahteve le-te veljalo izkoristiti za izgradnjo sodobnega in učinkovitega sistema javnih uslužbencev.*

Ključni pojmi: *javna uprava, Evropska unija, reforma, Slovenija, javni uslužbenci*

Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo je bilo že od osamosvojitve naprej postavljeno kot eden strateških ciljev. Težnje po povezovanju temeljijo predvsem na objektivnem, že dolgo trajajočem gospodarskem, političnem in kulturnem

* Dr. Marjan Brezovšek, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

* Mag. Miro Haček, asistent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Vlada Republike Slovenije je leta 1999 sprejela temeljne ciljne usmeritve v procesu vključevanja v Evropsko unijo. Pod točko 3 navaja tudi "temeljito strukturno in funkcionalno reformo javne uprave s ciljem povečanja učinkovitosti in prilagoditve upravne strukture tisti v državah članicah Evropske unije" (Strategija Vlade Republike Slovenije, 1998). Reforma sistema javnih uslužbencev je ključen, večinski del reforme javne uprave (Trpin, 1995: 443-455).

sodelovanju. Polnopravno članstvo v Evropski uniji se zato pojmuje kot najpomembnejši strateški interes Slovenije, ki (je) pomenil tudi spodbudo v celotnem procesu demokratičnega prehoda (Zajc, 1998).

Slovenija je že od osamosvojitve naprej gradila institucionalne odnose z Evropsko unijo. Aprila 1993 je bil podpisan sporazum o sodelovanju, junija 1996 pa pridružitveni sporazum, istega leta pa je Slovenija tudi uradno zaprosila za polnopravno članstvo. Pridružitveni sporazum predstavlja podlago za odnose med Slovenijo in Unijo ter nudi okvir za politični dialog, ekonomske, socialne in kulturne odnose ter zagotavlja osnovo za tehnično in finančno pomoč Unije ter okvir za postopno integracijo. Leta 1998 je Vlada Republike Slovenije sprejela strategijo RS za vključevanje v Evropsko unijo, ki kot eno prednostnih področij izpostavlja področje reforme javne uprave. Med načini prilagajanja Evropski uniji, ki jih predvideva strategija, so posebej poudarjeni predvsem strukturno prilagajanje skupnim politikam Evropske unije, temeljita strukturna in funkcionalna preobrazba javne uprave in obveščanje slovenske javnosti. Julija 1997 je Evropska komisija oblikovala Agendo 2000, v kateri je poudarjen zlasti pomen učinkovitega vključevanja pravnega reda Evropske unije v domači pravni red. Komisija se je tudi zavezala, da bo vsakoletno poročala o razvoju vsake izmed kandidatk. V poročilih je posebna pozornost namenjena vprašanju, ali je posamezna kandidatka sposobna prevzeti obveznosti članstva. Ta zahteva se ne nanaša le na usklajevanje zakonodaje, ampak predvsem na razvoj potrebne pravosodne in upravne usposobljenosti za izvajanje pravnega reda Evropske unije. Pomen ustreznih in učinkovitih upravnih struktur je namreč pomemben že v fazi vključevanja, saj bodo ravno te upravne strukture tiste, ki bodo čez leto ali dve morale izvajati evropski pravni red.

Zahteve, merila in kriteriji Evropske unije

Evropska unija pri urejanju javnega sektorja ne postavlja izrecnih zahtev glede načina urejanja tega področja in ne vsiljuje posameznih modelov ureditve, temveč to v celoti prepušča nacionalnim zakonodajam (Haček, 2001). Na področju javnega sektorja so pomembni predvsem splošni politični kriteriji, ki določajo, da morajo imeti države "stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, vladavino prava, človekove pravice ter varstvo manjšin". Glede javne uprave je madridska konferenca leta 1995 navedla, da bo integracija kandidatk zahtevala "prilagoditev njihovih upravnih struktur" (Fournier, 1997). Rimska pogodba ne vsebuje določb, ki bi bile splošno veljavne za področje uprave. Razen nekaj redkih primerov ni predpisov skupnosti, ki bi se nanašali na vodenje javne uprave. Po načelu subsidiarnosti so vlade v posameznih državah odgovorne za svoje uprave (Bonwitt, 1998). Evropska unija je predvsem institucionalna struktura, zato je vprašanje upravljanja zelo pomembno. Kljub temu pa Evropska unija pri urejanju javnega sektorja ne postavlja izrecnih zahtev glede načina urejanja tega področja in ne vsiljuje svojih modelov, temveč to v celoti prepušča nacionalnim zakonodajam. Evropska komisija pa kljub odsotnosti neposrednih naporil skuša vplivati na to, kako kandidatke oblikujejo lasten upravni sistem. Zato je na področju javne uprave oblikovala predvsem

splošna priporočila oziroma standarde, ki so skupni evropskemu upravnemu prostoru (European Administrative Space)² ter mehanizem "obligation de resultat".

Z mehanizmom "obligation de resultat" nalaga Evropska unija kandidatkam obveznosti v obliki rezultatov, ki bi jih naj dosegle. Države smejo oblikovati svojo javno upravo kot želijo, vendar pa mora ta delovati na način, da naloge skupnosti izpolnjujejo učinkovito ter dosejajo rezultate politike, ki jih zastavlja Unija. Na tej podlagi zahteva Evropska unija od kandidatk zanesljiv sistem upravljanja, ki bo sposoben v svoj pravni red vključiti standarde in zakonodajo skupnosti in zagotavljati njihovo izvajanje znotraj svojih meja. Evropska unija zahteva tudi doslednost med politiko Unije in notranjo politiko kandidatke skozi čas. Kandidatke morajo biti sposobne napredovati skupaj z Unijo.

Kljub odsotnosti enotne zakonodaje, so se v Evropski uniji oblikovali standardi evropskega upravnega prostora. Ti standardi ne predstavljajo pravnega reda Evropske unije (*acquis communautaire*), temveč se navajajo kot neformalni del pravnega reda³ (Kerševan, 1998). Upoštevanje standardov delovanja evropske javne uprave se v državah članicah razume samo po sebi. Države članice so na podlagi medsebojnega zблиževanja znotraj evropske integracije izpeljale tudi več reform za izboljšanje teh standardov.

Enotnega evropskega modela urejanja položaja javnih uslužbencev ni, zato je v državah članicah mogoče zaslediti velike razlike glede ureditve položaja javnih uslužbencev kot tudi glede rešitev, ki bi naj omogočile kakovostnejše in učinkovitejše delovanje javnega sektorja. V skladu s stališči Evropske komisije je eden od pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave ureditev položaja javnih uslužbencev. Na podlagi mnenja Evropske komisije je tako mogoče zaključiti (Fournier, 1997: 113):

- da Evropska komisija priporoča državam, da sprejmejo zakon, ki bo posebej urejal področje sistema javnih uslužbencev;
- posredno priporoča karierni sistem;
- poudarja potrebo po zagotavljanju neodvisne javne uprave, še posebej v političnem smislu;
- poudarja pomen dodatnega izobraževanja, še posebej na področju zakonodaje in delovanja institucij Evropske unije;
- posredno priporoča izenačevanje plač v zasebnem in javnem sektorju.

Evropska komisija meni, da naj kandidatke ne povzemajo posameznih modelov ureditve sistema javnih uslužbencev v državi članici v celoti, temveč naj se pri

² Značilnosti tega prostora so zanesljivost, predvidljivost, sposobnost in transparentnost uprave, prava država, zagotavljanje demokracije, učinkovito izvajanje politike in gospodarski razvoj (Bonwitt, 1998).

³ Standardi so zbrani v i. i. *SIGMA Papers*, ki jih izdaja organizacija SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe. SIGMA je nastala na pobudo Evropske unije in organizacije OECD, financira pa se iz programov PHARE. SIGMA je tudi pooblaščen ocenjevalec s strani Evropske komisije za področje upravne usposobljenosti kandidat. Upravna usposobljenost se presoja po urejenosti naslednjih področij: sistema javnih financ, enotnega zakladniškega računa, notranjega proračunskega nadzora, zunanjega proračunskega nadzora, javnih naročil in sistema javnih uslužbencev.

izgradnji oziroma reformi sistema javnih uslužbencev raje opirajo na standarde, ki so se izoblikovali v evropskem upravnem prostoru. Redna poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Unijo iz leta 1998, 1999 in 2000 so opozarjala na pomanjkanje ustreznih strokovnih kadrov v javni upravi, zlasti na vodstvenih ravneh, kakor tudi potrebo po nadaljnjem razvoju upravne usposobljenosti. Komisija je posebej opozorila na nesprejetje ključnih zakonov s področja javne uprave, med njimi je bil posebej poudarjen zakon o javnih uslužbencih. Poročilo iz leta 2000 navaja, da Slovenija dobro napreduje pri prenosu pravnega reda Unije, hkrati pa opozarja na nujnost pospešenega izvajanja procesa reforme javne uprave. Iz zadnjega poročila Evropske komisije (2001) je razvidno, da Slovenija izpolnjuje politična in ekonomska merila za vključitev v Unijo, ni pa še povsem usposobljena za vključitev v evropski upravni prostor. Poročilo navaja, da je Slovenija nekoliko napredovala pri reformi javne uprave s sprejetjem Zakona o vladi in Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev, poleg tega je bil končno v zakonodajni postopek vložen nov zakon o javnih uslužbencih. Komisija je ocenila, da se je splošna upravna usposobljenost Slovenije za izvajanje pravnega reda Unije izboljšala. V zadnjem letu je Slovenija zelo napredovala pri ustanavljanju nadzornih in izvršilnih institucij, predvsem na področju državnih pomoči. Komisija ugotavlja, da obstaja že večina institucij, ki so potrebne za izvajanje pravnega reda Unije, vendar jim je treba zagotoviti tudi zadostna sredstva za njihovo delo. Sprejem zakona o javnih uslužbencih je Evropska komisija določila kot enega ključnih ciljev slovenskega vključevanja v Unijo že v prvem poročilu o napredku kandidatke leta 1998. Podobno ugotovitev je kot prvo točko zaslediti tudi v Partnerstvu za pristop.⁴

Na ureditev položaja javnih uslužbencev v veliki meri vplivajo standardi Evropske unije, ki se nanašajo na demokratičnost, pravno državo in tržno gospodarstvo. Ena glavnih značilnosti sistemov javnih uslužbencev v evropskih državah je nevtralnost javnih uslužbencev. Ta je za države članice Unije tudi pravno zavezujoča na temelju 6. člena Rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Eden pomembnih standardov Evropske unije je tudi načelo pravne države, ki v sistemu javnih uslužbencev pomeni, da le-ta ne sme delovati na osnovi osebnih, političnih ali nacionalnih odnosov, temveč mora delovati kot sistem izvajanja predpisov z jasno določenimi cilji in zavezujočimi predpisi. Na podlagi tega načela se je v državah članicah oblikovala posebna zakonodaja, ki ureja sistema javnih uslužbencev. Načelo pravne države predpostavlja tudi vzpostavitev mehanizmov nadzora nad delom javnih uslužbencev, ki delovanje sistema javnih uslužbencev vzpostavljajo tudi v praksi in ne le na teoretični ravni (Haček, 2001: 125).

Poenotenje postopkov delovanja sistemov javnih uslužbencev pomeni tudi vzpostavitev notranjega trga Evropske unije. Učinkovitost javnega sektorja je ob prepovedi dodeljevanja nacionalnih pomoči eden redkih mehanizmov, s katerim lahko posamezna država vpliva na konkurenčno prednost svojega gospodarstva v odnosu do drugih držav. V ta namen mora imeti država na voljo mehanizme zagotavljanja kakovosti delovanja javnih uslužbencev ter možnosti preoblikovanja javnega sektorja na načine, ki zagotavljajo racionalnost in gospodarnost. Tako se z

⁴ Partnerstvo za pristop kot pravni akt Evropske unije določa prednostne naloge, katere morajo izpolniti kandidatke za vključitev v Evropsko unijo.

vidika delovanja tržnega gospodarstva v povezavi z notnim trgom pojavljata dva vidika zagotavljanja ustreznega delovanja javnih uslužbencev. Prvi je negativni vidik, ki pomeni, da država ne sme onemogočati delovanja notranjega trga, pri tem pa mora zagotoviti ustrezno kakovost storitev javnega sektorja. Drugi, pozitivni vidik, ki prvega dopolnjuje, pa pomeni, da lahko država ob uspešnejšem delovanju javnega sektorja postavi svoje gospodarstvo v ugodnejši položaj na skupnem trgu in tako zagotovi tudi njegov ustrezen razvoj (Haček, 2001: 126).

Vključevanje novih držav v Evropsko unijo bo na sisteme javnih uslužbencev v teh državah imelo vsaj tri neposredne učinke (Ziller, 1997: 144):

- uveljavitev načela nediskriminacije. Potrebno bo vzpostaviti ustrezne mehanizme za zagotavljanje enakih možnosti za zaposlitev državljanov drugih držav v javnem sektorju, ob tem pa bo treba določiti, katera so tista delovna mesta, na katerih zaposlitev tujih državljanov ni mogoča;
- prilagoditev sistemov premestitve, napredovanja, socialnega varstva in upokojevanja javnih uslužbencev, da se bo tako omogočil pretok med državami članicami in evropskimi institucijami. To pomeni, da morajo države članice upoštevati zaposlitev javnega uslužbenca v drugi državi kot enako zaposlitvi v javnem sektorju države, v kateri se notranje kadrovanje izvaja;
- usposabljanje javnih uslužbencev za sodelovanje v postopkih odločanja znotraj Unije in za izvajanje predpisov EU in skupnih programov. S tem je povezana tudi možnost vzajemnega priznavanja usposobljenosti med različnimi državami, kar bi javnim uslužbencem omogočilo meddržavno kariero.

V okviru procesa približevanja Evropski uniji je torej Slovenija zavezana spoštovati določene standarde, ki so se razvili v evropskih upravnih ureditvah in se v veliki meri nanašajo tudi na področje javnih uslužbencev. Namesto poenotene upravne ureditve so se torej razvili določeni standardi, ki jih morajo kandidatke pri oblikovanju položaja zaposlenih v javnem sektorju kar najbolj upoštevati. V skladu s sklepi dunajske konference jeseni 1998 določajo standardi naslednje cilje nacionalnih zakonodaj:

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti;
- približevanje javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe uporabnikov in vzpostavitev javnega ter odprtega delovanja, kar pomeni vnaprejšnje seznanjanje z načinom poslovanja in posredovanje informacij o načinu dela ter o ukrepih za zagotovitev učinkovitosti;
- zagotovitev takšnih pravic in obveznosti ter odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
- vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela in upravljanja človeških virov, ki omogoča smotrno organizacijo dela in dejavno upravljanje človeških virov;
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Standardi zapovedujejo spoštovanje varovanja klasičnih pravic zaposlenih, ki izhajajo iz mednarodnih pravnih aktov, predvsem Deklaracije o človekovih pravi-

cah, Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Evropske socialne listine, Listine evropske skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev in konvencij MOD. Ob tem pa zapovedujejo tudi spoštovanje določenih direktiv Sveta Evropske unije, ki se v okviru varovanj temeljnih pravic zaposlenih nanašajo na zaposlitev v zasebnem in v javnem sektorju (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

Reforma javne uprave v Sloveniji

Cilj reforme slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem je približevanje sodobni javni upravi, ki je učinkovita, strokovna in politično nevtralna ter omogoča hitre javne storitve. Reforma javne uprave je dolgoročen in kompleksen proces, ki ni omejen le na države kandidatke, saj poteka tudi v državah članicah. Proces je posledica hitrega družbenega razvoja, ki zahteva nenehno prilagajanje in nenehen razvoj upravnih sistemov ter vedno večjo učinkovitost pri izkoriščanju človeških in finančnih virov. V zadnjih desetletjih so v javnem sektorju večine evropskih držav nastale velike spremembe. Spremembe je povzročil na zlasti proces demokratizacije ter povečane zavesti družbe kot celote, pa tudi finančna in gospodarska kriza, ko so finančni viri za financiranje javnega sektorja počeli usihati. Ukrepi za zmanjšanje stroškov so postali v javnem sektorju stalnica, hkrati pa se je zahteval dvig kakovosti storitev, kar se je dosegalo z vedno večjo učinkovitostjo, usmerjenostjo k uporabniku ter tržnimi razmerji. V delovanju javne uprave se je začel uveljavljati tržen pristop, t.i. novi javni menedžment (New Public Management). Gre za koncept, ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne elemente in izkušnje iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja (Brezovšek, 1998: 135-145).

Pri prenovi slovenskega upravnega sistema je potrebno slediti globalnim usmeritvam v sodobnih upravnih sistemih (Debelak, 1998). Te se kažejo na naslednje načine:

- spreminja se vloga države, saj njena oblastna funkcija slabi, država pa se spreminja v skupnost javnih služb;
- v ospredje stopa proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov in dekoncentracija odločanja;
- notranja organizacija upravnih sistemov se spreminja iz hierarhične v heterarhično;
- ključna naloga postaja deregulacija;
- servisna funkcija uprave se v vedno bolj prenaša v zasebno sfero.

Trpin (1995) med razlogi za reformo javne uprave v Sloveniji navaja dejstvo, da je Slovenija med najuspešnejšimi državami v prehodu, vendar mora ob uspehu na gospodarskem področju zagotoviti uspeh tudi na področju učinkovitosti javne uprave. Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave je že leta 1997 poudaril, da je reforma zaradi vseh navedenih razlogov nujna, saj je področje javne uprave sploh najpomembnejši instrument pri pripravi na polnopravno članstvo v Evropski uniji. Podobno ugotavlja tudi Brezovšek (1998), ki

pravi, da je modernizacija uprave v Sloveniji eden tistih procesov, ki morajo potekati istočasno z demokratizacijo. Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave (1997) je opredelil naslednje ključne razvojne cilje reforme:

- vzpostavitev permanentnega, zakonsko določenega in samostojnega sistema javnih uslužbencev;
- povečanje notranje učinkovitosti dela ministrstev;
- izboljšanje sodelovanja med ministrstvi na vseh ravneh;
- povečanje upravnih in upravljaljskih sposobnosti javnih uslužbencev;
- izboljšanje organizacijske in operativne učinkovitosti lokalne samouprave in
- izboljšanje možnosti dostopa do javnih služb s strani državljanov ter razvoj nevladnih in paravladnih organizacij.

Kot področja projektnih aktivnosti za izvedbo strateškega načrta so bila definirana področja državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave ter položaj javnih uslužbencev in njihovo usposabljanje. Slednje področje je zastavljeno zelo široko in obsega tako reformo sistema javnih uslužbencev na centralni in lokalnih ravneh kot tudi potrebe za razvoj državne uprave.

Reforma sistema javnih uslužbencev

697

Na področju reforme javne uprave v Sloveniji se v zadnjih letih največ pozornosti namenja prav sprejemanju novega zakona o javnih uslužbencih, ki ga je pripravilo Ministrstvo za notranje zadeve skupaj s skupino strokovnjakov in sindikati.

Ocena dejanskega stanja kaže, da Slovenija sicer že ima zgrajen sistem javnih uslužbencev, vendar so njihove pravice, obveznosti in odgovornosti urejene zelo razpršeno v splošni delovni zakonodaji. Za javne uslužbence velja poseben zakon, ki ureja zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.⁵ Sedanja ureditev ne govori o javnih uslužbencih, saj uporablja termin delavci v upravi, kar daje občutek, da v Sloveniji sploh ni zgrajenega uslužbenskega sistema. Prav tako sedanja ureditev ne ločuje med delovnimi mesti, na katerih se opravljajo javne naloge, in tistimi, na katerih se opravljajo t.i. pomožne naloge. Problem veljavne ureditve je tudi, da je namenjena predvsem organom državne uprave. Politične funkcije niso ustrezno ločene od uradniških delovnih mest oziroma položajev, saj opravljajo naloge upravnega vodenja osebe, ki so vsaj formalno politični funkcionarji. V državah Evropske unije zasedajo ta mesta najvišji uradniki, ki se na vrh upravne piramide prebijejo skozi sistem kariere ali z opravljanjem strokovnih izpitov. Lahko bi rekli, da je za Slovenijo značilno pomanjkanje upravne elite in upravnega menedžmenta, saj sedanji sistem tega ne omogoča. Sedanji sistem delavcev v državnih organih temelji na centralizaciji kadrovskega odločanja, saj vlada odloča o celi vrsti

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

kadrovskih vprašanj, ki so stvar posameznih ministrstev in organov v njihovi sestavi. Poleg tega ni zagotovljenega učinkovitega nadzora nad zaposlovanjem. Ena večjih pomanjkljivosti sedanjega sistema je mešanje nazivov, položajev in delovnih mest, saj so delovna mesta in nazivi povsem izenačeni, pogosto pa je tudi mešanje nazivov in položajev.⁶ Mešanje nazivov in delovnih mest v praksi privede do tega, da uradnik formalno napreduje na višje delovno mesto, čeprav še vedno opravlja popolnoma isto delo (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti so po veljavni zakonodaji nejasne. Ti delavci nimajo sklenjene kolektivne pogodbe, zato so v slabšem položaju kot drugi zaposleni v javnem sektorju. V novem zakonu o javnih uslužbencih (2001) bodo splošna delovnopravna vprašanja izenačila položaj zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju in omogočila vsem javnim uslužbencem sklepanje kolektivnih pogodb.⁷ V sedanji ureditvi so programi izobraževanja javnih uslužbencev močno razpršeni po posameznih institucijah, ni pa predvidenega horizontalnega programa, s katerim bi vlada vodila enotno politiko izobraževanja kot del politike človeških virov. Veljavna ureditev v nasprotju s tujimi ureditvami ne zagotavlja ustreznega sistema strokovnih izpitov kot filtra za vstop v upravo. Glede na to, da ima Slovenija relativno odprt sistem zaposlovanja, je treba zagotoviti strožje standarde za upravno kariero. Poleg tega sedanji sistem poleg plače nima predvidenih nobenih dodatnih mehanizmov za nagrajevanje uslužbencev, zato ti seveda niso motivirani za boljše in učinkovitejše delo. Značilno je tudi pomanjkanje mehanizmov za zagotovitev fleksibilnosti upravljanja človeških virov, saj mobilnosti javnih uslužbencev znotraj sistema praktično ni, poleg tega pa se ne obravnava pozitivno. Sedanji sistem v nasprotju s tujimi ureditvami tudi ne vsebuje kataloga načel, ki zagotavljajo zakonitost, strokovnost, politično nevtralnost, nepristranskost, preglednost delovanja, gospodarnost in usmerjenost uprave k uporabniku (Sajevec, 2001: 26). Načela sicer nimajo neposrednega učinka, izražajo pa vrednote, v skladu s katerimi morajo ravnati javni uslužbenci. Nov zakon o javnih uslužbencih bo vseboval katalog načel, ki bodo razdeljena na splošna načela,⁸ ki se bodo nanašala na javne uslužbence v celotnem javnem sektorju, in uradniška načela,⁹ ki se bodo nanašala na uradnike v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Slovenija pa že od leta 1999 načrtno izobražuje javne uslužbence za delo, povezano z Evropsko unijo. Cilj programa, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije novembra 1999, je usposobiti upravne delavce za uspešno in učinkovito delo v okviru institucij Evropske unije in slovenskih institucij, ki imajo različne naloge na področju evropskih zadev. Javnim uslužbencem bi naj tako zagotovili znanja in

⁶ Mešanje nazivov in položajev je najizrazitejše npr. pri generalnem sekretarju in načelniku upravne enote. V obeh primerih je položaj (vodstveno delovno mesto) označen z nazivom.

⁷ Posebnosti pa se bodo reševale v zakonu brez možnosti drugačnega urejanja v kolektivnih pogodbah (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

⁸ Med splošnimi načeli so, na primer, načelo zakonitosti, načelo enakopravne dostopnosti, načelo strokovnosti, prepoved prejemanja daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti itd. (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

⁹ Med uradniška načela pa spadajo načelo javnega natečaja, načelo politične nevtralnosti, nepristranskosti in strokovne samostojnosti ter načelo kariere (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

spretnosti, ki so potrebne za učinkovito in uspešno delo na področju "evropskih zadev". Vlada je določila ciljne skupine,¹⁰ ki jih je potrebno usposobiti.¹¹

Zaradi navedenega uslužbenskega sistema ni potrebno graditi povsem na novo, temveč ga je treba v procesu reforme dograditi ter posodobiti.¹² Pomembna razloga za reformo sta tudi spremenjena državna ureditev, ki terja jasno identifikacijo javnega sektorja ter seveda proces vključevanja v Evropsko unijo. Med cilji reforme sistema javnih uslužbencev se najpogosteje navajajo zlasti (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001):

1. Razširitev veljavnosti enovitega uslužbenskega sistema z državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge (javne agencije, javni skladi) 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 vštejajo javni zavodi, ki izvajajo negospodarske javne službe na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva, znanosti itd.
2. Ločitev opravljanja 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.
3. Decentralizacija in poenostavitev postopkov odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizacija in okrepitev nadzora ter vzpostavitev odgovornosti in sankcij za kršitve.
4. Uvajanje elementov kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov.
5. Zagotovitev pogojev za oblikovanje "upravne elite" - kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev.
6. Ločitev političnih položajev (funkcij) od upravnih položajev; v tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo; zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave.
7. Zagotovitev odprtosti delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeksa etike) in usmerjenost k uporabniku storitev.
8. Zagotovitev sistema izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti; pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti.

¹⁰ Vse navedene skupine se izobražujejo na Upravni akademiji, ki je vodilna institucija za izobraževanje vseh kategorij javnih uslužbencev; izobraževanje pa vsebuje splošne vsebine s področja evropskih zadev (poznavanje osnov delovanja Unije in njenih institucij) in nekatere specializirane vsebine (glede na to, s čim se javni uslužbenec na delovnem mestu ukvarja).

¹¹ Med njimi so upravni delavci, ki so stari do 33 let in imajo manj kot 5 let delovnih izkušenj, upravni delavci, ki se ukvarjajo pretežno z "evropskimi zadevami", politični funkcionarji in višji upravni delavci.

¹² Posodobiti je potrebno zlasti mehanizme upravnega vodenja, organizacije dela in personalnega odločanja, uvesti mehanizme spodbujanja ustvarjalnosti in strokovnosti ter mehanizme približevanja javne uprave uporabnikom (Haček, 2001: 142).

9. Zaostritev standardov za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti).

Razlog za uvedbo sodobnega menedžmenta je približevanje podjetniškim načelom upravljanja, ki slonijo na načrtovanju dela in zaposlenosti ter organiziranem vodenju in nadzorovanju dela zaposlenih (Haček, 2001: 143). Z novim sistemom naj bi se vzpostavil poklicni menedžment, ki bo za svoje delo in za rezultate podrejenih tudi odgovarjal. Poklicni menedžment bo odgovoren za zagotavljanje možnosti za razvoj kariere zaposlenega, za spodbujanje ustvarjalnosti in strokovnosti ter za zagotovitev profesionalnosti odločanja o pravicah in obveznostih zaposlenih.

Največja dilema pri pripravi predloga zakona o javnih uslužbencih je vseskozi bilo vprašanje obsega veljavnosti. Šlo je predvsem za problem, kako imenovati krog oseb, ki jih bo zakon zajel. Glede tega je bilo v igri več različnih rešitev. Na začetku priprave predloga zakona je le-ta zajemal vse zaposlene v javnem sektorju, kasneje (po letu 2000) pa se je obseg veljavnosti zožil na zaposlene v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti in osebah javnega prava¹³ (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001). Zakon je oblikovan v dveh delih. V prvem delu so vzpostavljeni skupni elementi uslužbenskega sistema v javnem sektorju, v drugem delu pa se ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Haček, 2001: 146). Drugo, mogoče še pomembnejše vprašanje pri pripravi zakona je bilo, ali naj zakon vsebuje tudi plačni del. Predlogi, pripravljani v letih 1999 in 2000, so namreč vsebovali tudi plačni del, s katerim se je vzpostavljala enoten plačni sistem, s katerim bi se določale plače ter drugi prejemki in s tem povezane pravice javnih uslužbencev, kot tudi materialne pravice političnih funkcionarjev. Vendar je ta del predloga povzročil tako burne odzive, da se je vlada odločila plače in druge prejemke javnih uslužbencev urediti v posebnem zakonu. In katere so tiste bistvene novosti, ki jih prinaša nova zakonodaja o javnih uslužbencih?

Ena najpomembnejših novosti je razmejitev med političnimi in uradniškimi položaji. Vodstveni položaji v ministrstvih (položaji vodij velikih organizacijskih enot ali vladnih služb) bodo prešli s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje. Krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se bo tako zmanjšal na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev oziroma namestnikov ministra. Vsi ti bodo na svoj položaj prišli po političnih kriterijih, zato bo politična struktura popolnoma jasno ločena od uradniške. Glede najvišjih uradniških položajev pa bo v veljavi vmesna rešitev, ki zagotavlja, da bodo na ključne vodstvene položaje prišli ljudje z najvišjo strokovno usposobljenostjo, hkrati pa bo omogočeno funkcionarjem, da bodo imeli vpliv na izbiro uradnikov, s katerimi bodo sodelovali. Predlog zakona predvideva oblikovanje uradniškega sveta,¹⁴ ki bo določal standarde usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in metodo izbire, poleg tega pa bo imenoval tudi posebne natečajne

¹³ Osebe javnega prava so po predlogu zakona javni zavodi, javni skladi, javne agencije ali druge pravne osebe, ki jih ustanovi država ali lokalna skupnost.

¹⁴ Del članov uradniškega sveta bodo imenovali univerze, del Državni zbor na predlog predsednika države, del pa bo izvoljen na neposrednih volitvah, na katerih bodo lahko glasovali visoki državni uradniki (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

komisije. Natečajne komisije bodo opravile selekcijo kandidatov, pri čemer ne bodo izbrale le enega kandidata, temveč bodo preverile, kateri kandidati ustrezajo standardu strokovne usposobljenosti. Med temi kandidati bodo lahko politični funkcionarji izbrali kandidata, ki jim bo najbolj ustrezal. S tem se bo v slovenski sistem javnih uslužbencev uvedel francosko - nemški model "političnih uradnikov", v katerem lahko funkcionarji izmed oblikovane uradniške elite izbirajo visoke državne uradnike, s katerimi bodo sodelovali.

Predlagani zakon uvaja pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev. Uradniki bodo svoje delo opravljali v nazivu. Nazivov je sedemnajst, število tipov uradniških delovnih mest pa je skrajšano na pet tipov delovnih mest (delovna mesta sodelavcev, referentov, svetovalcev, višjih svetovalcev in sekretarjev) in vodstvene položaje. Uradnik bo naloge na delovnem mestu opravljal v enem izmed nazivov.¹⁵ Ena izmed ključnih novosti je uvedba položaja vodje upravnega dela. Po sedanji ureditvi odločajo o kadrovskih zadevah predstojniki organov, ki so večinoma politični funkcionarji. Po novem zakonu pa se bo kadrovske odločitve preneslo v domeno upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa preostanejo odločitve splošnega pomena¹⁶ in kadrovske odločitve glede uradnikov na najvišjih položajih.

Nova zakonodaja o javnih uslužbencih prinaša kombinacijo kariernega in pozicijskega sistema. Pomemben element kariernega sistema je državni izpit iz javne uprave, ki je vstopnica za sklenitev uslužbenskega razmerja. Predlagani elementi kariernega sistema so tudi delna ločitev nazivov od uslužbenskih mest oziroma položajev, različne možnosti napredovanja, interni natečaji ter sistem izobraževanja. Predvideno je programirano izobraževanje, kar pomeni, da pridobiva zaposleni permanentno tista znanja, ki so potrebna za njegovo kakovostno delo in za njegov strokovni razvoj. Uspešen strokovni razvoj posameznika vpliva tudi na potek njegove kariere in na možnost nagrajevanja po uspešnosti njegovega dela. Zaprt karierni sistem bi lahko glede na razmere in relativno omejene človeške vire zaviral razvoj uprave v Sloveniji. Zato se elementi kariernega kombinirajo z elementi pozicijskega sistema. To pomeni predvsem ločitev med nazivi in položaji ter možnost zaposlovanja ljudi "od zunaj" na podlagi javnega natečaja tudi na višja uradniška mesta, hkrati pa so postavljene varovalke, ki dajejo prednost tistim, ki že delajo kot uradniki. Tako bo veljalo načelo, da mora vodja upravnega dela pred odločitvijo za javni natečaj preveriti notranje zmožljivosti in omogočiti napredovanje na višje delovno mesto uradnikom, ki so se izkazali z uspešnim delom. Za vstop v upravo je postavljeno načelo javnega natečaja, pri čemer imajo tisti, ki že delajo v upravi, prednost. Poleg tega je za vstop v uradniški naziv "od zunaj" treba opraviti strokovni izpit, ki bo v primerjavi z današnjim zahtevnejši in obvezen za vsakogar, ki bo želel na novo vstopiti v uradniške vrste (Haček, 2001: 150-153).

Naslednja večja sprememba glede na veljavni sistem je predlagana pri napredovanju javnih uslužbencev, ki ne bo avtomatično po načelu senioritete, pač pa bodo ocenjene delovne in strokovne lastnosti zaposlenega. To pomeni, da bo nadrejenim dana večja odgovornost za ocenjevanje in sestavo ekipe, ki bo sposo-

¹⁵ Na primer na delovnem mestu višjega svetovalca v nazivih svetovalec III, svetovalec II in svetovalec I. Zakon bo omogočal torej tudi napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu.

¹⁶ Na primer predlaganje načrta zaposlovanja ali akta o sistematizaciji.

bná učinkovito opravljati tudi najzahtevnejše naloge. Nadrejeni bo dobil možnost oblikovanja tovrstnih ekip, saj je sam odgovoren tudi za rezultate dela svojih podrejenih. Nova zakonodaja bo močno olajšala tudi premestitve znotraj sistema javne uprave in s tem pospešila t.i. mobilnost, kar bo v korist javnim uslužbencem in tudi delodajalcem. Ureditev bo fleksibilne narave, saj bo omogočala premestitev po želji javnega uslužbenca kot tudi premestitve zaradi delovnih potreb mimo volje javnega uslužbenca (ob nekaterih varovalkah). Uveden bo enoten sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitete zaposlenih po točno določenih kriterijih. Ocenjevanje se bo izvajalo z namenom spodbujanja kariere javnih uslužbencev, pa tudi pravilnega odločanja o napredovanju javnih uslužbencev. V skladu s sodobnimi načeli upravljanja človeških virov bo nova zakonodaja uvedla tudi spremljanje kariere zaposlenega, razgovore o poteku njegove kariere in razgovore o ocenjevanju njegovih delovnih in strokovnih kvalitete. Napredovanje ne bo več edina ugodnost javnih uslužbencev, ampak bodo lahko najuspešnejši javni uslužbenci dobili tudi častni naziv svetnika, nagrade in priznanja, ki ne bodo pomenila le posebne časti, ampak bodo tudi ustrezno materialno ovrednotena. Ob tem ne gre pozabiti odgovornosti javnih uslužbencev, ki bodo tako kot v sedanjih ureditvah tudi v bodoče disciplinsko in odškodninsko odgovorni.

Novost predstavlja tudi uvajanje instituta nesposobnosti ter nadzor nad strokovnim opravljanjem dela javnega uslužbenca. Predlog zakona uvaja tudi posebno notranje nadzorstvo, ki ga opravljajo upravni inšpektorji kot samostojni javni uslužbenci, zaposleni na ministrstvu, pristojnem za upravo. Pristojnosti inšpekcije bodo široke zaradi varovanja osnovnih načel in pravic ter zagotavljanja izpolnjevanja obveznosti javnih uslužbencev ter ob tem učinkovitega, zakonitega in pravilnega poslovanja (Sajevac, 2001: 33). Nov sistem javnih uslužbencev pomeni korenito reformo, ki bo seveda potrebovala določen čas za sprejem vseh potrebnih aktov in kolektivnih pogodb ter za ustanovitev in začetek delovanja novih organov. Zato se bo nova zakonodaja začela uporabljati šele leto dni po objavi v uradnem glasilu. Takšno pripravljalno obdobje je gotovo potrebno, saj je potrebno usposobiti tudi osebe, ki bo pooblaščen za personalno odločanje in upravljanje človeških virov.

Nova zakonodaja o javnih uslužbencih je izredno obsežen, zahteven in občutljiv projekt, ki bo pred dokončnim sprejetjem¹⁷ gotovo doživel še kakšno spremembo, čeprav večjih sprememb ali spremembe temeljnih usmeritev ni več pričakovati. Gre za enega najbolj dodelanih zakonov, saj smo v letih priprave zakona lahko videli že skoraj štirideset različnih verzij zakona, poleg tega pa je zakon v celoti usklajen s sindikati, kar je za novo zakonodajo v Sloveniji prej izjema kot pravilo. Poleg vsega navedenega seveda zakon prinaša še celo vrsto manjših in relativno manj pomembnih sprememb. Največ kritik je zakon doživel glede obsega veljavnosti, saj ne zagotavlja enotnega uslužbenskega sistema za celoten javni sektor, kar je bil na začetku projekta javno zastavljeni cilj. Zakon celotnemu javnemu sektorju v svojem začetnem delu postavi le nekakšno skupno streho. Vlada se je najširšemu obsegu veljavnosti odpovedala, saj je ugotovila, da sta v javnem sektorju (vsaj) dva različna kroga zaposlenih. V enem so tisti, ki omogočajo uporabnikom

¹⁷ Zakon je v Državnem zboru Republike Slovenije prestal prvo branje. Vlada Republike Slovenije načrtuje, da naj bi bil zakon sprejet do konca leta 2002.

neke ugodnosti in storitve,¹⁸ v drugem pa tisti, ki izvajajo oblast in ki prav tako ponujajo neke storitve, vendar jih izvajajo na oblasten način (Haček, 2001:162). Drug del kritik pa se je osredotočil na dejstvo, da nova zakonodaja ne vsebuje plačnega sistema, za katerega se je vlada odločila, da ga bo - predvsem zaradi izredne občutljivosti - sprejemala posebej; poleg tega pa naj bi nov plačni sistem urejal dohodke v celotnem javnem sektorju.

Zaključek

Sistem javnih uslužbencev je gotovo eden najpomembnejših delov javne uprave. Delovanje uprave je odvisno predvsem od ljudi, ki so v njej zaposleni in ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti. O uspešnem, učinkovitem in odgovornem delovanju uprave lahko torej govorimo le ob čim večji harmoniji delovanja posameznika in upravne organizacije, v kateri je posameznik zaposlen. Da bi mogla zadostiti tem zahtevam, se mora uprava spremeniti iz webrovske birokratske organizacije v sodobno, podjetniško organizacijo.

V Sloveniji je uveljavljen aktiven sistem javnih uslužbencev, ki pa je po splošnih ocenah precej zastarel, poleg tega pa je zanj značilna tudi precejšnja nekonsistentnost in v nekaterih delih tudi protislovnost določenih rešitev. Izboljšanje uslužbenškega sistema je eden temeljnih razvojnih ciljev slovenske države že skoraj celo desetletje, obenem pa tudi ena glavnih kritik Evropske unije, kjer je jasno in konsistentno oblikovan sistem javnih uslužbencev temelj za učinkovitost javne uprave v razmerju do uporabnikov. Iz zadnjega poročila Evropske komisije (2001) izhaja, da Slovenija še ni povsem usposobljena za integracijo v evropski upravni prostor. Glavni razlog nezadovoljstva, ki ga poročilo navaja, pa je nedokončanost reforme javne uprave oziroma, povedano bolj točno, nesprejem zakona o javnih uslužbencih. Zakon o javnih uslužbencih, ki bo predvidoma sprejet še letos, je tisti instrument, ki bo v Sloveniji zagotovil zakonito delujočo, politično nevtrarno, profesionalno, učinkovito, racionalno organizirano, pregledno in za uporabnika primerno upravo. Vzpostavil se bo sistem javnih uslužbencev, ki bo popolnoma združljiv s smernicami in priporočili Evropske unije in po posameznih značilnostih podoben sistemom javnih uslužbencev v članicah Evropske unije.

Reforma sistema javnih uslužbencev in proces vstopanja v Evropsko unijo sta povsem komplementarna procesa, čeprav preobrazba slovenske javne uprave ne poteka zgolj v luči približevanja Evropski uniji, temveč je temeljni cilj reforme oblikovati takšno upravo in njene funkcije, ki bodo kar najbolj zadovoljile potrebe prebivalcev po sodobni, kakovostni in uporabniku prijazni upravi. Merila Evropske unije in standardi evropskega upravnega prostora so v procesu reforme slovenske javne uprave predstavljali pomembno pomoč. Še večji pomen pa je imelo zagotovilo, da bo Slovenija na ta način odpravila eno največjih ovir na svoji poti v Evropsko unijo in kar je sploh najpomembnejše, sebi zgradila enega ključnih sistemov za učinkovito in uspešno delovanje lastne države.

¹⁸ Uslužbenci, zaposleni v javnih zavodih, na primer v šolstvu, zdravstvu, kulturi.

LITERATURA

- Bonwitt, Bob (1998): Zanesljiva javna uprava. Javna uprava, let. 34, št. 1, Ljubljana, str. 89-109.
- Brezovšek, Marjan (1998): Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave. V: Zajc, Drago (ur.), Evropeizacija slovenske politike, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 135-145.
- Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 264-279.
- Debelak, Slavko. Upravno pravne notranje zadeve. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Fournier, Jacques (1997): Administrative reform in the Commissions Opinions. SIGMA Papers, št.23, str. 113.
- Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kerševan, Erik (1998): Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, let. 34, št. 4, Ljubljana, str. 655-676.
- Kovač, Polona (2000): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, let. 33, št. 1, stran 18-25.
- Poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije, 2001. <http://www.sigov.si/svez/svez1.html>.
- Predlog zakona o javnih uslužbencih (ZJU), EPA 185 - III, Poročevalec DZ RS, št. 31, 25. april 2001.
- Sajevec, Natalija (2001): Spremembe in novosti, ki jih prinaša predlog zakona o javnih uslužbencih. Zbornik Upravne akademije, let. 2, št. 3, str. 19-35.
- Strategija Vlade Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, 1998.
- Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave 1997-1999, 1997, Ministrstvo za notranje zadeve.
- Trpin, Gorazd (1995): Strukturalna in funkcionalna prilagoditev slovenske javne uprave v procesu približevanja Evropski skupnosti. Javna uprava, letnik 31, št. 4, str. 443-455.
- Trpin, Gorazd (1998): Reforma javne uprave v Sloveniji - stanje in perspektive. Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Zajc, Drago (1998): Proces odločanja v procesu tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost - prilagajanje zakonodaje in vloga Državnega zbora. V: Zajc, Drago (ur.), Evropeizacija slovenske politike, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str.147-162.
- Ziller, Jacques (1997): EU Integration and Civil Service Reform. SIGMA Papers, št.23, str. 144.

SLOVENSKA POLICIJA V PROCESU PRILAGAJANJA EVROPSKI UNIJI

Povzetek. Podoba evropskega prostora se je v manj kot desetletju skoraj povsem spremenila v političnem, ekonomskem, socialnem in tudi varnostnem pogledu. Slovenija si želi priti v družino evropskih držav, zato pospešeno usklajuje svojo zakonodajo z zakonodajo Evropske unije. Glede na visoko stopnjo usklajenosti s pravnim redom na področju notranjih zadev, Republika Slovenija ne pričakuje težav pri sprejemu načrtovane zakonodaje in pri njenem uveljavljanju, prav tako pa tudi na področju izvajanja politik na področjih migracij, nadzora in varovanja državne meje, pri vzpostavljanju bodoče zunanje meje EU ter pri preprečevanju mednarodne organizirane kriminalitete. Vzpostavljeni so ustrezni mehanizmi v okviru države kot tudi na področju mednarodnega sodelovanja, zlasti z Evropsko unijo in z državami članicami, s Svetom Evrope in z ustreznimi mednarodnimi organizacijami. Z izvedbo načrtovanih nalog na institucionalnem področju bo Republika Slovenija pripravljena do konca leta 2002 izvajati pravni red EU, v nadaljnjih letih pa tudi posebne zahteve schengenskega pravnega reda, glede katerega bo potrebno upoštevati specifične okoliščine njegovega izvajanja.

Ključni pojmi: policija, Evropska unija, pravosodje in notranje zadeve, migracije, azil, vizna politika, nadzor državne meje, organizirana kriminaliteta

Uvod

Od razglasitve samostojnosti je slovenska vlada v svoji zunanji politiki dosledno poudarjala prioriteto naravo vključitve v Evropsko unijo. Že februarja 1992 je zaprosila za sklenitev Evropskega sporazuma in za podporo pri prestrukturiranju in konsolidaciji slovenskega gospodarstva.

Takoj po začetku veljavnosti Sporazuma o sodelovanju z Evropsko unijo leta 1993 je slovenska vlada zaprosila za začetek pogajanj o sklenitvi Evropskega sporazuma. 10. junija 1996, na dan, ko je bil podpisan Evropski sporazum, je vlada formalno zaprosila za članstvo v Evropski uniji. Dva meseca pred tem je Državni zbor sprejel sklepe, v katerih je članstvo potrdil kot svoj cilj in poudaril pripravljenost, da liberalizira trg nepremičnin na podlagi načel, ki jih je določil Evropski svet v

Madridu. Maja 1997 je Slovenija sprejela izhodišča strategije pristopa k EU, v katerih je potrdila željo, da bi postala polnopravna članica EU, in izjavila, da "ni le sposobna in pripravljena prevzeti obveznosti, ki izvirajo iz polnopravnega članstva, temveč tudi pripravljena sprejeti določene omejitve, ki bi jih izpolnjevanje teh obveznosti pomenilo za neodvisnost slovenske države".

Podoba evropskega prostora se je v manj kot desetletju skoraj povsem spremenila v političnem, ekonomskem, socialnem in tudi v varnostnem pogledu. V prejšnjem delu širšega evropskega prostora so nastale nove države, preoblikovale so se družbene strukture, politični sistemi, spremenile so se predstave o suverenosti, vlogi in funkciji države v usmerjanju družbenih odnosov, njeni organiziranosti, mehanizmi politične oblasti in številne druge novosti.

Čeprav se v posameznih okoljih, tudi slovenskem, še srečujemo z različnimi izvori nasprotij, ki so bolj ali manj dediščina nerazrešenih vprašanj med novo nastalimi državami, pa obenem potekajo izjemno močni povezovalni procesi, ki presegajo lokalne, državne pregrade in ustvarjajo relativno visoko stopnjo soodvisnosti v evropskem prostoru.

S postopnim uveljavljanjem temeljnih načel Evropske unije, ki se odražajo v zahtevah po prostem pretoku blaga, storitev in kapitala ter svobodi gibanja ljudi, se spreminja značaj družbenih okolij, v teoretičnem pogledu bi lahko celo govorili o nekakšnem oblikovanju "globalne družbe", ki s sabo ne prinaša le spremenjenih socialnih in ekonomskih razmer ter migracijskih tokov, ampak žal tudi bolj temne plati. Širi se kriminalna dejavnost, ki prestopa regionalne ali nacionalne okvire, nastajajo trans nacionalne kriminalne organizacije, ki obvladujejo trgovanje z mamili, ljudmi, jedrskimi in radioaktivnimi snovmi in drugim. Njihovo zlo ne predstavljajo le grožnje evropski in svetovni varnosti, ampak s svojim delovanjem spodbopavajo tudi temelje mednarodnega demokratičnega reda.

Sodobni kriminal s hitrimi komunikacijami, pretokom blaga in kapitala, odprtostjo meja in turizmom ustvarja potrebo po večji mednarodni učinkovitosti v boju s kriminalom, mamili, terorizmom, prekupčevanjem in prodajo orožja, tihotapstvom itd. Nova podoba "kriminalnega sveta" zato tudi nekako samoumevno narekuje širše mednarodno povezovanje varnostnih organov posameznih držav. Danes varnosti preprosto ne moremo več zagotoviti le na nacionalni ravni, prihaja čas, ko moramo razmišljati o oblikovanju načel ali vsaj najosnovnejših principov skupne kriminalne politike, o izenačevanju posameznih ukrepov ali harmonizaciji pravnega reda oziroma kazenske zakonodaje, primerljivi uporabi metod in tehnik ter opremljenosti za preiskovanje kriminalnih dejanj, o izmenjavi izkušenj, informacij in hkrati odgovorov o varstvu posameznih podatkov ter vzpostaviti sodnega sodelovanja v pravnih zadevah. V nasprotnem primeru in navkljub samozavedanju o potrebnosti tega ter ob relativno številnih mednarodnih sporazumih, deklaracijah, priporočilih in institucionalnih povezavah, bi se lahko zgodilo, da bi pri raziskovanju in preprečevanju odklonskosti utegnile državne meje predstavljati večje ovire za represivne organe kot za storilce različnih kršitev prava.

S pogodbo o Evropski uniji, podpisano 7. februarja 1992 v Maastrichtu, so članice EU začele normativno utrjevati in pospeševati medsebojna povezovanja integracijske narave. Zaključili so enega temeljnih pravnih aktov in lahko govorimo o

enotni Ustavi Evropske unije. Gre za pogodbo o politični, ekonomski in denarni zvezi, ki podrobno obravnava vsa področja življenja v Uniji. V Maastrichtskem sporazumu so za III steber podrobneje razčlenjena določila, ki predstavljajo skupni interes pri uresničevanju ciljev Unije o sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev. Področja, ki jih bodo države članice obravnavale kot zadeve skupnega interesa, lahko vsebinsko strnemo na štiri segmente, ki se nanašajo na:

- migracijsko politiko Unije, ki zajema: azilantsko politiko, predpise, ki urejajo prehod zunanjih meja držav članic, imigracijsko politiko in politiko v zvezi z državljani tretjih držav,
- vzpostavitev sodelovanja v kazenskih in civilno pravnih zadevah ter sodelovanje carinskih služb,
- vzpostavitev policijskega sodelovanja zaradi preprečevanja in boja proti terorizmu, nezakoniti trgovini z mamili in drugim oblikam mednarodnega kriminala,
- preprečevanje goljufij na mednarodni ravni in zasvojenosti z mamili.

Pristop Republike Slovenije k Evropski uniji

Pogodba o Evropski uniji je temelj politične unije, ki je zgrajena na skupni zunanji in varnostni politiki. Države članice so se dogovorile, da si bodo prizadevale k postopnemu razvoju skupne zunanje in varnostne politike, ki bo osredotočena na varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov in neodvisnosti Unije, krepitev varnosti Unije in njenih držav članic v vseh pogledih, ohranjanje miru in krepitev mednarodne varnosti, spodbujanje mednarodnega sodelovanja ter razvijanje in utrjevanje demokracije, pravne države in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Glede na to, da je še zlasti področje zunanje in varnostne politike področje, kjer države članice tradicionalno vztrajajo na ohranitvi suverenosti, se ti cilji lahko uresničijo le postopoma. Zato večina odločitev na tem področju temelji na medvladnem sodelovanju.

Problemi priseljevanja in azila, trgovanja z mamili in druge oblike mednarodnega kriminala so vedno bolj v zavesti državljanov Evrope. Zato Pogodba o Evropski uniji določa podlago za široko medvladno sodelovanje držav članic na področju pravosodja in notranjih zadev ter njegov postopen prehod na raven politike Skupnosti. Osrednji cilj medvladnega sodelovanja držav članic na področju notranjih zadev je oblikovanje politike do držav nečlanic, kar zadeva priseljevanje in politiko azila, kot tudi boj proti trgovini z mamili in drugimi oblikami organiziranega mednarodnega kriminala. Vizna politika je že v pristojnosti Skupnosti na podlagi posebnih obveznosti, ki izhajajo iz notranjega trga.

Pogajalsko izhodišče RS za področje 24-pravosodje in notranje zadeve

V pogajalskih izhodiščih za pristop Republike Slovenije k Evropski uniji je navedeno, da RS sprejema pravni red Evropske unije za področje 24 - Pravosodje in notranje zadeve in ne zahteva prehodnega obdobja ali izjem.

Pravni red Republike Slovenije na področju Pravosodja in notranje zadeve je večinoma usklajen s pravnim redom Evropske unije. Republika Slovenija bo pravni red na področju Pravosodja in notranjih zadev v celoti uskladila s pravnim redom Evropske unije najkasneje do 31. 12. 2002. Pri prevzemu pravnega reda Evropske unije Slovenija ne pričakuje težav.

V Sloveniji večina institucij, potrebnih za izvajanje pravnega reda Evropske unije na področju Pravosodja in notranjih zadev, že deluje. Za uveljavitev pravnega reda bo Republika Slovenija posamezne institucije reorganizirala in ustanovila nekatere nove: na področju migracij in azila je Prehodni dom za tujce, v skladu z Zakonom o tujcih in Zakonom o azilu, zamenjala s Centrom za odstranjevanje tujcev in Azilnim domom, prilagodila se je tudi organiziranost Urada za upravne notranje zadeve in Generalne policijske uprave v Ministrstvu za notranje zadeve; za izmenjavo podatkov in informacij o migracijskih gibanjih bo vzpostavljen Informacijsko-dokumentacijski center. Na področju policijskega sodelovanja je ustanovljena nacionalna enota Europol, ustanovljena pa bo tudi enota za spremljanje izvajanja Schengenskega sporazuma, dejavnost nacionalne enote Interpol bo prilagojena novim zahtevam; v kontekstu boja proti organiziranemu kriminalu so ustanovljene enote za boj proti korupciji, spremenjena je bila organiziranost skupine državnih tožilcev za posebne naloge; vzpostavljen je samostojni organ, ki bo nadzoroval izvajanje Zakona o varstvu osebnih podatkov. Republika Slovenija bo z večjim številom zaposlenih, s strokovnim izobraževanjem, s posodobitvijo tehničnih sredstev, z vzpostavitvijo sodobnih informacijskih sistemov in z drugimi ukrepi zagotovila tudi bolj učinkovito delovanje obstoječih institucij.

Nova institucionalna organiziranost bo v celoti vzpostavljena najkasneje do 31.12.2002. Republika Slovenija bo najkasneje do 31.12.2002 zagotovila tudi pravne in institucionalne pogoje za prevzem in izvajanje pravnega reda Evropske unije na področju nadzora državne meje v obsegu, ki je možen pred članstvom države v Evropski uniji. Popoln prevzem pravnega reda, vzpostavitev vseh institucij in njihovo učinkovito delovanje po pristopu k Evropski uniji pa bodo odvisni predvsem od časa, potrebnega za prilagoditev tehničnega dela informacijskega sistema Schengenskega sporazuma spremembam, ki bodo nastale s pristopom Slovenije.

Migracije, azil, vizna politika in nadzor državne meje

Potreba po oblikovanju in usklajevanju migracijske politike se je pojavila šele v zadnjem desetletnem obdobju, ko se je močno povečal pritisk migrantov na državne članice skupnosti, politika do državljanov tretjih držav pa je bila v preteklih letih povsem v domeni posameznih držav. Šele rastoča brezposelnost, ki posledično sproža odklonilen odnos do priseljencev, povečan mednarodni organizirani kri-

minal, tihotapstvo ljudi in drugi razlogi so narekovali oblikovanje migracijske politike ali bolje rečeno skupnega pogleda na probleme ilegalne migracije, predvsem na politiko zaposlovanja migrantov in na položaj državljanov tretjih držav, ki legalno prebivajo v državah članicah. Med prednostne naloge so zato uvrstili: sodelovanje pri nadzoru državne meje, usklajevanje ukrepov za boj proti nedovoljenim imigracijam in zaposlovanju, harmonizacijo načel o izgonu, vključno z zagotavljanjem pravic izgnanim osebam in opredelitev skupnih načel oziroma izhodišč za oblikovanje politike do državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v državah članicah. V tem kontekstu bi migracijsko politiko unije lahko opredelili tudi kot poskus iskanja skupnega odgovora na probleme ilegalne migracije oziroma usklajevanje ukrepov oz. politike sprejema in izгона tujcev.

Migracije

Sedanja zakonska ureditev v Republiki Sloveniji je na celotnem področju migracij večinoma usklajena s pravnim redom Evropske unije.

Gibanje in prebivanje tujcev v Sloveniji ureja Zakon o tujcih, ki je bil dne 8.7.1999 sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 61/99). Pomembno spremembo v primerjavi s prejšnjim Zakonom o tujcih, ki je urejal gibanje in prebivanje tujcev v Republiki Sloveniji (Uradni list RS št. 1/91-I in 44/97), in ni bil v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije, predstavljajo predvsem določbe glede vstopa oziroma sprejema tujcev, ki bodo želeli v Slovenijo vstopiti in v njej prebivati zaradi določenega namena (zaposlitve, samozaposlitve, študija). Tako bodo morali tujci za prvo dovoljenje za začasno prebivanje zaprositi na slovenskem diplomatsko-konzularnem predstavništvu v tujini že pred vstopom v državo in bodo lahko v Slovenijo vstopili le na podlagi že izdanega dovoljenja za prebivanje, kar je tudi zahteva pravnega reda Evropske unije.

Pravni red Republike Slovenije na področju vračanja tujcev je v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije. Priporočilo Sveta št. 274/20 z dne 30.11.1994 o vzorcu dvostranskega sporazuma med državo članico in tretjo državo o ponovnem sprejemu, Slovenija upošteva pri vseh na novo sklenjenih sporazumih.

Pravni red Republike Slovenije na področju izгона tujcev je v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije. Pravno ureditev na tem področju predstavljajo Zakon o tujcih, Zakon o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 1/91), Zakon o zaposlovanju tujcev (Uradni list RS, št. 33/92) in Zakon o policiji (Uradni list RS, št. 49/98 in 66/98). Novi Zakon o tujcih omogoča učinkovitejše izvajanje izгона in posebno varstvo mladoletnikov, policiji pa daje tudi pooblastilo, da lahko tujca, ki je ilegalno v državi oziroma mu ni več dovoljeno legalno bivanje, privede do diplomatsko-konzularnega predstavništva države, katere državljan je, ga napoti čez državno mejo ali izroči predstavnikom tuje države. V primeru, da tujca ni možno takoj odstraniti, se zanj odredi bivanje v Centru za odstranjevanje tujcev. Določba Zakona o tujcih, v povezavi z Zakonom o policiji, omejuje bivanje tujca pod strožjim policijskim nadzorom na največ 6 mesecev.

Podatki o ukrepu prepovedi vstopa v državo se vnesejo v informacijski sistem Ministrstva za notranje zadeve. Na podlagi teh podatkov lahko policija pri mejni kontroli ter policija ali upravni organ ob prijavi bivanja tujca preprečijo prihod in

bivanje v državi v času veljavnosti ukrepa. Realizacijo vseh odstranitve tujcev iz države policijske enote sproti beležijo v informacijski sistem Ministrstva za notranje zadeve, kar omogoča nadzor nad policijskimi postopki in je hkrati vir podatkov za pripravo ter izvajanje ukrepov za preprečevanje ilegalnih migracij.

Ministrstvo za notranje zadeve ima vzpostavljen centralni informacijski sistem. Med bazami podatkov, ki so potrebne za podporo postopkov nadzora in kontrole prehajanja državne meje, so on-line dostopne naslednje: register prebivalstva (državljeni in tujci), register izdanih dokumentov (potne listine, osebne izkaznice, vozniška dovoljenja, orožni listi), register stalno in začasno prijavljenih tujcev in beguncev, registrirana vozila, ukradena vozila, ukradeni in pogrešani slovenski dokumenti (potne listine, osebne izkaznice), neveljavni tuji dokumenti, ukrepi prepovedi vstopa tujca v državo - ukrepi aretacij, ukrepi nadzora oseb, ukrepi iskanja oseb (pogrešane osebe in tiralice), zavrnitve na mejnih prehodih, izdani vizumi na mejnih prehodih, izdana dovoljenja za vnos orožja, odstranjeni in vrnjeni tujci. Vse policijske enote (vključno z mejnimi prehodi) imajo on-line dostop do baz podatkov v centralnem računalniškem sistemu.

Pravni red Republike Slovenije na področju varstva podatkov (osebnih in zaupnih) s pomočjo informacijske tehnologije je v veliki meri usklajen s pravnim redom Evropske unije oziroma Schengenskim sporazumom. Avgusta 1999 je začel veljati nov Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 59/99), v katerem so že vsebovane zahteve Direktive 95/46/EC.

V okviru PHARE programa je predvidena tudi tehnična pomoč na področju investicij, namenjena posodobitvi tehničnih sredstev za nadzor državne meje ter za vzpostavitev informacijskega sistema, ki bo tehnično in programsko zadovoljeval kriterije Schengenskega informacijskega sistema.

Tako bo na področju migracij do 30.06.2002 pravni red Republike Slovenije usklajen s pravnim redom Evropske unije. Oblikovanje sodobne migracijske in imigracijske politike predstavlja zato prednostno nalogo in hkrati pogoj za vključevanje v evropske integracije. Njeno vodilo je že opredeljeno v ustavni določbi: "v mejah zakona je priznana pravica pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine". S tem je Slovenija načelno opredelila svoj demokratičen odnos do migracijske politike, posredno tudi s sprejemom akta o ratifikaciji nasledstva in je postala pravna naslednica Konvencije o statusu begunca (1951) in newyorškega Protokola (1967).

Vizna politika

V skladu z Državnim programom za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002, so bili v letu 1999 in 2000 odpovedani brezvizni sporazumi z državami, katerih državljani potrebujejo vizum za vstop v države članice Evropske unije (Odločba Sveta št. 574/99 z dne 12.3.1999). Na ta način je usklajevanje vizne politike zaključeno, vizni režim Republike Slovenije pa usklajen z viznim režimom Evropske unije.

Elektronski informacijski sistem za podporo viznemu poslovanju je vzpostavljen in deluje v 8 diplomatskih in konzularnih predstavništvih. Postopoma se izgra-

juje tudi v ostalih predstavništvih. Republika Slovenija načrtuje izgradnjo celovite informacijske povezave med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi, Ministrstvom za zunanje zadeve in Ministrstvom za notranje zadeve do 31.12.2002. V tem času bodo vzpostavljeni tudi vsi tehnični pogoji za izdajanje vizumov v sistemu VISION in izvedeni tudi programi usposabljanja za delavce v državni upravi, predvsem ministrstva za zunanje zadeve in za zaposlene na diplomatsko-konzularnih predstavništvih v tujini.

V juniju 2000 je bil sprejet Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije. Izdaja novih slovenskih potnih listin se je začela 1. marca 2001. V mesecu maju 2000 sta bila sprejeta Navodilo o vsebini in formatu vizuma ter Navodilo o vsebini, obliki in načinu izdaje dovoljenja za prebivanje (Uradni list RS, št. 45/00). Novi nalepki vizuma in dovoljenja za prebivanje se uporabljata od 1.6.2000 ter sta usklajeni z varnostno - zaščitnimi standardi, ki izhajajo iz Uredbe Sveta št. 1683/95 z dne 29.5.1995, ki določa enoten format za vizume (OJCE, L164/95) in standardi, opredeljenimi v Skupni akciji Sveta o enotnem formatu dovoljenja za prebivanje z dne 16.12.1996 (OJCE., L 7/97) ter v Odločbi Sveta z dne 3.12.1998.

Azil

Slovenija je sprejela Zakon o azilu (Uradni list RS, št. 61/99) leta 1999. V letu 2000 so bili na področju azila oziroma zaščite, ki jo Republika Slovenija omogoča različnim kategorijam tujcev, sprejeti posamezni podzakonski predpisi ter uveljavljene nekatere dopolnitve v normativni ureditvi tega področja. Najpomembnejši so:

- v juliju 2000 je bilo sprejeto Navodilo o postopku in načinu ravnanja s tujci, ki vstopijo v Republiko Slovenijo in želijo vložiti prošnjo za azil, ter o sprejemanju, vsebini in ravnanju z vloženimi prošnjami za azil oziroma izjavami, sprejetimi na zapisnik (Uradni list RS, št. 65/00);
- v mesecu novembru 2000 je ustavno sodišče izdalo odločbo, s katero je razveljavilo drugo alineo drugega odstavka 40. člena zakona o azilu in določilo možnost pritožbe zoper odločbo Upravnega sodišča na Vrhovno sodišče. S tem se je ustavno sodišče opredelilo glede obstoja instančnega varstva v sodnem odločanju zoper odločbe organa, pristojnega za azil (Uradni list RS, št. 66/00 in 113/00);
- v decembru 2000 je bila sprejeta dopolnitev Zakona o azilu, ki se nanaša na dodaten razlog za omejitev gibanja prosilcem za azil (sum zavajanja ali zlorabe postopka v smislu 36. člena zakona o azilu) ter dano pooblastilo Vladi, da določi varno tretjo državo v smislu 2. člena Zakona o azilu (Uradni list RS, št. 124/00).

Republika Slovenija mora zaradi uskladitve zakona o azilu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije sprejeti spremembe in dopolnitve zakona o azilu. Osnutek zakona je pripravljen in je v medresorskem usklajevanju. Zakon bo, v skladu z Državnim programom za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002, sprejet do 30.06.2002. Glavne spremembe in dopolnitve zakona o azilu se nanašajo na izboljšanje učinkovitosti postopka za priznanje statusa begunca (skrajšanje rokov za pritožbeni postopek za očitno neutemeljene prošnje, vročanje odločitev in sklepov); prilagoditev zakona odločbi ustavnega sodišča (pritožba na drugo stopnjo nima suspenzivnega učinka); na implementacijo načela lokalne delitve bremena (vzpostavitev sprejemnih centrov - azilnih domov na različnih

lokacijah); na prilagajanje pravnemu redu Evropske unije (Dublinska konvencija, izjema od načela "nevračanja", resolucija o očitno neutemeljenih prošnjah za azil) ter na odpravo nekaterih redakcijskih napak v besedilu zakona.

Za učinkovito izvedbo Zakona o azilu je bil v okviru Upravnih notranjih zadev Ministrstva za notranje zadeve ustanovljen Sektor za azil, ki je odgovoren za reševanje prošenj za azil in nastanitev prosilcev za azil. V okviru sektorja za azil je bil ustanovljen tudi informacijsko dokumentacijski center.

Nadzor državne meje

Pravni red Republike Slovenije na področju zunanjih meja je delno usklajen s pravnim redom Evropske unije. Z Zakonom o nadzoru državne meje in Zakonom o tujcih so usklajeni pogoji za prehajanje državne meje, standardi mejne kontrole, priporočila o opremljenosti za odkrivanje zlorab dokumentov ob vstopu v Evropsko unijo in postopki nadzora državne meje izven mejnih prehodov.

Zakon o nadzoru državne meje določa, da je prestop meje dovoljen samo na mejnem prehodu z veljavno listino in v času, ko so mejni prehodi odprti. Prestop državne meje izven mejnega prehoda je dovoljen samo v primeru, če to določa mednarodna pogodba, ali v primeru višje sile, ali na podlagi posebnega dovoljenja, ki ga podpišeta minister za notranje zadeve in direktor Carinske uprave Republike Slovenije. V primeru pomanjkljivih ali neveljavnih dokumentov se tujcu vstop v državo ne dovoli. V primeru poskusa uporabe prenaterejenega ali ponarejenega dokumenta se uvede kazenski postopek in tujca ali zavrne ali pa preda sodišču.

Za nadzor prehajanja državne meje je pristojna policija, ki je organ Ministrstva za notranje zadeve. Za kontrolo blaga je pristojna carinska služba, ki je organ Ministrstva za finance. Na mejnih prehodih, prek katerih se opravlja prevoz določenih vrst blaga, pa svoje pristojnosti izvajajo tudi inšpekcijske službe Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstva za zdravstvo.

Na državni meji opravlja policija temeljno in temeljito mejno kontrolo. Temeljna mejna kontrola obsega kontrolo veljavnosti potne listine in identitete potnika na osnovi dokumenta. Temeljita mejna kontrola pa obsega preverjanje vseh pogojev za vstop, kot jih določa Zakon o tujcih (namen potovanja, finančna sredstva, veljavnost vizuma itd.). Temeljita mejna kontrola je obvezna za vse državljane rizičnih držav in vseh potnikov, ki potrebujejo vizum za Slovenijo ali Schengenski vizum, tudi če gre samo za tranzit.

Za kontrolo dokumentov ima policija na vseh mejnih prehodih na razpolago določeno tehnično opremo (raven opremljenosti je odvisna od vrste mejnega prehoda, obsega in strukture potnikov). Preverjanje po tiraličnih registrih je možno v informacijskem sistemu Ministrstva za notranje zadeve, do katerega imajo on-line dostop vse policijske enote in vsi mejni prehodi. V okviru informacijskega sistema policije za področje meje je na vseh enotah policije zagotovljen sproten vnos podatkov o zavrženih osebah na mejnih prehodih in o osebah, obravnavanih zaradi ilegalnega prehoda meje.

Varovanje "zelenih" in "modrih" meje opravlja policija, kot to določajo Zakon o nadzoru državne meje, Zakon o tujcih in Zakon o policiji. Koncept varovanja meje temelji na pooblastilih policije, ki ji omogočajo preverjanje dokumentov ne le neposredno v obmejnem območju, ampak na ozemlju celotne države.

Pravni red Republike Slovenije na področju nadzora državne meje, ni usklajen s pravnim redom Evropske unije v delu, ki izhaja iz specifičnih zahtev Schengenskega sporazuma, kot je opravljanje mejne kontrole na zunanjih mejah v imenu in za vse države članice Evropske unije (Schengenskega sporazuma) in opustitev mejne kontrole na notranjih mejah. Organizacijo in način izvajanja mejne kontrole ter ukrepe za varovanje državne meje določa Zakon o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št.1/91). Način izvajanja mejne kontrole ter ukrepe varovanja državne meje pa določa Pravilnik o izvajanju zakona o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 19/91).

Zakon o policiji, ki je bil sprejet leta 1998 (Uradni list RS, št. 49/98 in 66/98) v 3.členu med drugimi nalogami policije opredeljuje v 5. alineji tudi "varovanje državne meje in opravljanje mejne kontrole", v 6. alineji "opravljanje nalog, določenih v predpisih o tujcih" ter v 9.alineji "izvajanje nalog, določenih v tem in drugih zakonih in podzakonskih predpisih". Po določbah 4. člena zakona opravlja navedene naloge policija, ki jo organizacijsko sestavljajo Generalna policijska uprava, policijske uprave (na regionalni ravni) in policijske postaje. Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest je določena v Pravilniku o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za notranje zadeve in policije.

Med v zakonu določenimi "splošnimi" policijskimi pooblastili sta za delo policije pri nadzoru državnih meja pomembni pooblastili, da lahko policija ugotavlja identiteto oseb in da lahko tujcu v določenih primerih in v skladu z zakonom odredi bivanje pod strožjim policijskim nadzorom. Način izvajanja in uporabo posameznih policijskih pooblastil določa Pravilnik o policijskih pooblastilih (Uradni list RS, št. 51/00), ki ga je izdal minister za notranje zadeve.

V pripravi je nov Zakon o nadzoru državne meje, ki bo v skladu z Državnim programom za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002 sprejet do 30.06.2002. Predlog novega Zakona o nadzoru državne meje, ki je bil pripravljen v okviru "twinning" projekta v sodelovanju z nemškimi in avstrijskimi eksperti, v celoti upošteva določbe schengenskega pravnega reda. Tako vsebuje tudi določbe, ki bodo omogočile opustitev izvajanja mejne kontrole na notranjih mejah, ko bo za Slovenijo začel veljati celoten schengenski pravni red. V predlogu zakona so opredeljeni temeljni pojmi, določeni organi, ki opravljajo nadzor državne meje, in njihova pooblastila pri mejni kontroli in nadzoru državne meje. Določeni so ukrepi policije v notranjosti z namenom odkrivanja in preprečevanja nedovoljenega bivanja v Sloveniji in prekomejne kriminalitete. Predlog zakona daje tudi pravni temelj za mednarodno policijsko sodelovanje, tako operativno delovanje tujih policij na ozemlju Republike Slovenije kot slovenske policije na ozemlju drugih držav ter za izmenjavo oficirjev za zvezo. Predlog zakona vsebuje tudi določbe o zbiranju in obdelavi osebnih podatkov ter kazenske določbe.

V okviru skupnega "twinning" programa je predvidena tudi priprava osnutka sporazuma, ki bo osnova za pogajanje s sosedami, državami članicami Evropske unije, za ureditev policijskega sodelovanja prek notranjih schengenskih meja, kot to določa schengenski pravni red (39., 40. in 41. člen konvencije). V okviru tega projekta se pripravljajo tudi predpisi, ki bodo urejali pristojnosti in organizacijo dela SIRENE ter smernice za prekomejno policijsko sodelovanje.

Uresničevanje določil Schengenskega sporazuma ter vzpostavitev nadzora nad bodočo zunanjo mejo Evropske unije predstavlja enega najboljšežnejših in tudi finančno najzahtevnejših projektov s področja migracij. S pomočjo partnerskih držav (Nemčije, Avstrije) so se v okviru "winning" programov, prvi je potekal od 1. septembra 1999 do 31. avgusta 2000, drugi pa se je začel 1. septembra 2000 in se je zaključil 31. avgusta 2001, opredelile potrebne predpostavke za vzpostavitev nadzora državne meje. V tem kontekstu so opredeljeni potrebni tehnični standardi za varovanje državne meje, mejnih prehodov, tehnična oprema za vzpostavitev informacijskega sistema, kadrovska struktura, programi strokovnega izobraževanja za doseg te standardov in usposabljanja izvajalcev izobraževanja ter potrebni pravni akti, ki jih mora Slovenija še sprejeti za popolno uveljavitev schengenskega pravnega reda. V okviru programa PHARE za leta 1999, 2000 in 2001 so pripravljene ali se že izvajajo posamezni investicijski projekti, tehnična pomoč pa je načrtovana tudi za leti 2002 in 2003.

Uskladitev pravnega reda, priprava načrta zaposlovanja, načrta nabav tehnične opreme in razvoja informacijsko-telekomunikacijskega sistema ter usposabljanja policistov na področju schengenskega pravnega reda predstavlja prednostno nalogo. Vse te predpostavke tvorijo tudi sestavino "Schengenskega izvedbenega načrta" za vzpostavitev nadzora na zunanji meji Evropske unije, ki je bil sprejet na Vladi RS meseca maja 2001. V tem kontekstu so bile na posameznih segmentih opravljene številne naloge:

- na področju zaposlovanja je bila pripravljena projekcija zaposlovanja v policiji v obdobju od leta 2000-2005 za potrebe nadzora državne meje ter izvajanja izravnalnih ukrepov. V skladu s to projekcijo je bilo že leta 2000 zaposleno in vključeno v izobraževalni program 480 kandidatov za policiste (od tega 204 neposredno za nadzor državne meje), v letu 2001 je bilo uvedenih 529 novih zaposlitev, v letu 2002 pa je odobrenih 300 novih zaposlitev;
- pri usposabljanju policistov bo ključen del programov predvidoma izveden eno leto pred začetkom izvajanja oziroma uveljavitve schengenskega pravnega reda v Sloveniji, za kar bodo letos pripravljeni izvedbeni načrti. V okviru "twinning" projekta 2000/2001 bodo izvedeni programi usposabljanja izvajalcev izobraževanja, usposabljanje učiteljev v Policijski akademiji ter študijski obiski slovenskih policistov v nemškem in avstrijskem ministrstvu za notranje zadeve. Vsebine pravnega reda Evropske unije so že vključene v vsebine predmetov v programih Policijske akademije (za poklic policista in višje strokovne šole) kot tudi v program Visoke policijsko-varnostne šole;
- pripravljen je celovit program nakupa tehnične opreme za obdobje do leta 2005, in sicer: za izvajanje nalog policije pri nadzoru državne meje (mejni kontroli in varovanju meje izven mejnih prehodov), posebne opreme za nadzor državne meje (vozila, plovila, helikopterji), kriminalistično tehnične opreme za nadzor državne meje, zaščitne opreme, za posebna tehnična sredstva in pripomočke (termovizijski nadzorni sistemi) in druge. Podrobno so opredeljene tudi potrebe za razvoj informacijsko-telekomunikacijskega sistema in potrebne investicije v opremo do leta 2005. To področje obsega izgradnjo pristopnega omrežja (WAN), lokalne pristopne infrastrukture (LAN), AFIS, IMAGING, digitalni radio, zanesljivost delovanja

nacionalnega informacijskega sistema (N.SIS), zagotavljanje komunikacij med nacionalnim in centralnim sistem (C.SIS) ter opremo za delovanje SIRENE.

Organizirana kriminaliteta

Značilnosti kriminalitete sodobnega sveta in okolja, ki nas obkroža, se odražajo tudi v slovenskem prostoru, in to v skoraj vseh pojavnih oblikah ter elementih, med katere uvrščamo predvsem: stalen absolutni in relativni porast števila kaznivih dejanj, prikritost, vedno nove pojavne oblike, strukturalne premike v smeri povečevanja težjih in nasilnejših oblik kaznivih dejanj, porast povratništva in profesionalizacije storilcev, povečevanje stopnje organiziranosti (specializacije) in obsega njihovega delovanja ter pomlajevanje storilcev kaznivih dejanj.

Ob tem pa se zaznava tudi vse ostale značilnosti, predvsem kvalitativne spremembe v strukturi kriminala. Narašča število kaznivih dejanj tako imenovanega "organiziranega kriminala" (na podjetniški način izvajane dejavnosti hudodelske združbe, ki uporablja nasilje ali korupcijo za doseganje svojih ciljev), spreminja se tudi način izvrševanja tovrstnih kaznivih dejanj, vedno več je grobega nasilja, storilci so vedno bolj organizirani, opremljeni in oboroženi, pojavljati so se začele tuje organizirane kriminalne združbe, zaznavamo pa vedno pogostejše delitve dela in interesnih področij ter povezovanje preko državnih meja.

V preteklem letu smo v Sloveniji zabeležili le nekaj več kot tri odstotke kaznivih dejanj z značilnostmi organiziranega kriminala od celote vseh evidentiranih. Vendar obseg in struktura organiziranega kriminala, ki jo lahko razberemo iz statističnih pokazateljev, ne odseva objektivnih razmer. Enostavna primerjava policijskih statistik namreč ne more pokazati kakovostnih sprememb, saj je metodologija zajemanja podatkov prilagojena spremljanju konvencionalnega kriminala. Šele na podlagi analiz že preiskanih primerov lahko ugotovimo, ali gre za organizirano kriminalno dejavnost ali ne. Zato lahko le posredno ocenjujemo, da je povečanje števila kaznivih dejanj, kot so trgovanje z mamili, orožjem, razstrelivi, ponarejenim denarjem, tatvine vozil, izsiljevanja in podobno, posledica organiziranega kriminala. Kljub teoretični nedorečenosti pojma "organiziran kriminal" oziroma njegovih različnih interpretacij, pa nam analize posameznih primerov in nekateri indici storjenih kaznivih dejanj v slovenskem prostoru le omogočajo njegovo razpoznavo, razvrščanje ter napovedovanje razvoja v prihodnje.

Statistični podatki in analize petletnega obdobja kažejo nenehno naraščanje posameznih oblik organiziranega kriminala, pri čemer izstopajo po obsegu naslednji primeri ali kazniva dejanja: neupravičena proizvodnja in promet z mamili, omogočanje uživanja mamil, tatvine vozil, ponarejanje denarja, nedovoljena proizvodnja in promet z orožjem ali razstrelivnimi snovmi in organizirani ilegalni prehodi čez državno mejo. Gledano vsebinsko, pa to še ne pomeni, da se ne srečujemo z drugimi oblikami, nasprotno, primeri izsiljevanja, pranja denarja, trgovine z "belim blagom" niso redek pojav, prisotni so tudi nekateri indici o organiziranem gospodarskem kriminalu, vendar statistično manj relevantni ali pa nezaznavni v kontekstu organizirane kriminalne dejavnosti, kar nenazadnje kaže na težav-

nost odkrivanja, lahko pa tudi na dokajšnjo nemoč (neučinkovitost) v zoperstavljanju temu kriminalu.

Na nekaterih področjih je organizirani kriminal tradicionalno zasidran, najpogosteje na področju trgovine z mamili, ki tudi v strukturi obravnavanega organiziranega kriminala zajema več kot polovico vseh primerov. Razlogov za takšen razmah je prav gotovo veliko, nedvomno pa predstavljajo najbolj donosen posel naše dobe, in to vsem prizadevanjem policije za boj proti mamilom navkljub, in ne samo policije, ampak številnih socialnih, zdravstvenih, izobraževalnih in drugih organizacij. Verjetno tudi ni pojava, ki bi se lahko tako dolgo in trdovratno zoperstavljal poskusom njegove odprave in hkrati vzpodbudil tudi nasprotujoče poglede o načinu njegovega premagovanja. V Sloveniji se represivni vidik izraža v odkrivanju, kazenskem pregonu in kaznovanju storilcev kaznivih dejanj in prekrškov z mamili, torej v zmanjševanju ponudbe nedovoljenih mamil. Čeprav uživanje nedovoljenih mamil samo po sebi ni kaznivo dejanje, so prepovedana številna druga dejanja v zvezi z mamili. Slovenska kazenska zakonodaja obravnava problem mamil z vidika neupravičene proizvodnje in prometa z mamili, nadalje v primerih omogočanja uživanja mamil, prav tako, če je izražen namen trgovanja s prekursorji.

Poliicijska dejavnost je usmerjena predvsem v odkrivanje in preiskovanje hujših kaznivih dejanj, zlasti v organizirane in mednarodne trgovine z mamili. V prid večji učinkovitosti je prilagodila tudi svojo organiziranost, ustanovila specializirane enote za boj proti mamilom, tako na ministrski kot regionalni ravni, prilagodila svojo strategijo in metodiko preiskovanja, saj ji določbe v kazenskem postopku omogočajo (dovoljujejo) v posameznih primerih tudi uporabo prikritih preiskovalnih metod za odkrivanje organizirane trgovine z mamili.

Na področju organizirane kriminalitete in kazenskega prava je bila v zadnjem dveletnem obdobju sprejeta zakonodaja, ki zaokrožuje posodobitev kazenskopravnega sistema ter uskladitev tega področja s pravnim redom Evropske unije: ob sprememu dopolnil k Zakonu o kazenskem postopku in Kazenskem zakoniku je bil spremenjen tudi Zakon o državnem tožilstvu, ki ureja položaj in naloge skupine državnih tožilcev za posebne zadeve oziroma za pregon storilcev kaznivih dejanj s področja organizirane kriminalitete. V Sloveniji velja tudi zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja. V parlamentu je bil sprejet Zakon o preprečevanju pranja denarja, ki vsebuje najnovejša priporočila Evropske unije in Sveta Evrope.

V pravnem redu Republike Slovenije so že določila, ki so večinoma usklajena s pravnim redom Evropske unije ter omogočajo učinkovito zatiranje organizirane kriminalitete. Na področju boja proti korupciji je pravni red domala v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije. Tudi na ostalih segmentih, kot so zaščita finančnih interesov Evropske unije in držav članic, boja proti terorizmu, drogam, v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja, je bil storjen nadaljnji korak h končni uskladitvi s pravnim redom Evropske unije. Ob številnih že sprejetih mednarodnih sporazumih ter konvencijah je RS ratificirala posamezne mednarodne konvencije s področja korupcije, o preprečevanju trgovine z drogami, o preprečevanju transnacionalne kriminalitete in druge, ki predstavljajo pomembno sestavino pravnega reda Evropske unije, ter hkrati tudi izpolnila obveznosti iz Državnega programa za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002.

Za prevzem nalog iz članstva Republike Slovenije v Evropski uniji je Republika Slovenija v okviru PHARE Institution Building pripravila "twinning" projekt s področja "Preprečevanje in zatiranje organizirane kriminalitete". Cilji so večplastni: pomoč pri usklajevanju nacionalne zakonodaje s pravnim redom Evropske unije, pri pripravi strateških dokumentov za zatiranje organizirane kriminalitete in pripravi programov strokovnega izobraževanja. V okviru PHARE programa načrtujemo izvedbo "twinning" projekta s področja "Polijsko sodelovanje" v letu 2002.

V preteklem obdobju so bili sprejeti tudi predpisi, na podlagi katerih so že bile izvedene spremembe v organiziranosti na področju preprečevanja in zatiranja organizirane kriminalitete. Bistveno novost predstavlja ustanovitev specializiranih enot za raziskovanje in preprečevanje korupcije, računalniške kriminalitete, kriminalitete v javnem in poslovnem sektorju ter na področju financ, enote za kriminalistično analitiko ter enote za preiskovalno podporo, ki se bo ukvarjala z zaščito prič in z načrtovanjem preventivnih aktivnosti.

Z uveljavitvijo Pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za notranje zadeve in policije je s 1.4.2001 začela veljati nova organiziranost slovenske policije. Na področju organizirane kriminalitete je bil v okviru Sektorja za organizirani kriminal (do sedaj so ga sestavljale enote za prepovedane droge, za ekstremno nasilje, za organizirane kriminalne združbe in za bombno zaščito) kot nova organizacijska enota ustanovljen še oddelek za korupcijo. Za področje korupcije pa so ustanovljene tudi enote na regionalnem nivoju. Sektor za organizirani kriminal je enota, ki usklajuje aktivnosti vseh organov (Urad RS za preprečevanje pranja denarja, Carinska uprava RS, Davčna uprava RS, proračunska inšpekcija in drugi) v predkazenskem postopku, do vključitve pristojnega državnega tožilstva (običajno skupine državnih tožilcev za posebne zadeve, ki so pristojni za obravnavo najhujših kaznivih dejanj s področja organizirane kriminalitete za območje celotne države). Državno tožilstvo je zaradi boljše koordinacije dela pri zatiranju organizirane kriminalitete v mesecu januarju 2001, po posvetu predstojnikov Državnega tožilstva RS, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za notranje zadeve, Davčne uprave RS, Carinske uprave RS, Urada RS za preprečevanje pranja denarja, Policije, Inštituta za sodno medicino in Banke Slovenije, sestavilo listo ekspertov iz omenjenih institucij, ki se v primeru potrebe in na podlagi ocene državnega tožilca vključijo v multidisciplinarno obravnavo posamezne zadeve.

V skladu z Državnim programom za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002 so bili v preteklih dveh letih sprejeti vsi načrtovani zakoni s področja drog, in sicer: Zakon o proizvodnji in prometu s prepovedanimi drogami, Zakon o preprečevanju uporabe prepovedanih drog in o obravnavi uživalcev prepovedanih drog in Zakon o predhodnih sestavinah za prepovedane droge. S tem je Slovenija v celoti uskladila zakonska določila s Konvencijo o prepovedanem prometu z narkotiki, drogami in psihotropnimi snovmi (Dunaj 1988) in drugimi mednarodnimi pravnimi akti s tega področja.

Zaključek

V članku so predstavljeni napor Republike Slovenije in podrobneje pojasnjen potek postopkov in napredek pri pripravi naše države na prevzem pravnega reda Evropske unije na področju 24 - Pravosodje in notranje zadeve. Slovenija je začasno zaprla poglavje 24 na pristopni konferenci dne 12.12.2001.

Podrobnejše ukrepe in načrt za vzpostavitev nadzora nad bodočo zunanjo mejo Evropske unije je Slovenija predstavila v Schengenskem akcijskem načrtu, ki je bil sprejet maja 2001.

Pravni red Republike Slovenije na področju "Pravosodje in notranje zadeve" je že danes večinoma usklajen s pravnim redom Evropske unije. Pri nadaljnjem usklajevanju in izvajanju usklajene zakonodaje Slovenija ne pričakuje posebnih problemov. Ta ocena je zapisana tudi v pogajalska izhodišča in dodatna pojasnila k pogajalskemu izhodišču Slovenije za področje "Pravosodje in notranje zadeve", ki so bila posredovana Evropski uniji. Republika Slovenija ne zahteva prehodnega obdobja ali izjem in bo pravni red na področju "Pravosodje in notranje zadeve" v celoti uskladila s pravnim redom Evropske unije najkasneje do 31.12.2002.

V zadnjem dveletnem obdobju je bila sprejeta večina zakonov in drugih predpisov, predvidenih z Državnim programom za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002. Na področju migracij so bili sprejeti vsi načrtovani zakoni, ki urejajo področje azila, tajske problematike in zaposlovanja tujcev ter podzakonski predpisi, ki podrobneje opredeljujejo postopke in načine ravnanja s tujci. V celoti je bila uveljavljena vizna politika, usklajena s standardi Evropske unije, velika pozornost je bila namenjena tudi pripravi novih dokumentov, od potnega lista pa do dokumentov za tujce.

Tudi na področju organizirane kriminalitete in kazenskega prava je bila sprejeta zakonodaja, ki zaokrožuje posodobitev kazenskopravnega sistema ter uskladitev tega področja s pravnim redom Evropske unije. V obdobju od priprave pogajalskih izhodišč in prvih dodatnih pojasnil k pogajalskemu izhodišču Slovenije do danes, je Slovenija storila nadaljnji korak h končni uskladitvi s pravnim redom Evropske unije. Ob že sprejetih mednarodnih sporazumih je ratificirala mednarodne konvencije s področja korupcije, o preprečevanju trgovine z drogami, o preprečevanju transnacionalne kriminalitete in druge, ki so pomemben sestavni del pravnega reda Evropske unije.

Zaključila sta se "twinning" programa na področjih "nadzor državne meje" in "migracij", nadaljevalo se je izvajanje drugega programa na področju "nadzor državne meje". V letu 2001 se je začel "twinning" program na področju "organizirane kriminalitete", v pripravi pa sta še programa na področju "preprečevanja odvisnosti od drog" in "policijskega sodelovanja". Vsi ti projekti so ali bodo v pomoč pri nadaljnjem usklajevanju zakonodaje, učinkovitejšemu delovanju pravosodnega sistema, usposabljanju, izgradnji institucij in izvedbi akcijskega načrta za izvajanje določil Schengenskega sporazuma, strategije preprečevanja in zatiranja organizirane kriminalitete ter nacionalnega programa na področju drog. V okviru programa PHARE je predviden tudi program investicij v tehnično in informacijsko opremo, ob soudeležbi slovenskega proračuna.

LITERATURA

- Migracije, Bilten št. 1/1997 (1997): Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana.
- Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo (1998): Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije, Letnik XXIV, št. 4, Ljubljana.
- Informacija o pregledu usklajenosti slovenske zakonodaje z zakonodajo Evropske unije (1999): 24 delovne skupine: pravosodje in notranje zadeve, Poročevalec državnega zbora RS, št. 87/1999 z dne 16.12.1999.
- Poročilo o realizaciji zakonskih in podzakonskih aktov iz Državnega programa RS za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002 do 30.9.1999 (1999): Poročevalec državnega zbora RS, št. 87/1999 z dne 16.12.1999.
- Dodatna pojasnila k pogajalskemu izhodišču za področje 24. Pravosodje in notranje zadeve (2000): Poročevalec državnega zbora RS, št. 58/2000 z dne 31.07.2000.
- Dopolnitev gradiva Informacije o pregledu usklajenosti slovenske zakonodaje z zakonodajo Evropske unije - Zapisnik multilateralnega pregleda usklajenosti zakonodaje za pravosodje in notranje zadeve - 24. delovna skupina (2000): Poročevalec državnega zbora RS, št. 7/2000 z dne 28.01.2000.
- Poročilo vlade o napredku RS pri vključevanju v Evropsko unijo za leta 1998, 1999, 2000 in 2001 (2001): www.gov.si/svez/slo/_doc/_general/poročilo3.pdf.
- Regular report on Slovenia's progress towards accession (2001): www.evropa.gov.si.
- Balzer, J. Anthony (1998): Mednarodno policijsko sodelovanje: priložnosti in ovire, Policijske dejavnosti v svetu, Visoka policijsko varnostna šola, Ljubljana.
- Benyon, John, Lynne Turnbull, Andrew Willis, Rachel Woodward in Adrian Beck (1994): Police Co-operation in Europe, An Investigation, Leicester, Center for the Study of Public Order, University of Leicester.
- Celar, Branko (1996): Mednarodno policijsko sodelovanje v luči evropskih integracijskih procesov, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana.
- Košir, Matej (1999): Evropsko policijsko sodelovanje z vidika vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, Ministrstvo za notranje zadeve.
- Oberstar, Jože (2001): Boj zoper organizirani kriminal, Temeljni mednarodni dokumenti in njihov pomen za policijsko prakso, Pravna praksa, št. 7.
- Šipec, Liljana (2001): Napredek v poglavju "Pravosodje in notranje zadeve", Redno poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v EU, Slovenska uprava, št. 2.
- Toon, von der Heijden (1998): Merjenje organiziranega kriminala v zahodni Evropi, Policijske dejavnosti v svetu, Visoka policijsko varnostna šola, Ljubljana.
- Videtič, Jernej (1996): Vloga policije pri zagotavljanju evropske varnosti, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana.



UDC: 347.755:32:130.2

Igor LUKŠIČ: THE INTEREST: CONCEPTUALISATION OF IDEAS**Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 509-522**

Category of interest came into political sciences gradually and occupied one of the main positions in explaining political processes. The article presents the path of the concept into political science and the way it became the main category. The author is especially interested in the relationship between the interest and passion. In contrast to passion, the concept of interest gained its important interpretative role in defining politics as rational, predictable, objective sphere always intruded by the anti-interest passion. Different political philosophies have defined their own concepts of interests and consequently these concepts represent the core of those political philosophies. Liberalism connects the idea of interest to the individual and private property; socialism to the collective - as a rule - class; pluralism to the group; anarchism to the individual, although without property; corporativism to organic understanding of the collective; conservatism to the 'naturally' placed structures, such as the family, religious communities, army etc.

Key words: interest, passion, political philosophy, economy

UDC: 338.26:355.02

Marjan SVETLIČIČ: NATIONAL INTEREST - IMPEDIMENT OR STIMULUS FOR DEVELOPMENT?**Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 523-547**

Although national interest is one of the major issues in political science it is very difficult if not impossible to define it objectively. It is better to speak about national interests, which are not something eternal and depend on the country's size. With the exception of substantial external threats, when security starts to dominate, welfare is the crux of national interests, particularly for small states. By enhancing welfare, small states also strengthen their position in integration groupings. Welfare is also a precondition for improving security position. National interests are not a sum of individual's interests nor are they superior to individual ones. They may be defined as abstract common interests, which provide Pareto optimum meaning that they do not reduce benefits of others. National interests

are not benign. They have been frequently abused as a mask for the realization of the most imperialistic interests, for wars and other violations of human rights. Even today individual groups in order to achieve their own individual interests try to present them as national. Understanding national interests as everything enhancing national economy and welfare of its people and in such a way also independence, is stimulating development. (Ab)using national interests for achieving particular individual interests under the mask of national ones is in fact retarding development because it means non-market solutions, reducing competition and thus retarding development.

Key words: welfare, security, effectiveness, property, internationalisation, small states, public interest

UDC: 908(497.4):338.26

**Janko PRUNK: SLOVENIAN NATIONAL INTEREST IN
HISTORICAL RETROSPECTIVE**

Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 548-558

The article resumes positions of the Slovenian nation with regard to its national interest in a long historical retrospective from 1848 when the Slovenian nation became a political factor and expressed clearly and loudly for the first time its historical interest - a united democratic and autonomous Slovenia, until present day. In chronological order declarations of Slovenian national interest are presented by numerous Slovenian political actors, parties and individuals of various social and ideological backgrounds in which one always discerns a lively awareness of Slovenian national interest, its program definition in the framework of the principal national paradigm, the development of the Slovenian nation and the establishment of a united, autonomous and finally independent Slovenia. Various political groups completed the basic definition with their partial interests in accordance with particular social and ideological interests. The article critically rejects recent disorientation considering national interest of the leaders of Liberal Democratic Party.

Key words: national interest, history, historical anthropology, politics

Milan BALAŽIC: EUROPE NOW**Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 559-578**

Condensed history has awakened the whole millenary oppressed richness of Slovenian political solution and it remained totally unsolved what among political unconsciousness would predominate in the period of crises and which actual political conflict would be the most influential: would it be the repetition of the structure of the civil war with a threatening stranger, a collaboration or resistance? Will a political culture allow legal resistance against centralism accompanied by phenomena of opportunism, external vassalage and internal autonomy by leaning on some of the pan-subjects? Would the Slovenian rank among an ideological matrix of the Prussians or the Russians and how would they economize politically a position of a dam between East and West, a position of double margins: would it be a new European inferior position - after the Balkans destructed identification? Would it be possible to make dominate a revolution democratic tradition and national liberation myth of the United Slovenia or maybe a traditional Slovenian political culture of rationalism, pragmatism and utilitarianism would predominate?

Key words: Europe, communism, democratic socialism, liberal democracy, federation, asymmetric federation, confederation.

Cirila TOPLAK: THE IDEA OF EUROPE IN SLOVENIAN POLITICAL THOUGHT**Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 579-587**

The article analyses examples of considerations in Slovenian political texts, in particular the national programmes, on various concepts of Europe, the reorganisation of Europe at historical turnabouts, especially after both World Wars, the importance of European culture and the role and position of the Slovenian nation among the European nations in the period between the Spring of Nations in 1848 and the contemporary European integrations. The first part of the article outlines the development of the idea of Europe from the Antiquity to modern times, the second part resumes and places in historical context particular references and considerations of Europe written by Slovenians. The conclusion opens further possibilities for research on the idea of Europe and states that Slovenians have certainly experienced Europe as an idea, although they did not actively conceptualise it.

Key words: History, politics, European idea, Slovenia

Miran KOMAC: ETHNIC MINORITIES AND NATIONAL INTERESTS**Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4. pg. 588-600**

From the beginning of the Slovene ethnic revival, ethnic relations between the Slovenian nation and the neighbouring nations were "contaminated" with ethnic tensions. Competition for exclusive possessions of some ingredients of ethnic individuality (in the first place, of territory) marked the inter-ethnic relations with disjunctive processes. Without efficient organization (and, in the political reflection of the intelligentsia, this was recognized in the State) members of the Slovenian fledgling nation lacked crucial institutions to protect their ethnic diversity. The main hypothesis is that we probably find ourselves at the beginning of the building-up process, named by sociologists the process of adaptation and developed cultural pluralism. Processes of cultural pluralism are intertwined with processes of more developed adaptation. What is all about is the preservation and development of ethnic characteristics. Processes of cultural pluralism belong among conjunctive processes, which foster participation and self-management of ethnic communities.

Key words: Ethnic minorities, nation, national interests, national security, Slovenian cultural space, assimilation, adaptation, cultural pluralism.

UDC: 329(437.1/.2)

Ladislav CABADA: THE CZECH NATIONAL INTEREST(S) AND THE EUROPEAN UNION IN THE DISCOURSE OF POLITICAL PARTIES IN THE CZECH REPUBLIC**Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 601-612**

The question of national interest(s) is one of the most beloved themes in the discussion of the Czech political parties. We could observe this matter of fact since the establishing of the independent Czech Republic. The most intensive use of the national interest theme was connected with the last parliamentary elections in the Czech Republic in June 2002. There are permanently four political parties in the parliament that present different definitions of national interests or connect the Czech national interests with other methods of its realisation. All parties have one common basis, which was created 200 years ago by the Czech political thinkers - the Czech national interest is primarily and inescapable connected with the foreign policy, relations with neighbours and wider co-operative collaboration - security, economical, political or cultural. In this sense, the contemporary discussion on the Czech national interests is connected with the discussion on membership in NATO and above all in the European Union. Each of the four parliamentary political parties analyses the processes of connecting Europe in its own specific way. This is clearly seen in the very definition of national interests.

Key words: National interest(s), Czech Republic, political parties, European Union.

**Ljubica JELUŠIČ: GLOBAL DIMENSION OF SECURITY INTERESTS
AND THREATENS****Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 613-620**

The 21st Century brought a dilemma between the two big assumptions of the world's challenges: the assumption, that history of the mankind observes as the clash of civilizations (Huntington, 1993, 1996), and the assumption that believes into the individual and collective abilities of the mankind to develop and growth (Buzan, Segal, 1997). From the security perspective, the end of the war-fighting century (20th century) brought the era of optimistic expectations, caused by the end of the Cold War, by peace dividend, downsizing of the military, and changing public perception of the threats. The military threats were widely exchanged for non-military ones, as ecological, social, political threats. The introducing period to the 21st century, the 1990s, was characterized by two opposing global trends. On one side, there were post-cold-war trends in changed threat perception, changed perception of the military and defence system missions, and growing unilateralism of the western civilization's security arrangement (as NATO against the others, USA versus the rest). At the other, there was an increasing number of minor and middle armed conflicts, that took place within the states, and no more between the states, as in past. The new security challenges in conflict areas forced to changes the military organizations. The global security trends are affecting all countries, including Slovenia.

Key words: Conflict between civilisations, Clausewitz war, armed conflicts, new wars, peace zones, conflict zones, global dimension of unarmed threatens.

UDC: 355.02 (497.4)

Iztok PREZELJ: CONCEPTUALIZATION OF NATIONAL SECURITY INTERESTS
Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 621-637

National interests of any state are essentially national security interests. Basic (vital) interest of the Republic of Slovenia and any other contemporary state is ensuring the highest possible level of security of its citizens and institutions. The author finds out that the concept of national security interest has been changing in parallel with changing concept of security threats. Broadening an understanding of (threats to) security after the end of cold war has brought to differentiation of national security interest, dividing it to a multitude of partial security interests that correspond to dimensions of security. In this respect, we face a problem of defining the national security interests. This is elaborated in the article by using the concept of defence dilemma and the analysis of the debate on relationship between security and liberty after the September terrorist attack on WTC and Pentagon. The author also explains that basic national security interest (of the Republic of Slovenia) is to be found in prevention of escalation of security threats in other states from the same region and in stopping their transnational spreading.

Key words: National security interests, national security threats, complexity, multidimensionality, trans-nationality, security, freedom, Slovenia

725

UDC: 355.02 (497.4):327.51 NATO

Anton BEBLER: NATIONAL INTERES OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA AND THE SECURITY COMPONENTS OF EUROATLANTIC INTEGRATIONS
Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 638-645

Having analyzed the present geopolitical position and security policy of Slovenia, the author reviewed the existing options for protecting Slovenia's national security at the individual and group levels. He argues that Slovenian national security cannot be adequately protected otherwise than in a viable system of collective defense. He found that OUN, OSCE and EU lack relevant capabilities. The author concludes that the only viable system of collective defense in Euroatlantic space is to be found in NATO and argues in favor of this solution for Slovenia.

Key words: National interes, national security, security components, Euroatlantic integrations, relation between UN, OSCE, NATO and EU

UDC: 341.176(4)EU : 338.26(497.4)

Bogomil FERFILA, Lance T. LELOUP: BUDGETARY POLICY IN SLOVENIA AND EUROPEAN UNION: A COMPARATIVE ANALYSIS**Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 646-653**

Slovenia is an important case in the study of comparative budgeting in postsocialist countries, making the transition to democracy and market economy. Slovenia has had less volatility in its budget process than many of its Central and Eastern European neighbours. Since independence, because of the fiscal discipline normally displayed by the various governments, Slovenia has had fewer demands imposed by external organizations such as the World Bank and IMF. However, Slovenia still faces a range of difficult budget issues and choices including privatisation, pension reform and policies dealing with inflation and unemployment. The process of seeking EU membership has had a salutary effect on budgeting in terms of reform and should actually continue to be in the Slovenian national interest.

Key words: Slovenia, European Union, national interest, budget, budget reform

UDC: 341.176(4)EU:32:338.2

Bojko BUČAR, Irena BRINAR: (RE)THINKING THE ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION**Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 654-668**

The authors dwell on the issue of the relationship between the political decision to expand the European Union (EU) and the economic interest of the states. The political decision claims to be based upon the unique historical opportunity to unite Europe for the first time in history, and regards the accession process as a tool to help the candidate countries to achieve a functioning market economy, democracy, the rule of law and protection of human rights. This dichotomy of a political and an economic interest is being analysed through negotiations between Slovenia and the EU in the accession process. Characteristic chapters of negotiation are analysed: on the free movement of capital, the customs union, the free movement of persons, financial and budgetary provisions, agriculture as well as regional politics and the coordination of structural funds. In all of these chapters one may notice that the economic interest dominates the political interest and that the economic interest of Member States and candidate countries

are in conflict with each other. The EU as an organisation of states has a superior bargaining power and sometimes poses demands that are not even met by Member States and even demands that are not a part of the *acquis*, but are in the economic interest of Member States. Should the candidate countries therefore revise their policies of becoming members of the EU? The authors are convinced to the contrary, but at the same time they believe that the candidate countries should learn a lesson of what policies to advocate once they will become members as not to imperil the integration process in the future.

Key words: European Union, expansion, accession negotiations, economic interest, free movement of capital, customs union, the free movement of persons, financial and budgetary provisions, agriculture, regional politics and the coordination of structural funds

UDC: 342.533:341.176(4)EU

Drago ZAJC: THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN DEFINING NATIONAL INTERESTS OF GLOBALISATION AND THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 669-690

727

The EU is a result of the long asymmetric political and economic integration process of the states of Western Europe. It was promoted and monitored by political elites and national executives while national parliaments played a secondary role in the designing of this process or in the modelling of the supra national institutions on which substantial parts of the legislative activity were to be transmitted. Parliaments of the applicant states have to adapt quickly to their new roles. One of such parliaments is National Assembly of Slovenia which is confirming all negotiation positions, discussing all key documents and passing great number of the 'European' laws (164 until December 2001), besides ratifications of international treaties (290). One of the main steps in the process of its adaptation was made by passing of the new Rules of Procedure (April 2002) permitting much faster adoption of legislation needed for the harmonization of the Slovenian regulations and the *Acquis*. The National Assembly has early established its European Affairs Commission (1996), which is coordinating all activities connected with the accession of Slovenia and has developed a cooperative relationship with the EP through COSAC. Besides these highly formalized relations, a whole network of personal contacts among the Slovene MPs and MPs in other European parliaments and in EP has been established through the links between particular political parties and their counterparts or main 'families' of political parties in the EP. National Assembly has also made substantial improvements in its organization, enlarging professional staff, establishing its own Research Department (1998). It is believed that the Slovenian National Assembly has been sufficiently effective in the process of accession. One

of the main hindrances in this process was a persistence of the simplistic attitudes towards the role of national parliament in general and a lack of understanding of real demands and new burdens individual parliamentarians will have to meet after Slovenia's entrance - the need for the increase of the number of Slovene MPs has been recognized only recently.

Key words: national parliament, European Union, accession, decision-making process

UDC: 35(497.4):341.176(4)EU

Marjan BREZOVŠEK, Miro HAČEK: REFORM OF A SLOVENIAN PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM AND THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No. 4, pg. 691-704

The public administration reform is an on going process taking place in the EU member countries as well as in the CEE region countries. It should be handled in single segments of improvement and not in all aspects. The reform is a necessary consequence of the fast social development, globalisation and association into the international integrations. In this context, the state is gaining a new position, where the regulative and partners' roles are replacing the regulative one. Especially countries in the transition are entering the international integration processes and they must achieve a certain level of development and abilities of qualitative and effective co-operation with other countries and international community. The role of public administration is very important in the process of the Slovenian accession to the EU because we need to develop and adapt the administration systems to the point that they will be able to work in the framework of European administration integration. In this sense, the civil servants reform is a crucial part of administrative reform. The reform has experienced far too much corrections and interventions with the main effect of higher inefficiency and lack of clearness. Civil servants system reform was from the beginning closely connected with integration to the EU, being one of the main goals of the Slovenian Government strategy. The main aim of the paper is to answer how the civil servant reform and the process of accession to the EU are linked, and whether Slovenia will adopt the "European" civil servants system after entering the EU. Regardless the European dimension of this question, it is necessary to emphasize the component of the country's own demands. In accordance with this, the process of accession should be taken in account for rebuilding a modern and successful civil servants system.

Key words: public administration, European Union, reform process, Slovenia, civil servants

UDC: 351.74(497.4): 341.176(4)EU

Darko ANŽELJ: SLOVENIAN POLICE IN THE ACCESSION PROCESS

Teorija in praksa, Ljubljana 2002, Vol. XXXIX, No.4, pg. 705-719

The image of the European region almost totally changed during the last decade from the political, economic, social and security perspective. Slovenia wants to become a EU member and consequently adjusts its legislation with the EU legislation. Because of the high level of adjustment in this respect, the Republic of Slovenia does not expect major difficulties in the process of adopting and performing the planned legislation. Slovenian does not expect any problems in policies in the field of migration, control and protection of the state border and the future external EU border, and preventing international organised criminal activities. There are also proper mechanisms in the frame of the state as well as in the field of international co-operation, especially with EU and the member states, and corresponding international organisations. By executing the planned tasks in the institutional field the Republic of Slovenia will be prepared to perform the EU legal order by the end of 2002, and in the following years also the special requests of the Schengen legal order, taking into account specific circumstances of its performance.

Key words: Police, European Union, jurisdiction and internal affairs, migration, asylum, visa policy, state border control, organised criminal activities

729

GESIS

GESIS (German Social Science Infrastructure services) je organizacija, ki jo financirajo Zvezna republika Nemčija in njene zvezne države. GESIS povezuje najpomembnejše institucije na nemškem govornem področju, ki zagotavljajo infrastrukturne storitve za družboslovno raziskovanje.

Internet: <http://www.gesis.org>

Naloga GESISa je podpora visoko decentraliziranemu znanstveno-raziskovalnemu sistemu ter s tem vzdrževati in povečati njegovo učinkovitost in kompetitivnost. GESISove storitve omogočajo

učinkovito mednarodno komunikacijo v družboslovni znanstveni skupnosti in spodbujajo prenos in uporabo raziskovalnih spoznanj na različnih področjih.

IZ

**Informacijski center
za družbene znanosti**

- baze podatkov o raziskavah in literaturi
- iskalne storitve
- obveščanje o novostih
- dokumentacija
- raziskovanje in razvoj na področju informacijskih znanosti in informacijske tehnologije

Lennestraße 30B
D-53113 Bonn
Tel.: +49/228/2281-0
Fax.: +49/228/2281-120
E-mail: iz@bonn.iz-soz.de

ZA

**Centralni arhiv za
empirično družbeno
raziskovanje,
Univerza v Kölnu**

- računalniško shranjevanje podatkov
- obdelava podatkov
- zagotavljanje dostopnosti podatkov
- svetovanje pri sekundarnih analizah
- zgodovinsko družbeno raziskovanje
- mednarodno posredovanje podatkov
- izobraževanje na področju analize podatkov

Bachemer Straße 30
D-50931 Köln
Tel.: +49/221/47694-0
Fax.: +49/221/47694-44
E-mail: za@za.uni-koeln.de

ZUMA

**Center za javnomnenjske
raziskave in
metodologijo**

- metodološko svetovanje
- javnomnenjske raziskave
- ALLBUS/ISSP/SOWI-Bus
- mikro podatki
- socialni indikatorji
- metodološko izobraževanje

B2,1
D-68159 Mannheim
Tel.: +49/621/1246-0
Fax.: +49/621/1246-100
E-mail: zuma@zuma-mannheim.de

**GESIS izpostava
v Berlinu**

Prenos podatkov in informacij s področja družbenih znanosti med vzhodno in zahodno Evropo.

Schiffbauer Damm 19
D-10117 Berlin
Tel.: +49/30/2333611-0
Fax.: +49/30/2333611-10
E-mail: iz@berlin.iz-soz.de

ČLANKI

Besedilo. Teorija in praksa (TIP) sprejema v presojo za objavo originalna znanstvena in strokovna besedila, ki še niso bila objavljena drugje niti niso drugje v recenzentskem postopku. Besedila (vključujoč reference in opombe) naj bodo enostransko izpisana v treh izvodih na papirju formata A4 z 1,5 vrstičnim razmikom. Vse strani besedila morajo biti zaporedno oštevilčene. Izpisu je treba priložiti besedilo na 3,5-palčni disketi, na kateri naj bo poleg imena in priimka avtorja označen tudi računalniški program v katerem je besedilo pripravljeno (na primer Microsoft Word 97).

Besedila pošljite na naslov: Teorija in praksa, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva pl. 5, 1000 Ljubljana, Slovenija. E-pošta: teorija.praksa@uni-lj.si.

V kolikor je besedilo poslano po elektronski pošti na naslov uredništva, izpis treh kopij ni potreben.

Zaradi dvostranskega anonimnega recenzentskega postopka naj prva stran besedila vsebuje le naslov besedila brez imen avtorjev. Imena avtorjev naj bodo izpisana na posebni naslovni strani pod naslovom prispevka, skupaj s strokovnim nazivom in trenutno zaposlitvijo, s polnim naslovom, telefonsko številko, elektronsko pošto ter na povzetku. Besedilo mora spremljati izjava avtorja, da besedilo še ni bilo objavljeno oz. ni v pripravi za tisk. Uredništvo zavrnjenih besedil ne vrača.

Dolžina besedil. Znanstveni in strokovni članki naj praviloma ne presegajo 8000 besed; pogledi, glose, komentarji in publicistični zapisi naj obsegajo do 3000 besed; recenzije do 1500 besed.

Naslovi. Naslovi morajo biti jasni in povedni. Glavni naslov ne sme presegati dolžine 100 znakov. Besedila daljša od 1500 besed morajo vsebovati podnaslove.

Povzetki. Izvirni znanstveni članki morajo biti opremljeni s povzetkom in smiselnimi ključnimi besedami (oboje v slovenskem in angleškem jeziku) v obsegu do 100 besed. Povzetki naj vsebujejo natančno opredelitev teme besedila, metodo argumentacije ter zaključke.

Tabele in slike morajo biti izdelane kot priloge (ne vključene v besedilo) z jasnimi naslovi. Vsaka tabela in slika mora biti izpisana na posebnem listu papirja. V besedilu naj bo okvirno označeno mesto kamor sodijo.

Opombe morajo biti v besedilu jasno označene z zaporednimi številkami od začetka do konca, nadpisane na ustreznem mestu v besedilu in po enakem vrstnem redu razvrščene pod besedilom. Število in dolžina opomb naj bo omejena.

Opomba o avtorju in zahvala vključuje informacije o organizacijski povezanosti avtorja (avtorjev), ki so relevantne za obravnavano problematiko, ter o finančnih in drugih pomočeh pri pripravi besedila.

RECENZENTSKI POSTOPEK

Uredništvo uporablja za vse članke obojestransko anonimni recenzentski postopek. Članke recenzirata dva recenzenta. Uredništvo lahko brez zunanjega recenziranja zavrne objavo neustreznega članka.

NAVAJANJE

Reference v besedilu: Osnovna oblika reference v besedilu je (Novak, 1994). Za navajanje strani uporabljajte (Novak, 1994:27-8). Če je več avtorjev besedila, uporabljate v tekstu obliko (Novak et al., 1994:27), v seznamu literature pa navedite vse avtorje. Če ne uporabljate prve izdaje knjige, napišite tudi letnico prve izdaje (Novak, 1953/1994:7). Več referenc hkrati ločite s podpičjem (Novak, 1994:7; Kosec, 1998:3-4; Kosec, 1998a:58). Če navajate več del istega avtorja, objavljena v istem letu, dela med sabo ločite s črkami a, b, c, itd. (Novak, 1994a:27-9) (Novak, 1994b:1).

Seznam referenc: v seznam referenc vključite vse uporabljene vire. Seznam referenc mora biti urejen po abecednem redu priimkov avtorjev ter v primeru istega avtorja po časovnem zaporedju izdaje.

Knjige: Avtorjev Priimek, Ime (letnica izdaje knjige): Naslov knjige: Morebitni podnaslov. Kraj: Založba.

Na primer: Geertz, Clifford (1980): Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Zborniki: Avtorjev Priimek, Ime (letnica izdaje zbornika): Naslov prispevka v zborniku. V Ime Priimek urednika (ur.), Naslov zbornika, strani prispevka. Kraj: Založba.

Na primer: Palan, Ronen (1999): Global Governance and Social Closure or Who is to Governed in an Era of Global Governance? V Martin Hewson in Timothy J. Sinclair (ur.), Approaches to Global Governance Theory, 55-72. Albany: State University of New York Press.

Članki: Avtorjev Priimek, Ime (letnica izida članka): Naslov članka. Ime revije Letnik(številka): strani.

Na primer: Bachrach, Peter in Morton S. Baratz (1963): Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. American Political Science Review 57(3): 632-42.

Svetovni splet (WWW): Avtorjev Priimek, Ime (letnica): Naslov. Dostopno preko Internet naslov, datum dostopa.

Na primer: Deleuze, Gilles (1978): Spinoza. Dostopno preko <http://www.imaginet.fr/deleuze/TXT/240178.html>, 10.1.2001.

RECENZIJJE KNJIG

TIP sprejema v objavo recenzije domačih in tujih znanstvenih del, ki niso starejša od dveh let. Recenzije naj ne presegajo 1500 besed. Na prvi strani zgoraj naj bo v prvi vrstici napisano ime avtorja recenzirane knjige, v drugi z odebeljeno pisavo naslov in morebitni podnaslov knjige, v tretji vrstici pa je treba navesti sledeče podatke: naziv izdajatelja, kraj izdaje, leto izdaje dela in število strani. Recenzija se podpiše na koncu besedila.

FRUC. TOTALNO ZMEŠAN SOK.



Fruc pravzaprav ni totalno zmešan sok, ampak totalno zmešana sadna pijača z 10 do 20 odstotnim sadnim deležem z okusi višnje, pomaranče z limono ter korenčka s pomarančo in limono. 30 odstotkov nižjo energijsko vrednost pa ima Lahki Fruc z okusom jabolka, saj je sladkan z manjšo količino sadnega sladkorja - fruktoze. Družini Fruc sta se pred kratkim pridružila še dva nova okusa: Fruc Multivitamin z okusom tropskih sadežev z dodatkom vitaminov ter

Fruc Mineral z okusom grenivke in limone, ki smo ga obogatili s kalcijem. Fruc je negaziran, ni presladek in je prijetnega okusa, zato je idealen za osvežitev v vročih dneh. Zaradi aseptičnega načina polnjenja ohranja najbolj naravne sadne okuse in lastnosti. Napolnjen je v pollitrske in enainpollitrske plastenke s širokim grlom, pa tudi v Tetra Brik in Tetra Prisma embalažo, zato zadovoljuje okuse in potrebe še tako zahtevnih potrošnikov.



FRUCTAL
v sodelovanju z naravo

SLOVENSKI NACIONALNI INTERESI IN EU

Igor LUKŠIČ, Marjan SVETLIČIČ, Janko PRUNK,
Milan BALAŽIC, Cirila TOPLAK, Miran KOMAC,
Ladislav CABADA, Ljubica JELUŠIČ, Iztok PREŽELJ,
Anton BEBLER, Bogomil FERFILA, Lance T. LELOUP,
Bojko BUČAR, Irena BRINAR, Drago ZAJC,
Marjan BREZOVŠEK, Miro HAČEK, Darko ANŽELJ

