ZBRALA IN UREDILA:
DARKO DAROVEC & DIMITRIJ RUPEL

30 LET SLOVENSKE DRŽAVE



30 LET SLOVENSKE DRŽAVE

Zbrala in uredila:

Darko Darovec & Dimitrij Rupel

Založba Annales

KOPER 2021

Darko Darovec & Dimitrij Rupel: 30 let slovenske države

Programski odbor: Matej Avbelj, Darko Darovec, Darko Friš, Stane Granda, Igor Grdina, Peter Jambrek, Marko Novak, Dimitrij Rupel, Polona Tratnik, Ines Vodopivec, Tomaž Zalaznik

Glavni urednik: Darko Darovec

Odgovorni urednik: Dimitrij Rupel

Recenzenta: dr. Egon Pelikan, dr. Tanja Žigon

Lektoriranje: Polona Šergon, Urška Lampe

Oblikovanje: Darko Darovec

Oblikovanje naslovnice: Manca Švara, Studio Alef

Založnika: Zgodovinsko društvo za južno Primorsko, Koper, Inštitut IRRIS za raziskave, razvoj in strategije družbe kulture in okolja, Marezige, Založba Annales©

Soizdajatelji: Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko; Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; Nova univerza, Fakulteta za slovenske in mednarodne študije; Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta

Elektronska izdaja

Finančna podpora: Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije

Knjiga je nastala v okviru raziskovalnega projekta *Kultura spominjanja gradnikov slovenskega naroda in države* (J6-9354), ki ga sofinancira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS).

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID 82132483

ISBN 978-961-6732-48-2 (Zgodovinsko društvo za južno Primorsko, PDF)

Vsebina

Nagovori:

5 **Borut Pahor:** O enotnosti

7 **Janez Janša:** Stali smo in obstali. Še vedno stojimo. In bomo tudi v prihodnje.

9 **Darko Darovec & Dimitrij Rupel:** Prolegomena

Zgodovinski uvod:

11 **Igor Grdina:** Slovensko samooblikovanje I.

19 **Stane Granda:** Slovensko samooblikovanje II.

37 **Darko Darovec:** Slovensko samooblikovanje III.
Slovenski izvorni junak Martin Krpan

Osebnosti, dosežki, izzivi slovenske države:

53 **Peter Jambrek:** Trideseta obletnica rojstva slovenske države in ustave

65 **Ernest Petrič:** Vstop Slovenije v OZN

71 **Dimitrij Rupel:** 30 let slovenske zunanje politike (1990–2020)

97 **Marko Novak:** 30 let izvršilne in zakonodajne oblasti države Slovenije

105 **Jernej Letnar Černič:** Sodstvo

111 **Mihael Brejc:** 30 let slovenske javne uprave

121 **Anton Travner:** 30 let slovenske policije

131 **Tomaž Kladnik:** Slovenska država in njene oborožene sile

145 **Matej Avbelj:** Slovenska država in izobraževalni sistem

151 **Polona Tratnik:** Kultura, sestra Pepelka

157 **Brane Dobnikar:** Zdravstveno varstvo v 30 letih samostojne Slovenije

169 **Janez Malačič:** Prebivalstvo Slovenije v času samostojne slovenske države

179 **Marko Štrovs:** Socialna politika Slovenije po osamosvojitvi

197 **Anton Stres:** Naporna prizadevanja za svobodo vere

205 **Matevž Tomšič:** Četrta veja oblasti – ena najbolj nevralgičnih točk postkomunistične Slovenije

211 **Jure Zupan:** Mala inventura Slovenije

217 **Tomaž Zalaznik:** Gospodarska podoba Slovenije po 30-ih letih

225 **Emil Erjavec & Maja Kožar:** Politično-ekonomski pogled na 30 let slovenske kmetijske politike: od reform do stagnacije

249 **Mitja Kaligarič:** Stanje narave in njeno ohranjanje. Pogled rastlinoslovca in ljubitelja narave

257 **Jasna Potočnik Topler & Marko Koščak:** 30 let slovenskega turizma. Marsikaj se je spremenilo, še vedno pa smo turizem ljudje

267 **Darko Friš & David Hazemali:** Slovenska diaspora v svetu, 1991–2021

275 **Gorazd Bajc:** Pregled zgodovine slovenske manjšine v Italiji po letu 1991

283 **Karl Hren:** 30 let neodvisnosti Slovenije in njenih odnosov do Slovencev v Avstriji

289 **Andrej Hozjan:** Kratek vpogled v položaj slovenske manjšine v Porabju po letu 1991

297 **Barbara Riman:** Slovenci na Hrvaškem

301 **Marjan Horvat:** Slovenija in evroatlantske integracije. Normativna in diskurzivna moč Slovenije kot majhne države

309 *Viri in literatura*

329 *O avtorjih*

O enotnosti

Pripadam srečni generaciji, ki je bila priča rojstvu lastne države in lahko trideset let kasneje presodi, koliko so se uresničile sanje o njej. Osebno menim, da smemo biti, ob vsej razumni kritiki, nad dosežki njenega razvoja ponosni.

Republika Slovenija je danes kot suverena država, po lastni volji v vseh smislih del zahodnega sveta, od političnega do vojaškega. Slovenski jezik je uradni jezik Evropske unije. To je iz zgodovinske perspektive vendar nekaj neverjetnega.

Zdi se, da je v naravi našega narodnega značaja, da precej sramežljivo in zadržano cenimo lastne dosežke. Morda je to dobro. Varuje nas pred vzvišenostjo in ošabnostjo. Namesto tega nas vedno znova navdihuje k doseganju visokih ciljev. Slabo je le v toliko, kolikor nam ta skromnost preprečuje neko potrebno nacionalno samozavest in ponos.

Kljub temu, da je bila ustanovitev lastne države najpomembnejši in najslavnejši dogodek v narodni zgodovini, ob njenih jubilejih ni mogoče opaziti posebnih fascinacij javnosti s tem. Tudi to je mogoče pripisati našemu zadržanemu značaju. S tega vidika toliko bolj izstopa splošno razumevanje politične in ljudske enotnosti ob ustanovitvi države, ki ima domala mitske razsežnosti.

Ni slehernega dvoma, da je ustanovitev lastne države omogočila prav politična in ljudska enotnost. Toda ta ni padla z neba. Bila je plod močnega voditeljstva dr. Pučnika in Demosa, jasnih in osredotočenih ciljev in pripravljenosti ter sposobnosti za sodelovanje vseh političnih sil. Dobro leto pred ustanovitvijo države so bile namreč razlike glede tega odločilnega vprašanja skoraj nepremostljive. Pritisk domačih in mednarodnih razmer, zgodovinska neizogibnost odločitev ter trmasto sodelovanje vseh političnih sil so v kratkem času zgradili brvi in mostove, ki so te razlike premoščale. Mitska razlaga politične enotnosti to spregleda.

Skratka, ni res, da je ustanovitev lastne države uspela zaradi enotnosti zato, ker so vse politične sile glede tega imele od začetka enak cilj, temveč zavoljo njihove sposobnosti, da so glede tega vodile dialog in vse bolj poglobljeno sodelovale, v ključnih trenutkih pa nastopile enotno. Tu mislim zlasti na plebiscit decembra 1990 in sklepne ustavno-pravne dokumente junija 1991. To je navdahnilo enotno vojaško obrambo pred agresorjem po razglasitvi samostojnosti, spričo česar lahko osamosvojitev razumemo kot nacionalno spravo par excellence.

Za sedanje in prihodnje generacije je izjemnega pomena, da ohranjajo slaven spomin na politično in ljudsko enotnost. Zlasti sedanji in prihodnji politični voditelji pa morajo mitologizacijo enotnosti prepustiti splošnemu čustvovanju, zase pa morajo dobro razumeti pomen sodelovanja in premoščanja razlik, da je do te enotnosti sploh prišlo.

Eden od očetov slovenske države, Ivan Oman, je nekaj let kasneje dobro ovrednotil izjemnost takratne politične in ljudske enotnosti, ko je dejal, da upa, da take enotnosti za uveljavitev naših narodnih interesov ne bo več potrebno. K temu dodajam, da pa je za samostojno in zrelo demokratično družbo in državo vselej koristno politično sodelovanje. Tudi to je lahko bolj ali manj iskreno in poglobljeno, pogubno pa je, če izostane in njen prostor zaseda sovražnost in izključevanje.

Razumevanje nastanka politične in ljudske enotnosti, ki je botrovala ustanovitvi samostojne in neodvisne države je eden najpomembnejših in lastnih naukov, dragocenih za to in prihodnje generacije. Srečno, Slovenija.

Ljubljana, 3. junija 2021

Borut Pahor
Predsednik Republike Slovenije

Stali smo in obstali. Še vedno stojimo. In bomo tudi v prihodnje.

Evropa in še posebej Evropska unija je danes v veliki meri prostor miru in vsaj relativnega napredka, pa si nekateri narodi, ki brez lastne države živijo v njenem osrčju, kljub temu prizadevajo, da bi postali nacija in samostojen subjekt v mednarodni skupnosti. Tudi širše na planetu Zemlja danes obstaja veliko narodov, ki so veliko večji od slovenskega, pa nimajo lastne države, čeprav si jo z nekaj izjemami praviloma vsi želijo. Slovenci smo si pravico do lastne države izbojevali pred tridesetimi leti. V zgodovini vsakega državotvornega naroda obstaja točno določeni čas, ki je omogočil, da je neki narod postal suveren, sam svoj gospodar. Ta čas, običajno vezan na dogodke, ki so omogočili osamosvojitev in postavitev na svetovni zemljevid oziroma mednarodno priznanje, narodi častijo kot nekaj »svetega«. Ta čas je vrednotno središče naroda. Za nas, Slovence je to čas osamosvajanja. Znotraj tega časa, ki se razteza od leta 1987 do leta 1992, posebej izstopa čas plebiscita za samostojno Slovenijo, na katerem smo si Slovenci edinokrat doslej v zgodovini sodbo dobesedno napisali sami. In ta je bila veličastna. Iz tega časa posebej izstopajo tudi dnevi in tedni na vrhuncu vojne za Slovenijo, ki se je dejansko začela maja 1990, ko so nas razorožili. To so bili tedni, dnevi in ure v juniju in juliju 1991, ko je bilo vse na kocki. Samostojna in evropska prihodnost Slovencev, demokratična ureditev, naša vera in postave, blaginja in naša življenja. To so bili dnevi, ko se je leto prej razoroženi narod znova postavil za svoje pravice, razglasil samostojno Slovenijo in se uprl agresiji jugokomunistične armade. V tistih dneh je nekaj odstotkov Slovencev, ki so ob množični podpori slovenskega narodnega in tudi že državljanskega občestva prijeli za vsako razpoložljivo orožje ter se skupaj s civilno obrambo uprli peti tehnično najmočnejši vojski v Evropi, s svojim pogumom doseglo nemogoče in izpisalo končno dejanje prehoda v narod z lastno državo. Pogum Slovencev je takrat občudoval ves svet. Slovenci po svetu so kot eden stopili na ulice svetovnih prestolnic, zasuli vlade s pismi in pozivi ter podprli boj svoje domovine proti goljatu. Kljub nasprotovanjem osamosvojitvi v delu leve politike je bil narod enoten. Enoten kot še nikoli prej in zelo pogumen. To so bile svete ure, to je bila visoka pesem slovenskega naroda. Vstali smo in obstali. Po 30 letih še vedno stojimo. Ponosni in suvereni. In stali bomo tudi v prihodnje.

Ljubljana, 6. junija 2021

Janez Janša
Predsednik Vlade Republike Slovenije

Prolegomena

Če upoštevamo podatke slovenskega statističnega urada, 30 let v življenju posameznega prebivalca Slovenije pomeni danes povprečno 38 % življenjske dobe. Pri tem kaže poudariti, da se je povprečna starost umrlih v Sloveniji v zadnjih 30 letih zvišala kar za devet let (z 69 na 78 let), kar gre pripisati prej izboljšani kakovosti življenja kot pa napredku znanosti in zdravstva, ki sta vsekakor le zelo pomemben del javne blaginje.

Primerjave »življenja« posameznih skupnosti z življenjsko dobo posameznikov v mnogih naših predstavah skoroda nezavedno uidejo v večnost. Morda je to celo nujni in sestavni del oblikovanja posameznikove družbene pripadnosti. Vendar če se ozremo v preteklost, lahko spoznamo, kako pravzaprav kratkega veka so bile posamezne skupnosti, jugoslovanska na primer ni dosegla niti današnje povprečne starosti umrlih v Sloveniji.

Življenjska doba posameznih (državnih) skupnosti je odvisna od vrste notranjih in zunanjih okoliščin in ne zgolj od njenih članov. Pa vendar velja, je veljalo in bo veljalo, da obstoj posameznih skupnosti temelji v veliki meri na njeni sposobnosti usklajevanja medsebojnih hotenj in vizij med posamezniki in njihovimi interesnimi skupinami.

Zato je namen te publikacije, posvečene 30. obletnici slovenske države, poleg ozaveščanja zgodovinskih okoliščin, ki so privedle do (samo)oblikovanja svojstvene slovenske nacije, predvsem kritičen pretres poglavitnih družbenih dejavnikov, ki so sooblikovali slovensko družbo v dobi samostojne države. Želeli smo si knjigo o dosežkih države, kot jih izbrani avtorji vidimo po tridesetih letih njenega obstoja, knjigo, ki bo namenjena širši javnosti, še zlasti mlajši generaciji, ki doslej morda ni imela možnosti pregledati oziroma oceniti pomena in celote dosežkov slovenske državnosti; ki je morda prezrla ali podcenjevala njene pomembne dosežke.

Po drugi strani je trideseta obletnica dobra priložnost za celovit, zbran pogled. V tridesetih letih smo se nekoliko odmaknili od čustvenih pogledov, romantičnega zanosa, nesporazumov in predsodkov, ki so spremljali nastanek države. Avtorjem, ki se jim na tem mestu prisrčno zahvaljujeva za ves vloženi trud, smo tako priporočili osredotočenost na glavne dogodke in najbolj pomembne dosežke, na tiste podatke, ki so najbolj značilni in po možnosti nesporno veljavni. Glede osebnosti, strank in politik smo v programskem odboru priporočili zadržanost in pravičnost, zato da bo publikacija zbudila čim širše zanimanje in odobravanje zaradi pretehtanih, po možnosti nepristranskih ocen. Manj kot tisto, kar naj bi bilo, nas je vodilo tisto, kar se je dejansko zgodilo in kar je oblikovalo širše premike v državi in v njenem razmerju do zunanjega sveta.

Urednika le upava, da smo se s knjigo 30 let slovenske države *v teh prizadevanjih čim bolj približali izraženim pričakovanjem.*

Maribor – Ljubljana – Čentur, 7. junija 2021

Darko Darovec
glavni urednik

Dimitrij Rupel
odgovorni urednik

IGOR GRDINA

Slovensko samooblikovanje I.

Ponekod človeške skupnosti oblikujejo države, drugod je obratno. Za vse primere veljavnega pravila ni. Pa tudi skupnosti, ki oblikujejo države, imajo za seboj zelo različne poti: temeljne sredotežne silnice nekaterih izhajajo iz politike, drugih iz jezika, tretjih iz zgodovinske usode, četrtih iz različnih kombinacij teh – pa tudi drugih – dejavnikov. Čas je z dolgotrajnimi procesi, vendar neredko tudi s hipnimi prelomi usmerjal, prekinjal, povezoval in združeval identitetne pramene, ki so bili zelo različnih ravni. Nikoli se vsi ljudje na določenem prostoru niso opredeljevali samo na podlagi ene značilnosti. Tako življenje posameznika kakor skupnosti je mnogoplastno: ni premica, temveč dinamičen in zdaj bolj ter drugič spet manj odprt prostor. Ljudi različnih časov v njem druži identitetna kontinuiteta, ki jo je mogoče pri pogledu v vzvratno ogledalo razumeti kot razvojno, ne kot petrificiran nabor lastnosti, značilnosti in predstav.

Pesnik, pisatelj in prevajalec Vladimir Levstik je v januarja 1934 objavljenem antologijskem eseju *Poslanstvo besede* pregnantno povzel slovensko izkušnjo narodne skupnosti, ki temelji na jeziku. Slednji pač omogoča komunikacijo med ljudmi brez posrednikov in torej najbolj avtentično zagotavlja tako ekspresijo človekovega imaginarija in idearija kakor tudi njuno razumevanje pri drugih. S tem je omogočena interakcija, ki ustvarja skupnost. Ko je Levstik pisal svoj veliki tekst, je bil čas velike krize zavesti, saj se je v jugoslovanski državi leta 1929 inavguriral oster unitaristični kurz. Še več: bil je vsiljevan in njegovo nesprejemanje je človeku lahko nakopalo mnoge sitnosti. Poprejšnja skupna nacionalna država Srbov, Hrvatov in Slovencev bi morala v skladu z vizijami kralja Aleksandra Zedinitelja postati zibelka enega – jugoslovanskega – naroda. Levstik pa je takšnemu scenariju kljub jugoslovanskemu patriotizmu, zaradi katerega je bil med prvo svetovno vojno preganjan, nasprotoval. V času, ko je oblast ukazala trgati iz beril Cankarjeve misli o raju pod Triglavom, Oton Župančič pa je podvomil o usodni navezanosti svojih rojakov na jezik, je pisatelj o ladji – Noetovi barki – slovenske besede demonstrativno dejal: »[N]ikoli, za nobeno ceno, nikomur in ničemur na ljubo ne more biti govora o tem, da bi zgrnila jadra.« Še prej pa je ekspresivistično temeljito in komunikacijsko prepričljivo razložil neločljivo povezanost med njo in skupnostjo ljudi, ki se je vkrcala nanjo:

Rasno utegne biti narod zlit iz različnih prvin; njegova zgodovinska pota utegnejo biti posledek tuje volje, naključja in drugih vplivov, ki niso z njegovim najnotranjim bistvom v nobeni nujni zvezi; socialno utegne biti raztrgan na razne tvorbe in med seboj do klanja sprte razrede; gospodarsko in politično je morda zraščen v skupne sestave z drugimi narodi; kaj dela, da se vendar loči od njih? Kaj spaja Angleža iz Londona z Angležem iz Nove Zelandije, Francoza iz Normandije s Francozom na Vražjem otoku, porenskega kmeta z vojvodinskim Švabom, z nemškim naseljencem v Združenih državah, v Rusiji, v Južni Ameriki? Kaj dela, da smo eno; mi tukaj in oni tam, ob Soči in Zili in Dravi, in še drugod po svetu, v westfalskih in lorenskih rudnikih, ob Michiganskem jezeru in v kanadskih gozdovih? Kaj dela, da smo isto, da smo mi: Slovenci, slovenski narod?

Marsikaj, poreče kdo. Vendar: kolikorkoli je tega marsičesa, vse lahko izpremeni, vse lahko mine in izgine, dokler nam ostane naš jezik. Ker smo ga imeli, zato smo. Dokler ga bomo imeli, toliko časa bomo. Iz njegove moči smo živeli in bomo živeli, ne samo v zmislu političnih programov, ki jih čas piše in briše, ampak v neskončno višjem zmislu duhovnega in nravstvenega obstajanja, v najresničnejšem zmislu večne naloge, da nosimo z ostalim človeštvom vred svoj delež doživljanja in spoznavanja, dela in borbe, ustvarjanja, trpljenja in zmagoslavja ter z ostalim človeštvom vred osvojimo in bratsko oddamo svoj delež luči.

O časnost premagujoči nadgeneracijski kontinuiteti, ki zmerom prežema hkrati v inovacijo razprti jezik – njegov del so tudi stoletja nespremenjena imena geografskih realitet –, je Levstik zapisal:

Beseda, mati dejanja, je delala narode bogate z duhom in zlatom; beseda je trgala spone nevednosti, lomila jarem zatiranja, gradila barikade, nosila prapor politične, socijalne, verske in duhovne svobode ter kazala iz vsake sedanjosti pot v lepšo, pravičnejšo, plemenitejšo prihodnost. Sladka beseda materinih ust je dramila v življenje vse milijarde ljudi od prvega do današnjega dne, vodila njih otroške korake, jim vcepljala čednost, vero, ljubezen in voljo do dobrega, in nadaljevala svoje delo v ustih učiteljev in voditeljev in v človekovih lastnih ustih, kadar je dorasel nalogi, ki ga je čakala na njegovem življenjskem poprišču. […]

Kakor si ne more nihče izbrati očeta po svojem okusu, tako si ne more nihče svobodno izbrati jezika; vsak ga od nekdaj ima, zmerom istega, zakaj jezik njegovega naroda ostane tudi zatajen še njegov. Nasledstvo prednikov utriplje v nas; v vseh svojih telesnih in duševnih osnovah smo produkt bivših rodov, ki so nam obenem z ritmom svojih usod, svojega mišljenja in čutenja, svojih nagnjenj in strasti prav gotovo zapustili tudi neke dedne posebnosti v izražanju samega sebe. Okolica jezika, ki je pomagal ustvarjati naše očete, kakor so ga tudi ti od

rodu do rodu ustvarjali in hranili v ustih, nas zajame v samem trenutku našega rojstva in nadaljuje svoje tisočletno delo tako rekoč na istih, pripravljenih tleh. Njegov zaklad prehaja v nas iz ust vseh, ki z njimi najprisrčneje živimo, in se utrjuje ob doživljanju in izkušanju vsakega dne; na koncu našega življenja nam je ta jezik kakor živa simfonija osebnih in skupnih usod, osebnega in skupnega gorja in sreče, odraz pokrajin, ki so bile naš dom, okus kruha, ki smo ga jedli, in vina, ki smo ga pili; njegova prva, odločilna posvetitev je pa skrivnostni zakrament, ki smo ga sprejeli iz materinih žil in prs, ta nezatajljivi blagoslov, ki dela, da je naš jezik po krvi naš in da nam ga noben drug jezik ne more nadomestiti, ne tebi, ki zdaj živiš, ne tvojim potomcem, dokler se ga ne napijo iz istega vira, enako težkega od minulosti!

Zastavlja se vprašanje, v kolikšni meri je bila sugestivna Levstikova razlaga historično točna. Da je koreninila v zelo starih in civilizacijsko vplivnih razumevanjih povezanosti jezika in rodu, je očitno. Že na začetku *Biblije* je namreč mogoče srečati to misel oziroma logiko. V *Genezi* tako beremo: »Njihovi potomci so se razdelili kot narodi po otokih in deželah, vsak s svojim jezikom, po svojih rodbinah in narodih.« (1 Mz 10,5) Malo naprej tudi stoji zapisano: »Glej, eno ljudstvo so in vsi imajo en jezik.« (1 Mz 11,6) Vzporednost med izrazom in tistimi, ki ga uporabljajo, je v *Bibliji* na več mestih popolna.

Zato ne preseneča, da se v srednjem veku marsikje srečuje enačenje jezika in ljudi, ki ga govorijo. *Žitje Konstantina*, ki ga je po vsej verjetnosti napisal še njegov brat Metodij, imenuje svetega moža za »prъvago nastavnika i učitelę slověnьsku jazyku«. Mišljeni so seveda njegovi govorci. Tem je mogoče biti učitelj, ne pa jeziku samemu. In tudi nadaljevanje je v znamenju takega pojmovanja. Ko pride do disputa v Benetkah, zagovornikom doktrine o dopustnosti čaščenja Vsemogočnega zgolj v hebrejščini, grščini in latinščini Konstantin Filozof nasprotuje z besedami: »Mi pa mnoge narode [rody] poznamo, ki so vešči v knjigah in Bogu namenjajo slavo vsak v svojem jeziku.«

Tudi v poznejših stoletjih najdemo nedvo(u)mna pričevanja o tem, da so ljudje in njihov izraz v imaginariju prebivalcev srednjega veka neločljivi. O Turkih glagoljaški pop Martinac v drugem *Novljanskem breviarju*, ki je nastal leta 1495, pravi: »I obujmši vsu Grčiju i Bulgariju, Bosnu i Rabaniju [tj. Albanijo], nalegoše na jazik hrvatski[.]« Osmani so seveda napadli govorce slednjega. A jezik je bil metonomija zanje.

Predstavni svet poročil historiografskega značaja se torej marsikje prav nič ne razlikuje od bibličnega. Pa tudi politika je v srednjem veku zapustila dovolj dokazov o povezovanju jezika in naroda. Češki kralj Otokar II. Přemysl je leta 1278 s posebnim pismom pozval Poljake, naj mu pomagajo v boju z rimskim kraljem Rudolfom. Slednji se – tako je pojasnil monarh iz Prage – opira na moč Tevtonov, ki imajo »nenasitna žrela« in »izprijene roke«. »Zlati« kralj je svoj poziv tudi primerno motiviral: zapisal je, da je po dolgem preiskovanju ugotovil, da sta mu narod Poljske in njegov govor najbližja oziroma najsorodnejša. Nemci so bili leta 1278 za češkega vladarja in njegove rojake le zlo prinašajoči tujci. Pa tudi v obratni smeri je bil občutek nelagodnosti močan. Značilno pričevanje o tem najdemo v *Saškem zrcalu*. V omenjenem zakoniku piše, da češki kralj ne more voliti nemškega oziroma rimskega kralja – ker je tujec. Za nacionalna nasprotja v srednjem veku je tudi značilna *Dalimilova kronika*, ki je nastala na začetku 14. stoletja. V njej stoji zapisano, da bo »tuj jezik [češki deželi] prinesel pogubo«. Poročilo o knezu Oldřichu, ki je ena bolj znanih epizod v tem odličnem spomeniku srednjeveškega pismenstva, je ohranilo celo vest, da se je omenjeni velikaš raje poročil s češko kmetico kakor z nemško cesarico. Med motivi za to je tudi želja, da bi razumel svoje otroke. *Dalimilova kronika* postavlja celo generalno pravilo: vsakdo hrepeni po svojem jeziku. Slednji je očitno pojmovan kot skrinja identitetne zaveze.

Dojemanje jezika kot značilnosti naroda je potemtakem starodavna in izpričana v tekstih različne vrste. V imaginariju in idealiju ljudi judovsko-krščanskega civilizacijskega kroga je bila brez dvoma čvrsto zakoreninjena. Za marsikoga celo samoumevna.

Takšno razumevanje je vsebovano tudi v besedni zvezi materin(ski) jezik. Značilno je slednja pri Slovencih izpričana že v 16. stoletju – pri Andreju Savincu, ki je poskrbel za to, da je luč sveta zagledal Trubarjev prevod Luthrove *Hišne postile*. In v baročni dobi je bilo podobno. Polihistorski duhovnik Janez Ludvik Schönleben je v svoji izdaji lekcionarja (1672) bralcu – dejansko poklicnemu sobratu – pojasnil, da se piše po običaju rodu, govori pa po šegi pokrajine. Slovenski knjižni jezik se je tedaj zlasti zaradi raztresenosti župnij Ljubljanske škofije po Kranjskem, Štajerskem in Koroškem uporabljal v več deželah, ki so sicer ljubosumno varovale vsaka svoje tradicije. Posebej pomembno je, da je učeni posvečenec razumel, kako zelo je tudi knjižni jezik navezan na nadgeneracijsko verigo. Pri govorjenem, ki se je prenašal od ust do ust, je to seveda bilo očitno. Knjižni jezik pa nikoli ni zgolj zapis slišanega. To dokazujejo že zgodnjesrednjeveški *Brižinski spomeniki*, v katerih je bil rešen prvi slovenski pravopisni problem – tj. zabeleženje zvene-



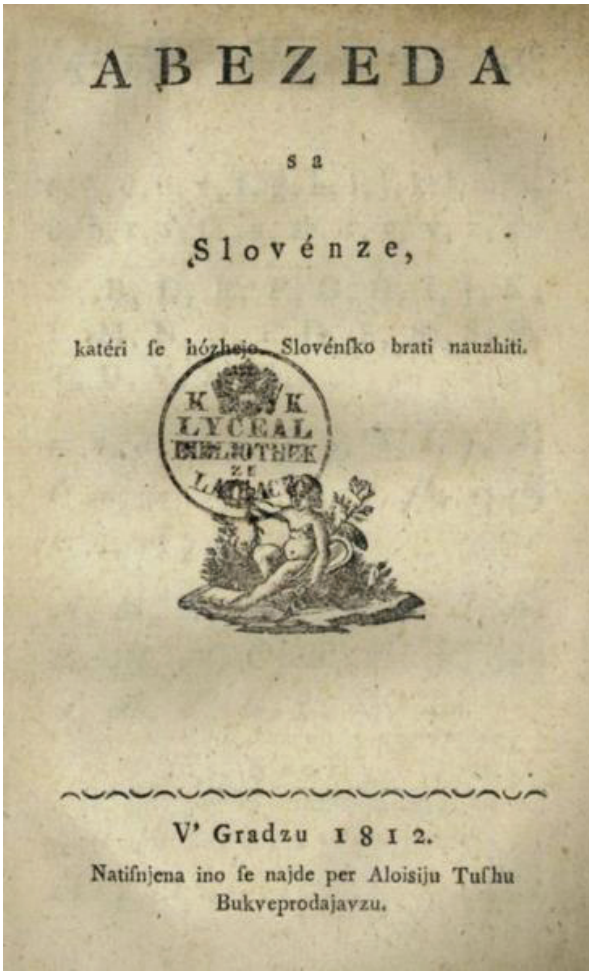
Vladimir Levstik (1886–1957), avtor slike Viktor Kunc, okoli leta 1910 (Wikimedia Commons).

čnostne premene. Avtor je v besedi »detd« markiral tako imenovalniško zvočno stanje (t) kakor tisto v odvisnih sklonih (d). Zapisana celota je dejansko izrazila paradigmo, ni pa popolnoma odgovarjala nobeni konkretni izgovorni situaciji. Tu je videti zavest, da je knjižni jezik veliko več kakor le zapis govora. Takšno razumevanje je mogoče zaznati tudi kot temelj vnovičnega objavljanja Bohoričeve slovnice v 18. stoletju – pri o. Hipolitu Novomeškem (1715) in celovških jezuitih (1758). Tradicija se je tedaj ohranjala ne samo v praksi, temveč tudi na ravni teorije.

Potemtakem ni nič čudnega, da v 18. stoletju pri polihistorju Janezu Žigi Valentinu Popoviču, ki je kot prvi predavatelj nemškega jezika na dunajski univerzi že stal na pragu moderne lingvistike in njene sistematike, najdemo vzporednost pri navajanju imena ljudi in jezika. O rojakih v svojem najpomembnejšem delu, v *Untersuchungen vom Meere* (1750), značilno pravi: »Meine Landesleute, die vierterzillerischen Winden, nennen sich Slowenzi und ihre Muttersprache to Slowensko.« Popovič, ki je pri svojem naravoslovnem raziskovanju izhajal iz pretresa stvarnega stanja, je tudi pri tematizaciji lingvističnih vprašanj izhajal iz enakega temelja. Njegovo poročilo je zelo pomembno, saj dokazuje, da je moderna samoozna-ka Slovencev obstajala v ljudskem govoru. To pa je bilo le tri leta zatem, ko je prekmurski protestant Mihael Sever v *Rédu zvelicsánsztva* (1747) rojake, ki jim namenja svoje delo, izrecno označil kot »narod« – se pravi z besedo, ki opozarja na njihovo genetično povezanost in je izpričana že v *Brižinskih spomenikih*.

Dovolj je dokazov, da se povezovanje jezika in narodnosti na Slovenskem, v slovanskem svetu in drugod najde že v dobi pred (pred)romantiko, ki ji sicer mnogi pisci napačno pripisujejo odkritje in konceptualizacijo takšnega dojemanja. Johann Gottfried Herder, ki je za najpristnejši izraz človeških skupnosti štel duhovno kulturo – zlasti ljudsko poezijo – v njenem tipičnem idiomu, je dejansko le prevedel že prej obstoječe razumevanje v miselno in besedno gramatiko nove dobe. Res pa je, da sta za človeka jezikovna in narodnostna pripadnost med mnogimi identitetnimi prameni tedaj postali pomembnejši, kakor sta bili poprej. Pri tem so imeli Herder in drugi (pred)romantični nadgrajevalci misli »razsvetljevalca razsvetljenstva« Johanna Georga Hamanna veliko vlogo. Vendar pa ne gre spregledovati niti vpliva pojava šole za vse in vsakogar v habsburški monarhiji: pouk je za njenimi mejniki moral potekati v različnih idiomih, katerih meje se niso pokrivale s političnimi oziroma upravnimi. Identitet ob vpeljavi državno dirigiranih modernizacijskih procesov ni bilo mogoče politizirati v skladu s centralizacijskimi interesi državnega centra.

Kmalu – v času napoleonskih vojn – pa se je razumevanje zvez med jezikom in njegovimi govorci radikaliziralo. Vzniknile so razlage, da gre v tem primeru za determinizem. Genetično-kavzalno mišljenje je pač skušalo biti konsekventno in s tem nuditi oporo prebivalcem negotove dobe. Johann Gottlieb Fichte je celo prišel do sklepa, da jezik bolj oblikuje ljudi kakor ti njega. To je bil seveda zelo dosledno izpeljan generalizacijski sklep, filozofova misel pa je v prvi vrsti opozarjala, da je v izraznih instrumentih tudi določen pogled na svet oziroma njegovo razumevanje. Takšna konceptualizacija razmerja med jezikom in njegovimi govorci dejansko ni bila čisto nova, saj je bilo že dolgo znano, da prevodi iz enega idioma v drugega ne morejo biti povsem adekvatni. Jezikovni posredovalci so bili od vsega začetka bolj ali manj pošteni izdajalci.


ABEZEDA
sa
Slovénze,
katéri ſe hózheio Slovénſko brati nauzhiti.
K. K. LYCEAL BIBLIOTHEK ZU LAIBACH
V' Gradzu 1812.
Natiſnjena ino ſe najde per Aloisiju Tuſhu Bukveprodajavzu.

Janez Nepomuk Primic (1785–1823), Abezeda sa Slovénze (Wikimedia Commons).

Seveda pa Fichtejev način mišljenja ni bil splošno sprejet: starinoslovec Richard Knabl je, denimo, poskušal študente teologije v Gradcu še v drugi polovici 19. stoletja prepričati, da Slovenci vse do Janeza Nepomuka Primica – se pravi do dobe francoske revolucije in njenega dediča Napoleona – sploh niso obstajali. In za njegovo dogmatično glavo ter trabante, ki so se pozneje vrteli okoli nje, ni bilo prav nič pomembno, da so imeli učeno kulturo v svojem jeziku že v srednjem veku. Prav tako jim nič ni pomenilo Popovičevo razmeroma zgodnje poročilo o usklajenosti identitetnih oznak v njej in v krogu preprostih ljudi. Brez tega bi po odpravi cenzure in uvedbi parlamentarizma v habsburški monarhiji pač ne moglo biti množične akcije podpisovanja peticij za oblikovanje Zedinjene Slovenije v statusu kraljevine. Ker podpora zanjo ni bila povezana z zahtevami po odpravi fevdalizma, je jasno, da je zares šlo samo za strinjanje z narodnopolitično zahtevo.

Zastavlja se torej vprašanje, kdaj se ob mnogih drugih identitetnih prameneh pojavi tisti, na katerem temelji skupnost Slovencev – tako v duhovnem kot prostorskem smislu. Čisto jasno je ta v obeh conah artikulirana že v 16. stoletju. V Trubarjevem opusu je mogoče najti pojem »slovenska dežela«. Ta formulacija je izpričana v reformatorjevem drugem katekizmu, ki je izšel leta 1555. Sočasno se v njegovih poslanicah pojavlja tudi nemški ustreznik »Windischland«. Ta oznaka je uporabljena v Trubarjevem pismu tedanjemu vodilnemu zürišemu teologu Heinrichu Bullingerju z dne 13. septembra 1555. Iz reformatorjeve poslanice je tudi razvidno, da »Windischland« obsega prostor, ki ni zamejen z obstoječimi političnimi mejami. Trubar namreč pravi, da je v njej pridigal 17 let. Pojem »slovenska dežela«/»Windischland« potemtakem obsega najmanj Kranjsko, Spodnjo Štajersko in Trst. Leta 1557 pa Trubar v nemškem posvetilu k prevodu prvega dela *Nove zaveze* tudi dovolj natančno opiše obseg jezika, v katerega preliva Božjo besedo. Pravi:

Pri tem prevajanju sem se potrudil glede besed in sloga, da bi ga utegnil z lahkoto razumeti vsak Slovenec, bodisi Kranjec, Spodnještajerec, Korošec, Kraševec, Istran, Dolenjec ali Bezjak.

Dve leti prej so v posvetilu k Trubarjevemu prevodu Matejevega evangelija med govorci slovenščine našteti tudi »Krovati«, vendar je ta tekst podpisan: »Vaši služabniki inu bratje V. T.« Da prva od obeh kratic pomeni Vergerija, je ob tako postavljenih besedah jasno, saj je bivši koprski škof in papeški nuncij zagovarjal misel, da je treba v Jugovzhodni Evropi slediti zgledom iz Italije in z Iberskega polotoka ter objavljati knjige za kar najširši prostor. V tekstih, ki so prišli zgolj izpod Trubarjevega peresa, pa Hrvatje niso navedeni med govorci slovenskega jezika. Reformator je 8. marca 1560 v pismu vojvodi Krištofu Württemberškemu celo izrecno zavrnil misel o tem, da bi lahko njegove spise ocenjeval kak Bezjak, Hrvat, Čeh ali Poljak; to lahko stori le kdo iz vrst Kranjcev, Spodnještajercev, Koroščev in Istranov ali človek iz (nekdanje) Slovenske marke. Kot neustreznega presojevalca reformator tedaj poimensko omenja v Zagrebu rojenega tvorca besede enciklopedija Pavla Skalića. To pomeni, da Trubar prostora onstran Sotle ni dojemal kot matičnega ozemlja jezikovne skupnosti, za katero je pisal in prevajal.

Sedaj se moremo vprašati, ali je Slovence kot skupnost, ki jo je Andrej Savinec leta 1595 razu-

Spomenik Primoža Trubarja (1508–1586), v Ljubljani v Trubarjevem parku (kipar Fran Berneker, beli marmor, 1910) (Wikimedia Commons).

mel kot »folk« – to besedo pa je Megiser razložil tudi z latinskim pojmom »natio« –, v življenje priklicalo reformacijsko gibanje, za katerega je imelo poseben pomen vodilo svetega Pavla iz pisma Rimljanom *Vsak jezik bo slavil Boga* (Rim 14,11). Pozorno branje virov na tem mestu onemogoča odgovoriti s pritrdilnico. Trubar je namreč ime Slovenci zapisoval na dva načina, z j-jevskim elementom na mestu jata in brez njega. Če bi si oznako izmislil, bi jo najbrž pisal enotno; seveda bi tudi ne moglo biti vpliva žive govorice. Varianta z j-jevskim elementom pa je gotovo dolenjska. Očitno je bila rabljena – kar zaradi imena do 15. stoletja obstoječe marke, ki je vsebovalo pridevnik slovenska, ni niti malo čudno. Tudi Trubar je vedel zanjo.



Pri tem pa je pomembno še nekaj: nemška oznaka »windisch« gotovo ni bila ustreznik za dandanes rabljeni pridevnik slovanski. Za Čehe in naselja v njihovi dovolj razsežni deželi se po času nastanka *Psevdofredegarjeve kronike* (7. stoletje) – kot je opozoril že Fran Ramovš – ni rabila (razen v enem primeru, ko je šlo za kolonizacijo od drugod). To pomeni, da nemški pridevnik »windisch« ni označeval Slovanov kar navprek, temveč le nekatere od njih. Pri njihovi natančni opredelitvi pa je nespregledljivo pomemben kontekst – kakor v primeru nekdanjih Hazarov v današnji Južni Rusiji in tistih, ki dandanes bivajo v Afganistanu in sosednjih predelih. Kadar se je izraz »windisch« nanašal na ljudi oziroma prostor na jugovzhodu (Svetega) Rimskega cesarstva, je označeval Slovence.

Na to pa kažejo tudi v srednjem veku oblikovana geografska imena. Ob potrebi ločevanja z enako poimenovanimi kraji drugih ljudi se je pri njih pojavil pridevnik slovenski oziroma v nemščini »windisch«. To zadaja smrtni udarec misli o tem, da so bile na jugovzhodu (Svetega) Rimskega cesarstva izoblikovane in utrjene identitete različnih slovanskih ljudstev. Ob srečevanju z nemškim svetom je tako na Koroškem kakor na Štajerskem in Kranjskem skozi mnoga stoletja izpričana enotna etnična oznaka. To ne bi bilo mogoče, če bi v različnih ozemeljskih enotah (kneževini, grofiji, vojvodini, deželi) obstajalo več ljudstev oziroma identitet. Še posebej zanimiv primer je Slovenj/Slovenski Gradec. Mesto ob Mislinji je bilo do 15. stoletja na Koroškem, njegov nemški »par« pa na Štajerskem. Kljub umeščenosti v različni ozemeljski enoti se označevalna razlika med krajema ni izpeljevala iz imena vojvodine oziroma dežele, temveč je bil en Gradec štet za bavarskega, drugi pa za slovenskega. Prav to ime je najčvrstejši žebelj v krsto ideji o več slovanskih ljudstvih v vzhodnoalpskem prostoru. Jasno je, da gre v primeru omenjenih mest za etnični red označevanja: Bavarski Gradec (Bayrisch-Grätz) pač ne more izhajati iz poimenovanja jezika.

Pomembno pa je še nekaj: Koroška in druge vojvodine na jugovzhodu srednjeveškega (Svetega) Rimskega cesarstva niso bile plemenske. Bavarska, Frankovska, Švabska in Saška ter na zahodu dodana Lotaringija pa so bile. Leta 976 v teritorialno vojvodino povzdignjene Koroške oziroma njene prednice Karantanije pač ni izoblikovalo ali je

Slovenski polihistor Janez Žiga Valentin Popovič (1705–1774), botanik, filolog, univerzitetni profesor (Wikimedia Commons).

Anton Tomaž Linhart (1756–1795) v zbirki portretov cesarja Franca I., hrani Slikovni arhiv Avstrijske nacionalne knjižnice na Dunaju (Wikimedia Commons).

poseljevalo posebno pleme. Samostojni razvoj kneževine/grofije/vojvodine/dežele bi v daljšem časovnem razdobju nemara vodil do njega, vendar so bila pota zgodovine drugačna. Do prekinitve etnične povezanosti prostora v porečju zgornje Drave s širšim okoljem nikoli ni prišlo. Tako je koroški vojvoda tudi v visokem srednjem veku, kakor poroča Otokar Štajerski (iz Gaala), ostal »windische herre«, tj. slovenski gospod. Karantanci so bili prebivalci politično organizirane ozemeljske enote – kakor tudi Karniolci, ki se enkrat omenjajo v *Frankovskih državnih analih*. Za deželo slednjih pa je Pavel Diakon jasno povedal, da je »patria Sclavorum«. Znameniti langobardski pisec v svoji *Zgodovini* potemtakem omenja Karniolo, vendar v njej naseljenih ljudi ne imenuje po njej. Po njegovem poročilu v tej ozemeljski enoti bivajo Sclavi. Tako pa *Konverzija Bavarcev in Karantancev* imenuje prebivalce prostora severno od Karniole – vendar ne vseh. Maravi – tj. Moravci – so od njih jasno ločeni. Seveda pa tudi Bavarci. Oznaka Sclavi torej v *Konverziji* ne meri na vse Slovane, temveč le za nekatere od njih.



Kar nekaj srednjeveških virov izpričuje ožjo povezanost prostora na jugovzhodu (Svetega) Rimskega cesarstva tudi pozneje. Med njimi zavzema posebno mesto notar Burkhard, ki je leta 1161 med drugim zapisal: »Pertransiens Karinthiam, Carniolam, Istriam, duas marchias, alias partes Sclaueniae usque in Ungariam predicans mandatum expeditionis militiam simulque pecunie presidium imperatori collegi.« Poročilo, ki je bilo namenjeno opatu Nikolaju v porenskem Siegburgu, uporablja podobno terminologijo kakor *Konverzija Bavarcev in Karantancev* iz 9. stoletja. V tem znamenitem spisu se namreč navaja, da je bil (pokrajinski) škof Deoderik poveden »in Sclaviniam«. Slednja je zaobsegala vsaj Karantanijo in Spodnjo Panonijo. Prebivalci obeh pa se označujejo s skupnim imenom »Sclavi«. Za Karantance je v *Konverziji* vsekakor nedvo(u)mno sporočeno, da jim pripadajo.



Iz jeseni srednjega oziroma zore novega veka je zelo zanimivo sporočilo, ki ga je v svoji avtobiografiji zapustil Christoph von Thein, ki je živel v drugi polovici 15. in v začetku 16. stoletja. Za Krško pravi, da je »in Windischen landt«, ne pa, denimo, na Kranjskem, čeprav so Habsburžani slednjo ravno v tistem času močno poenotili. Thein je razmere na jugovzhodu Svetega Rimskega cesarstva dobro poznal, saj je bil v njihovi službi. Prav tako je pomenljivo, da uporablja pojem »Windisch landt« na enaki ravni kakor Ogrska in Hrvaška. V istem časovnem oknu pa je bila tudi Koroška označena za »ain rehts Windisch Landt«. Jakob Unrest je v eni od svojih kronik celo poudaril, da je to potrdil zadnji cesar iz saške dinastije – Henrik (II.) Sveti, ki je vladal v prvi četrtini 11. stoletja.

Če k vsemu temu pridamo še dejstvo, da je v poznem srednjem veku izpričana tudi Marina Slovenka iz Dekanov, že v 14. stoletju pa je v Piranu srečati Jurija, ki se imenuje »Sclauegna« – na kritičnem mestu je e-jevski refleks za jat, ne zahodnoslovanski a-jevski –, je slika dovolj jasna. Oznaka Slovenci in z njihovim imenom zaznamovan prostor brez dvoma obstajata že pred Trubarjem. Jasno je tudi, da se ne nanašata na vse Slovane in njihovo ozemlje. Thein namreč povsem jasno razlikuje hrvaško deželo od slovenske. Podobno pa je tudi v drugih virih. Ko je ob koncu 16. stoletju Matija Trost v latinskih verzih slavil Trubarja in ga predstavil kot v vsem primerljivega z Luthrom – le da je drugi zaslužen za Nemce in njihovo domovino, prvi pa za Slovence ter prostor, na katerem bivajo –, je le nadaljeval razumevanje, izpričano že v starejši tradiciji. In prav tako je v pojmovnem svetu Valvasorjeve



Ustoličevanje koroških vojvod. Ilustracija v Avstrijski kroniki 95 gospostev Leopolda Stainreutherja (1340–1385) (Wikimedia Commons).

Slave samoumevno, da se pri tematizaciji kranjske zgodovine poroča tudi o dogajanjih na Koroškem – vključno s slavnostnim umeščanjem tamkajšnjih vladarjev.

Politične meje niso bile ne etnični plotovi ne edini viri teritorialnih oznak. To dokazujejo tudi viri, ki ne izhajajo iz historiografske in (u)pravne sfere. V začetku 16. stoletja je na sliki tedaj zelo čislanega slikarja Bernharda Strigla zapisano, da so kartuzije Žiče, Jurklošter in Bistra v Sclavoniji. To pomeni, da je v umetnikovem imaginariju, ki se je oblikoval ob pojmovanjih reda, katerega samostane je upodabljal, obstajalo skupno ime (najmanj) za del Štajerske in Kranjske. Podobno sliko dajejo tudi nekateri drugi viri, ki so nastali v zvezi z delovanjem menihov, zavezanih vodilom sv. Bruna.

Nič manj pomenljiva ni *Nova pesem o kranjskih kmetih* iz leta 1515, ki je povsem drugačne – landsknechtovske – provenience. Na letaku z njo so ohranjene najstarejše slovenske tiskane besede, zaradi česar je pozneje postala znamenita. A za zgodovino je enako pomembno tudi označevanje kmetov, ki so napadli stanovsko vojsko pri Celju, kot kranjskih. Ni znano, da bi tedaj na Štajersko prišli uporniki od drugod – če seveda odmislimo zastopnike koroških puntarjev na zborovanju v Konjicah. Avtor pesmi pa je očitno opazil nadde̋želno etnično enotnost ljudi v jugovzhodnih deželah Svetega rimskega cesarstva, vendar jo je poimenoval v skladu s svojim pojmovnim svetom. A to so označevalci delali od nekdaj. Raznolikost imen za isto stvarnost oziroma dejanskost izpričuje le številnost pogledov nanje. Nemci so npr. za Francoze in Špance Alemani, za Angleže Germani itd. Tako tudi različna poimenovanja za Slovence in njihove neposredne prednike niso znamenje nejasnosti v identitet(n)i (kontinuiteti) slednjih, temveč v različnosti informiranosti, izkušenj, interesov in zornih kotov opazovalcev. Drži pa, da je v nekaterih obdobjih prišlo do večje – v 18. stoletju pa celo do generalne – spremembe nomenklature. V razsvetljenski dobi je bilo to posledica uveljavljanja novih koncepcij, teorij in kategorialnega aparata.

V zvezi z intelektualno revolucijo 18. stoletja je prišlo do nove sistematizacije znanja, za katerega uveljavitev je bil na Slovenskem najbolj zaslužen Anton Tomaž Linhart. Svoje rojake je pojmoval kot del – a poseben, prepoznaven in historiografsko opisljiv – Slovanov, o katerih je sicer na splošno največ vedel modri abbé Josef Dobrovský. Slednji pa ni dobro poznal stvarnosti na jugu habsburških dežel, zato je bila Linhartova intervencija, ki jo je pozneje z jezikoslovnega stališča nadgradila še Kopitarjeva poprava na jezikoslovju utemeljenih misli velikega češkega učenjaka, zelo pomembna. Vendar dejansko stanje s tem ni bilo spremenjeno – le vključeno je bilo v drugačen pojmovni svet. Linhartovo razumevanje pa je bilo zelo vplivno, saj je njegova *Zgodovina* v drugi izdaji izšla leta 1796 pri uglednem nürnberškem založniku Grattenauerju.

Ostaja še pomembno vprašanje, kako razumeti oziroma pojmovati kontinuiteto in prelom med antičnimi in starejšimi obdobji zgodovine slovenskega prostora na eni ter poznejšo dobo na drugi strani. Čisto gotovo so bile spremembe, ki sta jih prinesla propad sredozemskega imperija – Rimskega ce-

Starodavni obred ustoličevanja karantanskih knezov je v slovanskem jeziku potekal na knežjem kamnu na Krnskem gradu. Deželni dvorec v Celovcu (Wikimedia Commons).

sarstva – in rojstvo Evrope v zgodnjem srednjem veku velikanske. Zajemale so vse ravni življenja in mišljenja. Že pokristjanjeni prostor v Vzhodnih Alpah in v pokrajinah do najsevernejših obal Jadrana je tedaj postal tako prevladujoče versko drugačen, da je sredi 8. stoletja prišlo do ponovnega misijonarjenja, ki je imelo tudi politično dimenzijo. Pa vendar krajevna (Petovio : Ptuj, Celea : Celje) in druga imena (Savus : Sava) opozarjajo na določen stik in kontinuiteto. Prav tako so se skozi časov sile prenesli posamezni elementi duhovne stvarnosti.

Morda je bilo izročilo antičnega krščanstva južno od Karantanije (oziroma od začetka 9. stoletja: Drave) tako močno, da tod ni bilo potrebe po velikopoteznem misijonarjenju, ki je za območje slednje in za spodnjepanonski prostor izpričano v *Konverziji*. Vsekakor pa je bila ta dediščina mnogo šibkejša kakor v romanskem svetu, kjer se je obdržala tudi jezikovna razvojna kontinuiteta. Tamkaj poprejšnji prebivalci tudi niso množično zapuščali celotnih provinc, v katerih so živeli – kar pa je z Evgipijevim *Življenjem svetega Severina* za prostor Vzhodnih Alp izpričano.



Vendar je po drugi strani tudi res, da Slovani, ki so ob koncu 6. in v začetku 7. stoletja politično in versko prevladali v prostoru od Podonavja na severu do najsevernejših obal Jadrana na jugu, niso bili njegovi edini, temveč samo najvplivnejši prebivalci. Način gospodarjenja, ki jim je omogočal preživetje, je na razgibanem in gozdno bogatem terenu terjal zelo veliko prostora. Romanizirani in kristjanizirani prebivalci, ki so bili prizadeti zaradi izselitev in večdesetletne nestabilne oblasti germanskih ljudstev – ta so že v času poznega Rimskega imperija prevzela vojaško sfero življenja v svoje roke, zaradi večinoma arijanske veroizpovedi pa so ostajala razmeroma kompakten naseljenski corpus separatum –, so ga potrebovali znatno manj. Precej več jih je lahko bivalo na ne ravno velikem ozemlju, v enklavah. A te so potem v procesu etničnega združevanja oziroma nivelizacije kopnele in končno izginile. Izgubile so svoje posebnosti, saj niso imele medsebojnega stika in prostora za populacijsko ekspanzijo. Čisto gotovo pa so v nadaljnjem slovenskem razvoju prisotni tudi tradicijski prameni starejših prebivalcev.

O tem pričuje ljudska kultura na vzhodnoalpsko-severnojadranskem področju. Slednja je bila v enoten kontinuirano razvijajoči se prostor povezana z razvojno posebnim – slovenskim – jezikom. Ta je omogočil njeno prenašanje iz roda v rod skozi srednji in novi vek. Jezik je prav zaradi sposobnosti ustvarjanja kontinuitete postal najčvrstejši identitetni temelj slovenske skupnosti, ki jo je stabilizirala privezanost ljudi na zemljo v stoletjih fevdalnega reda. To seveda ni izključevalo tudi velikih sprememb in sektorskih prelomov, a jedro je stalo in obstalo ter omogočilo tako prenašanje tradicije kakor refleksijo o sedanjosti ter pogovor o vizijah in poteh v prihodnost.

Potemtakem je mogoče reči, da je Vladimir Levstik v monumentalnem eseju *Poslanstvo besede* kljub poetično zanesenemu slovarju povzel realno sliko slovenske stvarnosti. Edina korist tistih, ki so ji bodisi zaradi neukosti bodisi zaradi želje po vzbujanju pozornosti nasprotovali – ali jo celo zanikovali –, pa je bila vzpodbuda za nadaljnje raziskovanje in iskanje vedno čvrstejših argumentov za njeno točnost.

STANE GRANDA

Slovensko samooblikovanje II.

Prva popolna slovenska katoliška izdaja Svetega pisma Jurija Japlja v letih 1784–1802, ki je bila namenjena vsemu slovenskemu jezikovnemu prostoru, je bila kljub naslonitvi na Dalmatinovo Biblijo ura resnice za soočenje s stanjem in položajem slovenskega jezika. Pokazale so se tako povezovalne kot sredobežne silnice v obliki pokrajinskih različic jezikovnega razvoja v zadnjih treh stoletjih. Med najbolj znanimi reakcijami je nastanek Svetourbanske akademije, skupine Ivana Narata, Štefana Modrinjaka in še nekaterih, ki bi poenotila slovenski knjižni jezik. Žal je smrtna nesreča prvoimenovanega organizirano skupinsko delovanje ugasnila. Kljub vsemu je njen nastanek jasen in glasen simbol narodne zavesti in občutka soodvisnosti.

Trditev Richarda Knabla, ki jo navaja Igor Grdina, ima sodobno paralelo v mnenju, da smo Slovenci namišljeni ali izmišljeni narod 19. stoletja. Zastopajo jo predvsem oni, ki ne ločijo pojma nacija med pripadnostjo državi in narodu v običajni slovenski rabi, ki loči pripadnike ljudstva, naroda in države. Slovenci so bili vedno nacija in to jim je avstrijski »multinacionalni« parlament 1848/49 tudi brez vsakih zadržkov priznaval.

Kljub vsemu pa se ob Knablovem sklicevanju na Janeza Nepomuka Primica, prvega visokošolskega profesorja slovenskega jezika in prvega, ki je leta 1810 rabil besedo Slovenija v slovenskem jeziku, velja ustaviti. Opozarja nas na dejstvo, da so pri njegovem prilagajanju času in prostoru, tudi v širšem mednarodnem smislu, ključno vlogo imeli jezikoslovci, ki so ga hoteli izenačiti s stanjem in položajem jezikov drugih narodov. Seveda gre za ozek krog, toda kdaj je bilo strokovno in znanstveno jezikoslovje predmet dela in skrbi širokih ljudskih množic? Jezikoslovje je bilo tudi sicer obsesija humanistov in mnogi so v njem videli edino možnost znanstvenega uveljavljanja. Širši pomen in ugled si si v mednarodnem svetu ustvaril z novim, to pa je bilo najlažje, če si se ukvarjal z domačim okoljem. Jernej Kopitar je dejansko stopil v znanstveni svet s prvo znanstveno slovnico slovenskega jezika (1809). Gorenjec z današnje širše periferije Ljubljane je bil mednarodno najbolj znan pripadnik kroga, ki ga označujemo kot Zoisovega. Ljubljanski »slavisti« niso bili čudaki jugovzhodnoalpskega prostora, ampak evropsko razgledani ljudje, vpeti v mednarodni znanstveni in kulturni svet, ki nam jih je v naslednjih desetletjih vselej primanjkovalo.

Verjetno je prav evropskost Zoisovega kroga pomagala, da so zasluge za to fazo slovenskega narodnega preporoda pripisovali Napoleonovi Iliriji: »Vzdramil se je narod šele pod vplivom sveže sape, ki je dihala s Francoskega, tudi slovenskemu narodu se je zableščalo v očeh, ko je vzplamenela v Parizu luč vélike francoske revolucije […] in Vodnik je navdušen pozdravljal žezlo Napoleonovo […] No, ta preporod je bil kakor hipno prebujenje, ko se človek strese in se mu zalesketajo oči […] Napoleon je šel — in če je bilo ljudstvo tepeno z bičem, je bilo tepeno zdaj s škorpijoni.« Znameniti Cankarjev pogled na takratno obdobje je del zgodovinske »resnice«, kar pa v resnici ni, ampak je bolj dokaz protiavstrijskega razpoloženja, ki je ob koncu habsburške monarhije nadomestilo tradicionalno protinemško. Že ime Ilirskih provinc pove, da je bilo Napoleonu bližje ilirstvo, karkoli mu je to že pomenilo, kot slovenstvo. Ne nazadnje je slovensko ozemlje razpolovil. Slovenski Štajerci in Koroščí so se bali, da bodo v prihodnje Slovenci kot vojaki dveh držav streljali drug na drugega. To je v nekaterih svojih pesmih izrazil koroški pesnik Urban Jarnik. Prav on je v povezavi s Primicem v Gradcu ustvaril kulturnopolitični krog, ki je vedenje o slovenstvu zelo poglobil v sobivajočem nemškem svetu. Z znamenitimi *Andeutungen über Kärntens germanisierung; Ein philologischstatistischer Versuch*, prvo sociolingvistično razpravo kakega Slovenca, objavljeno v Carinthiji leta 1826, je opozoril na stalno germanizacijo Slovencev. Izkazovala se je v umikanju severne slovenske etnične meje. Njegove pesmi so odmevale tudi v nemških prevodih in celo Schubertovi uglasbitvi. Primic, ne edini med slovenskimi protifrancoskimi prostovoljci, je globlje posegel v protifrancosko politiko. Njegovo kariero je zatrla bolezen. Jarnik kot duhovnik pa je deloval predvsem na kulturnem področju in dosegel, da je »Slovenec« in »slovensko« začelo nadomeščati »Wenden« in »windisch«. Nekaj desetletij je bil eden osrednjih narodno-političnih buditeljev.

S koncem Ilirskih provinc je bilo tudi konec francoskih obljub, od katerih je bilo malo uresničenih. Slovenstvo v Ljubljani se je leta 1816 okrepilo s slovensko katedro na liceju, ki jo je dobil Fran S. Metelko, katerega pomen in vlogo kot vzgojitelja najzaslužnejših slovenistov je zasenčila nesrečna metelčica. Nove čase in razmere oznanja Vodnikova pesem *Ilirija zveličana*, ki razglaša vstajenje Slovenije. Čeprav v javnost ni širše prodrla, pa je pri določenih izobražencih z zasebno korespondenco predanost slovenstvu in Sloveniji postajala vse večja. To na primer izkazuje leta 1823 napisana obsežna pesem Jurija Grabrijana *Krajnska Slovenija*, kot mašniško geslo Antona Martina Slomška »Živeti

in umreti za slovenstvo!«. Najboljši dokaz za to pa je dejstvo, da se je France Prešeren kot pesniški genij odločil za slovenski jezik, in to v času, ko je bila konverzacija med izobraženimi Slovenci in avstrijskimi Slovani nemška brez trohice slabe vesti. Gre za velik prelom, katerega miselno ozadje čudovito ilustrirajo znameniti stihi našega največjega pesnika:

Deutsch sprechen in der Regel hier zu Lande
Die Herrinen und Herren, die befehlen,
slowenisch die, so von der Dienerstande.

Po nemško govori pri nas večina
gospá, gospodov vajenih veleti
in po slovensko služna njim družina.

(V prevodu Otona Župančiča)

Leta 1774 je Marija Terezija uvedla obvezno ljudsko šolstvo. Jožef II. uvede nekaj let kasneje nemški jezik kot uradni jezik. Oboje je neposredno in posredno, skupaj z odporom plemstva proti oblastnemu omejevanju vloge dežel in njihovih kultur, dvigovalo pomen slovenskega jezika. To je prišlo do izraza v času francoske oblasti v naših krajih, ko z avstrijsko tekmujeta na številnih nivojih, kdo bo izkazal več pozornosti slovenskemu jeziku. Kakorkoli se neresno sliši, postal je politični faktor, način pridobivanja slovensko govorečih. Določila Lunevilskega miru 9. februarja 1801 so bila kot prva mednarodna diplomatska listina prevedena in objavljena istega leta v slovenskem jeziku. Tu so brambovske pesmi v slovenskem jeziku, slovenska slovnica in ne nazadnje graška katedra slovenskega jezika kot prva višješolska leta 1811. Dediščina tega se oblikuje pri povečanem zanimanju za stanje in vlogo slovenskega jezika v javnosti. Ima dve plati. Prva je šolsko-cerkvena, povezana z izvajanjem ljudskošolskega pouka, ki je moral vsaj v začetku biti v slovenščini in je bil po volji države pravno na plečih Cerkve. Njeni šolski nadzorniki (Slomšek omenja konkretno kasnejšega goriškega nadškofa Wallanda) so oblastem dopovedali, da brez uporabe slovenskega jezika ne bo rezultatov v njenem prizadevanju za dvig splošne izobraženosti prebivalstva. Na tem področju se je posebno izkazal prvi tržaško-koprski škof Matevž Ravnikar (1776–1845), ki je že kot tamkajšnji gubernijski svetnik skrbel za osnovnošolske učbenike. Nasploh so bili škofje v jožefinskem sistemu, ki je pri nas trajal do revolucije 1848, kot knezoškofi najzaupnejše in s tem najvplivnejše in vladarju najbližje uradne osebnosti na deželni ravni. Druga bolj kulturno-laična plat, ki je slonela zgolj na zasebni pobudi, je imela na skrbi zahtevnejše oblike kulture, ki sta jih narekovala čas in prostor. Izraža se v literarnih almanahih, kot je *Kranjska čbelica* (prvi 1830) in podobno. Tu so glavno vlogo imeli Miha Kastelic, Matija Čop in France Prešeren ter seveda simpatizerji in pristaši, ki so uvideli žalosten družbeni položaj slovenskega jezika. Ta je bil, kot kažejo gornji nemški stihi, socialni simbol najnižjih vladanih družbenih plasti. To je nevarnejše kot njegovo nacionalno zatiranje, ki je že obstajalo s strani tistih, ki so nemško kulturo in jezik videli kot večvredna. Ne čez noč, pa tudi ne kot posledica večletnega ignoriranja, je postal družbeni položaj jezika slovensko govorečega prebivalstva osrednje kulturnopolitično vprašanje v naših deželah. Tudi pod vplivom enakih ali podobnih dogajanj pri drugih nenemških narodih v monarhiji. Pri velikem delu slovenskega kmečkega prebivalstva je obstajalo prepričanje, da za bližnje izboljšanje gospodarskih in socialnih razmer, družbeni in socialni vzpon, to prebivalstvo nima veliko možnosti in da so narodne pravice v smislu jezikovnih pravic edina čast, ki določa njihov skupni identitetni družbeni položaj. To prepričanje ostane temeljno naslednja desetletja in je edino, ki po koncu 19. stoletja pri večini presega tudi ideološke delitve. Mogoče je v tem tudi del mentalne in socialne dediščine večstoletnega večinskega podložništva in kmečkega statusa, kjer so bile individualne socialne razlike znotraj kmečkega stanu presežene s skupno govorno kulturo, ki sicer ni bila tipična za fevdalno družbo v našem prostoru. Jezik je bil ključna identitetna vez Slovencev, ki jih je socialno in versko (pomislimo samo na spoved, tudi škofijske meje) povezoval in določal. Zato se za razliko od nemških dežel pri nas ni razvila primerljiva deželna zavest. Slovenci nimamo deželnih noš, kot na primer nemški Štajerci ali Korošci, ampak regionalne: gorenjska, krašev-ska, vipavska, belokranjska, dolenjska, žumberska, rožanska, prleška … Vendar se, tudi pri ziljski, kot kažejo obleke za ziljsko »ohcet«, ki jih je Matija Majer daroval za slovansko etnografsko razstavo v Moskvi leta 1867, po barvah ločijo od nemških.

Slovenija kot pokrajina slovensko govorečih ni bila nikoli vprašljiva. Zanimivo pa je, da njenemu poimenovanju lahko stoletja sledimo v latinskem in nemškem jeziku (predvsem tuji pisci so to očitno slišali od ljudi in zapisali skladno s svojim geografskim in zgodovinskem znanjem), ne pa v slovenskem, ker v uradni geografiji, zgodovini in



Portret Žige Zoisa (1747–1819) (Josef Lanzedelly) (Wikimedia Commons).

upravi Slovenije pač ni bilo. Očitno je imel z njo težave tudi Prešeren, ki je ni zapisal, čeprav jo je nedvoumno poznal kot deželo slovenskega govora. Iz zgodovine poznamo poizkuse, da bi jo enačili s Karantanijo, prebivalce pa s Karantanci, ker bi tako dobili zgodovinskopravno podlago. Vodnikove besede *Stara mat Slovenja* govorijo tako o starosti kot ljudskem poimenovanju. Oblika Slovenija namesto Slovenja je posledica latinskih zapisov. O občutku vseslovenskega, dežele presegajočega jezikovno-nacionalno enotnega prostora so najtrdnejši dokazi slovarji, na primer Antona Murka (1809–1871) iz leta 1833, ki je upošteval tako Beneške Slovence kot Prekmurce. Izjemen dokaz zavesti slovenskega prostora je tudi nastajanje slovarja, ki so ga začeli že pod Valentinom Vodnikom, izšel pa je kot v mnogih pogledih še danes nepreseženi Cigaletov ali Wolfov slovar leta 1860.

V obdobju do leta 1848/49 je v narodnopolitičnem pogledu pomemben obračun s poizkusi oblikovanja pokrajinskih jezikovnih različic, iskanja slovenskemu jeziku najustreznejše pisave in ilirizmom. Prve so zatrli Štajerci sami, ker so pri njih nastajale; danjčico, metelčico … so sesuli Prešeren, Bleiweis, Slomšek in še nekateri. Isti trije so omejili tudi ilirizem, ki ni pomenil odpovedovanja svojemu narodu kot nekaj desetletij kasneje jugoslovenarstvo, ampak bolj nek knjigotržni skupni prostor. »Največji Slovenec po Cirilu in Metodu« Anton Martin Slomšek je proti temu postavil množične in poceni knjige za svoje rojake. Ostala je edino gajica, za katero je Bleiweis kot urednik leta 1843 začetih *Kmetijskih in rokodelskih novic* pridobil tudi že tedaj nesporno največjega živečega slovenskega pesnika Franceta Prešerna. Novice so leta 1844 tudi prve, in to v slavnostnem pesniškem pozdravu Koseskega cesarju Ferdinandu v tiskani obliki, objavile besedo Slovenija. Zgodnejša ruska omemba Jurija Ivanoviča Venelina (1802–1839) zaradi nejasnega datuma posthumno izdane knjige ni zanesljiva. Vsekakor je nek zadržek glede javne rabe beseda Slovenija moral obstajati. Poslej so kar tekmovali, kdo jo bo večkrat navedel. Izstopa znameniti domnevni pobudnik Prešernove Zdravljice Matija Vertovec (1784–1851), ki jo je v uvodu v Vinorejo (1845) omenil več kot desetkrat.

Sprva povsem kulturno gibanje za uveljavljanje javne rabe slovenskega jezika se je z družbenim razvojem, zlasti pomnožitvijo slovenskih študentov na Dunaju in v Gradcu, v štiridesetih letih 19. stoletja preneslo v ti dve mesti. Zlasti tu so, združeni v literarno-bralna društva, ki so v svojem imenu praviloma poudarjala svojo slovensko naravnanost, tudi zaradi vse močnejšega nemškega nacionalizma, začeli vse ostreje zastavljati slovensko nacionalno vprašanje. Primer takih protestov je bilo pisanje slovenskih krajevnih imen na pisma v medsebojnem dopisovanju. Za nacionalne manifestacije so izrabljali celo nove maše. Tako je primicija Davorina Trstenjaka leta 1844 odmevala celo v takrat najbolj odmevnem srednjeevropskem nemškem časopisu v habsburških deželah, uradno prepovedanem Augsburger Zeitungu, in enem pomembnejših praških časopisov. Slovenski študentje na Dunaju so izrabljali študentske slovanske plese. Tam je po Kopitarjevi smrti 1844 postal prva slovenska osebnost cesarske



Valentin Vodnik (1758–1819) (naslikal Goldstein) (Wikimedia Commons).

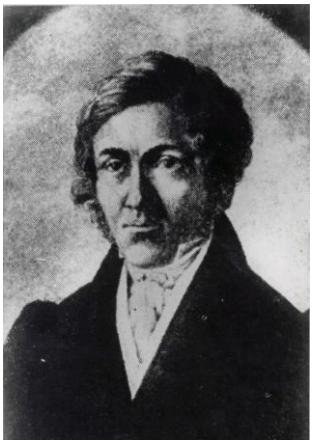
prestolnice Fran Miklošič (1813–1891). Leta 1847 je prišel tja za univerzitetnega pridigarja ter profesorja verouka in pedagogike na filozofsko fakulteto Radovljičan Anton Füster. Aktivno so se vključevali v tamkajšnjo družbo tudi nekateri v državnih uradih ali kot poslovneži živeči Slovenci, na primer trgovec Valentin Bleiweis. Ko sredi marca 1848 izbruhne revolucija, najdemo slovenske študente v prvih vrstah dunajske študentske akademske legije, Füster pa je postal eden najbolj prepoznanih njenih osebnosti.

Osnovni družbeni problem je bil še vedno obstoječ podložniški družbeni sistem, ki ni bil enak po vseh slovenskih deželah. Na ozemlju nekdanjih Ilirskih provinc je vse večji pomen dobivalo okrajno in okrožno uradništvo, ki je v neposrednem uradovanju uporabljalo slovenski jezik. Kot potomci kmetov so imeli zanje posamezniki nemalo simpatij in razumevanja. Najbolj znan tak primer je Mihael Ambrož (1808–1864), po letu 1848 prvi slovenski ljubljanski župan. Na Štajerskem in Koroškem so se med kmeti uveljavili zlasti številni mlajši duhovniki, ki so pogosto pomagali kmetom pri iskanju pravice. Posebej je slovel radgonski Anton Kreft. V zavesti štajerskih Slovencev, zlasti prebivalcev Slovenskih goric, je bilo čutiti blagodejne posledice terezijanskega šolstva, ki se je tam najbolj »prijelo«. Praktično vsaka rodbina je imela tudi »mešnika«. Številni od njih so bili s sorodniki zelo povezani in so jih z naročanjem knjig ali časopisov vključevali v slovenska narodna prizadevanja.

Na Štajerskem in Koroškem pa je vse vplivnejša oseba postajal Anton Martin Slomšek. Celovška in lavantinska škofija sta imeli v Celovcu skupno semenišče in tako je kot spiritual sooblikoval prihodnje duhovnike. Že leta 1821 je sogojencem razglašal nujnost enega jezika in skupne hiše za Slovence, kar lahko razumemo kot Združeno Slovenijo. V njegovem najbolj izstopajočem govoru na praznični maši na binkoštni ponedeljek leta 1838, kanonu slovenske šolske narodne vzgoje vse do leta 1945, *Dolžnost svoj jezik spoštovati*, je slovenski jezik razglasil kot božji dar, kar potegne za seboj določene obveznosti. Zato je greh se ga »sramovati, ga zatajiti ali celo pozabiti«, »Bog bo en bart terjal ino vsi zaničuvavci svojga poštenega jezika bojo v vunanjo temo potisnjeni«. Odpoved narodu in jeziku je razglasil za smrtni greh. Desetletja je veljalo mnenje, da je odpad od vere prvi korak k odpovedi narodu. Z imenovanjem za lavantinskega škofa 1846 je postal v takratni družbi najbolj izpostavljen tudi politično samodeklarirani Slovenec. Med avstrijskimi škofi, zlasti salzburške province, ki ji je bil podrejen, je užival visok ugled, ne pa pri dvornih krogih, ki ga v nasprotju z drugimi škofi niso nikoli »dekorirali«, policija pa ga je imela za panslavista. Iz Jarnikovega kroga je pod vplivom vseslovenskih razmer izšel takrat najradikalnejši Slovenec, Korošec Matija Majer Ziljski, ki je 1843 prišel v Celovec za stolnega kaplana.

Trenutek izbruha revolucije 1848/49 (ne pa revolucija sama) je bil nepričakovan. Po začetnih nastopih socialnega nezadovoljstva in občutka popolne svobode (napad na ižanski grad marca je odmeval po celem cesarstvu) so se razmere začele vsebinsko kmalu urejati. Odprava fevdalizma je bil njen nesporen cilj. Glede svobode govora, tiska in združevanja, razen v obsegu in globini, ni bilo načelnih razlik med prebivalstvom. Tudi o nujnosti ustave in parlamenta je obstajalo soglasje. Povsem drugače pa je bilo glede notranje politike. Niso si bili enotni, ali naj bo Avstrijsko cesarstvo del vsenemškega v okvirih Svetega rimskega cesarstva nemške narodnosti ali naj bo samostojna država pod žezlom Habsburžanov. Večini Slovencev in Slovanov je bil bližje zadnji koncept, posameznikom, ki so dajali prednost revoluciji, velikonemški.

Slovenci so kot del avstrijske skupnosti narodov revolucijo v celoti sprejemali in so čutili potrebo in dolžnost, da oblikujejo zgolj svoje slovenske zahteve.



Miha Kastelic (1796–1868), slovenski pesnik, urednik in knjižničar (Wikimedia Commons).

Te naj bi čim prej predstavili vladarju in jih uresničili s pomočjo parlamenta. Po predhodnem usklajevanju med Koroško, kjer je bil osrednja osebnost Matija Majer Ziljski, Gradcem, kjer je bila organizacija v rokah Prleka Jožefa Muršca, in Dunaja, kjer je bil najbolj operativen Peter Kozler, so se v vsakem tem krogu neodvisno drug od drugega oblikovali praktično identični programi, sprejet pa je bil ta, ki so ga dokončno oblikovali na Dunaju v treh točkah:

1. *Da se politično razkropljeni narod Slovencev na Kranjskem, Štajerskim, Primorskim in Koroškim kakor jeden narod v eno kraljestvo z imenom »Slovenija« zedini, in da ima za-se svoj deželni zbor.*
2. *Da ima slovenski jezik v Sloveniji popolnoma tiste pravice, ktere ima nemški jezik v nemških deželah, da bode tedaj naši volji pripušeno, kdaj in kako hočemo slovenski jezik v šole in pisarnice upeljati.*
3. *Da bode naša Slovenija obstojni del Austrijanskega ne nemškega cesarstva. Mi nočemo, da bi bila naša dežela pri nemškem zboru namestovana, le tiste postave nas bodo vezale, ktere nam bode Cesar z našimi poročniki dal.*

Druga točka je bila stalnica slovenskega narodnega gibanja že desetletja, prva je bila oblikovana pod vidikom odprave upravne razdelitve fevdalizma in nove notranjepolitične ureditve dednih dežel, zato niso vključeni Beneški in ogrski Slovenci (Prekmurci), tretja je bila slovenski odgovor na velikonemške koncepte, ki bi avstrijske Slovane spremenili zaradi nemške večine v nevplivno manjšino. Slovenski narodni program je bil med najbolj radikalnimi v monarhiji. Ni zahteval slovenske države, ampak slovensko državno enoto, kar so nekateri že očitali kot separatizem in pripravljanje osnove za slovensko državo. Zahteval je ukinitev večstoletnih deželnih meja in prevlado dotlej podložniške slovenščine nad gosposko nemščino. Radikalnost je najbolj čutiti v odnosu pri zapletih s Kozlerjevim zemljevidom, ki naj bi geografsko in na podlagi priložene statistike utemeljeval pravičnost in utemeljenost slovenskih teritorialnih zahtev oziroma pravic. Še več kot desetletje po revoluciji ni smel iziti.

Svoboda govora, tiska in združevanja je pri Slovencih najprej predstavljena slovenski in nemški (!) javnosti preko časopisnih člankov. Z njimi je izstopal Matija Majar Ziljski, izjemno je odmevala analiza Jožefa Muršca *Theilweise Beleuchtung der drückenden Sprach- und damit verknüpften Lebensverhältnisse der Slovenen in Steiermark, Krain, Kärnten, Istrien, im Triester und Görzgebiete* aprila v Gratzer Zeitungu, ki je bila teoretična utemeljitev peticije, in številni drugi, kot Oroslav Caf, Davorin Trstenjak, Jožef Krajnc … Ker je nemški nacionalizem hitro pokazal odpor do slovenskih zahtev in pogledov, so nato časopisom vlagali plačane lepake, nekako od začetka julija pa so se dotedanjim edinim slovenskim *Kmetijskim in rokodelskim novicam* pridružili slovenski časopisi z ljubljansko *Slovenijo* na čelu, ki jo je urejal Matej Cigale. V Celju in Novem mestu sta slovenske interese branila časopisa v nemškem jeziku. Nekateri so izrabili tudi odprtost hrvaških. Izjemen vpliv so imela tudi politična društva od Dunaja, Gradca, Gorice, Maribora, Celja, Ljubljane, Trsta vse do Novega mesta in Radovljice. Sprva je bilo osrednje dunajsko, od jeseni 1848 ljubljansko.

Osrednja politična pozornost je bila namenjena podpisovanju peticije za Združeno Slovenijo in volitvam v avstrijski parlament. Volitve v vsenemškega v začetku maja 1848 so ponekod zavrnili ali pa kmalu »odpoklicali« poslance. Peticija je nastala na podlagi Bleiweisu izraženega dvoma s strani nadvojvode Janeza v resničnost tovrstnih zahtev in pod vplivom popularnosti vlaganja peticij kot množičnega izražanja ljudske volje. Ohranjene so peticije za Štajersko, nekaj malega za Koroško in jugovzhodno Dolenjsko ter Gorico, ostale pa so se kljub dokazom o podpisovanju izgubile. Nekaj tisoč podpisov ni realen pokazatelj podpore. Ni bilo enotno določeno, kdo naj podpisuje. Zbiralci podpisov so ponekod upoštevali izobrazbo in posest, zato so med njimi tudi izobražene ženske in lastnice kmetij, profesorji in dijaki, intelektualni in obrtni poklici drugod družinski poglavarji, moški člani družin, ker so se ponekod podpisovali samo pismeni – zato so vmes tudi ženske, ponekod predstavniki občin, družinski poglavarji, moški člani polnoletni pripadnik družin in celo vodstva občin v imenu cele soseske. Predvsem pa se jih kar nekaj, ki so dokazano obstajale, ljubljanske, gorenjske okoli Kranjske gore, notranjske in še kje, niso ohranile. Vsekakor je trditev o majhni podpori Združeni Sloveniji, majhni skupini izobražencev, zavestno omalovaževanje slovenskega



Matija Čop (1797–1835) (naslikal Matevž Langus) (Wikimedia Commons).

narodnega gibanja. Peticije so bile poslane v dunajski parlament, kjer pa niso bile obravnavane, ker je bil parlament prej razpuščen.

Volitve v dunajski parlament junija 1848 (obstajale so tudi volitve v deželne zbore, volilna pravica je bila odvisna od »samostojnosti« in polnoletnosti, 24 let) so bile posredne. Politična izbira je potekala predvsem med kmeti in izobraženci, večinsko pravniki. Najbolj organizirano so nastopili štajerski Slovenci (dežele niso bile ukinjene), ki so v parlament poslali kar tri vidne člane graške Slovenije z dr. Franom Miklošičem na čelu. Graška Slovenija ima več kot nastavke prve politične stranke pri Slovencih. Füster je bil izvoljen v enem dunajskih volilnih okrajev.

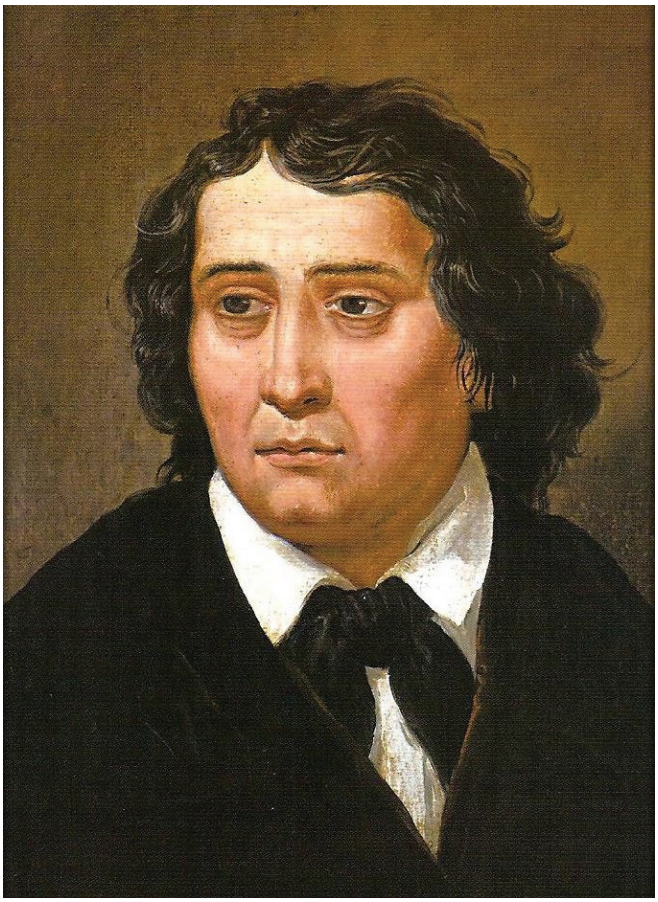
Čeprav je bilo izvoljenih kar nekaj kmetov (ti so že poprej izstopali v svojem okolju, dolenjski Jurij Gayer je bil skupaj z znamenitim Hansom Kudlichom, predlagateljem zakona o odpravi fevdalizma, med prvimi poslanici – zapisnikarji), je zanje veljalo, da so slovenski poslanci po svoji izobrazbi odstopali od svojih stanovskih tovarišev, pripadnikov drugih narodov. Ne samo, da Slovenci poslej nismo nikoli imeli boljših parlamentarcev, ampak je tudi dejstvo, da so bili naši rojaki zaradi izobraženosti nesorazmerno dobro zastopani v ključnih parlamentarnih odborih.

Največji dosežek parlamenta je bila odprava fevdalizma, ustave pa niso dokončali, ker je bil parlament 4. marca 1849 oziroma 7. marca razpuščen. Decembra 1848 ustoličeni cesar Franc Jožef je izdal vsiljeno ali oktroirano ustavo. Dežele so ostale. Nobeden od njenih narodov ni dosegel združitve.

Razočaranje zaradi neuresničene Združene Slovenije je bilo strahovito. V prizadetosti so spregledali, da noben narod ni dosegel združitve. Avstrijsko cesarstvo je ostalo dinastična tvorba, kjer je bila ključna zvestoba cesarski rodbini. Najhujše posledice, in to dolgoročne, so bile za koroške Slovence. Kljub temu dosežkov ne gre izničevati: Slovenci so bili priznani kot enoten narod, kar je bilo potrjeno z izdajanjem šolskih knjig za vse Slovence, izdajali so uradni list monarhije za vse Slovence z uradno veljavo slovenskega besedila, slovenski jezik kot predmet je bil uveden v gimnazije, celo graško, mariborsko okrožje (dejansko slovenska Štajerska) je imelo svoje severne meje skoraj izenačene z etničnimi.

Razmere v slovenskem etničnem prostoru so vzorčno vplivale na avstrijski zakon o občinah (Istra) iz 1849 in avstrijski zakon o gozdovih iz leta 1852 (Notranjska).

Po zatrtju revolucije je večina časopisov prenehala izhajati, društva prenehala delovati, izstopajoči pristaši revolucije so bili kaznovani ali policijsko nadzirani. Leta 1851 je bila v Celovcu ustanovljena Mohorjeva družba, in sicer za ves slovenski prostor, kar je bilo posredno priznanje vseslovenskih prizadevanj. Njeno delo je nadgradil slavist Anton Janežič (1828–1869) z izdajanjem slovenskih jezikoslovnih učbenikov, literarne revije, kjer so objavljali mladi z Levstikom na čelu, ter književno zbirko *Cvetje iz domačih in tujih logov*, kjer so izšli tudi prvi slovenski roman *Deseti brat* in nekateri prevodi najpomembnejših del svetovne literature. Celovec oziroma Koroška nista bila samo na čelu slovenske kulture, ampak sta pokazala kulturno modernost in odprtost v svet načrtovane Slovenije, ki še ni smela zaživeti. Leposlovna prizadevanja je leta 1864 nadgradila tudi za ves slovenski prostor ustanovljena Slovenska matica s posebno skrbjo za strokovno in znanstveno terminologijo. To pot so širili in bogatili tudi slovenski časopisi in revije, *Slovenski narod,* liberalni časopis, ki je leta 1868 začel izhajati v Mariboru, od 1872 v Ljubljani, nato še katoliški *Slo-*



Prva znana upodobitev slovenskega pesnika Franceta Prešerna (1800–1849) in edina, ki je nastala po spominu na dejansko pesnikovo podobo (naslikal Goldenstein) (Wikimedia Commons).

venec od leta 1873. S pomočjo domače in prevodov tuje literature, izdajanjem leposlovja in strokovne ter znanstvene literature je slovenski jezik brez oblastne pomoči in brez nekega skupnega organa na podlagi samopomoči in kritičnih pretresov dosegel največji dosežek Slovencev v 19. stoletju. Od velike nebogljenosti, ki je do izraza prišla zlasti v letu revolucije in demokracije 1848/49, da »bode tedaj naši volji pripušeno, kdaj in kako hočemo slovenski jezik v šole in pisarnice upeljati«, je postal jezikovno orodje za najzahtevnejše izražanje, zrelo za univerzitetno učno rabo!

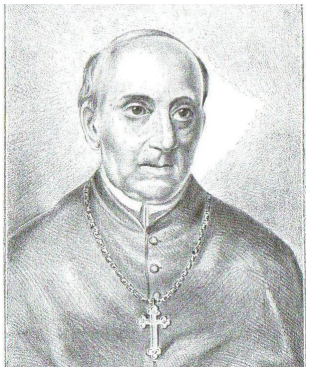
Političnemu hladu neoabsolutizma do 1860 je sledila ustavna doba. Ta je v svojem prvem delu nekako do 1880 nadgrajevala politični program iz leta 1848, v drugem obdobju pa je začela preverjati iskanje možnosti njegovega uresničevanja v okviru intenzivnejših političnih povezav južnih Slovanov Avstro-Ogrske. Skupna značilnost tega več kot polstoletnega obdobja je v tem, da slovenska politika ostaja slovenska, da ne najde ideoloških zavezništev v nemško govorečem vsedržavnem okviru kot tudi ne v bratovski slovanski naklonjenosti. Slovenska politika je bila učinkovita, ko je vztrajala pri sicer za veliko večino sosednjih narodov nedovzetnem naravnem pravu, in napol samomorilska, ko se jim je hotela prilagoditi s prevzemanjem zgodovinskega sosednjih narodov.

Prvo obdobje označujeta predvsem čitalništvo in taborsko gibanje. Oboje je nastalo na podlagi dobrih tujih, zlasti čeških izkušenj. Čitalnice (prva je bila 1861 v Trstu, naslednja takoj nato v Mariboru, po mestih, trgih in celo večjih vaseh jih je sledilo še nekaj deset) niso bile kulturno-umetniške ustanove za demonstracijo slovenske umetnosti in kulture, kot jih radi prikazujejo norčevalci iz slovenstva, ampak kulturno-politične ustanove s poudarkom na družabnosti, ki naj utrdijo slovenski jezik kot pogovorni jezik v nekmečkem okolju ter zlomijo socialni položaj nemškega jezika kot jezika slovenskega meščanstva in izobraženstva. Nemško naj bi poslej v slovenski družbi govorili predvsem Nemci. Prvi namen prireditev čitalnic zato ni bil manifestirati zahtevnejšo kulturo, ampak pripraviti pripadnike nekmečkih slojev, da bodo javno govorili in nastopali v slovenskem jeziku. Ni bilo važno, kaj, ampak kdo govori in poje. Zaradi položaja slovenskega jezika v šolah je to postajalo vse lažje, saj ljudje niso bili več odvisni samo od svoje domače hišne tradicije kot pred letom 1848. Nedvomno je k izboljšanju razmer veliko pomagala tudi uvedba obveznega osnovnega šolstva leta 1869. Ne glede na to je čitalništvo oblikovalo nekaj umetnikov, predvsem pevcev, ki so se uveljavili po vsej Evropi (Josip Nolli itd.).

Slovenski politiki so kljub svoji neprofesionalnosti vedeli, da so za dosego političnih ciljev, tudi Združene Slovenije, predpogoj notranje in predvsem mednarodne politične krize. Tako so po desetletju porazov v Italiji, ko je bilo Avstrijsko cesarstvo prisiljeno izvajati reforme, ob uvedbi parlamentarizma znova skušali z nekoliko specifično »Schmerlingovo« peticijo leta 1861 znova pridobiti uresničitev cilja iz 1848. Čeprav ni znana nobena politična organizacija, so zbrali 20.000 podpisov.

Leta 1866 so Avstrijci izgubili Beneško Slovenijo v korist Italije. S tem je konec polstoletnega obdobja, ko so Slovenci po več stoletjih živeli pod enim vladarjem. Prebivalci, ki so na referendumu lahko izbirali med njo in Italijo, so se odločili za slednjo, ker so

Prvi tržaško-koprski škof Matevž Ravnikar (1776–1845) (Wikimedia Commons).



upali, da jim bo vrnila krajevno avtonomijo. Ta nesreča je v veliki meri posledica njihove podreditve videmski nadškofiji po ukinitvi oglejskega patriarhata leta 1751. Posledica vojaškega poraza je bila uvedba dualizma oziroma nastanek Avstro-Ogrske. Slovenci so skušali to izkoristiti za uvedbo Združene Slovenije. Zato so, zlasti na narodnem obrobju v letih 1868–1871, organizirali 18 zborovanj na prostem ali taborov. Največji je bil v Vižmarjih leta 1869 in se ga je udeležilo okoli 30.000 ljudi. Zelo rade so se jih udeleževale tudi ženske. Zahtevali so, in to z javnimi glasovanji, Združeno Slovenijo, jezikovne pravice in izpolnitev lokalnih ali širših potreb, kot so na primer mostovi, zavarovanje živine, strokovno šolstvo … Uspeha ni bilo, so pa znova opozorili ljudi na temeljne slovenske politične cilje.

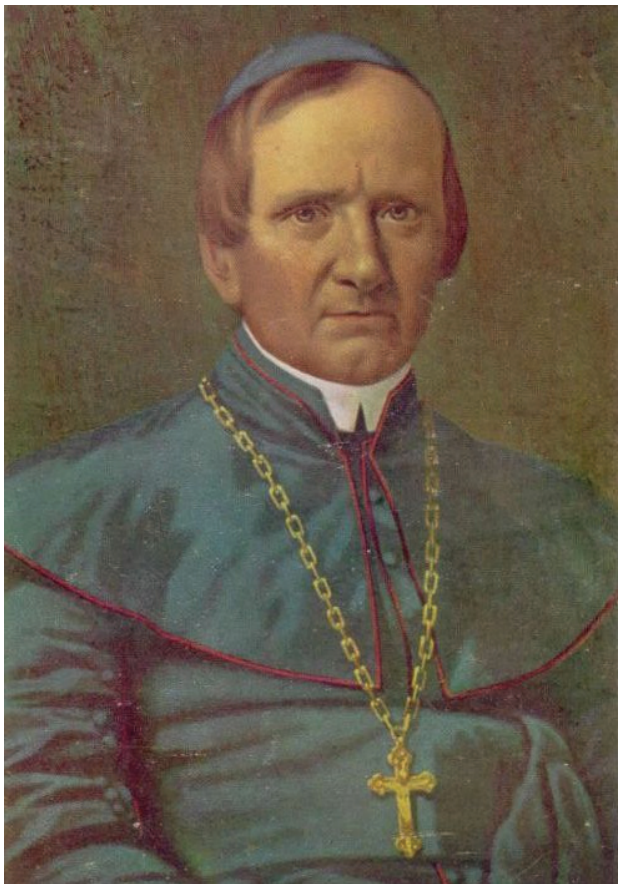
Slovenska politika je v drugi polovici 19. stoletja agitacijsko in organizacijsko v veliki meri slonela na duhovnikih. Odprava fevdalizma je Cerkvi še kako koristila. Leta 1855 je Avstrija z Rimom sklenila konkordat, ki ji je dal pravice na šolskem področju. Za Slovence je bilo to koristno, saj so župniki odločali o jeziku ljudskih šol. Sredi 60. let je zaradi sklepov prvega vatikanskega koncila prenehal veljati, kar je zlasti na Koroškem povzročilo nepopravljivo škodo. Odločanje glede šolskega jezika je bila domena županov.

Ker so bili duhovniki materialno neodvisni in niso imeli nekaterih drugih skrbi, so se številni vključili v slovensko politiko. Bili so uspešni agitatorji, saj so bili večinsko kmečkega porekla in so se poistovetili s težavami kmetov. Postali so organizatorji zadružništva, ki jih je v veliki meri rešilo vaških oderuhov in jim s cenenim osebnim kreditom pomagalo omiliti pasti kapitalizma pri modernizaciji podeželja. Do formalne ločitve okoli 1890, dejansko jo izpričujeta že časopisa *Slovenski narod* in *Slovenec*, so bili duhovniki predvsem »vodonosci« slovenske slogaške politike. Tudi po zaslugi Janeza Bleiweisa, ki je umrl leta 1881 brez pravega političnega naslednika. Pod vplivom evropskih in še zlasti avstrijskih razmer se je Cerkev začela zavedati polarizacije duhov in laizacije ter sekularizacije družbe in vzpostavila ljudsko stranko, za katero je bil običajno v rabi izraz »klerikalna«. Nasproti se je postavila narodno napredna, običajno imenovana »liberalna«. Obe sta se zavzemali za Združeno Slovenijo, slovenski jezik, ločeval ju ni odnos do vere, ampak politične vloge duhovnikov, tržnega gospodarstva in kapitalizma, proti kateremu se je pojavilo izjemno uspešno krščansko socialno gibanje pod vodstvom Janeza Evangelista Kreka. Bolj so volilne reforme povečevale demokracijo, močnejši so bili. Močno oporo so imeli v ljubljanskih škofih Jakobu Missiji (1838–1902), ki je kot goriški nadškof in metropolit leta 1899 postal »prvi« slovenski kardinal, in njegovemu ljubljanskemu nasledniku Antonu Bonaventuri Jegliču (1850–1937). V slovensko zgodovino se je zapisal s prvo gimnazijo s slovenskim učnim jezikom, ki je nastala šele leta 1913 v Gorici.

Leta 1896 je nastala jugoslovanska socialdemokratska stranka kot delavska stranka. Večine koroškega in dela štajerskega delavstva ni uspela vključiti in je bilo organizirano v avstrijski (nemški) socialdemokraciji.

Od liberalno-katoliških nasprotij pa so bila za Slovence usodnejša nemško-slovenska. Valovala so na daljša časovna obdobja od enih do drugih skrajnosti.

Anton Martin Slomšek (1800–1862) (1912) (dLib.si).



Janez Bleiweis Trsteniški (1808–1881) (Wikimedia Commons).



Matija Majar - Ziljski (1809–1892) (Wikimedia Commons).

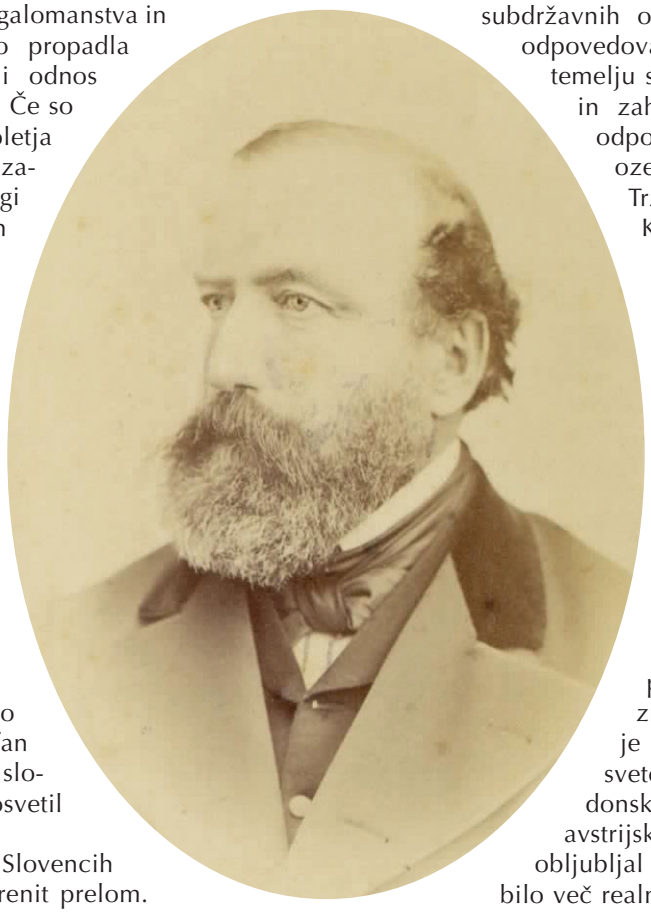
Za Slovence, predvsem na Kranjskem, najmanj pa na Koroškem, je bilo najugodnejše obdobje Taaffeje vlade (1879–1893). V Istri in na Tržaškem, kjer je bil osrednja politična osebnost Ivan Nabergoj, so bolj prevladovala liberalna strujanja, na Koroškem pod vodstvom Andreja Einspielerja pa konzervativna. Goriška in Štajerska sta glede voditeljev bolj nihali, dokler se nazadnje ni uveljavil Anton Korošec (1872–1940). Nasilje nemškega neavstrijskega nacionalizma se je stopnjevalo. Načrtno so se, podobno kot Italijani, borili za germanizacijo vsake vasi. Schulverein, proti kateremu so Slovenci ustanovili Ciril-Metodovo družbo, je načrtno širil nemško osnovno šolstvo in kupoval obmejne slovenske kmetije. To niso bili nedolžni podalpski prepiri, saj je zaradi slovenskih vzporednic na celjski gimnaziji padla celo dunajska vlada. Do pravih pouličnih bitk je prišlo leta 1908 najprej na Ptuju, potem pa v Ljubljani, kjer sta na slovenski strani padla Lunder in Adamič. »Socialnemu«, za nekatere kulturnemu nemštvu je dokončno odzvonilo.

Zgodovina Prekmurja je del vseslovenske in vedno znova preseneča s trdnostjo tukajšnjega slovenstva. Od konca 11. stoletja je bila pod Ogrsko kot del njenega upravnega in političnega sistema. Razdeljeni so bili v Zalsko in Železno županijo. Od leta 1094 do 1777 so cerkveno spadali pod Zagreb, ki se je označeval kot slovenski. Leta 1777 so bili pridruženi sombotelski, kar je zmanjšalo nevarnost njihove kroatizacije, kot se je zgodilo Medžimurcem. Dokončno je bilo cerkveno Prekmurje vključeno v Mariborsko škofijo leta 1964. Reformacija je po volji zemljiških gospodov po 1560 razdelila tamkajšnje Slovence (vedno so se tako označevali) na luterane in »papince«. V 17. stoletju so prevladali kalvinci, potem pa so se, skladno z vero zemljiških gospodov, mnogi vrnili v Katoliško cerkev. Zato je potekal dvojni kulturni razvoj: protestanti so bolj vztrajali na regionalnem jezikovnem modelu in madžarskem črkopisu, »papinci« na vseslovenskem. V Prekmurju je bilo edino slovensko ozemlje, ki je nekaj časa v 17. stoletju priznavalo turško oblast. Zaradi odsotnosti pravega meščanstva so praktično vse do konca Avstro-Ogrske poglavitno besedo imeli duhovniki in plemstvo, ki je bilo edina klasična poljedelska veleposest na slovenskem etničnem ozemlju. Drugod je prevladovala gozdna. Najstarejša slovenska pisana beseda je iz 16. stoletja. V 18. stoletju se začne narodni preporod, Prekmurci se prvi med Slovenci deklarirajo kot slovenski narod. V 19. stoletju, skoraj vse do prve svetovne vojne, so bili izpostavljeni izjemni liberalno-nacionalistični madžarizaciji. Od otrok niso samo zahtevali madžarskega govora in pisanja, ampak celo mišljenje. Priključila se jim je celo višja katoliška duhovščina, uprla pa se je nižja pod vodstvom dr. Franca Ivanocyja (1857–1913). Njegovo delo je nadaljeval in nadgradil Jožef Klekl (1874–1948). Ne glede na sklep pariške mirovne konference avgusta 1919 in zasluge dr. Matije Slaviča brez prizadevanj in dejavnosti samih Prekmurcev ne bi prišlo do združitve z ostalimi Slovenci. Slovenci so bili nasploh do svoje vzhodne in jugovzhodne meje zelo neodgovorni. Tako so v dvajsetih letih 20. stoletja izgubili Medmurje. Širša okolica Čebra in nekaj vzhodnih istrskih vasi je še po drugi svetovni vojni prosilo za priključitev Sloveniji, pa jih je Ivan Maček Matija grobo in žaljivo zavrnil, da ima že dovolj slovenske revščine.

Dograditev železnice Dunaj–Trst leta 1857 je bil največji gospodarski dosežek habsburške monarhije na naših tleh. Že tako cvetoči Trst se je razcvetel in postal gospodarska pljuča slovenstva z največjo koncentracijo slovenskega meščanstva. Razpeljava železniškega omrežja je dokončno utrdila kapitalizem, ki je z onemogočanjem domače obrti najbolj prizadel podeželje, katerega velika večina ni mogla živeti zgolj od kmetijstva. V Beneški Sloveniji so na primer sami pridelali le okoli 30 % potrebne hrane. Začela so nastajati tudi velika podjetja,



Peter Kozler (1824–1879) (Wikimedia Commons).



na primer KID – Kranjska industrijska družba leta 1869, ki je povezala in modernizirala gorenjsko železarstvo, in TPD – Trboveljska premogokopna družba 1873, ki je povezala zasavske premogovnike. Hitro se je pokazalo, da naši ljudje nimajo dovolj mobilnega kapitala in podjetji sta prišli v neslovenske roke. Železarstvo v Mežiški dolini, ki je slovelo po vrhunskih železniških tirnicah in vagonskih kolesih, so dvignili na svetovno raven grofje Thurn. Da bi povezali kapital na narodni podlagi, so ustanovili velikopotezno zavarovalnico Slovenijo, ki je imela zastopstvo celo v Carigradu, vendar je zaradi megalomanstva in nekompetentnosti tragično propadla in vplivala na odklonilni odnos Slovencev do delničarstva. Če so bili v prvi polovici 19. stoletja glavni vir akumulacije zaslužki s pošto, so bili v drugi polovici zakupi posrednih davkov, velikih javnih del in zavarovalniški posli. Najbogatejši Slovenec je postal Josip Gorup pl. Slavinski (1834–1912), ki se je kot Slovenec še posebej izkazal z bogatimi honorarji Simonu Gregorčiču, pa tudi darilom Ljubljani v obliki stavb Mladike, kjer je sedaj kompleks zunanjega ministrstva. Janez (Johan) Puch (1862–1912) je bil iznajditelj in poslovnež in se nacionalno ni opredeljeval, Jožef Štefan (1835–1893), v mladosti slovenski pesnik, pa se je posvetil zgolj fiziki.

Politični razvoj je pri Slovencih po letu 1880 doživljal korenit prelom. Okupacija Bosne leta 1878 je pri nekaterih okrepila južnoslovanske sanje, aneksijska kriza 1908 pa jim je dala upanje. Južnoslovanska številčnost v dvojni monarhiji naj bi utemeljevala pravico do skupinsko boljšega položaja, celo pravico ustanavljanja poleg avstrijske in ogrske tretje južnoslovanske državne enote: trializem. Slabost tega načrta je opuščanje povezav s Čehi, ki jim niso bili naši predniki sicer nič dolžni, in vsiljevanje Hrvatom. Pri ilirizmu je šlo bolj za kulturno povezovanje, pri zamišljeni južnoslovanski enoti pa bi Slovenci vse gradili na hrvaškem zgodovinskem pravu, sklicevanju na njihovo srednjeveško državo, ki je svoje suverene pravice zgolj prenesla na ogrsko krono, ni pa se jim odpovedala. Slovenci naj bi imeli sopravico sklicevati se nanje v imenu nekakšnega južnoslovanskega čutenja. Od tod izjave celo takšnih Slovencev, kot je bil veliki pisatelj in mizerni politik Ivan Tavčar, da je planinski Hrvat. Takšnih želja večinska hrvaška politika ni niti vzpodbujala niti želela. Še manj posluha so imeli za take nazore vojvodinski Srbi in bosanski Muslimani. Iskanje možnosti za uresničevanje Združene Slovenije v novih subdržavnih okvirih ni pomenilo samo odpovedovanja naravnemu pravu kot temelju slovenskih narodnih pravic in zahtev, ne samo nevarnosti odpovedovanja ogroženim ozemeljskim predelom na Tržaškem, Štajerskem in Koroškem v korist kompromisa s tamkajšnjimi Nemci ali Italijani, ampak tudi zanemarjenje prilike za osamosvojitvene težnje, ki sta jo ponudila predvojni in vojni čas. Namesto da bi vsaj poskušali z lastno državo, so vse sile napeli za novo večnarodno. Ne samo to, Hrvatom in vojvodinskim Srbom so jugoslovansko idejo vsiljevali in sami sebi v prihodnji državni skupnosti zniževali ceno. Tak narod je težko razumeti. Med prvo svetovno vojno zaradi Londonskega pakta, ki je velik del avstrijskega (slovenskega) ozemlja obljubljal Italiji, za vstop v vojno ni bilo več realnih možnosti. Nasilje nemških nacionalistov nad Slovenci, zlasti štajerskimi in koroškimi duhovniki, je upanje v avstrijsko prihodnost Slovencev ovrglo. Jugoslovansko idejo je deklaracijsko gibanje podprlo s skoraj 350.000 podpisi. Poti nazaj ni bilo več. Čeprav je bila približno tretjina slovenskih duhovnikov na Kranjskem proti in čeprav je Cankar leta 1913 opozarjal: »Po krvi smo si bratje, po jeziku vsaj bratranci – po kulturi, ki je sad večstoletne separatne vzgoje, pa smo si med seboj veliko bolj tuji, nego je tuj naš gorenjski kmet tirolskemu, ali pa goriški viničar furlanskemu.« Anton Štebi:

Zemljovid Slovenske dežele in pokrajin. Izdelal Peter Kozler, 1852 (Wikimedia Commons).



»[D]a pride po kratkem času skupnega življenja med Slovenci, Hrvati in Srbi do narodno-političnih bojev, mogoče do srditejših, kakor so se kdaj bili n. pr. med nami in Nemci«, je bilo vse zaman. Svojevrsten odpor do ideje so izražali tisti, ki so Slovenijo ob koncu vojne hoteli kot republiko. In ni jih bilo tako malo med klerikalci.

Združitev je bila po epizodi Države Slovencev, Hrvatov in Srbov s prvo slovensko vlado in nekakšno slovensko proto-državo 1. decembra 1918 v stilu: »Vjetar piri, Srbija se širi.« Bolj je bilo čutiti odmev mednarodne nagrade Srbiji za prestano trpljenje v vojni kot pa nastanek nečesa novega, velikega, bratskega, osvobajajočega. Slovence je prevzel občutek neskončne krivice in izgube zaradi dodelitev skoraj tretjine ozemlja Italiji, popolne tragedije po koroškem plebiscitu 10. 10. 1920, ko je bilo Sloveniji iztrgano njeno srce. Še toliko bolj, ker je velik del krivde za nove razmere, zlasti na Koroškem, ležal v novem državnem okviru. Nobena jugoslovanskih ustava ni priznavala Slovenije. Najdlje je »pridrsala« do Dravske banovine. Kljub vsemu ne gre spregledati, da je bil uradni in učni jezik na vseh stopnjah slovenski, da je bila leta 1919 ustanovljena Univerza v Ljubljani in 1939 Akademija znanosti in umetnosti, ki pa se ni smela imenovati slovenska. Že sredi prvega desetletja obstoja jugoslovanske kraljevine so ugotavljali, da ima slovenski narod manj pravic, kot jih je imel v Avstro-Ogrski. Vse težji je bil položaj kmetov, ki so izgubili večstoletne trge. Agrarna konkurenca rodovitnejših predelov Jugoslavije je uničevala slovensko kmetijstvo. Začel se je boj za avtonomijo, ki je bil najbolj srdit, kadar sicer večinska klerikalna stranka ni bila v jugoslovanski vladi. Po uvedbi kraljeve diktature leta 1929, ki je sovpadala z začetkom hude mednarodne gospodarske krize, so se zaradi vse večje politične centralizacije razmere skrajno zaostrile. Slovenski prostor je zajelo desetletje večjih ali manjših nemirov, ki jih konec leta 1932 sprožijo »Ljubljanske punktacije« ali »Slovenska deklaracija« pristašev vodilnega politika dr. Antona Korošca. Ugotavljali so, da ima med štiri države razdeljeni slovenski narod pravice do združitve, ki mu edina zagotovi splošen napredek; da mora biti na čelu teh prizadevanj do uresničitve tisti del Slovencev, ki živi v Jugoslaviji. Zato mora ta živeti in delovati v pogojih nacionalne individualnosti, z lastno zastavo, kulturno in politično svobodo, radikalno socialno zakonodajo, »ki more zagotoviti življenjske koristi in harmonično razvijanje vseh potrebnih in produktivnih poklicev, posebno



Ivan Cankar (1876–1918) (Wikimedia Commons).

kmečkega in delavskega razreda. Zato je potrebna Slovenija kot demokratična in samoupravna enota Jugoslavije.« Že samo omenjanje Slovenije je bilo za oblast dokaz separatizma, kaj šele demokratizacija in avtonomija, ki bi lahko edini to naredili privlačno rojakom v drugih državah. Prišlo je do ljudske podpore v obliki »Šenčurskih dogodkov«, kjer so predvolilne shode v precejšnjem delu Gorenjske izrabljali celo za vzklikanje: »Slovenija republika!« Intervenirala je žandarmerija, prelita je bila kri. Glavni klerikalni politiki s Korošcem na čelu so bili internirani, vodilni udeleženci demonstracij so pristali v zloglasnem beograjskem zaporu Glavnjača in Sremski Mitrovici. Najuglednejši socialni mislec Andrej Gosar je »odkril« ekonomsko izkoriščanje in socialno uničevanje Slovenije. Slovenska matica je izdala Melikovo *Geografijo Slovenije* in Kosovo *Zgodovino Slovencev*. V klerikalnem taboru je prišlo do preloma z nastankom »stare SLS«. Počilo je tudi v unitarističnem liberalnem taboru s knjigo Josipa Vidmarja (1895–1992) *Kulturni problemi slovenstva* (1932). S takratnimi razmerami lahko povežemo tudi nastanek Komunistične partije Slovenije leta 1937 in izid Kardeljeve (1910–1979) knjige *Razvoj slovenskega narodnega vprašanja* leta 1939. Slovenstvo je bilo vroča tema. Kljub takim razmeram je jugoslovanski patriotizem še vedno obstajal in eden njegovih najbolj tragičnih primerov je samomor enega najuglednejših županov Ljubljane, liberalnega prvaka Ivana Hribarja (1851–1941), ki je v nastanku Neodvisne države Hrvaške 11. aprila 1941 videl konec Jugoslavije.

V senci prepirov glede razmer v Jugoslaviji se je po koncu Avstro-Ogrske na mirovnih pogajanjih v Parizu ekspertu jugoslovanske delegacije, koroškemu Slovencu dr. Lambertu Ehrlichu, zaradi popolnega neposluha za slovenske potrebe pojavila potreba o nujnosti samostojne slovenske države, če hočejo Slovenci kot narod preživeti. Ta ni izhajala iz antijugoslovanstva, ampak spoznanja, da narodi, ki nimajo mednarodne subjektivitete, za mednarodno politiko ne obstajajo. Zato so Slovence brez vsakih zadržkov lahko razdelili med štiri države. Zanj kot neomajnega pristaša Združene Slovenije je bilo to spoznanje katastrofalno. Misli so se oprijemali tudi nekateri posamezniki. Nekateri so celo domnevali, da bi Slovenci lažje »prišli skozi« z lastno malo državo kot pa Jugoslavijo, ki se je je Italija bala. Idejo nujnosti samostojne države pa je vzpodbujala tudi jugoslovanska realnost krivic in neenakopravnosti Slovencev. Prvi jo je leta 1927 pismeno izrazil Božo Vodušek, ki je pot do nje ali pa njeno nadgradnjo videl v federaciji, Anton Novačan v nekakšni razpuščen konfederaciji … Tudi slovenski komunisti (voditelji) so občasno iskali za Slovenijo neko svojo rešitev, ki pa je bolj izhajala iz nesprejemanja Jugoslavije kot versajskega »nestvora« kot pa iz idealne oblike za Slovence. Najbolj resno obliko samoslovenstva je dobivalo Ehrlichovo gibanje, ki ga je od začetka tridesetih let širil na višarskih srečanjih in zlasti med pripadniki njegove študentske »Straže«. Ni bilo masovno in ni ga sprejemala niti klerikalna stranka, katere del so formalno bili. Kljub vsemu velja biti v tem pogledu previden. Akcija p. Kazimirja Zakrajška, ki se je kot ameriški državljan po okupaciji Jugoslavije vrnil v ZDA in tam z uspehom prvi v mednarodnih krogih precej uspešno razširjal idejo samostojne slovenske države (pri tem naj bi ga podpiral celo škof Rožman), kaže, da v tem pogledu še marsičesa ne vemo. Vsekakor je bil Lambert Ehrlich Slovenec, ki se z razdelitvijo svojega naroda med štiri države ni mogel sprijazniti. Kot duhovni dedič Matije Majarja Ziljskega in Andreja Einspielerja je vztrajal pri ideji Združene Slovenije. Z grozo in obupom je spremljal položaj svojih rojakov na Koroškem in Primorskem, kot se je po prvi svetovni vojni imenovalo slovensko ozemlje pod Italijo, kamor je sedaj sodil tudi njegov rojstni kraj. Izseljevanje s Koroške ni bilo tako številno kot s Primorske, kmet ne more vzeti zemlje s seboj, oditi pa je moralo okoli 50 duhovnikov in še nekaj sto onih, ki so bili nosilci »političnega« slovenstva. Preostali Slovenci so bili izpostavljeni hudemu pritisku, ki ga po aneksiji nacistične Nemčije leta

Oj Doberdob, slovenskih fantov grob. Bitka za Doberdob, 1. svetovna vojna, soška fronta (R.A. Höger) (Wikimedia Commons).



1938 mirno označimo z etnocidom. Neprimerno večje izgube so bile na Primorskem, s katere naj bi se samo v Jugoslavijo, ne samo Slovenijo, tudi v Makedonijo, Kosovo, Vojvodino, izselilo okoli 300.000 ljudi, okrog 200.000 pa v Italijo, obe Ameriki in celo Avstralijo. Kot mednarodno priznani strokovnjak za etnično problematiko je bil Ehrlich seveda zgrožen nad prihodnostjo Slovencev. Videl jo je le v novi mednarodni povojni ureditvi Evrope (v zmago fašizma in nacizma ni nikoli verjel), kjer bo za vedno odstranjena nevarnost germanske prevlade, kjer bo prostor tudi za Združeno Slovenijo kot neodvisno in mednarodno priznano državo.

Nagla kapitulacija Jugoslavije za poznavalce domačih in mednarodnih razmer ni bila presenečenje. Nastanek Neodvisne države Hrvaške, ne glede na njeno amputiranost in protektorat nad njo, je vzbujala vtis, da je njen zaton dokončen. Znotraj slovenskega ozemlja je brezkonkurenčna SLS med bombardiranjem Beograda izgubila Koroščevega naslednika in se znašla brez razmeram dozorelega vodstva. Parlamentarne stranke so se povezale in se po vzoru slovenskega političnega organiziranja ob koncu prve svetovne vojne z nadstrankarsko povezavo aktivno vključevale v čakanje na vnovični prevzem oblasti po koncu okupacije. Inventivnih pogledov in prijemov niso bili sposobni. Bolj kot na aktivno ustvarjanje nove prihodnosti so pazili na ohranitev dotedanjih medstrankarskih in celo znotrajstrankarskih razmerij. Povsem drugače pa je mislil del jugoslovanske generalitete, ki kapitulacije ni priznaval in je s pomočjo častniškega kadra ustvarjal »vojsko kralja Petra« v domovini – četništvo, hotel aktivno poseči v boj proti okupatorju in obnovo monarhije. Proti njim pa so se obrnili tudi komunisti, ki so videli možnost izrabe boja proti okupaciji za prevzem oblasti. Niso bili številčni, zato pa izjemno organizirani, predvsem pa brezobzirni pri doseganju svojih ciljev. Strogo hierarhična organizacija je najstrožje kaznovala kakršnekoli pomisleke ali zadržke glede ciljev. To je samoumevno vsebovalo tudi odnos do Sovjetske zveze in njenega voditelja, ki sta njihova državna vodstva izjemno velikodušno finančno podpirala. Na podlagi izkušenj internacionalistične pomoči v španski državljanski vojni so imeli v svojih vrstah tudi različne specialiste za gverilsko in vohunsko delovanje.

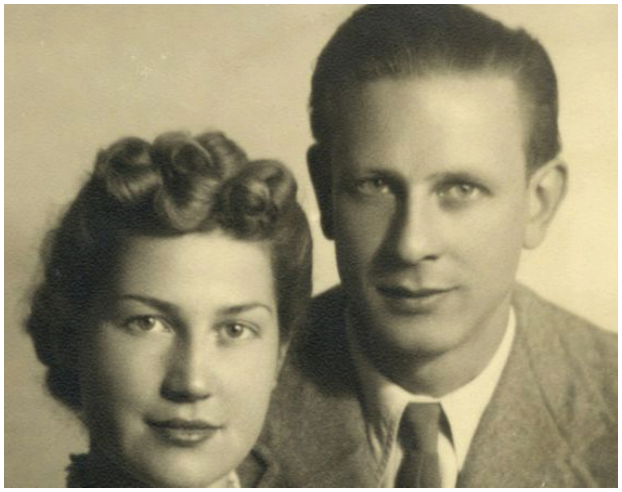
Anton Korošec (1872–1940) (Wikimedia Commons).

Slovenski komunisti so videnju svetovnega obračuna z imperializmom aprila 1941 kot nekakšno protiutež Slovenski zavezi 26. aprila ustanovili antiimperialistično fronto. Sestavljali so jo komunisti in nekateri nezadovoljneži parlamentarnih strank ter pristaši različnih političnih gibanj. Na podlagi sporazuma Hitler-Stalin so legalno delovali in 1. maja organizirali v Trbovljah celo skupne proslave. Po napadu na Sovjetsko zvezo 22. junija 1941 pa je bilo sobivanja konec in komunisti so pri posameznih jugoslovanskih narodih organizirali ljudske vstaje. V Sloveniji te ni bilo, je pa potekala izgradnja organizacije. Monopolizirala je odpor proti okupatorju, zato je organizirala tudi specialno teroristično enoto VOS, ki je brezobzirno likvidirala nasprotnike, tudi samo domnevne ali možne iz vrst idejnih nasprotnikov





Spominska plošča Danilu Zelenu v Ljubljani (Wikimedia Commons).



Stanko Vuk z ženo Dragico (Wikimedia Commons).



Tito in člani Nacionalnega komiteja z dr. Šubašićem po podpisu sporazuma na Visu, 16. junija 1944 (Wikimedia Commons).

in organov nekdanje oblasti. Predvsem je bila na udaru mlajša duhovščina. Razvil se je brezobzirni boj za oblast po koncu vojne, obramba proti okupatorju je bila predvsem sredstvo za medsebojno obračunavanje. Krajšo so potegnili nasprotniki komunistov, ki niso bili vešči gverilskega vojskovanja pa tudi ne tolikšnega samožrtvovanja. Vojaško so jih v veliki meri obvladovali bivši jugoslovanski častniki, ki so delovali v soglasju z Dražo Mihailovičem, poveljnikom Jugoslovanske vojske v domovini.

Jugoslovanska ideja je bila v določenih krogih omajana. Najbolj so jih motili nereševanje socialnih težav in vsakovrstno oviranje slovenstva. Do preloma Hitler-Stalin so vanjo dvomili tudi komunisti, potem pa jih je od tega odvrnil državni patriotizem kot najpomembnejše sredstvo internacionalistične pomoči Sovjetski zvezi. Kljub Jugoslaviji nenaklonjenim razmeram pa ponudba tretje slovenske poti po koncu vojne s strani Lamberta Ehrlicha ni bila sprejeta ne pri komunistih ne pri njihovih slovenskih nasprotnikih. Mož, ki je zaradi svojih narodnih in verskih čustev lebdel med fantazmo in daljnovidnostjo genija, je bil očitno prepričan, da je z močno voljo in nesebičnim delom mogoče uresničiti na videz nekaj najbolj nemogočega. Jeseni 1941 je napisal v *Slovenskem problemu* svoje videnje slovenske prihodnosti. Zahteval je združitev vseh slovenskih pokrajin v slovensko enoto. Njena meja bi potekala v grobih potezah od Trsta preko Vidma in Pontablja na Beljak, Djekše, Špilje, Monošter, Varaždin, Sotlo, Kolpo, Reko. Kot država bi lahko vstopala v različne konfederalne povezave – še danes je znan Intermarij, konfederacija držav med Baltikom, Jadranom in Egejem. Če pa to ne bi bilo izpeljivo, naj bi nastala Slovenija kot samostojna država, z mednarodno zajamčeno nevtralnostjo in nedotakljivostjo. Imela bi razvito demokracijo, avtonomijo pokrajin, zdravo tržno svobodo, socialno pravičnost in iz slovenske tradicije izhajajoče kulturno življenje. To je bilo po njegovem mnenju njeno bistvo, saj je številna vprašanja prepuščal prihodnosti. Čeprav se je s komunisti ujemal glede negativnega odnosa do versajskega sistema »naslednstvenih« držav, kljub komunističnemu poudarjanju reševanja slovenskega narodnega vprašanja v smislu Združene Slovenije ni bilo možnosti za sodelovanje. Krivda je bila obojestransko nepomirljivo sovraštvo. Komunisti so mu očitali predvsem katoličtvo in povezave z Vatikanom. Ehrlich je komunizem odklanjal s krščanskosocialnih stališč, ker uvaja vladavino iz proletarske revolucije izhajajoče oligarhije, ki zavlada nad delavstvom in celotnim narodom, očital jim je zlorabljanje narodnega vprašanja za lažjo izvedbo srednjeevropske komunistične revolucije. Tu ni bil daleč od resnice. Komunisti so vse »organe« OF imenovali kot narodne, od osnovnega krajevnega narodnoosvobodilnega odbora do vlade, ki se je 5. maja predstavila v Ajdovščini. Narod kot kapitalistična tvorba ni v miselnem horizontu proletarske stranke, le delavstvo. Pri oznaki »narod« gre za zavestno rabo srbske besede narod, kar pomeni slovensko ljudstvo, kar se je potrdilo takoj po vojni, ko so vsi »narodni organi postali ljudski«. Te manipulacije mnogi, zlasti na Primorskem, niso nikoli dojeli. S samoslovenstvom, zavzemanjem za samostojno slovensko državo brez Jugoslavije, je Ehrlich razburil najprej slovenske jugoslovanarske liberalce, ki so že konec leta 1941 dajali pobudo za njegovo likvidacijo. Komunisti so se jim v tem pridružili spomladi 1942, ker so v njegovih pristaših stražarjih



Člani Glavnega štaba Narodnoosvobodilne vojske in partizanskih odredov Slovenije. Od leve: Boris Kraigher, Jaka Avšič, Franc Rozman, Viktor Avbelj in Dušan Kveder (Wikimedia Commons).

videli edino resno nevarnost za svoje organizirano delovanje. Medsebojno so se obtoževali ovajanja Italijanom. Ko pa je Ehrlich 1. aprila 1942 v obsežni spomenici o grozodejstvih vseh okupatorjev nad Slovenci Italijane obtožil kolaboracije s komunisti pri mučenju Slovencev, uničevanja slovenskega šolstva na vseh stopnjah, fašizacije … in zahteval pravico do slovenske samoobrambe pred komunisti pod italijanskim vojaškim nadzorstvom, vendar brez fašističnega obeležja, je partiji prekipelo in 26. maja 1942 je bil skupaj z dvema študentoma v atentatu ubit. Samoslovenska pot v prihodnost je izgubila vodstvo, ne pa posameznih pristašev. Bili pa so prešibki, da bi nadvladali državljansko vojno. Pristaši Lamberta Ehrlicha bi morali bolj slediti temeljnemu sporočilu svojega ustanovitelja, tako pa so postali množična žrtev maščevanja za njim. Žal je 30 let slovenske države dokaz, da samoslovenstvo pri mnogih Slovencih še vedno ne more preseči ideoloških nasprotij.

Slovenci so po zaslugi TIGR-a imeli prvi v Evropi borbene izkušnje v obračunavanju s fašizmom. Prvi in drugi tržaški proces, pa tudi siceršnje žrtve v boju z njim so pokazali, da brez žrtev ne gre, jih je pa mogoče zmanjšati na minimum. Celotno delovanje Primorcev, vključno z Zborom svečenikov sv. Pavla, je pokazalo, da bi nadgraditev in adaptacija teh izkušenj bili za Slovence primerni in bi ju upoštevali in vključevali v svoje načrte tudi vodilni predstavniki antihitlerjevske koalicije. Ne nazadnje je boj Primorcev rešil pred Italijani velik del Slovenije in bi je še več, če ne bi partija, ki je vodila NOB, sledila metodam in ciljem »okupacijske ideologije«, kot v sodobni Rusiji sedaj označujejo nekdanji družbeno-politični sistem. Izbran je bil sistem velikih partizanskih enot, ki je za seboj potegnil ogromne probleme. Od nepotrebnega trpljenja borcev zaradi življenja v neurejenih razmerah, pogosto v neprijaznem okolju, do težav pri prehranjevanju in siceršnjem opremljanju, kar je terjalo od civilnega prebivalstva, zlasti v pasivnih krajih, skrajne materialne žrtve. Prav tu se je začela protirevolucija. Pri njej so bile marsikje še posebno aktivne ženske, ki so morale skrbeti za dnevno preživetje družin. Partija je hotela monopol nad odporom proti okupatorju in prvič posredno obračunala s Tigrovci Zelenom, Kravanjo in Majnikom na Mali gori 13. maja 1941, dokončno z onimi, ki se niso uklonili komunizmu, neposredno po koncu druge svetovne vojne. Grobovi mnogih še danes niso znani. Ravno tako številnih antifašistov, ki komunizma niso bili pripravljeni sprejeti. Tudi znotraj partije oziroma OF ni smelo biti dvomov. Tako je bil z zelo verjetno prepustitvijo Toneta Tomšiča (1910–1942) in zagotovo Aleša Stanovnika (1901–1942) italijanskim okupatorjem ohranjen monopol dvojice Kardelj-Kidrič. Dolomitska izjava je tudi naivnežem razbila mit ideološke pluralnosti OF. Možnosti za spravo ni bilo, ker je revolucija, borba za spremembo družbenega sistema in novo oblast, pogojevala potrebo kontrarevolucije. Bolj se je bližal konec druge svetovne vojne, bolj se je krepila vidnost njene jugoslovanske narave in se še pred njenim koncem končala z uradno jugoslavizacijo slovenskih partizanskih enot. Sporazum Tito-Šubašič junija 1944 je Jugoslavijo dokončno prepustil komunistom in vse ostalo je potem ostalo samo še vprašanje oblike, ne pa vsebine izvedbe.

Druga svetovna vojna je napetosti med narodi Jugoslavije samo še poglobila. Tito je posebno pazil, da so povojne poboje nad pripadniki kontrarevolucije (za to je šlo, ne za kolaboracijo) večinsko izvajali pripadniki lastnih narodov. V Savinjsko dolino, kamor se je zatekla skupina Albancev, so pripeljali celo skupino albanskih partizanov. To kaže, kako je bilo vse vnaprej organizirano. Glavna žrtev so bili pripadniki vaške revščine, ki je Leninu pri vzpostavljanju sovjetske oblasti delala največ težav. »Kolaboracija« je bila čudovit izgovor, da se rešijo potencialnih nasprotnikov revolucije. Usmrtitev večinoma mobiliziranih nasprotnikov so utemeljevali z njeno zaščito.



Nagodetov proces – obtoženci med branjem obtožnice. V prvi vrsti z desne proti levi: Črtomir Nagode, Ljubo Sirc, Leon Kavčnik, Boris Furlan, Zoran Hribar, Angela Vode, Metod Kumelj; druga vrsta z desne proti levi: Pavla Hočevar, Svatopluk Zupan, Bogdan Stare, Metod Pirc, Vid Lajovic, Franjo Sirc, Elizabeta Hribar. To je bil politični proces slovenske oblasti pod vodstvom Komunistične partije Slovenije proti predvojnim simpatizerjem in medvojnim zaveznikom partizanskega gibanja, obračun s predvojno svobodomiselno in demokratično inteligenco (Wikimedia Commons).

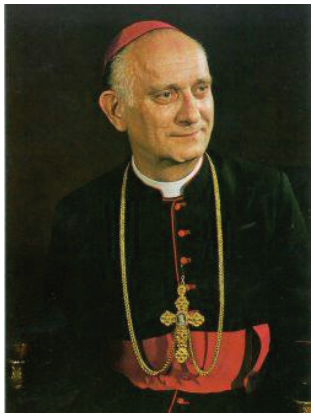
Jugoslovanska federacija je s proglasitvijo republik nedvomno naredila velik korak, ki pa se je po nekaj desetletjih izkazal kot nezadosten. Slovenci v stari Jugoslaviji niso imeli niti Slovenije, sedaj pa kar republiko Slovenijo z nekimi elementi državnosti. Seveda je bilo vse skupaj podobno kvadraturi kroga: ostro centralizirana partija – federalna država. Nadaljnji politični razvoj je šel v federalizacijo partije. Vse so poglabljale še gospodarske težave, ki jih je generiral gospodarsko-politični sistem sam. Velika neumnost je bila tudi zavrnitev Marshallovega načrta. Idejna pripadnost taboru okupacijske ideologije je tudi vse do 1954 zadrževala ureditev zahodne slovenske oziroma jugoslovanske meje. Rešitev tega vprašanja je z naselitvijo ezulov še dodatno dotolkla zaradi informbiroja že tako razdvojeno manjšino, predvsem pa omajala stoletja trdno narodno mejo.

Vodstvo države in partije ni zmoglo več kot toliko prikrivati težav in jih je skušalo reševati s stalnimi upravnimi in ustavnimi reformami, toda temeljni problem je bil v tem, da naj bi jih rešili tisti, ki so bili njihov vzrok. Tudi silni angažma v mednarodni politiki – Titova politika neuvrščenosti – ni mogel prikriti notranjih neskladij in stalnih kriz. Svet je z zanimanjem opazoval uvajanje delavskega samoupravljanja, toda kaj, ko je bil njegov osnovni cilj prikrivanje posledic enopartijske vladavine oziroma ideologije nad znanjem in strokovnostjo. Krizo gospodarske neučinkovitosti, ki se je kazala kljub nedvoumnemu gospodarskemu in socialnemu napredku, je potrjevalo vedno večje zaostajanje za zahodnimi sosednjimi državami. Dokončno jo je razkril obračun z »liberalizmom in tehnokratizmom«, ki ga je v Sloveniji poosebljala vlada Staneta Kavčiča (1919–1987) v letih 1967–1972, katere glavna žrtev so bili tehnična inteligenca in ekonomisti – praktiki.



Spomenik Stanetu Kavčiču v Ljubljani (Foto: Darko Darovec).

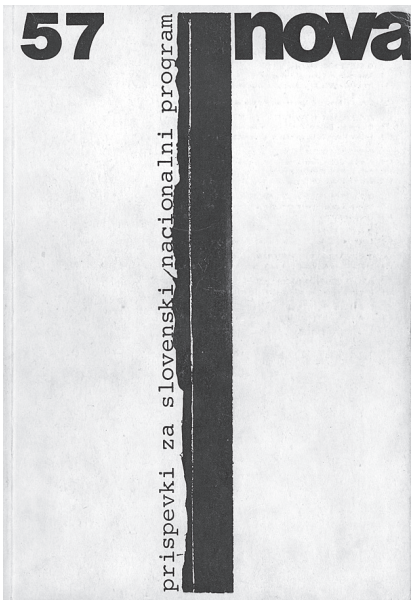
Medvojni, zlasti pa povojni poboji in množična politična emigracija, nekaj nad 6000 v Argentino, so iz Slovenije naredili deželo strahu. Ostanki, zlasti liberalne opozicije, sopotnikov OF, so bili brezobzirno nevtralizirani. K strahu so nemalo prispevali tudi znotrajpartijski obračuni, znani kot Nagodetov proces in Dachauski procesi 1947–1949, in obračun z informbirojevci (1948–1952), katerih krivci še danes niso znani, tako kot ne grobovi likvidiranih. Enako velja tudi za posledice obračunavanja s Katoliško cerkvijo, ki je svoj vrh doseglo v zažigu ljubljanskega škofa Vovka 20. januarja 1952 v Novem mestu. Bolj kot vsa politična emigracija in notranji opozicionalci, ki so to bili bolj na papirju kot v resnici, so državo načeli ekonomski emigranti, še zlasti ko so nekako po letu 1960 lahko to začeli postajati legalno. Bilo naj bi jih blizu 100.000. Ne samo da so s pošiljanjem denarja sorodnikom in vračanjem prihrankov izjemno dvignili standard, ampak so izvedli z mehanizacijo kmetijstva tudi vsesplošno modernizacijo podeželja. Bolj kot gospodarsko vse bolj pomemben turizem so s svojo uspešnostjo na tujem pomenili najhujšo, predvsem pa učinkovito kritiko tukajšnjih gospodarskih razmer. Ni slučaj, da so bili Ivan Kramberger, France Tomšič in Jože Pučnik simboli, predvsem pa gonilo slovenske demokratizacije in osamosvojitve, »gastarbajterji«.



Nadškof Alojzij Šuštar (1920–2007) (dLib.si).

Slovenska emigracija, tudi najnovejša argentinska, je bila politično jasno profilirana, ni pa bila »ekstremna«, kar pomeni, da ni uporabljala nasilja za svoje cilje. Znotraj nje je prišlo do »diferenciacije« med staro in novo, ki je bila odmev poražene protirevolucije. P. Kazimirja Zakrajška, ki je v ZDA med rojaki in v vladnih krogih popularizira zamisel samostojne slovenske države, so predstavniki jugoslovanske diplomacije in slovenskih »klerikalcev« grobo onemogočili. Velik del njih, predvsem pa vodstvo, so skoraj do slovenske osamosvojitve vztrajali na antikomunizmu in obnovi stare, čeprav Slovencem bolj naklonjene federalne monarhične Jugoslavije. Ehrlichov krog je večinoma izginil v vihri druge svetovne vojne, v emigraciji pa je živel zelo raztreseno, predvsem pa premalo povezano in organizirano. Njegova osrednja osebnost je bil Ciril Žebot (1914–1989), ki se je zgolj slučajno rešil ob uboju dr. Ehrlicha. Kasneje se je pred ubojem po naročilu Edvarda Kardelja in iskanjem Gestapa kot mnogo drugih Slovencev rešil v Rim. Tu je postal celo tajnik Intermarija, organizacije za državno povezavo narodov med ruskim in nemškim prostorom. Leta 1945 je ustanovil akcijski odbor za suvereno in neodvisno Slovenijo. Leta 1947 je odšel za univerzitetnega profesorja v ZDA. Njegova knjiga *Slovenija včeraj, danes in jutri* je bila ena najbolj iskanih prepovedanih knjig v Sloveniji. Pod Kavčičevo vlado je smel obiskati Slovenijo. Poleg Žebotovega kroga se je uveljavil še krog Franca Jeze v Trstu, katerega najvidnejši sodelavec je bil France Dolinar. Med izseljenci, zlasti duhovniki v Nemčiji, bi izpostavili še Janeza Zdešarja, ki je bil med glavnimi pobudniki in usmerjevalci Svetovišarskega gibanja po drugi svetovni vojni. V nasprotju z njihovo ostrino so potekali Študijski dnevi v Dragi, ki so bolj poudarjali pomen odkritega demokratičnega dialoga. Politična realnost, zlasti pa Londonski sporazum o meji med Italijo in Jugoslavijo, so bili poglavitni momenti za velik obrat Ehrlichovih pogledov na slovensko prihodnost. Medtem ko je on vztrajal na Združeni Sloveniji, so se njegovi »dediči« začeli omejevati na osamosvojitev jugoslovanske republike Slovenije. Te ideje so se oprijeli tudi številni »začasni delavci na delu v tujini«, ki se niso mogli sprijazniti s svojem položajem in so iskali krivce zanj. Ogromno vetra v osamosvojitvena jadra slovenske zavesti je dal obračun s Stanetom Kavčičem, bolj znan kot cestna afera. Slovenci, ki so že tako imeli občutek, da jih Jugoslavija izkorišča, med njimi je bil celo sam »nekdaj vsemogočen«, tedaj pa kandidat za zveznega vladnega predsednika Boris Kraigher (1914–1967), ki se je ponesrečil v sumljivih okoliščinah, so bili poslej prepričani, da jih načrtno onemogoča v napredku. Stane Kavčič je bil med prvimi in zadnjimi slovenskimi komunističnimi prvaki, ki je dojel, da napredek ni v množini in črnini dima tovarniških dimnikov, ampak ustvarjeni novi vrednosti, ne v številu s pšenico zasajenih hektarjev, ampak njihovem hektarskem donosu. Čeprav se ni nikoli izjavil o samostojni slovenski državi ali demokraciji, je postal simbol samoslovenske Slovenije.

Po obračunu z liberalizmom in tehnokratizmom je skušal neumorni Edvard Kardelj rešiti jugoslovansko prihodnost z novo ustavo, ki je samoupravljanje atomizirala z delegatskim sistemom, ki bi zaradi nestalnih poslancev dejansko okrepil nadskupščinsko vlogo partije. Ta je ostala centralistično vodena pod dosmrtnim predsednikom. Položaj republik se je na papirju okrepil na raven konfederativnih enot. Armado, ki se je po obračunu na brionskem plenumu leta 1966 z zveznim notranjim ministrom in Titovim verjetnim naslednikom Aleksandrom Rankovičem (1910–1983) okrepila na raven samooklicanega edinega branilca federacije, so strašile že »republiške« teritorialne obrambe, ki to dejansko niso bile. Videla se je kot edina jugoslovanska inštitucija. Po Kardeljevi smrti leta 1979 so se začele krepiti zahteve po reviziji zvezne ustave in spremembi položaja republik in narodov. Vsiljevanje skupnih jeder v šolstvo, dejansko unitarističnih velikosrbskih vsebin, je sredi osemdesetih let v Sloveniji odkril pesnik Janez Menart. Slovenska kulturna in znanstvena javnost jih je sprejela kot napoved obračuna s slovensko samobitnostjo. Jugoslaviji je zaukala sova.



Naslovnica znamenite 57. številke Nove revije.



Jože Pučnik (1932–2003). Od političnega zapornika do očeta slovenske države (Wikimedia Commons).

Z imenovanjem dr. Alojzija Šuštarja za ljubljanskega nadškofa leta 1980 se je dokončno pobrala tudi Cerkev kot najbolj preganjan in trpinčen del slovenske narodne skupnosti. Politikantskih napak preteklosti ni hotela ponavljati. Z razglašanjem dejstva, da ločitev Cerkve od države ne pomeni izločitev iz nje, je postala pomemben subjekt slovenskega osamosvajanja, tako na notranjepolitičnem kot mednarodnem področju. Nadškof Šuštar je namreč med takratnimi Slovenci imel najboljše mednarodne zveze. Svoj znameniti govor v Evropskem parlamentu v Strasbourgu 1988, zaradi katerega so ga pripadniki takratnega jugoslovanskega režima proglasili za »narodnega izdajalca«, je imel France Bučar tudi s pomočjo Šuštarjevih navez. Tako imata Bučar in Šuštar zasluge za prvi korak k internacionalizaciji slovenskega osamosvojitvenega procesa.

Predmarčno dobo v prvi polovici 19. stoletja je zaznamoval Metternichov absolutizem, katerega glavna žrtev so bili narodi. Predstavitev slovenskega narodnega programa so obelodanili pričakovana reforma habsburške monarhije, vzpostavitev demokracije in sprejetje nove ustave. Tudi po letu 1945 je bil boj za slovenstvo predvsem kulturni in pravni. Komunistična oblast se je pomena kulture zelo zavedala. Po drugi svetovni vojni so mnogi pobegnili in v Argentini vzpostavili vsega spoštovanja vreden sistem, paralelen tukajšnjemu. Z domačim preostankom so različno obračunali. Najhuje jo je odnesla domobranska godba z dirigentom Florijanom Leskovarjem. Njen član Primož Ramovš se je rešil s pomočjo mile prošnje očeta pred soakademikom Francetom, očetom Borisa Kidriča. Pisatelj Narte Velikonja je bil po vojni ustreljen, mnogi so bili pregnani iz Ljubljane, Alojz Gradnik je bil pred Sodiščem narodne časti obsojen na kulturni molk.

Dorasli in oblikovali so se novi, mladi razumniki in umetniki. Kultura je prva načela monopol partije. Dominik Smole, Marjan Rožanc in številni drugi so kratili miren sen oblastnikom. Različne revije, pa naj bodo mladostno vročične *Perspektive*, zahtevni *Problemi* ali zrelejši *Prostor in čas*, so doživljale prepovedi izhajanja in končno ustavitev. Njihov seznam je dolg, še pomembnejši pa je seznam avtorjev, med katerimi je tudi Jože Pučnik, ki so ga zaradi pisanja dvakrat zaprli in mu onemogočili mladost v domovini. Avtoriteto oblasti so rušila tudi razna mladinska mirovna in okoljska gibanja, tudi svet zabave. Vse skupaj pa je dobilo smisel in dolgoročni pomen z ustanovitvijo *Nove revije*, katere prva številka je po dveh letih prizadevanj izšla leta 1982. Za njo je stala vrsta intelektualcev, kot so Niko Grafenauer, Dimitrij Rupel, Tine Hribar, Andrej Inkret in še nekaj deset pogumnih in drznih, ki so se hoteli otresti prevelikega nadzora uradne politike in ozkega prostora svobodnega komuniciranja, skratka, želeli so večji in širši ustvarjalni prostor. Bili so tesno vpeti in povezani z domačimi kot tudi širšimi mednarodnimi razmerami, kar jim je dajalo moč in prednost pred takratnimi oblastniki. Še predno je poteklo pet let, so januarja 1987 izdali znamenito 57. številko z naslovom *Prispevki za slovenski nacionalni program*, ki je bila dinamit dotedanjemu državnemu okviru in njegovi politični ureditvi in hkrati temelj samostojne demokratične države Slovenije.

Po svojih močeh je k slovenskim osamosvojitvenim prizadevanjem prispeval tudi velik del »zamejskih« Slovencev, zlasti krog okoli Drage z Alojzom Rebulo in Borisom Pahorjem kot najbolj izstopajočima slovenskima kulturnikoma. Kot sinonim za vse ostale zaslužne Slovence v svetu naj izpostavimo slovenskega Parižana, slikarja Zorana Mušiča.

Mnogi so prepričani, da vsako veliko obdobje narodne zgodovine dobi nadpovprečni umetniški odtis v neki literarni, glasbeni ali kakšni drugi umetnini. Kot vse kaže, to sodi v opus aktivnega udeleženca slovenskega osamosvajanja Draga Jančarja. V svojih delih se ne izogiba obravnavam najbolj tragičnih dogajanj v slovenski zgodovini zadnjih šest desetletij 20. stoletja. Daje osnovo za sklepanje, da je obdobje 1941–1991 dejansko celota in da je razglasitev Franceta Bučarja na prvi seji prvega demokratičnega »parlamenta« konca državljanske vojne globoko utemeljena.

DARKO DAROVEC

Slovensko samooblikovanje III.
Slovenski izvorni junak Martin Krpan

Namen tega poglavja je na primeru povesti Frana Levstika, *Martin Krpan z Vrha* (1858), osvetliti avtorjevo politično agendo, njegov čas in literarno izvedbo stvaritve izvornega slovenskega junaka za potrebe izgradnje naroda.[1] Levstik je bil med prvimi in najvidnejšimi pisci nastajajoče slovenske inteligence v drugi polovici 19. stoletja. Vrednost Levstikove povesti je v tem, da združuje mitično in literarno pripoved v funkcionalno povezan organizem, saj omogoča sovpadanje »zgodovinskega« in »nezgodovinskega« branja, prepletanje simbolnih in realnih večpomenskosti. Celotno zgradbo za svoj literarno-politični program in za povest Martin Krpan je dejansko črpal iz zgodovinskih dogodkov 15. in 16. stoletja, iz gospodarske (prevozništvo), socialne (kmečki upori) in politične zgodovine (obramba pred Turki), ki jih je prepletal z osnovami tedanje folklorne in etnično-simbolne kulturne dediščine. »Zgodovinske resničnosti«, ki so značilne za mite, in »zgodovinske resnice« je v svojem literarnem delu spretno zakril s pokrivalom metaforike in simbolizma ter tako pokazal pot (nacionalnemu) političnemu boju. A »pravi« mit, ki ga je hotel ustvariti, je bil jezik. Jezik in z njim povezana kultura sta bila nedvomno bistvena razločevalna in konstitutivna elementa procesa oblikovanja slovenske države v primerjavi z »Drugim(i)«.

I.

Prispevek torej želi prikazati, kako so tihotapstvo, kmečki upori in osmanska nevarnost (»drugega«) v svojem zgodovinopisnem izročilu vplivali na nastanek umetne pripovedke, ki je prerasla v nacionalni mit, s katerim se vse od njenega nastanka sredi 19. stoletja slovenski narod identificira. Gre za delo slovenskega literata Frana Levstika (1831–1887): *Martin Krpan z Vrha* (Levstik, 1858a).[2] Namen tega prispevka je spodbuditi še kompleksnejšo interpretacijo te povesti, ki očitno buri duhove tudi v današnjem času, tri desetletja od nastanka slovenske države (1991), katere konstitutivni element je bil tudi upor. Toda na tem mestu se ne bomo ukvarjali s sodobnimi simboli izgradnje države,[3] temveč poskušali na konkretnem literarnem delu prikazati, kako so v procesu slovenskega samooblikovanja sodelovali slovenski literati v drugi polovici 19. stoletja.

V slovenski humanistiki in družboslovju je bila že posvečena razmeroma velika pozornost Levstikovi povesti o Martinu Krpanu, ki zlasti s svojo interpretativno močjo in simboliko kot vsako priznano in uveljavljeno literarno delo omogoča vrsto interpretacij in včasih že izključujočih se literarnozgodovinskih in drugih humanističnih interdisciplinarnih razlag.[4]

Fran Levstik namreč spada v generacijo slovenskih literatov, ki so šele orali ledino za uveljavitev slovenske proze, potem ko je na področju poezije močne temelje postavil že France Prešeren (1800–1849). Kot je bil Prešeren vpet v tedanje sodobne evropske umetniške tokove, jim je Levstik sledil v svojem literarnem programu, ki je bil obenem skladen s tedanjim prvim slovenskim političnim programom Zedinjene Slovenije (1848), nastalem v duhu s sočasnimi sosednjimi nemškimi in italijanskimi, madžarskimi, južnoslovanskimi ter pravzaprav vseevropskimi političnimi prizadevanji po vzpostavljanju nacionalnih držav.[5]

1 Prispevek je nastal v okviru raziskovalnih projektov ARRS Družbena vloga pravljic (J6-1807) in Kultura spominjanja gradnikov slovenskega naroda in države (J6-9354) ter raziskovalnega programa Preteklost severovzhodne Slovenije med slovenskimi zgodovinskimi deželami in v interakciji z evropskim sosedstvom (P6-0138).

2 Lik in prispodobe Martina Krpana so v zadnjem času na Slovenskem uporabljene tudi v razne marketinške namene (npr.: http://www.martinkrpan.si/default.asp). Prevodi v jezike: angleški: Martin Krpan, 1960 (http://www.dedi.si/virtualna-knjiga/15512) in 2004 (prevod Erica Johnson Debeljak); esperanto: Martin Krpan z Vrha, 1954; hrvaški: Martin Krpan, 1949; italijanski: Martin Krpan, 1983; madžarski: Martin Krpan, 1963; makedonski: Martin Krpan, 1965; nemški: Martín Krpán, 1960; ruski: Martin Krpan : slovenskaja narodnaja povest, 2001; slovaški: Martin Krpan z Vrhcu, 1950; srbski: Martin Krpan, 1939; švedski: Martin Krpan från Vrh, 2004 (cf.: http://sl.wikipedia.org/wiki/Martin_Krpan_z_Vrha).

3 Prispevki monografije, ki jo je uredil Pål Kolstø (2014), podajajo interdisciplinarne analize simbolne izgradnje države v Albaniji in drugih bivših jugoslovanskih republikah, razen v Sloveniji.

4 Med razmeroma obširno literaturo izpostavljam: Slodnjak, 1931; Orel, 1931, 450–456; Logar & Ocvirk, 1933; Koblar, 1931, 162–164; Vidmar, 1952; Levstik, 1952; Tomaževič, 1958; Mahnič, 1958, 88; Vilfan, 1962, 129–144; 1963, 1–12; Pogačnik, 1977, 161–171; Paternu, 1978, 233–251; Kocijan, 1979/80, 37–44; Kos, 1982, 241–266; Mitrović, 1982, 537–547; Velikonja, 1996; Košuta, 1996; Pogačnik, 1999, 262–269; Hladnik, 2002, 227–237; Simoniti, 2003, 77–78, 316; Kmecl, 2004, 140–159; Trobič, 2005; Baskar, 2008, 75–92; Jazbec, 2009.

5 Za temeljito študijo o raznovrstnih oblikah in kolektivnih predstavah, ki so vplivale na izoblikovanje kolektivnih zavesti nacij. Cf. Smith, 1999. Tako na str. 60 ugotavlja: »By 1800 most of Western Europe was caught in the romantic quest for origins; by 1850 it has spread to Eastern Europe, and during the next century was diffused to Asia and Africa.«



Fran Levstik (1831–1887). Foto Franz Lainer, okoli 1865 (Wikimedia Commons).

Povest prepleta tako zgodovinska dejstva kot mitične in simbolne analogije večplastno sestavljene arhaične ljudske pripovedi, ki se je po avtorjevih željah prelevila tako v nacionalno mitsko podobo kot v narodobudni literarno-politični program, ki so mu sledili najpomembnejši slovenski literati druge polovice 19. stoletja (Josip Jurčič, Ivan Tavčar, Janko Kersnik, Fran Saleški Finžgar, Ivan Cankar) ter tako soustvarili temelje slovenske državnosti: slovenski knjižni jezik.

Analiza tega dela dokumentirano prikaže svojstven fenomen: gre za programsko, zavestno željo po izoblikovanju nacionalnega literarnega lika, ki naj bo podlaga za literarno ustvarjanje in politični (nacionalni) boj. Levstik je namreč istega leta (1858), ko je dopolnil 27 let, v literarni obliki najprej objavil svoj literarno-politični program (Levstik, 1858b),[6] nato razpravo *Napake slovenskega pisanja* (Levstik, 1858c), kot zgled za uresničevanje svojih zamisli pa je izdal še literarno pripovedko *Martin Krpan z Vrha*. Ta na vsega 20 straneh teksta z razigrano vsebino postavi kot osrednjega junaka slovenskega kmeta, ki vladarja (Dunaj) in z njim celotno cesarstvo z dvobojem reši (turške?) nevarnosti, kar je osrednji (junaški!) dogodek povesti.

Pri tem kaže poudariti zlasti avtorjevo zavestno izbiro lika junaka, s katerim naj bi se šele oblikujoči slovenski narod identificiral: kmeta, socialnega upornika – tihotapca, (pravičnega) maščevalca in obenem rešitelja skupnosti pred nevarnostjo »drugega«. Vsekakor pa že izbira lika junaka kaže na svojstveno posebnost pri oblikovanju slovenske nacije, za katero je veljalo, da na območju svoje etnične skupnosti še sredi 19. stoletja ni imela svojih centrov moči, niti svojega plemstva, ne meščanstva, ne uradniškega aparata in ne ustreznih šol,[7] da je imela majhna mesta, v katerih je prevladovala nemška kultura, ob skrajnem zahodnem delu pa romanska mesta, ki so se s svojim upravnim območjem raztezala na razmeroma širokem zalednem območju slovanske poselitve. Na vzhodu današnje slovensko ozemlje meji z Madžarsko, ki si je še v času habsburške monarhije izbojevala dvovladje (1867), ter s Hrvaško, s katero deli skupne slovanske jezikovne korenine, vse te dežele pa so katoliške veroizpovedi. Bila je dežela z veliko večino kmečkega prebivalstva, z redko in razmeroma razpršeno poselitvijo, ki jo je na tem geostrateško pomembnem evropskem prehodnem območju svojstveno sooblikovalo tudi okolje, v družbenem (političnem, ekonomskem, kulturnem), geostrateškem in naravnem oziru.

Slovenci naj bi namreč sodili med tiste narode, ki sta jih konstituirala kultura in jezik, ne pa slavna preteklost, kralji ali drugi pomembni vladarji (Hroch, 2000). Teritorialni obseg slovenskega naroda je prvi opisal šele Anton Tomaž Linhart (1756–1795), ki je tako kot Prešeren sodil v t. i. Zoisov krog. *Žiga Zois*, sin italijanskega očeta in slovenske matere, je bil najbogatejši človek svoje dobe na Slovenskem in mecen številnim kulturnikom, ki jih je spodbujal pisati in raziskovati o slovenskem narodu. Linhart se je uveljavil kot dramatik (Županova Micka, 1789, in *Ta veseli dan ali Matiček se ženi*, 1790) in zgodovinar. V zgodovinski razpravi *Poskus zgodovine Kranjske in drugih dežel južnih Slovanov Avstrije* (*Versuch einer Geschichte von Krain und der* übrigen *südlichen Slaven Oesterreichs*), napisani v nemščini v letih 1789 in 1791, je na vprašanje, »kaj smo mi Kranjci«, odgovoril:

6 V spomin na to Popotovanje se od leta 1958 vsako leto organizira 22 km dolg pohod po Levstikovi poti. Število udeležencev se vsako leto veča, zadnja leta se tako udeležuje pohoda več kot 20.000 pohodnikov (http://sl.wikipedia.org/wiki/Popotovanje_iz_Litije_do_%C4%8Cate%C5%BEa). Sicer je bila potopisna oblika priljubljena v evropski povesti konec 18. in v prvih desetletjih 19. stoletja.

7 Sredi 19. stoletja je v slovenščini izhajalo le nekaj časopisov z majhno naklado, npr. Slovenski narod, Slovenija, Ljubljanski časnik, Slovenska čebela, Slovenski Glasnik.



Osrednji dogodek povesti: dvoboj med Krpanom in Brdavsom (Levstik, 1954; ilustracije Tone Kralj).

»Narod, ki živi v južnem delu avstrijskega okrožja med Dravo in Jadranskim morjem, spada k velikemu značilnemu ljudskemu deblu Slovanov, je pa po svojem jeziku in izviru le ena in ista ljudska veja in ga le po naključju, čeprav zgodovinsko ne čisto točno, delijo v Kranjce in Vinde.« Hotel je podati zgodovino tega naroda »v celotni povezanosti njegovih usod in dogodivščin«, ne »le po kosih in raztreseno v analih dežel, v katerih živi«. Prav s sklicevanjem na pomen razvoja ljudstva je zavrgel prikazovanje slovenske zgodovine po deželah in je razdelitev Slovencev med dežele presojal le kot plod zgodovinskega razvoja, neposredni sad tega dela pa je bilo spoznanje o enotnosti naroda, ki je živelo na tem ozemlju. To spoznanje je v mednarodnem svetu utrdil jezikoslovec, profesor na dunajski univerzi, *Jernej Kopitar* (1780–1844) v svoji znameniti Slovnici slovenskega jezika na Kranjskem, Koroškem in Štajerskem (1808) (Grafenauer, 1974a, 133–135). Ne bo odveč na tem mestu poudariti, da je prav Kopitar najbolj nagovarjal Vuka Stefanovića Karadžića, da se je srbsko in hrvaško ljudsko slovstvo začelo sistematično zbirati in zapisovati (Jurančič, 1959, 137).

Vendar se je slovensko izobraženstvo sredi 19. stoletja šele začelo vzpostavljati, predvsem z izobraževanjem mladega kmečkega življa, ki se je preseljevalo v mesta, kakor je bil primer tudi z Levstikom. Zavedati se je treba, da so posamezniki iz intelektualnih vrst v vseh obdobjih odigrali vidno vlogo (Anderson, 1991).[8] Toda čas 19. stoletja prinaša še večje družbene spremembe, razširjeno pismenost, višjo izobraženost, obveščenost in komunikativnost, izhajati začenjajo številne knjige in časopisi, po vseh deželah zbirajo in zapisujejo ustno slovstvo, pravo in običaje. Družbena realnost je zahtevala spremenjene oblike organiziranosti, ki so se udejanjale v nacionalnih državah. Jezik je vsekakor imel kot razločevalni faktor velik vpliv na oblikovanje posameznih skupnosti še v *pred-nacionalni* dobi, toda v dobi nacionalnih držav postane eden najpomembnejših unifikatornih elementov nacionalnih držav.[9] Kot napredne ideje se tedaj izoblikujejo različne nacionalne mitologije, humanistične vede pa kar tekmujejo, katera se čuti bolj poklicano za vzpostavljanje nacionalnih simbolov in mitologij.

Tem vprašanjem so v zadnjem času raziskovalci namenili kar precej pozornosti.[10] Za naš primer bi mdr. izpostavili Smithovo klasifikacijo štirih poglavitnih kategorij opredelitev izvora nacionalnih mitov:[11] *primordialistični* (prvobitni), *perenialistični* (večnosten), *modernistični* (kot rezultat procesa modernizacije) ter *etnično-simbolni* (Smith, 1999, 1–27), ter Kolstøvo, ki v

8 Andersonova študija nazorno pokaže pomen intelektualcev in njihove vloge pri oblikovanju nacionalizmov v 19. in 20. stoletju v množičnih medijih, časopisih, literaturi (povest, roman) in v novejšem času na radiu in televiziji.

9 Prav Anderson pa s svojo kultno raziskavo pokaže tudi na druge posebnosti oblikovanj nacij v sodobnem času, zlasti primerjalno z Latinsko Ameriko in Azijo, kjer je pomembno vlogo odigrala ogledalna preslikava evropskih razmer.

10 Kot teoretična in metodološka osnova za preučevanje teh fenomenov lahko služijo dela: Smith, 1999; Hosking & Schöpflin, 1997; Kolstø, 2005; slednja nudi poglobljene primerjalne interpretacije zlasti z območjem Jugovzhodne Evrope. Te študije različnih avtorjev obilujejo tudi s tehtnimi primerjalnimi študijami referenčne literature.

11 Družbeno uporabo mitov Kolstø pojasni tako: »When we study the function of myths, we ought not to assume that myths function in any specific way of and by themselves. Myths cannot act, only people can. To ask about how myths function, therefore, is to ask about how myths are used and misused by people. This is to inquire into the political application of myths. It is probably possible to find historical myths that have been narrated throughout the ages without being fuelled by any particular political motive. The opposite phenomenon, however, seems to be much more common: political aspirations are often fuelled by myths and many myth-makers do have a political agenda, myths are regularly produced and propagated in order to bolster specific group claims« (Kolstø, 2005, 30). Pri preučevalcih mitov Kolstø razlikuje med t. i. »razsvetljenci« in »funkcionalisti«. Razsvetljenci verjamejo, da morajo poklicni zgodovinarji zavračati mite, medtem ko funkcionalisti vidijo oblikovanje mitov kot neizogiben, celo kot prijazen in nenevaren element dobro delujoče človeške družbe (Kolstø, 2005, 2–3). Katere pojave lahko definiramo kot mite (cf. Overing, 1997, 1–18).

uvodniku k zborniku o mitih in mejah v Jugovzhodni Evropi ugotavlja, da so se zaradi obmejnosti tega območja celo morda bolj kot drugje v Evropi uveljavile specifične oblike nacionalnih mitologij, ki jih uvršča v naslednje štiri kategorije: *sui generis*, *antemurale*, *martirium* in *antiquitas* (Kolstø, 2005, 1–34).

Če sledimo tem klasifikacijam in opisom pojavnih oblik nacionalnih mitologij v sodobni znanstveni literaturi, naletimo na težavo, v katero kategorijo ali kategorije uvrstiti ta Levstikov mit. Osrednji dogodek povesti – dvoboj, bi vodil v razlago, da gre pri tem delu prvenstveno za t. i. *antemurale*[12] mit. Vendar kot je za celotno Levstikovo delo značilno, da obiluje s prepleti *etno-simbolnega* izročila, s svojo mitičnostjo pripovedi, ki pritegne tako predšolskega otroka kot vrhunske akademike, pa vzpostavlja »časovno nezavezanost, pomensko samostojnost in odprtost« (Paternu, 1978, 234), kar je sicer lastnost in pogoj vsakega literarnega dela trajnejše in odpornejše vrste, uspe z metaforiko in simbolizmom svoje povesti vzpostaviti tudi svojstven preplet posameznih kategorij nacionalnih mitov: s časovno nevezanostjo ustvari vtis o *prvobitnosti* in *večnosti* junakove (narodne) gospodarske dejavnosti na izbranem nacionalnem ozemlju, z dvobojem in njegovim iztekom na dvoru izraža jasne asociacije na predstave o *viktimistični* vlogi slovenskega naroda v obrambi pred Turki, ki je bila še živo prisotna v tedanjem kolektivnem spominu skupnosti, z izbiro kmečkega sloja kot nosilca meščanske preobrazbe[13] pa napoveduje *enkratnost oz. izvoljenost* (*sui generis*)[14] ljudstva. Sam namen in poslanstvo te umetne pripovedke, kot si jo je avtor zamislil in teoretično utemeljil, pa je *modernističen*, zato je pripovedka tudi naletela na plodna tla.

Uspehu povesti je nedvomno botrovalo tudi dejstvo, da je pri njenem snovanju avtor izhajal iz mentalitete naroda, iz »zgodovinske resničnosti«, njegovega kolektivnega spomina, v katerem je želel slovenskemu narodu »nastaviti ogledalo«, obenem pa biti pri tem prepričljiv, ali z Levstikovimi besedami: »Izviren je, kdor to ali ono misel po svoji posebni lastnosti z duhom prav objame ter jo potem zopet samolastno pa lepo izrazi« (Paternu, 1978, 245).

II.

Povest je razmeroma enostavna; v neki vasici v današnji jugozahodni Sloveniji živi silak, po imenu Martin Krpan, ki redno tihotapi morsko sol iz obmorskih istrskih mest v notranjost v zameno za svoje kmečke pridelke.

Tako ga Fran Levstik z besedami pripovedovalca Močilarja opiše:

»V Notranjem stoji vas, Vrh po imenu. V tej vasici je živel v starih časih Krpan, močan in silen človek. Bil je neki tolik, da ga ni kmalu takega. Dela mu ni bilo mar, ampak nosil je od morja na svoji kobilici angleško sol, kar je bilo pa že tistikrat ostro prepovedano. Pazili so ga mejači, da bi ga kje nehotoma zalezli; poštenega boja z njim so se bali ravno tako kakor pozneje Štempiharja. Krpan se je pa vedno umikal in gledal, da mu niso mogli do živega.«

12 O mitu *antemurale* Kolstø pravi: »This myth comes in many different guises and under many different labels: *'antemurale christianitatis'*, 'Europé's last outpost', 'defenders of the gates', 'the bearers of true civilisation', and so on. Typologically, this myth is very different from the myth of being *sui generis*. Rather than insisting on the uniqueness of the group is now included in some larger and allegedly superior cultural entity that enchances its status *vis-à-vis* other groups who do not belong« (Kolstø, 2005, 19–20). Mit *antemurale*, kot ga definira Kolstø, je značilen zlasti za dežele Jugovzhodne Evrope, s tovrstnimi fenomeni pa se srečujejo tudi v drugih deželah, zlasti na Poljskem, Madžarskem, v Španiji, metafora *antemurale christianitatis* pa naj bi se izoblikovala v 12. stoletju v Franciji (Kolstø, 2005, 24).

13 Čeprav je bil Levstik v svoji ideji povzdignitve slovenskega naroda nasproten nemški kulturi, ki »nam je najprvo vzela, kar smo mi svojega imeli […] naše izvirne običaje, našo zgodovino in zgodovinsko sporočilo, naše narodno sočutje in malo da ne tudi narodni jezik« (Slodnjak, 1931, 30), se je v konstituciji svojih miselnih vzorcev zgledoval poleg srbske epike Vuka Stefanovića Karadžića (1787–1864) tudi po nemški umetnosti. Nanj so mdr. imeli vpliv Gotthold Ephraim Lessing (1729–1781), Johann Gottfried von Herder (1744–1803), Johann Wolfgang von Goethe (1749–1832) in Friedrich Wilhelm Joseph Schelling (1775–1854). Če se veliko nacionalnih mitologij vzpostavlja s pomembnimi (vojaškimi) voditelji, praviloma plemenite krvi, je Lessing vzpostavil nemško slovstvo na socialni podlagi rastočega nemškega meščanstva, kar je Levstiku očitno predstavljalo zgled, da je prav tako na socialni podlagi, toda v njegovem primeru kmečkega prebivalstva, vzpostavil slovensko slovstvo; cf. Slodnjak, 12–13.

14 Tudi v tem pogledu lahko Levstikovega Krpana interpretiramo z več vidikov, ali kot pravi Kolstø (2005, 22): »Skilful myth-makers may succed in explaining that *sui generis* and *antemurale* belong to different levels of identity, as it were. Expressed in Armstrong's terminology, they may function as myth and counter-myth.«

Krpanovo srečanje s cesarjem (Levstik, 1954).





Nekoč na poti s svojim prevoznim sredstvom, konjem oziroma kobilo,[15] sreča kočijo, ki prevaža cesarja; ta si ga zapomni po lahkotnosti, s katero premakne svojo kobilo s tovorom (soljo) vred s poti, da tako v sneženi pokrajini omogoči nemoten prehod slavnostni kočiji. Ko se na Dunaju pojavi (Turek) Brdavs, ki v medsebojnih duelih z dunajskimi plemiči (vitezi) vsakokrat zmaga, in preti uničenje cesarske vojaške elite,[16] cesar kot zadnje upanje pošlje po Krpana. S svojo kmečko robatostjo, pa vendar pretkanostjo na svoji mali kobili premaga mogočnega Brdavsa, in to tako, da se Brdavsev mogočni (turški) meč zaje v Krpanov robati kij, ki si ga je sam pripravil iz lipovega drevesa (simbol slovanstva), in ker je lipov les mehak, se meč tako zareže v les, da ga Brdavs ne more več izvleči; tako ga razoroži in mu nato z lastno izdelano robato kmečko sekiro odseka glavo ter reši Dunaj pred Turkom. Za nagrado pa si zaželi le cesarsko listino oziroma privilegij, s katerim mu je dovoljeno nemoteno (svobodno) kmečko trgovanje.

Lik pa ni pomemben le zaradi ponazoritve nekaj stoletnega še srednjeveškega in novoveškega trgovskega delovanja in izmenjavanja vsakovrstnih dobrin slovenskega prebivalstva med obalnim, sredozemskim, in zalednim, celinskim območjem, temveč tudi v mitu, ki se je izoblikoval ob nepremagljivem, močnem in prebrisanem trgovcu-tihotapcu ter prekaljenem vojaku – slovenskem kmetu, ki v povesti z zmago nad zloglasnim Brdavsom, ki kosi smrt med dunajskimi »vojščaki in gospôdo«, pooseblja slovenski narod kot zadnji branik krščanskih dežel pred Osmani: »[P]a smo rekli: če ga živ krst ne zmore, Krpan ga bo. Lej, ti si zadnje upanje cesarjevo in dunajskega mesta.« V ozadju te zgodbe tiči večstoletno zgodovinsko dejstvo, da je bilo prav slovensko ozemlje branik Svetega rimskega cesarstva (in s tem sodobne Evrope) pred osmansko nevarnostjo, in sicer na eni strani zaradi geografske pogojenosti, na drugi pa na podlagi dejstva, da se je tako finančno kot vojaško t. i. Vojna krajina, ki se je na današnjem hrvaškem ozemlju oblikovala kot obrambna mreža utrdb pred Osmani, napajala prvenstveno s slovenskega ozemlja.

V tem pogledu je seveda zanimiv tudi čas, ko je bila ljudska povest zapisana, in sicer v drugi polovici 19. stoletja, to je času formiranja slovenske narodne identitete, zlasti potem ko je bil

15 V povesti je imenovana kobilica, verjetno z namenom, da še poudari njeno majhnost, vendar žilavost. Viri iz beneškega obdobja imenujejo tovornike, kot je bil Martin Krpan, *Cranzi*, po deželi Kranjski, ali pa *Mussolati*, po mušah, ki v istrskem dialektu pomenijo mule, križance med konji in osli, torej po njihovem prevladujočem prevoznem sredstvu.

16 Med 27. septembrom in 14. oktobrom leta 1529 je osmanska vojska oblegala Dunaj z veliko vojsko 140.000 mož pod poveljstvom Sulejmana I. *Veličastnega*. Drugo osmansko obleganje Dunaja pa je bilo leta 1683, ko je poglavitno vlogo pri obrambi odigral slovanski, poljski kralj Jan III. Sobieski.

Krpanov prihod v žalujoči Dunaj (Levstik, 1954).

v revolucionarnem letu 1848 objavljen politični program Zedinjena Slovenija, z za tedaj nekaterimi značilnimi, pa vendar še vedno vizionarskimi stališči: »Vsaki naj v svoji deželi doma živi, kakor mu je drago in ljubo: Nemec po nemško, Italijan po italijansko, Voger po vogersko. Mi Slaveni pa tudi tverdno, z vso močjo od vsih terjamo, da tudi nas puste doma po našim živeti: Slovence po slovensko.« Kakor Čehi, Hrvati ali vojvodinski Srbi tudi Slovenci leta 1848 niso postavljali svojih zahtev proti Avstriji, nasprotno, izrazito so poudarjali, da želijo ostati v avstrijskem cesarstvu in da se bojujejo zanj (deloma tudi nasproti tedanjim poskusom oblikovanja vsenemškega cesarstva) ter »da moremo zdaj stopiti kakor svoboden narod med druge svobodne narode, da tako imenitnega časa za vse Slovence še ni bilo, kar sonce sije«, saj »ne smemo zamuditi velikega trenutka«. Zaradi zgodovinske razdrobljenosti na dežele in odsotnosti političnih in gospodarskih elit so predvsem kulturniki, kot denimo Levstikov krog, prevzeli povezovalno vlogo v procesu *nation-bulding*: »Odpravite predsodke in provincialne spore, od slovanske obale Jadrana do bregov Drave se objemite bratsko vsi Slovenci, ustvarite si v duhu in v srcih Slovenijo, ki politično še ne obstoji, predložite najvišjemu prestolu svoje prošnje za politično obmejitev Slovenije« (Gestrin & Melik, 1979, 448).



Zaradi dejstva, da so bile Slovenske dežele stoletja pod habsburško in beneško oblastjo in niso razvile gospodarskih in političnih elit, ki so bile pri velikih narodih konstitutivni element pri oblikovanju nacionalnih držav, je Levstik za konstitutivni mit izbral prav upornega kmeta.[17]

Kdo pa je lahko ta uporni kmet? Vsekakor tisti, ki se udeležuje kmečkih uporov. Toda ti so prej ali slej zatrti in kmet je poraženec. Za konstitutivno identiteto pa so potrebni zmagovalci! Za zmago je upor pomemben, ni pa nujno tudi zmagovit. Potrebne so torej tudi določene (vojaške) spretnosti, znanje in izkušnje, družbena sprejemljivost, pa tudi določena materialna (finančna) podlaga in predvsem pretkanost. Kje in kako pa si je lahko tedanji kmet nabral tovrstne kvalitete?

Veščino vojskovanja je lahko pridobil v t. i. kmečki vojski ali černidah (Pezzolo, 2007, 67–112), ki so se izoblikovale na prehodu iz srednjega v novi vek tako v tedanjih avstrijskih kot beneških deželah, zlasti na podlagi potreb obrambe pred Turki, saj je vladarje v tako vrsto obrambe ne nazadnje silila turška vojaška taktika z nenadnimi in nepričakovanimi vpadi, plenjenji ter izčrpavanjem prebivalstva, kjer redne najemniške vojske praviloma niso bile uspešne.

Možnost širitve obzorij in izboljšanje materialnih pogojev za preživetje pa je tedanjemu kmetu omogočala kmečka trgovina, ki je bila v obravnavanem obdobju na današnjem slovenskem ozemlju že močno razširjena. Če vzamemo v obzir še dejstvo, da se je zaradi vedno višjih obdavčitev v tej trgovini izjemno povečevalo tihotapstvo, proti kateremu so bile oblasti kljub raznim ukrepov skoraj brez moči, dobimo prav v liku kmečkega trgovca-tihotapca tistega pretkanega, razgledanega, vselej upornega in v boju s Turki izurjenega kmečkega vojaka, ki ga pooseblja ljudska povest o Martinu Krpanu. Lik Martina Krpana pa je lik socialnega upornika, ki je družbeno sprejemljiv; čeprav je z vidika oblasti kriminalec, še naprej živi v okviru vaške skupnosti,

17 Iz Levstikovega literarnega programa (Levstik, 1858b) je jasno razvidno, da je želel z literaturo vzpostaviti like, v katerih se bo slovenski kmet »videl kot v ogledalu«.

Krpan kupuje sol v Kopru (Levstik, 1954).

ki ga varuje in mu nudi zatočišče ter ga heroizira; še več, skupnost se z njim identificira in tako tvori kulturno identiteto.

Ta fenomen Foucault pojasni s toleriranimi oz. nekaznovanimi nezakonitostmi, ko »ima vsak družbeni sloj svoje meje dopustne nezakonitosti: neizvajanje pravil, neupoštevanje odredb ali odlokov je odražalo stanje političnega delovanja družbe […] nezakonitost je bila tako zakoreninjena in tako nujna za življenje vsakega družbenega sloja, ki je imel lastno koherentnost in gospodarstvo« (Foucault, 1975, 77).

Če pozorneje pogledamo slovenski literarni lik tihotapca Martina Krpana, lahko vidimo, da gre za kontinuiteto in raznolikost tihotapstva kot pomembne sestavine življenja številnih posameznikov in skupnosti (Krpan je sicer le delno prestopil mejo pokornosti in bil kratek čas sogovornik z oblastjo). Levstikova povest je nastala v 19. stoletju, v obdobju formacije slovenske nacionalne identitete, tihotapec Krpan pa je postal nacionalni mit, ki ga lahko uvrstimo v skupino *nation-building* mitov »ante murales« (Kolstø, 2005, 19–26), tj. branika pred drugo kulturo (v tem primeru obramba krščanstva pred islamom). Tu gre torej za fenomen mitologizacije uporništva, ki v procesu oblikovanja narodne zavesti balkanskih narodov[18] zasedajo mesto nacionalnega mita: tako je Krpan slovenski kmet-tihotapec in zato izobčenec,[19] ki reši Dunaj pred Turki oz. krščanski svet pred islamom, kar pomeni, da je slovenska nacionalna identiteta utemeljena prav na socialnem uporništvu, obmejnosti in prestopanju meja.[20]



III.

Zaradi obmejnosti in perifernosti območja se je izoblikovala vrsta strukturnih elementov, ki so omogočali in vzdrževali prisotnost ilegalnih praks in prav to obmejnost in perifernost izkoriščali kot dodatni resurs.

Ko govorimo o ruralni fevdalni družbi na Slovenskem, je treba poudariti, da je šlo za obmejno periferno območje, ki je zaradi omejenih resursov narekovalo ukvarjanje z dopolnilnimi neagrarnimi aktivnostmi. Pri tem je treba poudariti tudi pomembno dejstvo, da je bilo obravnavano območje v zgodovini izrazito obmejno območje (med suverenimi državami, različnimi davčnimi sistemi, civilizacijami, med krščanstvom in islamom) in je v teku stoletij nudilo vrsto strukturnih elementov, ki so omogočali in vzdrževali prisotnost ilegalnih praks. Gre za pokrajino, kjer so bili naravni resursi v veliki meri omejeni in kjer je prebivalstvo sistemsko posegalo po različnih neagrarnih in pogosto ilegalnih dejavnostih. Prestopanje državnih meja, meja davčnih oziroma gospodarskih sistemov, upravne in pravne meje, je tukajšnje prebivalstvo tako vseskozi izkoriščalo kot dodatni vir preživetja. Zato kaže predvsem opozoriti na eni strani na odpor posameznika in skupnosti proti državi in oblasti, na drugi strani pa na prilagajanje in adaptiranje prebivalcev.

Pri tem kaže izpostaviti, da je pri veliko slovenskih kmečkih uporih, zlasti pri dveh najpomembnejših, vseslovenskem iz leta 1515 in hrvaško-slovenskem iz leta 1573 (Grafenauer, 1962; 1974b), bila prav kmečka trgovina eden bistvenih vzrokov za kmečke upore in so iz vrst tega dela podložnikov izšli mnogi uporniški voditelji.

Potem ko so se Benečani po drugi polovici 16. stoletja zaradi prenosa svetovne trgovine na zahodne obale Evrope in izčrpavajočih vojn s Turki ter Habsburžani pogrezali v čedalje hujšo krizo,

18 Na mestu je primerjava s srbsko epiko (npr. Marko Kraljević i Musa ali Kraljević Marko i Arapin) in drugimi deli Vuka Karadžića, po katerem se je Levstik nedvomno zgledoval in prevzemal določene ideje; cf. Slodnjak, 1931, 9–12.

19 V zvezi z likom junaka – izobčenca (*outlaw*) prim. Hobsbawm, 1959; Seal, 1996; Agamben, 1995; Povolo & Darovec, 2018.

20 Kot je ugotovil Schöpflin, »through myth, boundaries are established within the community and also in respect to other communities. Those who do not share in the myth are by definition excluded« (Schöpflin, 1997, 20); prim. Pavlaković.

Tovorniki (Valvasor, 1689).





pa tudi po vedno večji podpori Habsburžanov njihovemu jadranskemu mestu Trstu v pritegovanju trgovine z zaledjem, je začela dokaj strmo upadati tudi trgovina z beneškimi istrskimi mesti, ko je zlasti v Koper, Piran in Milje dnevno prihajalo od tristo do tisoč kranjskih kmečkih tovornikov (Gestrin 1973a; 1973b). Ker so bili davki na vse proizvode vedno višji in je bila ta trgovina življenjsko nadvse pomembna, se je tudi po kopnem razvilo tihotapstvo, ki je dobivalo vse širše okvire in so se z njim v zadnjih stoletjih Beneške republike poleg kmetov ukvarjali tudi meščani (Darovec, 2004, 175–231).

Severozahodna Istra na čelu s Koprom, ki se je vsaj v drugi polovici 15. stoletja in v 16. stoletju razvil v najpomembnejše trgovsko mesto v Istri, kjer je potekala izredno živahna zlasti kmečka trgovina s Kranjsko in drugimi avstrijskimi deželami, od koder so prihajali v glavnem živina in poljski pridelki, sol, olje in vino pa je šlo v nasprotno smer, je v času od 13. pa vse do konca 18. stoletja pooseblja trgovsko in s tem povezano gospodarsko dejavnost širšega zalednega, zlasti današnjega slovenskega ozemlja.

Slovenske (in hrvaške) dežele so bile v 16. stoletju močno gospodarsko povezane in vključene v trgovsko menjavo širšega ozemlja. Tej trgovski menjavi je dajala posebno pomembnost po Jadranu posredovana povezanost s sredozemskim prostorom na eni ter povezanost s podonavskim prostorom na drugi strani. Poglavitna smer trgovine v omenjenih deželah je bila v tem času smer vzhod–zahod, ali bolje, smer, ki je povezovala zlasti ogrske in hrvaške dežele prek slovenskih dežel oziroma prek Jadranskega morja z Italijo in deli Sredozemlja. Središča te trgovine na velike razdalje in posredovalne trgovine med vzhodnimi in italijanskimi deželami so bili v takratnih slovenskih deželah Ptuj, Ljubljana, Beljak, Trst in Koper. Blago te trgovine je v glavnem bilo podobno blagu takratne mednarodne trgovine. Povsem pa se je razlikovalo blago v prometu v eno smer od blaga v prometu v drugo smer trgovine. Na zahod so šli v velikih količinah kmetijski pridelki in proizvodi, zlasti živina, meso, kože, številne surovine in kovine, železni izdelki in posamezni proizvodi obrti. Proti vzhodu pa je trgovina posredovala sredozemske kmetijske proizvode (vino, oljčno olje, ribe, sol), številne obrtne izdelke, levantinsko oziroma beneško blago in podobno (Gestrin, 1973b, 207–208).

V zvezi s pomenom in vlogo tako orisane trgovine so se v stoletju velikih kmečkih uporov na Slovenskem in Hrvaškem že močneje uveljavili blagovno-denarni odnosi v zemljiškem gospostvu. Na eni strani se vse to kaže v spreminjanju oblik fevdalne rente in strukture zemljiškega gospostva, ki jim moremo slediti vzporedno s prizadevanji fevdalcev, da se izvlečejo iz krize zemljiškega gospostva. Na drugi strani pa se kaže, srednjeveškemu pojmovanju o družbeni delitvi dela navkljub, v vedno večjem uveljavljanju t. i. podeželske trgovine, v vključevanju fevdalcev in podložnikov v trgovino in kupčevanje. Hkrati s tem so vedno bolj rasla nasprotja med mestom in vasjo, naraščal pa je tudi splet nasprotij okoli kmečke trgovine same. Pri tem je imela poleg presežkov kmetijskih proizvodov in izdelkov domače obrti od vsega začetka pomembno vlogo trgovina s soljo, zlasti z morsko, ki so jo na naših tleh obvladali kmečki prekupčevalci.

Socialni uporniki uživajo podporo lokalne skupnosti (Levstik, 1954).

Vsekakor je podeželska trgovina, zlasti pa kmečka trgovina, odločujoče vplivala na zaostritev razrednih nasprotij in seveda tudi na njihov vrhunec v tem času – na kmečke upore. V tem pogledu so se torej kmečki upori na Slovenskem nekoliko razlikovali od npr. že raznovrstno opisanega odmevnega furlanskega kmečkega upora iz leta 1511.[21]

Kmečka trgovina se je sicer morala tako kakor poklicna, meščanska trgovina, podrejati veljavnemu prometnemu in mitninskemu režimu ter raznim dacem, ki so jih uvajale tako beneške kot avstrijske oblasti. Ti so postajali zaradi pritiska fiskalnih politik, pritiska fevdalcev in deželnih stanov na prometne pristojbine in kmečko trgovino, zaradi plačevanja starih, pa tudi povišanih in novo uvedenih pristojbin, zaradi podrejanja režimu prisilnih poti in režimu poslovanja mitninskih uradov za kmeta vedno bolj neznosni.



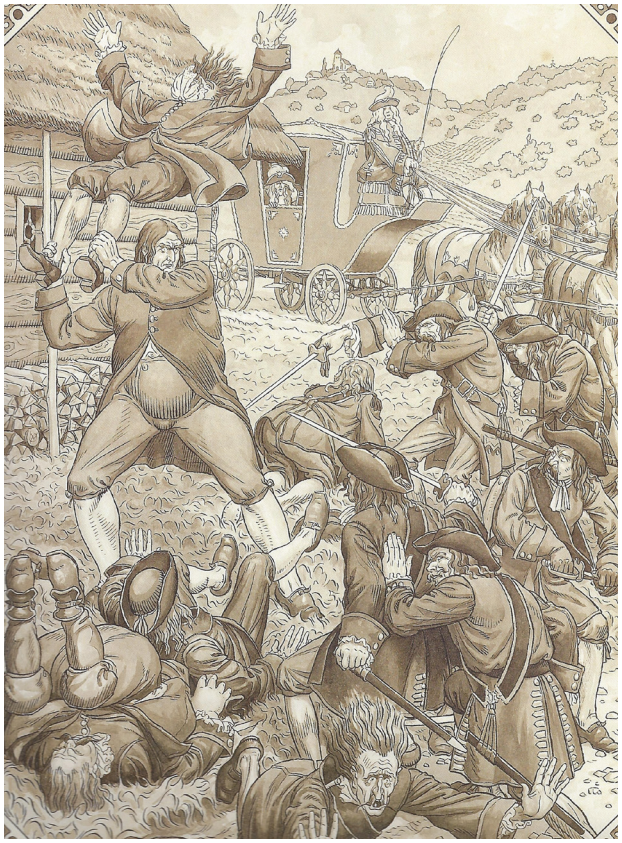
Čeprav turški vpadi in osvajanja v slovenskih in hrvaških deželah na smer trgovine niso bistveno negativno vplivali, so imeli nedvomno velik vpliv na prve večje kmečke upore na Slovenskem. Plemstvo je tudi za obrambo dežele pred Turki nalagalo vedno večje dajatve, toda potem ko so Turki npr. leta 1473 prvič obiskali Koroško, plemstvo ni poskrbelo za obrambo dežele, nadaljnji vpadi pa so leta 1478 privedli do prvega večjega kmečkega upora na Slovenskem, ki je zajel skoraj vso slovensko Koroško. Na drugi večji, t. i. vseslovenski kmečki upor leta 1515, ki je zaobsegel ozemlje 25.000 km² in je trajal pet mesecev (v marcu in aprilu leta 1515, v maju pa prerasel v napade na gradove) ter je na višku sodelovalo okoli 80.000 upornikov, pa je bolj vplivalo avstrijsko vojskovanje z Benetkami (I. beneško-habsburška vojna 1508–1516) ter predvsem oviranje kmečke trgovine s strani fevdalcev in mest (mitnine, predpisane poti itd.). Iz tega časa se tudi že začnejo vrstiti zgodovinski podatki o bolj ali manj uspešnem organiziranju t. i. kmečke vojske ali černid, najprej za obrambo pred Turki, vsaj na beneški strani pa so bili že zelo prisotni tudi v omenjeni beneško-habsburški vojni.

Pri kmetu je naraščal odpor proti vsem tem novostim in njihovim nosilcem. Kmečki trgovini so bile mitnice, fevdalne in deželnoknežje, velika ovira. Prav zaradi tega in vedno večjega pomena, ki ga je imela kmečka trgovina kot vir dohodkov za podložnike, so se ti zlasti v tem obdobju začeli vedno v večjem obsegu zatekati v tihotapstvo. Kontrabant je postal družbeno sprejemljiva dejavnost, bil je poklic, nuja in preživetje, »modus vivendi«, ki se je prenašal iz roda v rod. Kontrabant je postajal ritual z vsemi razsežnostmi svoje družbene pogojenosti, tihotapce pa lahko kategoriziramo tudi kot *socialne upornike* kot jih je definiral Hobsbawm, ki so bili v svojem okolju dojeti kot junaki (Hobsbawm, 2010; 1959). Socialno uporništvo je po Hobsbawmu posledica konflikta med tradicionalno in moderno kulturo ali med domačo in tujo kulturo ali pa posledica transformacije načina proizvodnje ali družbene ureditve.

Tudi v našem primeru so bile oblasti v boju z naraščajočim tihotapstvom skoraj brez moči. Niso pomagale ne številne nove mitnice, ne sistem bolet, ne novi načini pobiranja mitnin, ne strožje nadzorstvo, ne nagrade tistim, ki so tihotapce zajeli ali prijavili, in tudi ne posebni oboroženi mitninski hlapci, ki so jih začeli v 16. stoletju postavljati na večjih in važnejših mitnin-

21 O kompleksnih razlogih za furlanski kmečki upor leta 1511 prim.: Bianco, 1995; (sedaj tudi v slovenskem prevodu: Bianco, 2011); Muir, 1998; glede tihotapstva prim.: Bianco, 1990.

Krpan opravi z mejači (Levstik, 1917; risba Hinko Smrekar).



skih postajah za varstvo trgovskemu prometu in za boj proti tihotapstvu. Prav tako niso pomagali številni vladarjevi ukazi uradom in zemljiškim gospodom, naj preprečijo komori škodljivo tihotapsko dejavnost podložnikov. To obliko kupčevanja podložnikov je treba poudariti še toliko bolj, ker se je v tihotapstvo zatekajoči se kmet izpostavljal nevarnosti, da izgubi tovorjeno blago, plača visoke odškodnine oziroma je bil podvržen kazni izgona ali veslanja na galeji. Z uvajanjem mitninskih hlapcev pa se je kmet izpostavljal tudi spopadom z njimi; pri tem je seveda tekla kri, pri spopadih pa so bili tudi mrtvi. Prav v zvezi s temi dogodki je zgodovinar Vilfan v eni od svojih študij na podlagi zgodovinskih virov pokazal na možno zgodovinsko interpretacijo, ki je lahko tudi pripomogla k oblikovanju kolektivne imaginacije lika Martina Krpana. Osrednji opisani dogodek se je zgodil leta 1610 na trgu v Postojni. Potem ko so razjarjeni domačini ujeli nekaj mejačev, s katerimi so imeli kmečki tovorniki na celotnem območju od Trsta do Postojne stalne spopade, so jih do golega slekli in opazili, da so obrezani, da so torej muslimani – Turki, kot so navajali v viru. Ti so bili v službi socerbskega graščaka za nadzorovanje poti do habsburškega Trsta, zlasti v povezavi s kupčevanjem soli, pri tem pa so se že dalj časa zverinsko (in mnogokrat neupravičeno) znašali nad kmečkimi tovorniki, s katerimi so imeli številne spopade. Zato so domačini tedaj zajete mejače na licu mesta pobili (Vilfan, 1963, 3–4).

S kmečko trgovino in njeno rastjo je naraščala postopoma tudi gospodarska moč vsaj (morda niti ne tako majhnega) dela kmečkega prebivalstva. Ta del pa je imel v kmečkih uporih tega časa že pomembno vlogo. To se je videlo na zboru kmetov v Konjicah v vseslovenskem kmečkem uporu leta 1515. Leta 1573 pa so v hrvaško-slovenskem uporu iz vrst tega dela podložnikov izšli mnogi uporniški voditelji (Gestrin, 1973c, 3).

Lahko bi celo rekli, ob primerih vseslovenskega kmečkega upora leta 1515 in hrvaško-slovenskega upora leta 1573, da so upori v obravnavanem obdobju izbruhnili vedno tedaj, ko so dohodki od trgovine in drugih nekmetijskih dejavnosti upadli in so podložniki zaradi tega težje prenašali fevdalna bremena in pritisk. Okoliščine, ki so privedle do tega, so bile seveda vsakokrat različne.

IV.

Prav te okoliščine, kmečka (legalna in ilegalna) trgovina, kmečki upori in nenehna turška nevarnost, ki je segla vse do Dunaja, saj so ga Turki dvakrat oblegali, leta 1529 in 1683, so močno zaznamovale slovenski kolektivni spomin, ki mu lahko sledimo v slovenskem ljudskem slovstvu (Štrekelj, 1895–1923), tako da so predstavljale odlično zgodovinsko in literarno podlago za pripovedko o Martinu Krpanu. Levstik v svojem literarnem programu poudarja, da je med narodom razširjenih »dovolj pravljic o vojaških beguncih, ki so se potikali po hribih in šumah. Vsa naša dežela pripoveduje še dandanes, kako so nekdaj lovili mlade moške in dajali jih po sili na vojsko. Celo rokovnjači in deseti bratje so narodna lastnina, akoravno zlasti prvih nihče ni vesel.«

V ta zgodovinski okvir sodi tudi čas reformacije, ko se je spodbujalo prevode svetopisemskih besedil v narodne jezike. Sredi 16. stoletja so tako bile izdane prve knjige v slovenskem jeziku (Primož Trubar). Tako prav za to obdobje Levstik v svojem literarnem programu poudarja, da so se



Krpan s svojo bolno ženo nakazuje moralne kode junaka izobčenca, kako s pozornostjo ravnati s slabotnimi, ženskami, starci, otroci in revnimi (Levstik, 1954).

takrat »obnašali Slovenci bolj samostojno kakor bodisi kadar koli hoče poprej ali pozneje. Zato so pa tudi naše najlepše narodne pesmi iz one dobe.« K temu še dodaja: »Ali vsa zgodovina teh časov pri nas leži še zdaj v celini. Dela je dosti, a moža ni, da bi se ga lotil [zato je čas], da bi se iz ljudstva zajemalo bolj kakor do zdaj. V narodu je snovi dovolj, zlasti za šaljivo pisanje« (Kmecl, 2004, 151–152). Da pa tudi izbira lika osrednjega junaka zgodbe ni bila naključna, kaže Levstikov poudarek, da se za junaka zgodbe »mora najprej vzeti kak veljaven domačin« (Kmecl, 2005, 150–152).

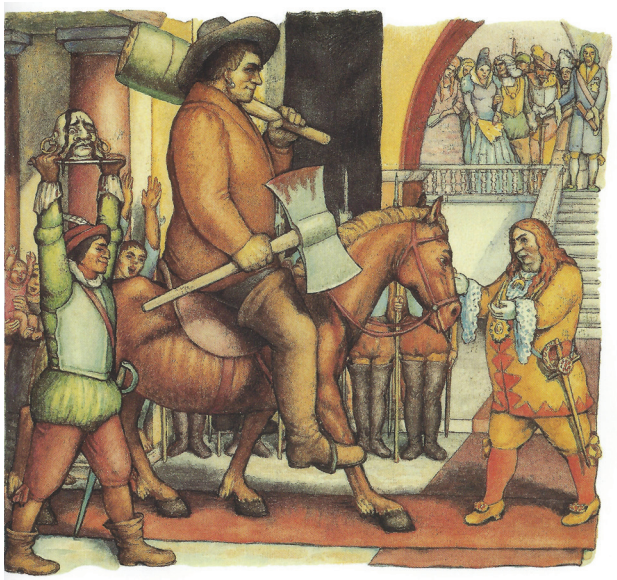
V zgodovinski osnovi zgodbe zato lahko v Martinu Krpanu ugledamo predstavnika stoletnih osnov starejše slovenske gospodarske zgodovine, ki je pripomogla k čvrstejši gospodarski povezavi pokrajin, »iz katere je pozneje rasla slovenska narodna zavest kot podlaga za oblikovanje slovenske državnosti. Še več. Koder se je premikal tovornik s soljo, je povezoval kraje, v katerih je živela slovenska beseda in v politično razbitih pokrajinah je prav on prispeval k medsebojnemu spoznavanju in vsaj k zavesti jezikovne skupnosti,« pravi Vilfan in se ob tem sprašuje: »Ali ni po tej poti Martin Krpan predstavnik starejših gospodarskih podlag, ki so po svojih učinkih vplivale na oblikovanje slovenske narodne celote?« (Vilfan, 1963, 10; Trobič, 2005, 121). Prevozniki (t. i. *furmani*) so na Slovenskem še v Levstikovem času pooseblјali eno najpomembnejših storitvenih dejavnosti kmečkega prebivalstva.

Levstikova pripovedka, polna simbolizma in metaforike, pa ne bi imela kvalitet, ki so jo povzdignili na raven nacionalnega mita, če ne bi v svoji analizi in nato umetniški stvaritvi tako psihološko pronicljivo zajela duha naroda v tedanjem času, ki se je z zgodbo poistovetil, njegovega kolektivnega spomina in kolektivne imaginacije. »Zgodovinsko« branje tega dela pa nam prej kot zgodovinska dejstva razkriva družbeno-politično »vzdušje«, kolektivno zavest slovenskega (kmečkega) naroda, ki se ni identificiral s kakim plemičem, pa četudi odpadnikom (Robin Hood, Kraljević Marko), temveč s kmetom,[22] ki ima sicer neko nadnaravno moč, toda to je le fizična moč, ki jo dopolnjuje s svojo prebrisanostjo in iznajdljivostjo. Krpanove dogodivščine in dvor, kmetiški in gosposki svet in njuna nasprotja si je pisatelj zamislil iz kmetiških predstav in moralnih norm (Tomaževič, 1958, 60). Zato identifikacija s kmetom-tihotapcem, ki je pozicija upornika proti oblasti/državi *per se*,[23] kaže na utrjen običaj med ljudstvom, da je take osebe povzdigovalo v lokalne junake, okoli katerih je delovala ljudska domišljija.

22 Levstik v kmetu in v njegovem jeziku vidi temelj slovenskega naroda, saj, kot pravi v svojem Programu, je »zaklad slovenščine zmerom še kmet in ljudstvo zunaj mesta«. Zato je bil tudi njegov glavni nasvet pisateljem, naj se učijo jezika »tam, kjer izvira iz pravega studenca, namreč kmetu iz ust« (Paternu, 1978, 247).

23 Na Tolminskem še danes enačijo kontrabandjerja s puntarjem (prim. prirejene ljudske pesmi v dialektu: Bakalina Žbrejnkl, Čadrg Records, Tolmin, 2013, http://www.macefizelj.si/bakalina/bakalina-zbrejnkl.html). V ljudskem izročilu Tolminčanov je še danes zelo prisoten spomin na tolminski punt iz leta 1713.

Krpan z Brdavsevo glavo na dvoru (Levstik, 1954).



V svojo umetno pravljično pripovedko po ljudskem motivnem gradivu, vendar oblikovano po tedaj sodobnih tematskih, formalnih in tudi zvrstnih vidikih, je Levstik namreč uspel razpoznavno uvrstiti motivike slovenskih ljudskih pesmi in pripovedk, od tedaj najbolj znane slovenske ljudske junaške pesmi Pegam in Lambergar do drugih domačih ljudskih pripovedi, o Kralju Matjažu, o Petru Klepcu, o hudem Kljukcu (cf. Stanonik, 2009, 293–298), o gorenjskem tihotapcu Štempiharju, resnični osebi s konca 18. in začetka 19. stoletja, ki so mu naposled na Dunaju sodili,[24] idr. Levstik pa je tudi dobro poznal epiko zbirk Vuka Karadžića, zato je prav tako na mestu primerjava s srbsko epiko (npr. *Marko Kraljević i Musa Kesedžija* ali *Kraljević Marko i Arapin*), pa tudi s tovrstnimi fenomeni v drugih deželah, kjer so se oblikovali nacionalni junaki v bojih proti (islamskim) zavojevalcem,[25] ki jih Krpan pooseblja v dvoboju z Brdavsem ter tako vzpostavlja *antemurale*[26] mit.

Poleg tega se s tem osrednjim dogodkom – dvobojem – ne vsiljuje le primerjava s Hobsbawmovim (pravičnim) upornikom – maščevalcem (Hobsbawm, 2010, 58–69), temveč tudi z zahtevo po enakih pravicah s plemiči, če je že bil pripuščen v (plemiški) dvoboj in je v tem dvoboju zmagal.[27] Tudi v izbiri orožja in konja je bil svoboden, po pameti, hudomušnosti in ponosu pa se je spretno kosal z dvorsko vrhuško. Pri posmehovanju dvoru, kjer je cesar sicer še dober in pravičen, drugi pa zgolj zavistni spletkarji, črpa zgled deloma v Andersenovih pravljicah, šaljivo-komičnih pripovedkah s satiričnimi elementi, ki se nanašajo na aktualno zaznavo družbe,[28] deloma pa tudi iz

24 Primerjava s prav tako resničnim francoskim tihotapcem soli Mandrenom iz druge polovice 18. stoletja, ki je prav tako doživela številne interpretacije že v 18. in 19.stoletju, se vsiljuje sama po sebi. Cf. Lusebrink, 1979, 345–364; Fonvieille, 1995.

25 Zanimiv je vpliv oziroma primerjava z narodobudnim delom *Kanjoš Macedonović* črnogorskega pripovednika Stefana Mitrova Ljubiše (1824–1878). Delo je nastalo leta 1870 in kaže Levstikove motivne sposojenke. Toda Kanjoš Macedonović, legendarni budvanski junak, trgovec nizke rasti, ki se je boril proti velikanu Furlanu, sovražniku beneškega doža, se ne oblikuje kot samostojni simbol naroda, saj se bori za položaj in poveličevanje lokalnega plemstva Paštrovićev, ki naj bi sicer pooseblja narod. Cf. Pogačnik, 1977, 161–171. Primerjava z istrskim delom *Veli Jože*, ki izkazuje nasprotovanje beneški oblasti, in ruskim *Ilija Muromec*, kjer je v ozadju boj za obrambo krščanstva, se prav tako lahko vzpostavlja le na podlagi sorodne motivike; prim. Trobič, 2005, 125–127.

26 Splošna značilnost *antemurale* mita se oblikuje v konstituciji kolektivnega spomina zlasti na podlagi predstav, da »this 'wall' throughout history has been assailed time and again by the dark forces of the other side, the group has been chosen by divine providence to sacrifice itself in order to save the larger civilization of which it is a part.« Cf. Kolstø, 2005, 20.

27 Tudi v pogledu dvoboja je Levstik zadel »žebljico na glavico«; tradicija dvoboja in dvobojevanja je bila v 19. stoletju na Avstrijskem, vključno z večino današnjega slovenskega ozemlja, še zelo prisotna. Avstrijski ekspert za 19. stoletje Albert Wiesinger ocenjuje, da je bilo v Avstriji med letoma 1800 in 1893 okoli 2500 dvobojev. Kultura dvoboja pa se je zelo razširila zlasti med študenti, ki so bili temelj slovenskega izobraženstva in s tem oblikujočega se slovenskega meščanstva. O dvoboju na Slovenskem cf. Cvirn, 1994, 33–43; Studen, 2000, 305–314; v mednarodnem okviru Billacois, 1990.

28 Kos je v svoji študiji (Kos, 1982) nazorno prikazal vpliv Andersenovih pravljic na Levstikovo povest, zlasti Svinjarja, še posebno pri zasmehovanju dvorjanov, kar tudi kaže na tedanji proces profanacije posvetne oblasti. Na nekatere zanimive primerjave možnih simbolnih interpretacij Levstikove povesti je opozoril v svoji študiji že Orel (1931). Poleg osvetlitve Štempiharjeve anekdote ali umestitve tihotapljenja soli v kontekst grške mitologije in prapočela opozori tudi na Levstikov vnaprejšnji zavestni odmik od stereotipnih pravljičnih koncev. S tem, ko je Krpan posekal lipo, je že vnaprej zavrnil poroko s cesarično, ki so mu jo nato tudi ponujali kot nagrado za rešitev cesarstva. S strani dunajskega dvora je bila prav to poglavitna zamera Krpanu. Lahko na tem mestu Levstiku pripišemo vizionarstvo, tako v gesti slovenskega vidnega politika Korošca, ko je ob koncu 1. svetovne vojne leta 1918 zavrnil povabilo habsburškega cesarja, da bi Slovenci podprli zamisel o trializmu v habsburškem cesarstvu, kot v dejstvu, da se je po tej zavrnitvi slovenski narod v okviru jugoslovanske skupnosti do leta 1991 izoblikoval v skupnost, ki je postala dovolj zrela za samostojno državno organiziranost? Če pa poznamo tedanje mentalitetne predstave, gre tudi v tem primeru za zavestni odmik od srednjeveškega reševanja sporov, ki se po idealno zasnovanem ritualnem obredju končajo s porokami, kar je bilo v tedanjem miselnem svetu tradicionalno še zelo prisotno, tako da lahko tudi v tem dejanju uzremo zahtevo po sodobni pravni državi z neodvisnim državnim sodstvom (prim. Darovec, 2018).

Pozdrav dvobojevalcev (Levstik, 1954).



predstav kmečkih upornikov iz 16. stoletja, ki so živeli v veri v dobrega vladarja, kar se kaže tudi v številnih slovenskih ljudskih pripovedkah o Kralju Matjažu.[29] Prav dogajanja na dunajskem dvoru so specifika in izvirnost Levstikovega dela v primerjavi s slovenskim ali pa tudi srbskim ljudskim slovstvom, pri katerem se je Levstik nedvomno tudi zgledoval. Medtem ko motivu ljudskega junaka, boja z velikanom in plačila po zmagi lahko najdemo dovolj primerjav v ljudskem slovstvu, pa tega ni najti za motive z dvora, s katerim se tak junak srečuje v komični, satirični, ironični osvetljavi (Kos, 1982, 259–261). V teh dejanjih zasledimo tedaj sodobna naziranja in prizadevanja za demistifikacijo oblasti, obenem pa se vzpostavlja sodoben slovenski »dvorni« jezik.

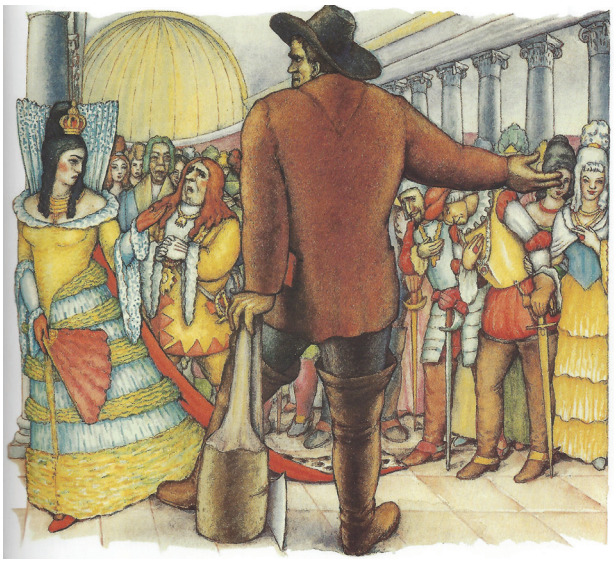
V tem delu je zaznati tudi avtorjevo širšo politično vizijo, vključno z enakopravnostjo spolov, ko položi cesarici v usta pozdrav vsem Vrhovščakom, »posebno pa materi županji«, in zahtevo po demitologizaciji tedanje uradne zgodovine:

> *Krpan odgovori: 'Poslušajte me tedaj! Moje otepanje z Brdavsom vem, da je imena vredno. Kaj se zna? Morda bodo postavači še celo skladali pripovedovavke in pesmi, da se bo govorilo, ko ne bo ne Vas ne mene, kosti ne prsti, če ne bo magister Gregor dal drugače v bukve zapisati.'*

Krpanov lik želi podati idealno podobo slovenskega kmeta, ki je »nenavadno svoboden človek, do kraja in do vseh podrobnosti samozavesten, tak v vsakem trenutku in v vsakem položaju, tudi najbolj kočljivem«, ki se še cesarju čuti enakega, kot »veja ob veji«. Pod njegovo zunanjo kmečko oglatostjo je nenavadno gibljiv duh, je nekaj resnično svobodnega, ponosnega in neugnanega, je »sploh prvi notranje do kraja svoboden junak slovenske literature in bili bi v zadregi, če bi mu v njej morali poiskati enakega« (Paternu, 1978, 239). Krpan je pobožen, je pa tudi individualist, kot pritiče sodobnemu liberalcu, ki pooseblja motiviko spopadanja malega človeka z oblastniško gospodo, obenem pa simbolizira slovenski narod.

Pripovedka se namreč zaključi s Krpanovo edino uresničeno željo: pridobitvijo privilegija za svobodno (kmečko) trgovino, torej za možnost ostvaritve lastne

Krpan zavrne princesino roko (Levstik, 1954).

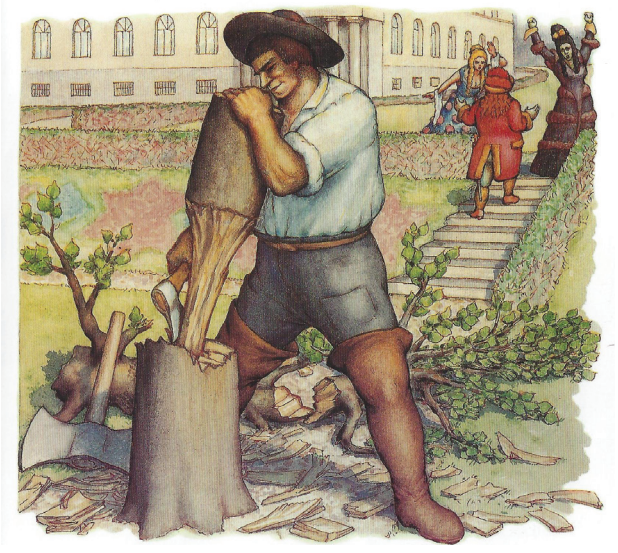


29 Specifika Kralja Matjaža v slovenskem prostoru se kaže po tem, da ta ni imel v zgodovini ne v teritorialnem ne v etničnem smislu svojega vladarja, zato je bilo skupnosti še lažje ustvariti svojega imaginarnega vladarja. Skupna značilnost izročila Kralja Matjaža je izražanje spoštovanja do kralja, poveličevanje njegove dobrote, pravičnosti ter prikazovanje idealizirane podobe fevdalnega vladarja, ki je pripravljen za zaščito podložnikov kaznovati tudi gospodo. V slovenskem ljudskem izročilu vse do 16. stoletja predstavlja Kralj Matjaž glavnega junaka, njegov lik uporabljajo številne pravljice, pripovedke, balade ter pesmi in nekatere med njimi so po strukturi in motiviki v primerjavi z izročilom drugih narodov prav specifične (cf. http://en.wikipedia.org/wiki/King_Matja%C5%BE).

Krpan s privilegijem za svobodno trgovanje (Levstik, 1954).



»Lipove pravde še zdaj ni kraja ne konca?« Cesaričina jeza na Krpana zaradi posekane lipe: nadaljevanje spora (Levstik, 1954).



podjetnosti in ustvarjalnosti, ki na simbolni ravni predstavlja tudi zahtevo po izenačitvi političnih pravic oziroma težnjo po pravni državi.[30]

Zato je vrednost Levstikove pripovedke tudi v tem, da združuje mitično in literarno pripoved v funkcionalno povezan organizem, saj omogoča sovpadanje »zgodovinskega« in »nezgodovinskega« branja, prepletanje simbolnih in realnih večpomenskosti, »bralec pa ima možnost, da se enači z mitično domišljijo arhaične ljudske pripovedi ali pa prek simbolnih analogij zaznava pisateljevo aktualistično idejo« (Paternu, 1978, 233).

V.

Levstik pa je sočasno napisal tudi nadaljevanje oziroma drugi del te povesti, ki ga ni nikoli objavil. V njem je sicer tako kot že v prvem delu poudarjena analogija na večno nehvaležnost dunajskega dvora do (mučeništva) slovenskega ljudstva, ki ga je stoletja branil pred turško nevarnostjo. Toda prav posekana lipa je bila osnova spora med dvorom in Krpanom (»Pa tudi, kdo bi mislil, da lipove pravde še zdaj ni kraja ne konca?«), zavrnitev poroke s cesarično pa ritualizirana osnova za zavrnitev miru ter povod za maščevanje (prim. Petkov, 2003, 93–117). Še bolj pa je v tem delu izpostavljena zavistna, intrigantska in denunciatorna vloga njegovih rojakov (Ančike in Andreja) na Dunaju, ki so mu po cesaričinem ukazu sledili, ga uklenili in pripeljali v dunajsko ječo, kjer mu je grozila usmrtitev. Reši se zaradi nesebične pomoči, ki jo je na poti domov nudil nemočnemu pravljičnemu palčjemu kralju.

Levstik drugega dela umetne pripovedke o Martinu Krpanu očitno namenoma nikoli ni objavil. V rokopisu je ostal vse do leta 1931, ko je izšel v Levstikovih zbranih delih, ki jih je uredil Anton Slodnjak, toda širši slovenski javnosti je v nasprotju s prvim delom ostal neznan.[31] Zakaj Levstik ni objavil obeh delov svojega rokopisa o Martinu Krpanu, ostaja še vedno uganka.

Tudi ta uganka nudi vrsto interpretacij in reinterpretacij, kar potrjuje avtorjevo genialnost, pa naj je bila ta politična satira zgolj umetniško, družbeno-psihološko izvirno ali načrtno literarno-politično delo ali pa vse skupaj, kar se kaže kot najverjetneje. To potrjuje tudi dejstvo, da je Levstik gledal na mit že docela nemitično, se pravi zgodovinsko in znanstveno, izhajajoč iz Schellingovega zgodovinskega pogleda na mit, zato je Krpanova zgodba vsebinsko »tako samostojna in svoje nadpomene bolj nakazuje kot razkriva, jih bolj sugerira kot definira,« je odprta razmeroma

30 Mnogi v tem berejo Krpanov poraz, vrnitev na domačo grudo, nezmožnost in nevoljo za prevzem odgovornosti (boja) ipd., tako npr. Simoniti (2003, 316): »Ali ni Levstikov Martin Krpan oblasti poslušen mišičnjak, ki sicer nenehno goljufa državo in je pripravljen ohraniti svojo pasivnost z bojem, vendar le za to, da lahko spet utone v svet anonimnosti in nezahtevnosti?«

31 Pred nekaj leti sta izšla oba dela v posebni izdaji: Levstik, 2009.

svobodnemu bralčevemu povezovanju predstav oziroma »polaganju mostov med mitom in resničnostjo« (Paternu, 1978, 244), ki ni nikoli do kraja prevedljiva.

Levstik je torej celotno zgradbo za svoj literarno-politični program in za pripovedko *Martin Krpan* dejansko črpal iz zgodovinskih dogodkov 15. in 16. stoletja, iz gospodarske zgodovine (prevozništvo), socialne (kmečki upori) in politične (obramba pred Turki), ki jih je prepletal z osnovami tedanje folklorne in etnično-simbolne kulturne dediščine. »Zgodovinske resničnosti«, ki so značilne za mite, in »zgodovinske resnice« je v svojem literarnem delu spretno zakril s pokrivalom metaforike in simbolizma ter tako pokazal pot (nacionalnemu) političnemu boju.



Tone Kralj (okoli 1933), ilustrator Martina Krpana iz leta 1954 (Wikimedia Commons).

Toda »pravi« mit, ki ga je želel Levstik ustvariti, ni le Martin Krpan in njegove dogodivščine, ni utemeljevanje zgodovinskega izvora ali poklicanosti naroda, ni obramba civilizacije, niso zahteve po političnih pravicah, ni mimetična pripovedna proza, to je zmožnost ustvarjanja navidezno resničnega sveta, temveč je jezik. »Jezik je edino izrazilo literature, besedne umetnosti, v njej se daljnosežno razvija, literatura pa je njegova najmočnejša porojevalka, neprestana ustvarjalka.« Zato je Levstik napisal pripovedko o Martinu Krpanu, da po svojem programu ustvari literaturo, v kateri se bo jezik izoblikoval v tisto simbolno orodje, ki bo oblikovalo slovenski narod. Jezik postane bistveno, osrednje vprašanje slovenske suverenosti, saj, kot je Levstik rad poudarjal, je »jezik narodnost, vzemi narodu jezik in vzel si mu vse« (Kmecl, 2004, 141).

V tej obravnavi si vsekakor posebno poglavje zasluži Levstik tudi kot oseba, njegov značaj, zlasti pa intelektualni krog, ki se je zbral in deloval okoli njega.[32] Za zaključek kaže le poudariti, da je po objavi literarno-političnega programa in pripovedke *Martin Krpan* napisal še nekaj del, ki sicer niso imela take odmevnosti, vendar je v njih dalje kazal pot literarnemu ustvarjanju ter še bolj »brusil slovenski jezik«. Politično se je udejstvoval v liberalnih krogih, vendar je doživel tudi grenke politične poraze. Imel je številne javne polemike s sodobniki, znal je biti oster, trmoglav in zaničljiv, praviloma z njemu lastno satirično in marsikdaj cinično noto, toda bil je tudi velik idealist. Gnalo ga je prepričanje v slovenski jezik, pri tem pa so mu sledili najvidnejši predstavniki mlajše slovenske inteligence, ki so njegov program dejansko udejanjili, med prvimi Josip Jurčič s prvim slovenskim romanom *Deseti brat*, ki je pravzaprav zrastel z veliko Levstikovo pomočjo. Vrh njegove dediščine pa vsekakor predstavlja najvidnejši slovenski predstavnik modernizma, Ivan Cankar (1876–1918). Literarne zvrsti, novela, drama oziroma tragedija ter roman so namreč v porevolucijski meščanski Evropi veljali za nujni pogoj sleherne nacionalne literature, Levstiku pa temeljni pogoj za slovenski narod. Tudi kasnejše interpretacije in prezentacije Levstika ter njegovega dela vse do današnjih dni kažejo, da sta njegov program in njegov junak uspela, morda še bolj, kot si je sam le misliti mogel, kot je to poudaril že njegov sodobnik Josip Stritar v pismu iz leta 1874 (Paternu, 1978, 235).

Krpanov uspeh pri Slovencih ni bil takojšen in brez zadržkov. Popularnost je povest pridobivala počasi ter kot da bi sledila »premišljenem načrtu slovenske literarne zgodovine in kulturnih ustvarjalcev.« (Hladnik, 2002, 228–229). Večjo razpoznavnost je *Krpan* nedvomno doživel, ko je bil prvič ponatisnjen v učbeniku za višje šole leta 1868 (Levstik, 1868) in od tedaj je del mladinske literature, nato v Levstikovih *Zbranih spisih,* ki jih je uredil Fran Levec leta 1891. Leta 1917 je *Krpan* izšel v otroški zbirki z ilustracijami Hinka Smrekarja, med obema svetovnima vojnama ga je večkrat ponatisnila Mohorjeva družba, ponatisi *Krpana* pa so izhajali tudi v času kulturnega molka med leti 1941 in 1944. Privlačne ilustracije Toneta Kralja za jubilejno Levstikovo izdajo *Krpana* iz leta 1954 so nedvomno prispevale k številnim ponatisom slikanice, ki so povest tudi z vključevanjem v šolske programe vtisnile v slovenski kolektivni spomin.

32 Tudi tem vprašanjem je bilo posvečenih že nekaj študij, cf. literaturo v op. 4.

O kolektivnem spominu na kmečko trgovino pa je Levstik na primer zapisal kitico že v pesmi *Povsod ni sreče* (1854; Slodnjak, 1931, 18):

Ko se očaki sivi
za mizo vsedejo,
začnejo modrovati,
kako prej je bilo;
kako so sol nosili
iz daljnih morskih mest,
i z vinom tovorili,
ko bilo ni še cest.

Družbena vloga mitov je tako vselej identifikacijska in konstitutivna, pa naj gre za negativne ali pozitivne posledice ravnanj ljudi, ki se z miti identificirajo. O mitih ne moremo govoriti, da niso resnični, da so izmišljeni in da jih moramo zato zavreči: miti so, in ker so, so resnični, delujejo, zgodovinarjem pa s poglobljenim interdisciplinarnim študijem v preučevanju preteklosti in pri pojasnjevanju sodobnosti lahko odlično služijo pri raziskovanju kulture spominjanja, kolektivnih spominov in imaginarijev, mentalitet, predstav in družbenih odnosov.

PETER JAMBREK

Trideseta obletnica rojstva slovenske države in ustave

Ne gre le za 30. obletnico razglasitve in obrambe, marveč tudi diplomatskega priznanja in ustavnosti Republike Slovenije. Gre za praznovanje ustanovitve slovenske narodne države, ki ne bi mogla obstajati brez mednarodnega priznanja in brez ustave. Najprej smo – z orožjem in ustvarjanjem primernega javnega mnenja doma – branili in ščitili svojo odločitev, nato smo morali to odločitev preizkusiti v mednarodni skupnosti. Brez tega preizkusa države ne bi bilo. Enako velja za ustavo iz decembra 1991, ki se je »pokrila« z mednarodnim priznanjem, to pa s koncem Sovjetske zveze. Vojaški, diplomatski in ustavni dosežki so bili enako pomembni za uspeh slovenske države.

Uvodni pojmovni okvir in oris zgoščenega zgodovinskega časa 1987–1992

Ne gre le za letošnjo 30. obletnico razglasitve in obrambe slovenske države, marveč tudi diplomatskega priznanja in ustavnosti Republike Slovenije. Ob tej redki priložnosti, po tridesetih letih, poskušam uvodoma dojeti in pojmovno izraziti zgodovinsko logiko in bistvo takratnih dogodkov. Najprej podajam zgoščen uvodni pregled rojstva države, ki upošteva hkrati nedeljivost celote procesov osamosvojitve, osvoboditve in ustanovitve slovenske države ter časovno, pogojno tudi vzročno-posledično sosledje konstitutivnih zgodovinskih dogodkov.

Pojmovno razumemo bistvo rojstva Republike Slovenije kot enovit zgodovinski proces *osamosvojitve*, *osvoboditve* in *ustanovitve* nove države.

Ključni trenutek rojstva nove države predstavlja njena ustavnopravna razglasitev na podlagi TUL in UZITUL 25. junija 1991.

Vendar so morale biti na poti do tega osrednjega zgodovinskega dogodka izpolnjene tri nujne predpostavke – *nacionalni program*, *demokratični preboj* večstrankarskih volitev ter *ljudsko soglasje* na plebiscitu.

Tudi ustavnopravna razglasitev bi ostala neizvršena deklaracija, če ne bi bili izpolnjeni trije izvedbeni zgodovinski pogoji – z vojaško zmago pridobljen učinkovit *nadzor nad ustavnim ozemljem* države, ureditev države in pravic državljanov z *novo ustavo* ter *mednarodno priznanje* nove države.

I. Rojstvo države kot nedeljiva celota procesov osamosvojitve, osvoboditve in ustanovitve

1. Osrednji dogodki takratnega zgodovinskega časa – recimo dveh let 1990 in 1991, v širšem razponu petih let 1987–1992, tvorijo nedeljivo celoto, ki jo konceptualno označujejo procesi OSAMOSVAJANJA, OSVOBODITVE IN USTANOVITVE.
2. OSAMOSVOJITEV pomeni odcepitev ali razdružitev Slovenije od bivše Socialistične federativne republike Jugoslavije, prehod iz statusa federalne enote neke druge države v status nove neodvisne svobodne suverene samostojne mednarodno priznane države.
3. OSVOBODITEV pomeni dvoje: (a) pridobitev svobode nove države v mednarodnih odnosih svetovne ureditve držav članic Organizacije združenih narodov (OZN) ter (b) vzpostavitev osebne svobode in dostojanstva vsakega državljana kot pogoja za vzpostavitev žive in dejavne ustavne ureditve svobodne demokratične družbe, ki »ob izključitvi vsakršnega nasilja in samovolje predstavlja družbeni red pravne države na podlagi samoodločbe ljudstva glede na voljo večine ter svobodo in enakost«. V kontekstu zgodovinskih procesov osvoboditve naroda pa je ključna naslednja ustavnosodna razlaga slovenske nacionalne osvoboditve: »[P]ridobitve protifašističnega odpora povsod po demokratični Evropi [so] pomenile zlom totalitarnega sistema in njegovega nasilja nad človekom in začetek svobodnega demokratičnega reda, ki je temeljil na evropski pravni kulturi in civilizaciji [...] v državah, v katerih ti pogoji niso bili izpolnjeni, tudi odrešitev od tako strašnega in krivičnega režima, kot je bil nemški nacistični režim med drugo svetovno vojno, sama po sebi ni mogla voditi do resnične osvoboditve. V Sloveniji je bila nova oblast pripravljena uveljavljati svojo oblast tudi z nasiljem, z zlorabami prava v kazenskih postopkih in s sistemskostrukturnim grobim kršenjem človekovih pravic F...] Do vzpostavitve svobodne družbene ureditve je v Sloveniji prišlo šele leta 1990 po prvih svobodnih volitvah v večstrankarski parlament.«
4. USTANOVITEV pa pomeni proces postopnega pridobivanja vseh za status suverenosti potrebnih atributov državnosti, zlasti dejanskega nadzora nad ustavnim ozemljem države, njene inštitucionalne in normativne ureditve na podlagi demokratično legitimne ustave ter mednarodnega priznanja.

Zgodovinsko sosledje nujnih pogojev za rojstvo nove države pred in po njeni razglasitvi 25. junija 1991

1. PRED RAZGLASITVIJO: PROGRAM, POŠTENE VOLITVE, LJUDSKO GLASOVANJE: (a) Program ustanovitve Republike Slovenije sestavljajo naslednji štirje dokumenti: Prispevki za slovenski nacionalni program (Nova revija št. 57, 1987), Pisateljska ustava (Teze za ustavo Relublike Slovenje, 1988), Majniška deklaracija (1989) in Demosova predvolilna Deklaracija o samoodločbi (1990). (b) Demokratični preboj, dosežen s prvimi poštenimi večstrankarskimi volitvami in konstituiranjem demokratične sestave parlamenta (april 1990). (c) Ljudsko soglasje o ustanovitvi nove države na plebiscitu (december 1990).
2. RAZGLASITEV USTANOVITVE REPUBLIKE SLOVENIJE: Sprejem Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ter Ustavnega zakona o izvrševanju TUL (junij 1991).
3. PO RAZGLASITVI: ZMAGA V VOJNI ZA SLOVENIJO, SPREJEM NOVE USTAVE, MEDNARODNO PRIZNANJE: (a) Z zmago v vojni za Slovenijo proti JLA pridobljen učinkovit nadzor nad ustavnim ozemljem države (odhod enot JLZ z ozemlja Republike Slovenije, oktober 1991). (b) Sprejem in uveljavitev nove Ustave Republike Slovenije in Ustavnega zakona za njeno izvrševanje (december 1991). (c) Mednarodno priznanje Republike Slovenije (julij–december 1991, 1992).

A. Porajanje in oblikovanje prvih zamisli o ustavni ureditvi slovenske države

Slovenija kot teritorialno opredeljena gospodarska, politična in kulturna skupnost državljanov spada med ustavne demokracije, ki so nastajale v času zatona in razpada obeh vzhodnoevropskih mnogonacionalnih imperijev – Sovjetske zveze in Jugoslavije. Ta skupina držav, obremenjenih z dolgotrajno dediščino komunistične variante totalitarnega režima, je bila z vidika ustavne in državne graditve krhka in ranljiva skupina. Edina morebitna prednost tvorcev nove slovenske ustavnosti je bila priložnost, ki jo imajo vsi zamudniki: sorazmerno večje število ustavnih izkušenj drugih državnih narodov (nacij), s katerimi se lahko seznanjajo, jih odbirajo in upoštevajo.

I. Neposredna izhodišča in travaux préparatoires

Odlok o razglasitvi Ustave Republike Slovenije je bil sprejet v ponedeljek, 23. decembra leta 1991. S tem pa ustava ni bila samo razglašena, ampak je začela tudi veljati in se uporabljati – na podlagi končnih določb 172. in 173. člena, razen če istega dne sprejeti ustavni zakon za njeno izvedbo ni določil drugače. Kako pa je prišlo do tega zaključnega in odločilnega dejanja slovenske ustavnosti in državotvornosti?

Junija istega leta sta bila sprejeta ključna osamosvojitvena ustavna akta – *Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije* (TUL), sprejeta 25. junija 1991, ter istega dne sprejeti *Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine* (UZITUL). Pot do omenjenih dveh ustavnih dokumentov so utrli *Deklaracija o neodvisnosti*, *Zakon o plebiscitu* s 6. decembra 1990 in seveda plebiscitno dejanje samo, katerega rezultati so bili uradno razglašeni tretjega dne po plebiscitni nedelji, v sredo, 26. decembra 1991.

Pomembni so bili tudi številni predhodni, pripravljalni in spremljajoči akti ustavne, zakonske in deklarativne narave, torej celota naslednjih *osamosvojitvenih aktov*: Ustavni amandmaji k Ustavi Socialistične Republike Slovenije (IX do C), sprejeti v času od 27. septembra 1989 do 24. junija 1990, ter vrsta osamosvojitvenih zakonov, kot so bile deklaracije, sklepi, resolucije in stališča slovenskega zakonodajnega telesa v času osamosvajanja Slovenije, sprejeti pred uveljavitvijo ustave 23. decembra 1991. Prepletenost in vzajemno učinkovanje slovenskih ustavodajnih ter osamosvojitvenih pravnih aktov in dejanj opozarja, da moramo z današnje zgodovinske perspektive govoriti o celovitem, čeprav notranje strukturiranem procesu.

Naslednja, manj uradna vrsta dokumentov in gradiv, ki so vsa prispevala k oblikovanju končnega besedila ustave, so pripravljalna gradiva – *travaux préparatoires*. Zbrana so v publikaciji pod naslovom *Nastajanje slovenske ustave* v treh zvezkih, ki v podnaslovu navaja, da gre za izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja tedanje Skupščine Republike Slovenije. Ta v procesu nastajanja ustave ključna komisija je delovala od 13. junija 1990, ko je bila imenovana, do sprejema ustave 23. decembra istega leta. Publikacijo *Nastajanje slovenske ustave* je izdal državni zbor in je izšla decembra 2001, ob deseti obletnici sprejema ustave. Vsebuje dve vrsti gradiv: osnutke in predloge ustave in ustavnega zakona za njeno izvedbo, njihove

razlage ter razprave o teh osnutkih in predlogih, ki so potekale v Komisiji Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja leta 1991. V prvem zvezku je objavljen tudi *Delovni osnutek Ustave Republike Slovenije* strokovne skupine, ki jo je 24. junija 1990 imenovala ustavna komisija skupščine. To besedilo, ki je dobilo naziv *Podvinska ustava*, je koordinator sedemčlanske strokovne skupine 31. 8. 1990 izročil tedanjemu predsedniku skupščine dr. Francetu Bučarju.

Z vso potrebno zadržanostjo lahko rečemo, da je bilo 23. decembra leta 1991 sprejeto besedilo *Ustave Republike Slovenije* predvsem delo 33 oseb – 7 članov strokovne skupine in 26 članov ustavne komisije tedanjega ustavodajnega telesa – *Skupščine Republike Slovenije*. To skupino lahko z vso potrebno previdnostjo štejemo za *slovensko ustavodajno konvencijo*, ki je pisala in urejala ustavna besedila skupaj 517 dni – od 24. junija 1990 do 23. decembra 1991. Seveda pa je bilo tega dne treba zagotoviti enotno voljo 240-članskega ustavodajnega telesa, sestavljenega iz treh zborov in devetih strank. Za dosego tega srečnega zaključka ni pomagala kakšna čarobna paličica, ampak leto in pol trdega dela.

II. Avtorski programski dokumenti 1987–1990

Ta lok ustavotvornih besedil sega od *Prispevkov za slovenski nacionalni program*, objavljenih v 57. številki *Nove revije* februarja leta 1987, preko *Gradiva za slovensko ustavo* in *Tez za Ustavo Republike Slovenije* – t. i. *Pisateljske ustave*, objavljenih v *Časopisu za kritiko znanosti* aprila leta 1988, do *Delovnega osnutka nove slovenske ustave – Demosove ustave*, ki je bil objavljen marca leta 1990. Vsem je skupno to, da ta besedila niso imela formalnopravne veljave, kakršno so imeli osnutki, predlogi in razlage ustavne komisije in tedanje skupščine kot stavodajnega telesa. Vendar pa ni sporno, da je strokovna skupina ustavne komisije uporabila za svoje temeljno pripravljalno gradivo delovni osnutek zbora za ustavo – *Demosovo ustavo* iz marca 1990. Slednjega pa sta avtorja s sodelavci napisala na podlagi besedila *Pisateljske ustave* iz aprila 1988.

Manj znana je kontinuiteta med *Prispevki za slovenski nacionalni program*, objavljenimi v 57. številki *Nove revije* februarja 1987, ter eno leto pozneje objavljeno *Pisateljsko ustavo:* Uredništvo *Nove revije* je v uvodni besedi zapisalo, da so *Prispevki* pobuda »za novo koncepcijo slovenstva, ki naj bi se konstituiralo v ustanovah potencialno suverenega naroda«. Z vidika nove slovenske državnosti in ustavnosti je bila določna in tehtna naslednja pobuda dr. Jožeta Pučnika: »Seveda je ustanavljanje in razvijanje takšnih organiziranih pobud in skupin državljanov zametek nastajanja političnega pluralizma in verjetno tudi nastajanja kakršnekoli oblike političnih strank [...] naslednja stopnja (je) razprava o ustreznih ustavnih spremembah.« Druge razprave, na primer Tineta in Spomenke Hribar, Franceta Bučarja in sedanjega avtorja, so izrecno odpirale vprašanja o novi ureditvi svobode in dostojanstva osebe, pravice naroda do samoodločbe in varovanja temeljnih demokratičnih pravic do svobode govora in političnega organiziranja.

Takoj po objavi *Prispevkov* v prvi polovici februarja 1987 sta stekli dve vzporedni vrsti pobud, dejanj in avtorskih besedil. Prva je izvirala neposredno od ustavno pomembnih kritičnih in programskih idej *Prispevkov*, drugo pa so spodbudile slovenske kritike tedaj vsiljenih, oktroiranih zveznih ustavnih amandmajev. Oba ustavotvorna miselna toka sta se vzajemno dopolnjevala, se krepila in se kmalu povezala v skupni avtorski projekt nove slovenske ustave, ki je bil v obliki znanih *Tez* javno predstavljen na zborovanju v Cankarjevem domu aprila 1988.

Takoj po izidu *Prispevkov* je bil sprejet predlog članskega sestanka Društva slovenskih pisateljev, da se 24. februarja 1987 priredi javna tribuna o predlogu jugoslovanskih zveznih ustavnih sprememb. Za ta sestanek je dr. France Bučar napisal kratek prispevek o nekaterih temeljnih značilnostih predloga za spremembo ustave.

Avtorizirane razprave s te tribune so bile junija objavljene v publikaciji, ki ji je sledilo posebno sporočilo javnosti. Po poletnih počitnicah, 22. septembra, je Društvo slovenskih pisateljev objavilo izjavo, s katero je zavrnilo osnutek zveznih ustavnih amandajev ter zahtevalo uvedbo »nujnih ustavnih pogojev za razvoj politične in ekonomske demokracije«. V naslednji izjavi z 29. decembra istega leta je društvo ocenilo osnutek zveznih amandmajev za »v celoti nesprejemljivega«.

Upravni odbor Slovenskega sociološkega društva pa je 14. septembra sprejel pobudo, da se v okviru društva ustanovi ustavna komisija, ki naj »aktivno posega v razpravo o ustavnih spremembah«. Ustanovni sestanek te komisije je bil 25. septembra 1987 in pet dni po objavi pisateljske izjave je Delovna skupina za ustavni razvoj pri Slovenskem

sociološkem društvu sprejela, med drugim, tudi stališče, da naj posegi v javno razpravo o ustavnih spremembah ne bi bili parcialni, ampak naj bi »čim bolj celovito problematizirali posamezna področja, relevantna za ustavni razvoj«. V zapisu o tej javni razpravi je bilo navedenih enajst takih področij, od občine do temeljnih pravic in svoboščin. Društvo je 10. decembra v Zbornični dvorani Univerze v Ljubljani organiziralo javno strokovno razpravo o alternativnih programih ustavnega razvoja Slovenije na podlagi že objavljenih ali za razpravo posebej pripravljenih študij pravnosociološke narave.

Od omenjene javne strokovne razprave dalje se je delo sociološke ustavne skupine osredinilo na pisanje nove slovenske ustave, čeprav ta končni cilj vse do aprilske objave njenega besedila ni bil nikoli natančneje pojasnjen. Proti koncu januarja je bil poslan poziv vrsti strokovnjakov, da naj do 10. februarja pošljejo svoj avtorski prispevek za programsko študijo o 19 »osrednjih področjih ustavne ureditve in razvoja«. Prispevki pa naj bi vsebovali tudi ustrezno »novo smer ali model ustavnega razvoja«. Petega februarja je bil v imenu sociološke delovne skupine petim področnim urednikom načrtovane programske ustavne študije poslan poziv, da prevzamejo posle sistematizacije, redakcije in povzemanja sklepnih ugotovitev na enem od petih področij. Tokrat je delovni naslov *Programska študija o ustavnem razvoju Slovenije* nadomestil naslov *Načrt ustavne ureditve slovenskega naroda*.

V dopisu z 10. februarja 1988 je sledilo še natančnejše vsebinsko navodilo glavnim sestavljalcem tega pravnosociološkega načrta: »Moderne evropske ustave [...] so razdeljene na dva glavna dela. V prvem delu je opredeljeno področje temeljnih pravic človeka in državljana, v drugem pa ureditev državne oblasti. Se pravi, da je območje civilne družbe v bistvu prepuščeno samoregulaciji, samoupravljanju državljanov in njihovih skupnosti. Urejene so le njihove pravice v razmerju do organov države in na drugi strani ustrezne pristojnosti in omejitve prav teh organov [...] Predlagam, da pri sestavljanju *Načrta ustavne ureditve Slovenije* izhajamo od modernega evropskega modela.« V nadaljevanju je bila predlagana razporeditev snovi na štiri dele, na temeljna načela, pravice človeka in državljana, samoupravne organizacije in skupnosti ter državno ureditev.

Medtem so slovenski pisatelji svoje nasprotovanje *zveznim ustavnim amandmajem* izostrili v zahtevo za slovenski referendum, na podlagi katerega naj bi se odložil sprejem zveznih amandmajev, dokler ne bi bile sprejete nove *republiške ustave*. Na članskem sestanku Društva slovenskih pisateljev je bil 15. februarja sprejet sklep, da naj »Upravni odbor pripravi svoj osnutek nove slovenske in jugoslovanske ustave«. Sedmega marca pa sta obe društvi tudi formalno soglašali, da bosta obe njuni ustavni skupini usklajevali stališča na skupnih sejah. Od marca leta 1988 naprej je delovala skupna redakcijska skupina obeh društev do končne redakcije *Tez za Ustavo Republike Slovenije*, ki so bile na dan njihove javne predstavitve 24. aprila 1988 v Cankarjevem domu objavljene v *Časopisu za kritiko znanosti*.

III. Zgodovinski izvor slovenske ustavnosti

Zgornji kronološki in deloma vsebinski opis nastajanja ustavotvornih gradiv in dokumentov od februarja 1987 (*Prispevki za slovenski nacionalni program*) do marca 1990 (delovni osnutek nove ustave Republike Slovenije Zbora za ustavo) ter od 31. avgusta 1990, ko je bil oblikovan Delovni osnutek Ustave Republike Slovenije (*Podvinska ustava*) do sprejema ustave 23. decembra 1991, razpira osrednje ustavnopravno vprašanje pomena *pripravljalnih gradiv v širšem pomenu besede*. Slovensko ustavno sodišče je v tem pogledu restriktivno. Če že, se na prava pripravljalna gradiva v smislu *travaux préparatoires* opirajo sodniki le v ločenih mnenjih. Podobno velja za Evropsko sodišče za človekove pravice glede navajanja *travaux préparatoire* za Evropsko konvencijo za človekove pravice, še posebej zaradi razvojne razlage ECtHR v luči spreminjajočih se dejanskih in pravnih okoliščin.

So pa vsa druga pripravljalna gradiva v širšem smislu dobrodošel empirični vir za raziskavo in razlago slovenskega ustavotvornega procesa v njegovem zgodovinskem, vrednostnem, državotvornem in narodnem pomenu. Ustavnopravna zgodovina in doktrina upošteva in raziskuje glavna vsebinska določila ter ustrezne primerjave med petimi ključnimi ustavodajnimi besedili – med *Prispevki, Tezami, Demosovo*, *Podvinsko* in veljavno *ustavo*. Teorija pa na primer ugotavlja, včasih z nekaj nostalgije in kritičnosti do ustavodajnega procesa v letih 1990–1991, da vsebujejo starejša besedila vrsto rešitev, ki presegajo aktualne ustavne institute glede na merila pojmovne elegance, primerjalnega ustavnega prava ter učinkovitosti državnega sistema.

Ali če vprašamo določneje: Ali obstaja kakšno zgodovinsko, še sedaj upoštevno razmerje med zgoraj omenjenimi ustavotvornimi besedili ter jedrom slovenske ustavne identitete? Še več, ali je za razlago določb veljavnega ustavnega sistema lahko pomembna tudi razlaga spleta nekaterih zgodovinskih okoliščin in procesov iz časa *slovenske pomladi* (1987–1991)? Ali predstavljajo *neusahljivi vir slovenske državnosti* le akti nesporne ustavne veljave ali posredno tudi dejanja in dokumenti zgoščenega zgodovinskega časa slovenske osamosvojitve, osvoboditve in ustanovitve? O tem več v sklepnih razlagah naslednjih dveh poglavij pričujoče razprave.

B. Temeljna načela in določila slovenske ustave

I. Ustavodajna izhodišča

S slovensko pomladjo razumemo široko ljudsko in intelektualno gibanje, ki je po eni strani pomenilo upor proti nedemokratičnemu režimu, po drugi strani pa strnitev duhovnih in socialnih energij za slovesno ustanovitev svobodne demokratične družbe. V tem času je bila v uporu proti nedemokratičnemu režimo izoblikovana večina nosilnih idej porajajoče se nove slovenske ustavnosti – zamisli o delitvi oblasti, o parlamentarni demokraciji, večstrankarskem sistemu, zaščiti temeljnih človekovih pravic in svoboščin, o neodvisnosti sodstva, o poštenih in neposrednih volitvah, o samoodločbi naroda, o ustavi brez ideologije in druge.

V aprila 1988 objavljenem gradivu in tezah za novo slovensko ustavo so bili zarisani splošni okviri, ki so bili preliti najprej v osnutke in predloge in nato v samo v ustavodajni skupščini izglasovano besedilo danes veljavne ustave, na primer, da:

- ustava vsebuje celoto pravil, ki po eni strani urejajo organizacijo in razmerja najvišjih državnih organov, po drugi strani pa opredeljujejo pravice in svoboščine človeka in državljana v razmerju do te oblasti in njenih organov;
- naj bo slovenska ustava odraz naravne zgradbe, politične in duhovne kulture ter demokratičnega soglasja slovenskega naroda; veljavna ustava naj bo tudi racionalna, funkcionalna in učinkovita, ko varuje temeljne pravne vrednote, kot so pravna varnost, predvidljivost in zakonitost;
- ustava naj bo kratka in jasna, tako da jo lahko razume vsak državljan, ko brani svoje zakonite pravice;
- ustava omejuje tudi pristojnosti zakonodajne in izvršilne veje oblasti, ki je vezana na ustavna načela in določila;
- ustava naj ima normativno, ne pa programsko ali ideološko naravo; ustanove civilne družbe naj bodo regulirane čim bolj avtonomno, gospodarstvo pa na podlagi podjetniške svobode in tržne konkurence.

Ves ta čas pa je vplivala na oblikovanje in uveljavljanje novih ustavnih načel misel, da naj bo po novi ureditvi dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano. Različnim individualnim in kolektivnim interesom naj bi zato ne bilo treba iskati paternalistične ustavne podlage za obstoj in razvoj, ker že sami razpolagajo s pravico do samoorganiziranja in delovanja. Ta ustvarjalna svoboda pa naj ne velja le za podjetništvo, pač pa tudi za lokalne, etnične, kulturne, športne in številne druge pobude.

Tudi veljavna ustava je glede na svojo *materia constitutionis* ohranila liberalni model, ki je poudarjen tudi oblikovno, saj je njeno besedilo kratko in jasno, skladno že s kakovostjo svojega prvega osnutka. Slovenski ustavodajalec je torej uredil le najnujnejša razmerja in prepustil čim več manevrskega prostora samoorganizaciji civilne družbe in gospodarske pobude. Po drugi strani je dal zakonodajalcu možnosti pravnega urejanja, ustavnemu sodišču pa široke meje razlage ustavnega besedila. V dosedanjih tridesetih letih veljave in uporabe se je slovenska ustava izkazala za trdoživo in prilagodljivo – gotovo tudi zaradi svojega svobodomiselnega izvirnega koncepta. Doživela je le nekaj sprememb, ki jih je motivirala zlasti evropska integracija države.

II. Splošna ustavna načela in določbe

Preambulo slovenske ustave tvori naslednje besedilo: »Izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin, temeljne in trajne pravice slovenskega naroda do samoodločbe, in iz zgodovinskega dejstva, da smo Slovenci v večstoletnem boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost, sprejema Skupščina Republike Slovenije Ustavo Republike Slovenije.« Ta stavek zgoščeno in slovesno navaja dejstva,

načela, razloge, vrednote in cilje, zaradi katerih je ustavodajna skupščina slovenske države sprejela to ustavo. Slednje pa natančneje in zavezujoče ureja 13 členov prvega poglavja ustave pod naslovom Splošne določbe.

Ustavna ureditev določa, da je Slovenija samostojna in neodvisna država (Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti RS – TUL, I.), ki je ozemeljsko enotna in nedeljiva (Ustava RS, 4. člen), demokratična republika (Ustava RS, 1. člen) vseh svojih državljank in državljanov (Ustava RS, 1. odst. 3. člena) ter da je pravna in socialna država (Ustava RS, 2. člen). Splošne določbe varujejo pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti (5. člen), določajo obliko grba, zastavo in himno (6. člen), glavno mesto države (10. člen), slovenščino kot uradni jezik v Sloveniji (11. člen), državljanstvo (12. člen) ter pravice tujcev (13. člen). Ustava zagotavlja ločenost države in verskih skupnosti (7. člen), lokalno samoupravo (9. člen) ter skladnost zakonov z mednarodnim pravom, ki obvezuje Slovenijo (8. člen).

Med splošnimi določbami so temeljne in osrednje tiste, ki urejajo načela demokracije in pravne države: načelo suverenosti ljudstva pomeni, da politična oblast – oblast ljudi nad ljudmi – ni predpostavljena, ampak potrebuje za svoj obstoj in delovanje pravnoveljavno legitimacijo, ki je ne more utemeljiti nobena druga instanca (Bog, ideologija, zgodovinski cilji, razredni interesi ipd.), razen ljudstva samega. Ljudstvo ni le izvor in nosilec javne oblasti, ampak tudi sámo vlada, se pravi, da z oblastjo razpolaga ter jo izvršuje. To bistveno prvino demokracije izraža načelo, da oblast državljanke in državljani tudi izvršujejo, in sicer neposredno, med drugim z referendumom, ter z volitvami. Demokratična legitimacija mora v vseh primerih zagotoviti učinkovit vpliv ljudstva na izvrševanje državne oblasti.

Izhodišče konkretne žive in dejavne ustavne ureditve sta človekova svoboda in dostojanstvo. Ustavno sodišče pa je reklo, da »temeljna načela, ki jih vsebujejo splošne določbe slovenske ustave, izhajajo od človeka kot svobodnega posameznika, katerega dostojanstvo, varnost in zasebnost so posebej varovane vrednote«. Ker pa demokracija pomeni oblikovanje in utrjevanje skupne ureditve, se mora svoboda avtonomnega posameznika izraziti in uveljaviti najprej v obliki demokratičnega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen ustave).

Slovenski narod, v skladu z Zakonom o plebiscitu pa tudi vse druge osebe, »ki imajo v Republiki Sloveniji splošno volilno pravico«, na podlagi svoje pravice do samoodločbe svobodno odloča o temeljnih vprašanjih svoje državnosti in ustavnosti. Vendar normativna zgradba pravice do samoodločbe na podlagi temeljnih slovenskih osamosvojitvenih aktov dovoljuje zgolj razpolaganje z izvrševanjem suverenih pravic in dolžnosti Slovenije, ne pa razpolaganje z njimi samimi: ta slovenska osamosvojitvena doktrina velja tudi za primer prenosa suverenosti na mednarodne organizacije po 3.a členu ustave. Tudi to ustavno dopolnilo, enako kot vsi slovenski osamosvojitveni akti, dovoljuje zgolj prenos izvrševanja dela suverenih pravic slovenske države – tokrat na mednarodne organizacije.

Osrednje načelo določbe o pravni državi izraža zahteva, da mora biti ukrep države, s katerim se omeji konkretna pravica, sorazmeren. To pomeni, da mora državni organ uporabiti zgolj sredstva oziroma ukrepe, ki so v sorazmerju s ciljem, ki ga želi doseči. Ukrepi morajo doseči pošteno ravnotežje med javno koristjo in zasebnimi interesi in torej ne smejo omejiti pravic državljanov v večjem obsegu, kot je to nujno potrebno. Namen ukrepa ne sme biti uresničljiv z drugimi sredstvi, ki bi bila manj omejitvena od izbranega. Prepoved pretirano omejujočih sredstev torej zavezuje javne oblasti, da uporabijo milejša sredstva, če je le mogoče glede na legitimni cilj.

III. Človekove pravice in temeljne svoboščine ter gospodarska in socialna razmerja

Drugo poglavje slovenske ustave v členih 14–65 ureja človekove pravice in temeljne svoboščine, tretje pa gospodarska in pravna razmerja (členi 66–79). Ustavodajalec je za področje urejanja delovnih, lastninskih, podjetniških, sindikalnih in stanovanjskih pravic uporabil izraz gospodarska in socialna razmerja. Med slednje je uvrstil tudi določbe o javnem dobru in naravnih razmerjih. Sem je uvrstil določbe o javnem dobru in naravnih bogastvih, o zdravem življenjskem okolju, varovanju naravne in kulturne dediščine, soodločanju delavcev in o njihovi pravici do stavke. Gotovo je, da tvorijo navedena razmerja tudi ustrezne pravice, vendar pa so postale slednje pravno varovane šele v novejših generacijah razvoja ustavnih pravic. To so tudi pretežno pozitivne pravice, ker terjajo od države, da za njihovo zagotovitev nekaj stori, da jih torej aktivno spoštuje, ne samo varuje. Ustrezna razmerja so tudi sestavine socialnih, kulturnih

in gospodarskih programov države in jih je zato težje uveljavljati pred sodišči kot že zagotovljeno pravico. Skratka, poimenovanje tretjega poglavja slovenske ustave ni niti slučajno niti povsem upravičeno.

Dejstvo je le, da med gospodarska in socialna razmerja ustavodajalec ni uvrstil klasičnih človekovih svoboščin v razmerju do države, kakršne so pravice do življenja, prepoved mučenja, osebna svoboda, varstvo osebnosti in dostojanstva, svoboda gibanja, pravica do zasebne lastnine in dedovanja, pravice do svobode izražanja in vesti, do zbiranja in združevanja ter volilna pravica. Med klasične pravice prve generacije spadajo tudi kazenskopravne pravice (na primer odreditev in trajanje pripora, domneva nedolžnosti ali pravica do rehabilitacije in odškodnine) ter vrsta pravic, ki pogojujejo pošteno sojenje pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem (na primer javnost sojenja, pravica do pravnega sredstva ali do enakega varstva pravic). V drugo poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah so uvrščene tudi delovnopravne pravice, pravice invalidov, pravica do socialne varnosti, pravice otrok in družinske pravice ter pravice do zdravstvenega varstva.

IV. Državna ureditev

Četrto, peto in šesto poglavje ustave urejajo zgradbo države, njene organe in njhove pristojnosti. Nekako na meji med državo in civilno družbo sta področji lokalne in druge samouprave. Poglavje o javnih financah pa ureja obe pravkar navedeni področji države in samouprave. Med inštitucije državne ureditve je ustavodajalec uvrstil državni zbor, državni svet, predsednika republike, vlado, državno upravo, obrambo države, sodstvo, državno tožilstvo ter odvetništvo in notariat – čeprav imata slednja tudi poudarjene prvine avtonomnosti in zasebnosti.

Slovenska ustava določa, da se oblast izvršuje v državi po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (3. člen). V tem pogledu je tudi slovenska država prevzela dediščino teorije o delitvi oblasti, ki predstavlja enega od temeljev svetovne, zlasti evropske in ameriške pravne civilizacije. To teorijo je Montesquieu v svojem zajetnem delu *O duhu zakonov* zagovarjal takole: »Vse bi bilo izgubljeno, če bi isti človek ali ista skupina oblastnikov, plemičev ali državljanov izvrševala vse tri vrste oblasti: oblast sprejemanja zakonov, oblast izvrševanja državnih aktov in oblast sojenja o zločincih ali o sporih med posamezniki.« Ali drugače povedano: tisti, ki sprejema zakone, naj jih tudi ne izvršuje; in tisti, ki jih sprejema ali izvršuje, naj ne razsoja na njihovi podlagi.

Delitev treh funkcij oblasti je v korist posameznika – državljana ali tujca. Oblast srednjeveškega monarha je bila neomejena, torej absolutna in suverena, prav zato, ker je bil hkrati zakonodajalec, vladar in vrhovni sodnik. Šele ko vlada izvršuje zakone neodvisno od parlamenta, sodstvo pa samostojno razsoja o zakonitih pravicah in svoboščinah vsakogar, dobi posameznik možnost neposrednega ali posrednega nadzora nad državno oblastjo: ne samo da se tri veje oblasti vzajemno nadzirajo, tudi posameznik ima možnost, da spodbudi ali celo zahteva tak nadzor, kadar misli, da so prizadete kakšne njegove pravice ali svoboščine.

Naloga sodne veje oblasti je zlasti odločanje o pravicah in dolžnostih vsakogar (23. člen). Pri odločanju pa morajo biti sodišča neodvisna, nepristranska in učinkovita, tako da odločajo »brez nepotrebnega odlašanja« (23. in 125. člen ustave). Slovenska ustava ne določa izrecno, kateri organi predstavljajo sodno vejo državne oblasti, vendar pa ni sporno, da so to sodišča (sodstvo: 125. do 134. člen ustave) in ustavno sodišče (160. do 167. člen).

Kakšne so pa pristojnosti ustavnega sodišča? Če ustavno sodišče ugotovi, da je zakon protiustaven, ga v celoti ali delno razveljavi; druge protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte pa lahko tudi odpravi. Ta določba daje sodišču, ki izvršuje funkcijo ustavnega nadzora, prednost pred parlamentom. Vendar pa ustavno sodišče le odloča o zakonu in ni vključeno v zakonodajni proces. Ustavno sodišče ni pristojno, da samo začne postopek za oceno ustavnosti ali zakonitosti predpisa. Šele izkazan pravni interes pobudnika je posebni pogoj za začetek ustavnosodnega postopka.

Nedvoumno vez med (rednimi) sodišči in ustavnim sodiščem pa predstavlja institut ustavne pritožbe zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti. Zaradi te svoje pristojnosti je ustavno sodišče v resnici najvišji organ sodne oblasti na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustavno sodišče namreč praviloma odloča o ustavni pritožbi le potem, ko je bilo že izčrpano pravno varstvo pred drugimi sodišči – kar pomeni, da je ustavno sodišče vrh sodne hierarhije, saj lahko v tem postopku odpravlja tudi pravnomočne sodne odločbe. Ustavna pritožba *de facto* postavlja

ustavno sodišče v nadrejen položaj v razmerju do vsakega sodišča, na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin tudi do vrhovnega sodišča. Morda pa bi lahko rekli, da predstavljata vrh sodne veje oblasti ustavno in vrhovno sodišče skupaj in je pri tem ustavno sodišče najvišji organ sodne oblasti za presojo ustavnosti in zakonitosti ter varstva človekovih (ustavnih) pravic in temeljnih svoboščin, vrhovno sodišče pa je najvišji organ sodne oblasti za vse druge postopke.

Z ratifikacijo Evropske konvencije o človekovih pravicah pa je Republika Slovenija *de facto* priznala vrhovno jurisdikcijo Evropskega sodišča za človekove pravice, saj je svojim državljanom omogočila pravno varstvo njihovih pravic, ki jih domnevno kršijo državni organi Republike Slovenije, tudi pred mednarodnim tribunalom Sveta Evrope – ki odloča tudi o sodbah slovenskega ustavnega sodišča.

Kakšna pa so v Sloveniji razmerja med parlamentom, vlado in šefom države? Posebnost parlamentarnega modela je v tem, da ima vsakokratna parlamentarna večina tudi odločilni vpliv na oblikovanje in delovanje vlade. Vsa zakonodajna in izvršilna moč je torej osredinjena znotraj istega političnega (poslanskega) bloka. Vlada v senci le kritizira in ugovarja vladi in čaka bodisi na nove volitve bodisi na razpad vladne strankarske koalicije. Večstrankarski parlament ima za posledico nujnost koalicijskih povezav med strankami, od katerih nobena ni sposobna sama oblikovati vlade. Se pravi, da so koalicijske vlade v parlamentarnem sistemu nujna posledica proporcionalnega sistema. In spet ni sporno, da so koalicijske vlade, tako kot njihova koalicijska baza sama, pogosto nestabilne, šibke in bolj ali manj kratkotrajne ali pa celo ne morejo vztrajati do konca parlamentarnega mandata.

Sistem državne uprave mora nujno vsebovati prvini ekspertnosti in političnosti. Srednje in nižje ravni uprave ustrezajo pri opravljanju svoje izvajalske funkcije vzorcu (Max Weber: idealnemu tipu) birokratske organizacije, za katero so značilne lastnosti profesionalnosti, strokovne usposobljenosti, monokratskega odločanja, podrejenosti in formalne regulacije. Višje ravni vladno-upravnega sistema pa morajo biti usposobljene za usklajevanje njegovih horizontalno in vertikalno strukturiranih sestavnih delov. Najvišja raven, ki sovpada z vlado v ožjem pomenu, pa usklajuje ves sestav izvršilne veje državne oblasti z drugimi podsistemi nacionalne državne organizacije.

Za funkcijo vrhovnega usmerjanja, sistemskega združevanja in usklajevanja kompleksnih sistemov se je že davno uveljavil preprostejši izraz politika, ki usmerja nacionalni sistem oblasti. Slednji pa mora biti v sistemih ustavne demokracije diferenciran po načelih horizontalne delitve oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno ter po načelih vertikalne delitve oblasti na lokalno in nacionalno raven, ob delujočem in neodvisnem informacijskem in kritičnem *feed-backu*.

Po slovenski ustavni ureditvi predsednik predstavlja državo in se osredinja na klasične državniške naloge, ne da bi posegel tudi v zasnovo in izvajanje vladne dejavnosti. V takšnem modelu parlamentarnega sistema, kot ga je uvedla slovenska ustava, ima torej predsednik reprezentativno funkcijo in le tiste pristojnosti, ki so nujne za nemoteno izvajanje deljene oblasti.

Posebnost slovenske ureditve pa je, da na eni strani z neposrednimi volitvami krepi položaj predsednika republike, na drugi strani pa mu omejuje pristojnosti na izvršilnem in zakonodajnem področju. Obveljala je razlaga, da predsednik republike nima operativnih kadrovskih pristojnosti. Predsednik predstavlja republiko in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil (102. člen ustave). Ustava posebej navaja pristojnosti predsednika republike tako v posebnem členu s takšnim naslovom (107. člen ustave) kot v drugih členih ustave.

Na podlagi 102. člena ustave, ki določa vsebino njegove funkcije in mu nalaga predstavljanje RS, je predsednik republike tudi vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil. Zakon o obrambi (Ur. l. 103/04) v zvezi z obrambnimi ukrepi na primer v tretjem odst. 25. člena določa, da o mobilizaciji Slovenske vojske odloča predsednik republike na predlog vlade.

Predlagalne pristojnosti predsednika republike določajo posamezni zakoni, ki imajo ustrezno ustavno podlago. Predsednik republike ima po slovenski ustavi med drugim pristojnost, da imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom, in da postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike. Ustava v 111. členu določa, da predsednik republike predlaga DZ-ju kandidata za predsednika vlade, v 131. členu določa, da predlaga DZ-ju pet članov sodnega sveta, v 163. členu pa določa, da predlaga DZ-ju kandidate za sodnike US-ja.

Pri obravnavanih pristojnostih predsednika republike na izvršilnem področju so med najpomembnejšimi njegova mandatarska poo-

blastila. Gre za pristojnosti, ki jih ima v zvezi z imenovanjem kandidata za predsednika vlade. V slovenski ureditvi ima predsednik republike pravico, da po posvetovanju z vodji poslanskih skupin DZ-ju predloži v izvolitev kandidata za predsednika vlade. Na predlog slednjega nato DZ imenuje in razrešuje tudi posamezne ministre.

C. Ustava na papirju in v življenju ljudi

Obstaja več poti do žive in dejavne ustave. Prva je seveda demokratično legitimiran ustavodajni postopek, zaradi katerega pridobi ustava kakovost nacionalnega soglasja o tej temeljni pogodbi med državljani in njihovo oblastjo. Po uveljavitvi ustave pa so za njeno uveljavitev v prvi vrsti poklicana sodišča, tudi Evropsko sodišče za človekove pravice, ki velja za osrednji dejavnik, celo ustvarjalca in oblikovalca dejavne in žive Evropske konvencije za človekove pravice. Prek svojih odločb namreč definira tiste temeljne standarde ali merila človekovih pravic, ki so najmanjši skupni imenovalec evropskega javnega reda – *un droit commun* ali *l'ordre public de l'Europe* – na tem področju. Vendar imajo tudi sodišča omejeno moč varovanja ljudi pred posegi države v njihove pravice. To velja še posebej v državah, v zgodovinskih razmerah in v kriznih okoliščinah, ko prihaja do hudih, množičnih in sistemskih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Nekaj primerov takih endemičnih situacij, ki pogojujejo protiustavne posege, je orisanih v nadaljevanju pričujoče študije.

Demokratično gibanje – *slovenska pomlad* – na prehodu v devetdeseta leta je bilo uspešno pri ustvarjanju neodvisne slovenske države in njenih ustavnih institucij. Po več kot treh desetletjih tranzicijskega delovanja slovenske formalne demokracije je slovenski nacionalni sistem ponovno ali še vedno preveč negiben, razkrojen in nezadostno usposobljen za opredeljevanje in izvajanje strateških ciljev nacionalnega razvoja in nacionalne varnosti. Krizni zaprti krog bi lahko – kot v pomladnih letih 1987–1991 – prekinile in razprle civilne in podjetniške pobude izven formaliziranega sistema uradnih institucij. Odprtost socialnega in političnega prostora za izražanje, združevanje in zadovoljevanje individualnih potreb, interesov, pravic in volje ljudi za civilne in podjetniške pobude posameznikov, ki naj upravičijo in uzakonijo svoje temeljne in neodtujljive pravice in svoboščine, ostaja enako dobrodošla.

Individualne pravice in ustrezne pobude ter zahteve se ne morejo uspešno uresničiti le na podlagi posamične akcije, ampak s posredovanjem in znotraj socialne mreže, ki se oblikuje in deluje na načelih socialnega kapitala, solidarnosti, pripravljenosti za sodelovanje, socialnega in medosebnega zaupanja ter norme reciprocitete – družbene menjave. Tako odpiranje in istočasno oblikovanje socialnega prostora za civilnodružbene pobude in dejavnosti pa ne pomeni zanikanja, ampak oživljanje javne odgovornosti že delujočih institucij, kakršne so politične stranke, mediji, cerkve, sindikati, šole in občine.

Navdušenje, pričakovanje in upanje Slovencev ob rojstvu lastne države – upor proti staremu režimu, prve svobodne volitve, zmagovita vojna proti Jugoslaviji, ljudsko glasovanje o neodvisnosti, mednarodno priznanje neodvisne države, sprava, uveljavitev novega ustavnega sistema – so splahneli, razočaranja so sprožala tudi resignacijo, apatijo, odtujenost, celo nove oblike starega strahu pred režimom. Medtem ko so se v desetletja dolgem tranzicijskem času finančne, gospodarske in socialne krize nacionalnega sistema vrstile ena za drugo, ko so trajale, se poglabljale in reševale, sta se državni in politični sistem vrtela in se vrtita v začaranem krogu strankarskega trgovanja in barantanja, prikrite ali vidne politične korupcije, norčevanja iz interesov in volje ljudi, negativnega izbiranja ljudi na vodilne državne in javne položaje. Od tod nezaupanje in prekinitev toka sporazumevanja med volivci in njihovimi izvoljenimi predstavniki.

V letih ustanavljanja države so bila v ospredju javnega zanimanja in politične volje sistemska vprašanja: nova ustava, oblikovanje institucij politične demokracije, lastninsko preoblikovanje gospodarskega sistema, odcepitev od jugoslovanskih političnih in finančnih sistemov, oblikovanje novih miselnih vzorcev in mednarodno priznanje nove države. Izkazalo pa se je, da vse te institucije še vedno niso sposobne normalno delovati, predvsem pa niso sposobne delovati v službi državljanov, za uresničevanje njihovih življenjskih potreb. Po vseh letih samo deloma uspešne tranzicije so se torej znašla v ospredju tudi vprašanja pravic, svoboščin in kvalitete življenja državljanov kot posameznikov, njihovih družin in lokalnih skupnosti.

Prepogosto zanikanje osrednje in ključne individualne vrednote človekovega dostojanstva je v logični in naravni povezavi s pogoji za neoviran

razvoj ustvarjalne in svobodne človekove osebnosti. Poniževalni ali žaljivi odnos do soljudi in medijske diskvalifikacije pomenijo kot *character assassination* (umor osebnosti) najhujšo kršitev osrednje vrednote človekovega duhovnega dostojanstva. Tudi parlamentarna demokracija je zašla v krizo legitimnosti in kredibilnosti, mediji z redkimi izjemami zagovorniško agitirajo za tranzicijske režime, sodstvo pa opravlja svojo funkcijo imunskega mehanizma površno in počasi.

Če se po treh desetletjih tranzicije vprašamo, koliko se je veljavna ustava zasidrala v zavesti ljudi in v kolikšni meri ureja tudi vsakdanje odnose med državo in državljani, pa govorimo o ustavnosti, o živi in dejavni ustavi, in ne o formalnem besedilu ustave na papirju. Tudi Rimska konvencija o človekovih pravicah (EKČP) v preambuli opozarja na pristno demokracijo, evropsko sodišče pa na živo in dejavno konvencijo.

Zavezanost živi in dejavni ustavi odpira vprašanje razmerja med demokracijo, državljanskim pogumom in ustavnostjo Slovenije. Pravni in politični pogum sta posebna lastnost, ki je značilna za vse, ki imajo kakor koli opraviti z odločanjem o javnih zadevah. Posebna kakovost poguma je v tesni zvezi s tveganjem, prepričanjem in karizmo. John F. Kennedy je zapisal, da od državnika ne smemo pričakovati, da bi imel raje ljudstvo kot samega sebe. Nasprotno, minister, poslanec ali sodnik naj bo sposoben tvegati pogumno dejanje prav zato, ker ima raje sebe, ker je zanj pomembneje ohraniti spoštovanje do lastne osebnosti in vrednot, kot pa pridobiti si popularnost ali javni položaj. Neki drugi znani ameriški državnik pa je prostodušno dejal: »Nikoli ne vem, kaj misli Južna Karolina o kakšnem ukrepu. Nikoli je ne vprašam za nasvet. Delam le po svoji najboljši vesti in presoji. Če potem Južna Karolina soglaša z mojim ukrepom, prav. Če ne soglaša in če želi, da zasede moj položaj kdo drug, sem mu ga vedno pripravljen prepustiti. Tako sva si bot.«

Znak zrele demokracije, tudi slovenske, je prav v tem, da ljudje ne izvolijo enostavno tistih, ki jih bodo sposobno in zvesto predstavljali, ampak tudi tiste, ki mislijo s svojo glavo in delujejo po svoji vesti in poštenju. Demokracija je tudi to, da ljudje ne obsojajo tistih, ki zaradi svojega prepričanja sprejemajo nepopularne odločitve, in to, da so sposobni nagraditi pogum, spoštovati dostojanstvo in končno sami prepoznati in priznati, kaj je prav.

Za *slovensko pomlad*, ko so se porajale slovenska demokracija, država in ustava, je bila značilna prav ta vez med pogumom in zaupanjem. Toda ta vez naj ne označuje le zgodovinskih in usodnih trenutkov, ko sta z enako verjetnostjo v zornem polju zmaga in tragedija. Pogum državnikov, poslancev in sodnikov, pa tudi navadnih državljanov je prav tako potreben v nekoliko bolj normalnih časih, ki jih živimo, in so, upamo, pred nami.

Slovenija bo prešla v dobo zrele in normalne demokracije, ko slovenskemu javnemu mnenju ne bodo več vsiljevali samo izbora med negativnimi in pozitivnimi osebnostmi, med ceneno popularnostjo in javno kaznovanim tveganjem, ampak ko bodo slovenski državljani priznali svojim sodnikom, državnikom in poslancem tudi nekaj tiste žlahtne in skrivnostne substance, ki ji pravimo karizma in ki označuje pristno vez med državnikom na eni strani ter območjem osrednjih nacionalnih vrednot na drugi. Ko bodo brez zamere priznali, da lahko nekdo v določeni situaciji zbere dovolj poguma, da zaplava proti toku strankarskih interesov in javnega mnenja in za to svoje dejanje prevzame vso osebno odgovornost.

Vsaka oblast, ki želi imeti monopol nad političnim odločanjem, si prizadeva preprečiti vpliv državljanov na javno življenje, po drugi strani pa ustvarjati videz demokratičnosti svoje oblasti. Zato velja razlikovati med pristnim in manipuliranim uresničevanjem človekovih pravic. Razpoznavni znak režima z invalidno demokratično legitimiteto je, da se opira na agitacijo in propagando preko svojih ideoloških aparatov in pogojuje volilne izide z glasovanjem na zrežiranih, nepoštenih volitvah. V družbeni in raziskovalni praksi je pogosto težko razločevati med pristnim in poštenim ter manipuliranim političnim delovanjem. Zato je svoboda nasprotovanja, kritike in izbora med alternativami prvi pogoj in sestavina človekovih pravic.

Moderna in veljavna slovenska ustava je po svojem izvoru privilegirana. Njena zasnova se je namreč najprej oblikovala v kulturnih laboratorijih, in ne v državnih ustanovah. Nastajala je med uporom proti oblasti in njenemu nasilju. V času snovanja in pisanja njenih prvih osnutkov proti koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja sta bila namreč na isti ljubljanski ulici, le nekaj hiš narazen, sedeža dveh osrednjih in sprtih slovenskih elit. Bliže Titovi cesti je zasedala partijska elita oblasti, bliže Prešernovi pa intelektualna elita, ki je predstavljala eno od moralnih in simbolnih središč naroda. Ustavne rešitve so iskale odgovore na vprašanja, ki so presegala



Sestanek strokovne delovne skupine za izdelavo osnutka ustave Republike Slovenije, ki jo je imenovala komisija parlamenta za ustavna vprašanja, Grad Podvin, avgust 1990 (Fotodokumentacija: Peter Jambrek).

vsakdanje bivanje: kaj sem, od kod prihajam in kam odhajam – kot oseba in kot pripadnik naroda. To so bila in so še vedno, trideset let po uveljavitvi današnje ustave, sveta vprašanja, na katera na obči in na državljanski ravni odgovarja slovenska ustava kot vrhovni zakon nacije.

Na prve ustavne ideje so na prehodu iz osemdesetih v devetdeseta leta vplivale zlasti trpke izkušnje ljudi iz vseh socialističnih svinčenih desetletij in izkušnje državljanskega upora proti ustavnemu in vojaškemu nasilju jugoslovanske in slovenske partijske države. Izvirne ideje današnje ustave so oblikovala vsa moralna dejanja upora proti nelegitimni oblasti. Ta dejanja pa so bila bližja stvariteljski energiji poezije kot razumskemu tehtanju političnih koristi.

Tudi pravna doktrina priznava, da ustava ni običajno pravno pravilo, kot so morda oporoka, pogodba ali navaden zakon. Ker se kot vrhovni zakon nacije nahaja na samem vrhu pravnega reda, je po svojem izvoru in trajnem delovanju v tesnem odnosu z vrednotami, ki niso le pravne narave, torej z narodovimi običaji, izročili in moralnimi pravili. Kolikor ustava izraža in varuje te svete simbole nacije, toliko je tudi živa in dejavna, ne samo zapisana.

Prva moderna slovenska ustava je od vsega začetka poskušala preseči antično in sodobno ter vselej tragično protislovje med posvetno in praktično oblastjo ter moralnim uporom proti nasilju države – tudi simbolno protislovje med Kreontom in Antigono, ki je bilo na poudarjen način značilno za novejšo slovensko kulturno in politično zgodovino. Energije, ki so se sproščale v državotvornem in ustavodajnem času napetosti med uporom v imenu ustvarjalnosti in oblastjo države, določajo tudi vsebino in obliko današnje slovenske ustavnosti. V tem smislu določa slovensko ustavo, glede na njen izvor in izročilo, raznotežje med osrednjimi tremi načeli – suverenost oblasti, svoboda državljanov in enakost vseh ljudi.

Vendar pa je za pravno državo in za ustavno demokracijo značilno, da tega ravnotežja ne more iskati vsak po svoje, tako da bi si ustavo prosto razlagal in jo prirejal svojim koristim. Iskanje smisla ustave, njena razlaga in celo ponovno opredeljevanje je poslanstvo vseh, ki sodelujejo v ustavodajnem in ustavnosodnem procesu. Z vidika nadzora ustavnosti usoda veljavne ustave s sprejemom in veljavnostjo ustavnega besedila ni zapečatena, ampak je odprta knjiga, ki jo vedno znova prebirajo ustavni pritožniki in pobudniki skupaj z ustavnimi sodniki. Kot so bila določila slovenske ustave živa in dejavna že precej let pred njenim sprejemom, se ustavni proces iskanja žive in dejavne ustave ni končal z njeno razglasitvijo, ampak se je z njo šele začel. Pri izvajanju tega njenega poslanstva pa vsi, ki imajo za svoje ustavne pobude in pritožbe dejanski in pravni interes – skupaj s ustavnimi sodniki – potrebujejo precej modrosti in državljanskega poguma.

Slovenska ustava vsebuje načelne in normativne določbe, ki jim moramo pripisati prilastek nedotakljivosti. To so v preambuli vsebovana načela ter določba 3. člena ustave, ki ureja, da je »Slovenija […] država vseh svojih državljank in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe«. Ustavno sodišče Republike Slovenije pa šteje določbe Temeljne ustavne listine za trajni in neusahljivi vir in temelj državnosti Republike Slovenije. Jedro slovenske ustavne identitete zaokroža katalog naslednjih temeljnih določb: pravica slovenskega naroda do samoodločbe, enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije, oblast ljudstva, ki jo državljani izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti, dostojanstvo in svoboda človekove osebe ter načela demokratične, pravne in socialne države. Tako zgodovinska upravičenost kot tudi sedanja ustavna veljava dajeta navedenim ustavnim vrednotam status trajnosti in nedotakljivosti.

Zanimiva je primerjava med slovensko doktrino jedra slovenske ustavne identitete z nemško zgodovinsko argumentacijo o nedotakljivosti in večnosti nekaterih temeljnih nemških ustavnih določb, ki jo pogojuje izkušnja nacionalsocialističnega režima in nemška povojna ustavodajna zaveza, da se ta izkušnja ne sme nikoli več ponoviti – *nie mehr*, *never again*. V tem pogledu je slovenska zgodovinska izkušnja več kot primerljiva z nemško, ker je slovenska neodvisna država zrasla na pogoriščih in iz upora proti trem totalitarizmom dvajsetega stoletja – proti fašizmu, nacionalsocializmu in komunizmu. Tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije se je izreklo o naslednjih zgodovinskih okoliščinah slovenske nacionalne osvoboditve in osamosvojitve: »[P]ridobitve protifašističnega odpora povsod po demokratični Evropi [so] pomenile zlom totalitarnega sistema in njegovega nasilja nad človekom in začetek svobodnega demokratičnega reda, ki je temeljil na evropski pravni kulturi in civilizaciji [...] v državah, v katerih ti pogoji niso bili izpolnjeni, tudi odrešitev od tako strašnega in krivičnega režima, kot je bil nemški nacistični režim med drugo svetovno vojno, sama po sebi ni mogla voditi do resnične osvoboditve. V Sloveniji je bila nova oblast pripravljena uveljavljati svojo oblast tudi z nasiljem, z zlorabami prava v kazenskih postopkih in s sistemskostrukturnim grobim kršenjem človekovih pravic [...] Do vzpostavitve svobodne družbene ureditve je v Sloveniji prišlo šele leta 1990 po prvih svobodnih volitvah v večstrankarski parlament.«

Utemeljitev in pojasnilo razločitve pristno demokratičnega ljudskega upora Slovencev proti raznarodovalnemu nasilju fašistične in nacionalsocialistične diktature v letih 1940–1945 ter nasiljem nove komunistične oblasti po maju 1945 vse do leta 1990 ostaja trajni izziv slovenske narodne sprave. Ustrezno soglasje, morda celo ustavne kakovosti, bi na vrednostni ali celo ustavno normativni ravni določilo pomembno prvino slovenske državotvornosti. Vrednostno središče naroda bi pridobilo zavezujoče sidro v obliki določljivega jedra slovenske ustavne identitete, ki bi se napajalo iz obeh temeljev slovenske državnosti. Stiske krhke slovenske demokracije, ranljiva socialna mreža njene civilne družbe, negotovost evropske kohezivnosti in ne nazadnje socialna, zdravstvena in gospodarska tveganja aktualne pandemije so zadostni razlogi za utrditev takega sidra kot zadnjega poroka slovenske demokracije in suverenosti.

ERNEST PETRIČ

Vstop Slovenije v OZN

1. V mednarodnem redu, kakršen je nastal po drugi svetovni vojni, je središčna mednarodna inštitucija OZN. To je bilo sprva obdobje bipolarnega ravnotežja moči in obdobje hladne vojne. Središčna institucija sodobnega mednarodnega reda ostaja OZN tudi še potem, ko je po spremembah v svetu, v Evropi jih simbolizira padec Berlinskega zidu, mednarodni red vse bolj utemeljen na multipolarnem ravnotežju moči.

2. Za vsako novo državo, potem ko se dejansko udejanji kot suverena, vrhovna in neodvisna oblast nad prebivalstvom na ozemlju pod njeno suverenostjo in ne glede na to, kako je nastala, z dekolonizacijo, razpadom neke bivše države, odcepitvijo, združitvijo ali s sklepom mednarodne organizacije, je prav včlanitev v OZN med prvimi in najpomembnejšimi cilji in nalogami njene zunanje politike. Prav članstvo v OZN je dokončno potrdilo suverenosti države, dokaz, da je suverena in enakopravna in kot taka vključena v mednarodno skupnost. Četudi članstvo neke države v OZN ni pogoj za to, da je po mednarodnem pravu država, pa je brez članstva v OZN država okrnjena, četudi po mednarodnem pravu nedvomno je država. Položaj Kosova, Palestine, Tajvana in še nekaj drugih političnih entitet, ki se skušajo uveljaviti kot države, to potrjuje.

3. To je veljalo tudi za novo, pred tridesetimi leti nastalo Republiko Slovenijo. Njen sprejem v OZN je bil med izpostavljenimi cilji osamosvojitve. Ko je bil 22. maja 1992 ta cilj uresničen, je Slovenija oz. slovenski narod dokončno in v polnem obsegu uveljavil svojo pravico do samoodločbe, Republika Slovenija pa je kot suverena in enakopravna država postala članica mednarodne skupnosti suverenih držav. Namen sestavka o Sloveniji v OZN v jubilejni publikaciji ob 30-letnici njenega rojstva, osamosvojitve, je obuditi spomine na takratni proces včlanjevanja Republike Slovenije v OZN.

4. Vstop oz. včlanitev države v OZN ureja 4. člen Ustanovne listine OZN. OZN sodi med t. i. »odprte« mednarodne organizacije in Ustanovna listina, na kateri OZN temelji, je »odprta« mednarodna pogodba. To pomeni, da k Ustanovni listini in s tem v članstvo OZN lahko pristopi vsaka država, ki izpolnjuje v 4. členu Ustanovne listine navedene pogoje: da je miroljubna država, ki sprejema obveznosti, vsebovane v Ustanovni listini, in je po presoji OZN sposobna in pripravljena te obveznosti spoštovati in izvajati. Seveda je za vstop države v OZN potreben sklep Generalne skupščine OZN, ki ga ta izglasuje po priporočilu Varnostnega sveta ZN. Odločitev Generalne skupščine o sprejemu nove članice sodi med »pomembne zadeve«, o katerih ta odloča z dvotretjinsko večino glasov prisotnih in glasujočih držav članic. Priporočilo Varnostnega sveta, ki je pogoj, da Generalna skupščina o sprejemu nove članice sploh lahko odloča, sprejme Varnostni svet v skladu s 27. čl. Ustanovne listine z večino najmanj 9 glasov (od 15), pri čemer ne sme nobena stalna članica Varnostnega sveta glasovati proti, torej ne sme uporabiti pravice veta. Nesoglasje le ene stalne članice Varnostnega sveta je tako rekoč nepremostljiva ovira za včlanitev nove države v OZN.

5. Za včlanitev Republike Slovenije v OZN, potem ko je ta izrazila namen za včlanitev v OZN, je bilo potrebnih dovolj priznanj držav in s tem dovolj glasov držav članic OZN v Varnostnem svetu, za pridobitev potrebnega priporočila Generalni skupščini pa večino devetih od 15 članic, ne da bi katera od stalnih članic glasovala proti. Ker je jasno, da država, ki jo druga država (še) ne priznava, ne more računati na njen glas za njeno včlanitev v OZN, je bil prvi in glavni problem zagotoviti priznanja večine držav članic OZN in še posebej priznanja vseh stalnih članic Varnostnega sveta. Katerakoli od teh bi z glasovanjem proti lahko preprečila sprejem Republike Slovenije ali katerekoli druge naslednice bivše SFRJ v OZN.

6. Pogoji za sprejem Republike Slovenije, Republike Hrvaške in Republike Bosne in Hercegovine so dejansko nastali šele aprila 1992, potem ko so ZDA in EU dosegle dogovor, da bo EU (oziroma njene članice) poleg Slovenije in Hrvaške, ki so ju članice EU priznale že v januarju, 6. aprila 1992 priznala še Bosno in Hercegovino. ZDA pa so dan za tem priznale tako rekoč hkrati tri kandidatke za članstvo v OZN: Slovenijo, Hrvaško ter Bosno in Hercegovino. V maju 1992 so jim bila tako vrata v OZN odprta. Makedonija je bila zaradi problema z imenom sprejeta v OZN šele jeseni 1992 z imenom »Bivša jugoslovanska republika Makedonija« (FYROM). Takratna Zvezna republika Jugoslavija, t. i. Miloševićeva Jugoslavija, ki sta jo tvorili Srbija in Črna Gora, pa je vztrajala, da ji pripada mednarodnopravna kontinuiteta s prejšnjo državo in zato za vstop v OZN, in kot nova država ni hotela zaprositi oziroma dati zahteve.

7. Gotovo eden od najpomembnejših dni v moji diplomatski karieri je tako bil 22. maj 1992. Stoletja je trajalo, da je bila država mojega naroda dokončno uresničena. Več stoletij je trajalo dozorevanje Slovencev od slovanske plemenske skupnosti v skupnost z lastnim slovenskim jezikom in kulturo, v skupnost s političnim programom in narodno zavestjo, v narod – nacijo z lastno suvereno državo. Na ta dan, z včlanitvijo Republike Slovenije v Organizacijo združenih narodov, torej v svetovno skupnost suverenih enakopravnih držav, se je simbolno zaključilo stoletno ohranjevanje, dozorevanje, rast slovenskega naroda v nacijo z lastno suvereno državo. Zaključil se je proces osamosvajanja Slovencev v palači OZN v New Yorku.

8. Šele po priznanjih ZDA aprila 1992 so stekli postopki za včlanitev Republike Slovenije, Republike Hrvaške in Republike Bosne in Hercegovine v OZN. To pomlad so bile te tri nove države že priznane od večine članic OZN in tudi od vseh stalnih članic Varnostnega sveta. Takrat, pred sprejemom v OZN, Slovenija kakšne misije ali predstavništva pri OZN v New Yorku ni imela, saj še ni bila njena članica. Neformalno je na sedežu OZN sicer deloval izkušen diplomat Ignac Golob, ki je bil že prej, kot jugoslovanski diplomat, akreditiran pri OZN. Dobro je poznal delovanje te središčne mednarodne organizacije, bil pa je tudi poznan in ugleden v njenih krogih. Seveda pa je pred včlanitvijo lahko deloval le neformalno, akreditiran je bil kot novinar, dopisnik enega slovenskih medijev. To mu je omogočalo vstop v večino prostorov na sedežu OZN v New Yorku in s tem možnost neformalnih stikov z diplomati držav članic in s funkcionarji OZN.

9. V postopek včlanjevanja je bilo – zlasti kolikor je šlo za razne dejavnosti, ki jih je bilo treba opraviti v New Yorku – vključeno naše, že od jeseni 1991 delujoče »predstavništvo« (Representative Office of Republic of Slovenia) v Washingtonu in tudi jaz osebno, kot vodja tega predstavništva. Tiste dni ob sprejemu naše države v OZN sem seveda bil v New Yorku in sem to dogajanje podrobneje opisal v knjigi »Spomini in spoznanja«. Zato se tu omejujem le na povzetek že zapisanega. Bil je poseben in povrhu še lep sončen majski dan, ko je naša trobojnica zaplapolala med zastavami držav članic pred palačo OZN. Naša plebiscitna odločitev za neodvisno državo decembra 1990 je bila na ta dan dokončno potrjena tudi na mednarodni ravni. In imel sem čast biti prisoten pri tem dogajanju v palači OZN.

10. V slovenski delegaciji so bili poleg mene naš takratni predsednik Milan Kučan s prevajalko, zunanji minister dr. Dimitrij Rupel, »dopisnik« Ignac Golob in diplomat Igor Kerševan. Na galeriji v dvorani Generalne skupščine pa je dogodek spremljalo tudi nekaj deset newyorških Slovencev, izseljencev in Slovencev, ki so v New Yorku takrat začasno delali in živeli. Verjetno se zaradi takratne vznemirjenosti in po že skoraj treh desetletij, ki so od takrat pretekla, protokola, po katerem so tisto dopoldne potekala dogajanja v palači OZN, spominjam le približno. Delegacije treh držav, ki naj bi ta dan postale nove članice OZN, so bile pozvane, da sedejo (po pet članov) k njim pripadajočim mizam v dvorani Generalne skupščine. Na mizah še ni bilo napisov držav. Potem je v skladu z dnevnim redom predsednik Generalne skupščine prebral predlog sklepa, ki je temeljil na priporočilu Varnostnega sveta o sprejemu Republike Slovenije v članstvo OZN. Razprave ni bilo, sledilo je glasovanje, sklep je bil, kolikor se spominjam, soglasen, sprejet z aklamacijo. Vsekakor ni bilo nobenega ugovora ali vprašanja. Potem so uslužbenci protokola OZN prinesli na našo mizo napis »Slovenia«. Ta je sedaj tam vedno, kadar Generalna skupščina zaseda, in bo, dokler bo država Republika Slovenija in dokler bo OZN. Upam, da še dolgo, oboje! Nato je predsednik Kučan nagovoril Generalno skupščino. Ta nagovor predsednika Kučana je bil prvi nagovor kakega predstavnika Slovenije v OZN. Enako je postopek sprejema potekal za Hrvaško, njihovo delegacijo je vodil predsednik Franjo Tuđman, ter Bosno in Hercegovino s predsednikom Alijo Izetbegovićem. Ko se je odločalo o Hrvaški in se je njihovo delegacijo pozvalo, da sede za njim določeno mizo, je Tudžman, stari general, imel solzne oči.

11. Naj omenim, da je med to svečanostjo v dvorani Generalne skupščine OZN bila tudi miza z napisom »Yugoslavia«. Za mizo ni sedel nihče, saj to predstavnikom Miloševićeve »Jugoslavije« ni bilo dovoljeno v skladu z resolucijami Varnostnega sveta in Generalne skupščine, ki so temeljile na edinstvenem, svojevrstnem pravnem mnenju Carla-Augusta Fleischhauerja, takratnega pravnega svetovalca generalnega sekretarja OZN. Položaj, ki so ga ustvarile te »kompromisne« resolucije glede bivše SFRJ, je bil v OZN brez primera in je več let prispeval k nejasnostim glede pravnega nasledstva po bivši državi. Bistvo tega kompromisa je bilo, da je »Yugoslavia« sicer formalno še bila članica OZN in naj bi tudi plačevala članski prispevek, njeno stalno predstavništvo pa ni smelo nastopati ne v Generalni skupščini in ne v Varnostnem svetu. In tudi ne sedeti za mizo, označeno z »Yugoslavia«. Pred palačo OZN pa je še plapolala stara zastava SFRJ z rdečo zvezdo, ki ni bila več zastava nikogar, tudi Miloševićeve Jugoslavije ne. To čudno »kompromisno« stanje je trajalo do 1. 11. 2000. Takrat je bila, enako kot osem let prej Slovenija, Hrvaška, Bosna in Hercegovina in oktobra 1992 še Makedonija z imenom FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia), končno tudi »Yugoslavia« z imenom »Srbija in Črna gora« kot nova država članica sprejeta v OZN.

12. Po svečanosti 22. maja 1992 v Generalni skupščini je sledilo izobešanje zastave naše države na drog v vrsti zastav držav članic pred palačo OZN. Od tistega dne naša trobojnica ponosno naznanja, da je med 193 državami članicami OZN tudi Republika Slovenija. Sprejem v OZN je Sloveniji odprl vrata v tako rekoč vse univerzalne mednarodne organizacije v okviru sistema OZN, v t. i. specializirane in druge agencije. Tudi sicer je članstvo v OZN formalni ali neformalni pogoj za članstvo v mnogih drugih mednarodnih organizacijah.

13. Včlanjenje v OZN je zahtevalo čimprejšnjo vzpostavitev stalne misije Republike Slovenije pri sedežih OZN v New Yorku, pa tudi v Ženevi in na Dunaju.



Dvorana Generalne skupščine OZN (Wikimedia Commons).

Vzpostavitev misije prav v New Yorku se je smatralo za prioriteto, saj je takrat na ministrstvu v Ljubljani veljalo, da se mora naša država ambiciozno vključiti v dejavnosti OZN, v multilateralno mednarodno dogajanje in še posebej v številne dejavnosti in programe OZN. Veliko tega je bilo v preteklih treh desetletjih in Slovenija je gotovo razpoznavna kot aktivna članica OZN in dosledna podpornica multilateralizma pri soočanju s problemi sodobnega sveta. Središče multilateralnosti pa je prav OZN. V tem jubilejnem zapisu ne bomo naštevali vseh dejavnosti in angažiranj naše države v dejavnostih OZN. Omeniti pa velja le dvoje, kar je pomenilo večletno angažiranje diplomacije nove članice, Republike Slovenije v OZN.

14. Najprej vprašanje, ki je dobro desetletje, tja do konca leta 2000, bilo stalna naloga slovenske diplomacije, še posebej stalnega predstavništva pri OZN v New Yorku. Spominjam se, da je to vprašanje – problem statusa »Jugoslavije« v OZN (kakorkoli se je ta že nekajkrat v tistem obdobju preimenovala) – kot mojo glavno nalogo izpostavil takratni predsednik vlade dr. Janez Drnovšek ob mojem odhodu v New York spomladi leta 2000 na mesto stalnega predstavnika (ambasadorja) Republike Slovenije pri OZN. S tem vprašanjem se je po Drnovškovem mnenju naša diplomacija do takrat premalo ukvarjala. Šlo je v bistvu za to, ali bo »Jugoslavija« v OZN preprosto »ostala« kot nadaljevanje, kot mednarodnopravna kontinuiteta bivše države SFRJ, ali pa bo v OZN morala vstopiti enako kot ostale naslednice bivše SFRJ, kot nova država. Torej kot nova članica. Po stališču, ki ga je zagovarjala beograjska diplomacija, je bila Miloševićeva »Jugoslavija« nadaljevanje bivše države, kontinuiteta istega mednarodnega subjekta, bivše SFRJ. Torej mednarodnopravno gledano isti subjekt mednarodnega prava, kot je bila bivša SFRJ. Od te pa so se »odcepile« nove države, Republika Slovenija, Republika Hrvaška, Republika Bosna in Hercegovina ter Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija (FYROM). S tem stališčem je Miloševićeva »Jugoslavija« oporekala med drugim tudi zaključkom t. i. »Badinterjeve arbitražne komisije«, ki jo je za presojo mednarodnopravnih vidikov razpada bivše SFRJ vzpostavila EU. Ta arbitražna komisija je jasno povedala, da pri razpadu SFRJ ni šlo za »odcepitev« (secession) novih držav od bivše države, pač pa za njeno »razdružitev« (disolution) oziroma razpad, in da nobena naslednica SFRJ ni ohranila mednarodnopravne kontinuitete po prejšnji državi.

15. To zapleteno in občutljivo mednarodnopravno vprašanje ni vzbujalo velike pozornosti v slovenski javnosti in tudi v politiki ne dovolj. Bilo pa je izjemno pomembno za urejanje bodočih odnosov med naslednicami SFRJ, še posebej vprašanj nasledstva po bivši državi. Torej nasledstva glede članstva v mednarodnih organizacijah, nasledstva v mednarodnih pogodbah, nasledstva glede delitve državnega premoženja, pa tudi dolgov poprejšnje države in jamstev za dolgove, delitve njenih deviznih in zlatih rezerv, pa tudi problemov državljanstva, arhivov itd. Pri svojem stališču je diplomacija Miloševićeve »Jugoslavije« uveljavljala mednarodnopravno »kontinuiteto« s Kraljevino Srbijo, priznano kot suvereno državo na berlinskem kongresu 1878, Kraljevino SHS oz. Kraljevino Jugoslavijo po letu 1918 ter s povojno socialistično »Titovo« Jugoslavijo, nazadnje z imenom SFRJ. Miloševićeva Jugoslavija, dejansko sicer le preostanek bivše SFRJ, naj bi bila isti subjekt mednarodnega prava, torej mednarodnopravno ista država, s Kraljevino Srbijo in njenimi naslednicami, nazadnje SFRJ, čeprav ozemeljsko zmanjšana po »odcepitvah« nekaterih njenih delov. Svoje stališče je Miloševićeva, v bistvu srbska diplomacija opirala poleg povedanega na že omejeno »kompromisno« Fleischhauerjevo pravno mnenje, ki je vneslo več zmede kot jasnosti v obravnavo te problematike. Sklicevala pa se je tudi na primer »razdružitve« Sovjetske zveze, ki je potekala v približno istem obdobju. Pri razdružitvi Sovjetske zveze je Ruska federacija ohranila mednarodno pravno kontinuiteto po bivši državi, Sovjetski zvezi. Vendar na temelju dogovora med njenimi naslednicami. Med naslednicami SFRJ pa ni bilo nobenega takega dogovora.

16. Naj ponovim, kar sem nekajkrat že zapisal, da bi se Miloševićevi »Jugoslaviji« (z imenom bodisi »Zvezna republika Jugoslavija«, nato »Srbija in Črna gora« in kasneje samo »Republika Srbija«), če bi uveljavila

Na dan sprejema Republike Slovenije v OZN. Delegacija Slovenije pri svečanem dvigu slovenske zastave na drog pred palačo OZN v New Yorku; v sredini predsednik Milan Kučan, na sliki levo od njega zunanji minister dr. Dimitrij Rupel in dr. Ernest Petrič, veleposlanik v ZDA, desno pa prevajalka in državni sekretar v MZZ Ignac Golob (Fotodokumentacija: osebni arhiv Ernest Petrič).

mednarodnopravno kontinuiteto po bivši SFRJ, ohranila mednarodnopravni status prejšnje države in prednost pri urejanju nasledstvenih vprašanj. Ne da bi se v tem jubilejnem zapisu spuščal v zapletena nasledstvena vprašanja, ki jih je slovenska zunanja politika takrat marsikdaj jemala premalo resno, naj zapišem le, da so to bila zahtevana vprašanja in zato glavna naloga naše misije pri OZN takrat, ko sem dobri dve leti (med 2000 in 2002) predstavljal našo državo in zastopal njene interese pri OZN v New Yorku. Naj omenim, da sem imel takrat kar pogosto občutek, da so se ta vprašanja – pri katerih je potrebno veliko resnega in poglobljenega dela, ni pa veliko slikanja, čemur je žal marsikateri slovenski politik dajal prednost – jemala premalo resno.

17. Kakorkoli že, v teh jubilejnih dneh naj zapišem, da smo diplomatsko bitko glede kontinuitete po bivši državi dobili. Če bi je ne, bi se znašli v marsikaterem vprašanju nasledstva v podrejenem položaju. Po slabih izkušnjah, ki se jih spominjam, če sem takrat načenjal ta vprašanja, ki so marsikaterega našega politika prej iritirala kot zanimala, bralce tega jubilejnega zapisa ne bom utrujal z njimi. Opozorim naj le primeroma na par absurdnosti, do katerih bi lahko prišlo, če bi Miloševićevi »Jugoslaviji« uspelo uveljaviti njeno stališče. Tako bi se npr. ta »Jugoslavija« pogajala s tujimi upniki o dolgovih prejšnje države in nato ona z ostalimi »odcepljenimi« naslednicami o razdelitvi dolga med njimi. »Jugoslavija« bi podedovala in nadaljevala formalno članstvo bivše države v avstrijski državni pogodbi, v Osimskih sporazumih, seveda tudi članstvo v OZN in vseh tistih mednarodnih institucijah in pogodbah, v katerih je bila članica SFRJ. Ona, Miloševićeva »Jugoslavija«, bi torej soodločala o sprejemu ostalih naslednic, novih držav, tudi Slovenije v mednarodne organizacije, v katerih je bila prej članica SFRJ.



18. To diplomatsko bitko v OZN in izven nje glede nasledstva po bivši SFRJ in zoper aktivnost beograjske diplomacije, zagotoviti »Jugoslaviji« mednarodno pravno kontinuiteto, je vodila slovenska diplomacija. V veliki meri brez aktivne podpore ostalih naslednic. Te so bile do Daytona vpletene v vojne, kasneje pa tudi v urejanje dvostranskih zadev z Miloševićevo »Jugoslavijo«. Zanje nasledstvena vprašanja niso bila najbolj v ospredju. Še zlasti ne na prvi, a zmoten pogled, da gre bolj za teoretično kot praktično, dejansko pomembnost tega spora o mednarodnopravni kontinuiteti po bivši državi. V OZN so naša stališča podpirale nekatere evropske države, zlasti Nemčija, Avstrija, skandinavske države ter vsekakor ZDA in številne z njimi povezane države. Pa tudi večina muslimanskih držav – zaradi tragedije v Bosni in Hercegovini. Beograjska stališča pa so podpirali Rusija, Kitajska in številni »neuvrščeni« prijatelji »Titove« Jugoslavije. Tudi nekatere evropske države, tradicionalne prijateljice Srbije iz starih časov, so bile glede teh vprašanj bližje Beogradu kot Ljubljani. Še danes ne vem, kako bi se npr. razpletlo glasovanje v Generalni skupščini OZN o kaki resoluciji o obnovitvi oziroma polnem članstvu 'Jugoslavije', vključno s pravico nastopanja in glasovanja. Do take pobude ni prišlo. In po zaslugi prizadevanj slovenske diplomacije tudi ne do kake take pobude »neuvrščenih«. Kakorkoli že, ta zgodba, bolje rečeno več let trajajoča diplomatska bitka, se je končala z zmago Slovenije in njene diplomacije.

19. Uspeli smo preprečiti, da bi diplomacija Miloševićeve »Jugoslavije« uveljavila mednarodnopravno kontinuiteto z bivšo SFRJ. Po padcu Miloševićevega režima v »Jugoslaviji« se je nova oblast v Beogradu odločila, da kot ena od enakopravnih novih držav, naslednic bivše SFRJ, zaprosi za članstvo v OZN. Tako je, takrat z imenom »Srbija in Črna gora«, postala članica OZN 1. 11. 2000. Je torej osem let mlajša članica OZN kot Slovenija. V mednarodnih odnosih pa so formalnosti pomembne in zgovorne, saj se iz njih pogosto sklepa na pravno pomembna dejstva.

20. Vedel sem, da je bila že zaradi zmede, ki jo je ustvarilo že omenjeno Fleischhauerjevo pravno mnenje, potrebna pozornost tudi ob sprejemu »Srbije in Črne gore« v OZN leta 2000. Tudi zato, ker so v protokolu OZN že nekajkrat prej kazali posebno naklonjenost »Jugoslaviji«. Ko sem tisto jutro, ko se je v OZN sprejemalo »Srbijo in Črno goro«, prišel v palačo OZN, sem takoj opazil, da pred njo še vedno visi stara jugoslovanska zastava z rdečo zvezdo, čeprav bi drog moral biti prazen. Še bolj pa sem bil presenečen in tudi nejevoljen, ker je na mizi, pripravljeni za delegacijo nove bodoče članice,

Delegacije Slovenije, Hrvaške in Bosne in Hercegovine v dvorani Generalne skupščine v New Yorku tik pred sprejemom v OZN; na sliki v prvi vrsti delegacija Hrvaške s predsednikom Tuđmanom, v srednji vrsti delegacija Bosne in Hercegovine s predsednikom Izetbegovičem, v tretji vrsti pa delegacija Slovenije, na sliki od desne predsednik Milan Kučan, zunanji minister dr. Dimitrij Rupel, veleposlanik dr. Ernest Petrič in diplomat Igor Kerševan (Fotodokumentacija: osebni arhiv Ernest Petrič).

stal napis »Yugoslavia«, čeprav bi morala biti miza do izglasovanja sprejema nove članice brez napisa. Na oboje sem opozoril Ukrajinca, namestnika šefa protokola, ki pa se je sprenevedal. Ostro sem mu povedal, da če formalnosti ne bodo take, kot morajo biti, bom pred glasovanjem o sprejemu v Generalni skupščini zaprosil za besedo, zahteval pojasnilo in ustrezno ureditev. Iz izkušenj sem vedel, da praviloma uradnike mednarodnih organizacij najbolj skrbi, da se ne bi zapletli v spor s kako državo članico. In nisem se zmotil. Uredili so zadevo, da je tudi »Srbija in Črna gora« bila glede vseh formalnosti jasno sprejeta v OZN 1. 11. 2000 kot nova članica. Da je bila pozornost potrebna, se je pokazalo tudi spomladi naslednje leto. Vsako leto izide knjiga članic OZN in pri njej akreditiranih diplomatov držav članic. V njej je bilo navedeno, da je »Srbija in Črna gora« članica OZN od 24. 10. 1945, torej ustanovna članica, kar je res bila Jugoslavija, ki pa je ni več. Na našo intervencijo so morali popraviti tudi to napako.



21. Drugo pomembno vprašanje, ki ga velja posebej omeniti v zvezi z našim članstvom v OZN, je bila naša presenetljivo zgodnja izvolitev za eno od desetih nestalnih članic najpomembnejšega organa OZN, Varnostnega sveta, že v letih 1998–2000. Torej le dobrih šest let po tem, ko je Slovenija postala članica OZN in ko še niti ni bila ne članica EU in ne Nata. To tako hitro pridobljeno članstvo v Varnostnem svetu, ki je Slovenijo in njeno diplomacijo postavilo v položaj soodločanja o najpomembnejših vprašanjih miru in varnosti v svetu, je za novo državo, vsaj po moji vednosti, v zgodovini OZN nekaj izjemnega. Slovenija je komaj postala članica OZN in gotovo ni bila »pomembna« država po moči, vlogi v svetu itd., a je že bila članica Varnostnega sveta. Brez pretiravanja lahko torej zapišem, da je ta izvolitev v Varnostni svet dokaz ugleda, ki ga je iz vrste razlogov takrat uživala, čeprav mlada in relativno nepomembna, država Republika Slovenija. Nekajkrat sem že takrat ugotovil, da je naše vztrajanje pri osamosvojitvi po ustavni legalni poti prispevalo k ugledu naše države. Je pa izvolitev v Varnostni svet bil tudi dokaz njene spretne diplomacije, ki je uspela pravočasno ugotoviti, da je pravi trenutek za izpostavitev lastne kandidature, in je znala in zmogla prepričati večino držav, vključno z vsemi petimi stalnimi članicami Varnostnega sveta, da je primerna in sposobna opravljati to izjemno pomembno funkcijo, biti članica Varnostnega sveta OZN, torej ena od petnajstih držav s posebno skrbjo, odgovornostjo in pooblastili za mednarodni mir in varnost.

22. Naj dodam, da je eden od razlogov, s katerimi me je prepričeval in nazadnje tudi prepričal takratni predsednik vlade dr. Janez Drnovšek, naj ostanem po vrnitvi iz Washingtona novembra leta 1997 v slovenski diplomaciji, bilo ravno naše članstvo v Varnostnem svetu. Torej ta prva velika priložnost in izziv, da naša država igra vidno vlogo na mednarodni ravni. To je bil eden od razlogov, da sem ostal na Ministrstvu za zunanje zadeve kot državni sekretar prvenstveno odgovoren za multilateralo in še posebej za posebno skupino za Varnostni svet, ki smo jo ustanovili. Okrepili smo tudi predstavništvo v New Yorku, ki ga je vodil veleposlanik dr. Danilo Türk. Ko danes gledam na ta čas, ga lahko ocenim kot eno velikih obdobij slovenske zunanje politike in diplomacije. Če se je namreč z vstopom v OZN Republika Slovenija v formalnem smislu potrdila kot enakopravna članica mednarodne skupnosti, se je z uspešnim članstvom v Varnostnem svetu potrdila kot sposobna opravljati najpomembnejše funkcije v mednarodni skupnosti. Za to gre velika zasluga naši takratni stalni misiji v New Yorku in skupini na ministrstvu, ki sta skupaj vsebinsko, zlasti glede glasovanj v Varnostnem svetu, sprejemali odločitve.

23. Seveda pa je članstvo v Varnostnem svetu prineslo tudi obveznosti in težave. Najprej izjemno obremenitev naše diplomacije, kar pa je bila tudi izjemna izkušnja, prava velika šola za vrsto mladih diplomatov in diplomatk. Vsaj zame pa je bilo pomembno spoznanje, da je težko biti med tnalom in nakovalom nasprotujočih si interesov velikih sil, stalnih članic Varnostnega sveta. S tem smo imeli veliko opravka v Ljubljani, kjer so nas tako rekoč pred vsako sejo Varnostnega sveta obletavali veleposlaniki stalnih članic, zlasti ameriški in ruski. Ne toliko, da bi se seznanili z našimi pogledi o zadevah na dnevnem redu seje Varnostnega sveta, pač pa da bi dobili naš

Izobešene zastave Združenih narodov. Urad Združenih narodov v Ženevi (Švica) je po sedežu Združenih narodov v New Yorku drugi največji center ZN (Wikimedia Commons).

glas. Posebej je bilo včasih težko, ker se takrat še nismo mogli opreti na kako »skupno stališče« EU ali Nata, saj nismo bili njuna članica. Vendar Slovenija z znanjem, modrostjo in načelnostjo v Varnostnem svetu ni bila neopažena. Bila je videna kot država z lastnimi stališči in presojo o najpomembnejših mednarodnih problemih. Upam si trditi, da je naše uspešno članstvo v Varnostnem svetu bilo med razlogi za to, da je Republiki Sloveniji, kot eni prvih novih članic EU, bilo dodeljeno predsedovanje EU že leta 2006, le tri leta po vstopu v Evropsko unijo. Tudi to je priznanje. Še toliko bolj, ker smo takratno predsedovanje EU dobro opravili.

24. Slovenija je ponovno, le dobro desetletje po prvem članstvu v Varnostnem svetu, znova kandidirala za nestalno članico. Ta kandidatura je bila nepotrebna. Nismo več, kot pri oni prvi, potrebovali tega izpostavljenega položaja za našo afirmacijo v mednarodni skupnosti in še posebej v OZN. Bili smo že članica EU, članica Nata in nihče nas ni več zamenjeval s Slovaško. Članstvo v Varnostnem svetu bi našo diplomacijo znova izjemno obremenilo in jo odvračalo od za našo državo pomembnih vprašanj, urejanja odnosov s sosedi, še posebej s Hrvaško, ter od naše vloge v EU. Za našo državo so bila že v ospredju vprašanja gospodarske diplomacije in naša vloga v EU. Članstvo v Varnostnem svetu bi nas v marsikaterem pogledu znova postavilo med tnalo in nakovalo interesov njegovih stalnih članic. Bila pa je ta nova kandidatura v Varnostni svet tudi neumestna. Kandidaturo v Varnostni svet po le enem desetletju si lahko privoščijo države, kot so Nemčija, Japonska, Indija, Brazilija, Mehika in podobne. Zato je bilo vnaprej jasno, da je ta kandidatura obsojena na neuspeh. Tako je tudi bilo, kljub izjemnim naporom naše diplomacije za njen uspeh.



25. Opaznost Slovenije in njene diplomacije v OZN je vodila tudi k temu, da so slovenski diplomati kasneje opravljali pomembne funkcije v organih OZN, pa tudi v drugih mednarodnih organizacijah. Tako je slovenski diplomat dr. Danilo Türk bil med pomočniki generalnega sekretarja OZN in tudi resen, viden kandidat za funkcijo generalnega sekretarja. Slovenski kandidat je bil brez težav trikrat zapored izvoljen v pomembno in ugledno Komisijo OZN za mednarodno pravo, za člana in predsednika Sveta guvernerjev IAEA in še bi lahko našteval. Skratka, zgodba, ki se je začela z včlanitvijo Republike Slovenije v OZN, je bila zgodba o uspehu, ki je posredno vodila tudi do zgodnjega članstva v EU in NATO. To pa sodi v jedro našega nacionalnega interesa, v zagotavljanje naše varnosti in blagostanja.

26. Ob 30. obletnici naše osamosvojitve je brez dvoma moč ugotoviti, da je država Republika Slovenija skupaj s slovenskim narodom upoštevan dejavnik v mednarodnih odnosih na svetovni in evropski ravni ter vidna, aktivna in pomembna članica OZN. Članstvo v OZN, v EU in Natu pa so trije stebri, na katerih sloni in bo slonel mednarodni položaj Republike Slovenije v multipolarnem svetu.

DIMITRIJ RUPEL

30 let slovenske zunanje politike (1990–2020)

Uvod[1]

Pisec tega poglavja ima pri nepristranskem poročanju o slovenski zunanji politiki nekaj (sicer premostljivih) težav, ker je bil deset let (1990–1993, 2000–2008) osebno povezan z njenim usmerjanjem, tri leta (1997–2000) pa z njenim diplomatskim uresničevanjem. Brez težav pa lahko razporedi njena tri desetletja v naslednja obdobja:

1. obdobje prizadevanja za mednarodno priznanje in veljavo (1990–1993),
2. obdobje premagovanja ovir pri vključevanju v EU in Nato (1994–1999),
3. obdobje utrjevanja mednarodnega položaja in stabilnosti (2000–2008),
4. obdobje strateškega omahovanja (Rusija – ZDA), zapletov (Hrvaška) in ideoloških predsodkov (2009–2019).

Začetek slovenske zunanje politike spada v kontekst konca hladne vojne, tj. pariške konference KVSE (1990), razpada Jugoslavije in Sovjetske zveze (1991). Pobudo za samostojno zunanjepolitično delovanje najdemo npr. 13. januarja 1990 v članku poznejšega zunanjega ministra »V Evropo prek Beograda ali Ljubljane?«. Jugoslovani in velik del evropskega političnega establišmenta, posebej socialisti, so odklanjali prizadevanja za slovensko narodno državo, še posebej pa slovensko zunanjo politiko in diplomacijo. Slovenski profesor mednarodnega prava in poznejši predsednik republike Danilo Türk je bil v članku »O legitimnosti in efektivnosti državne oblasti« (3. decembra 1990) zadržan celo do napovedanega plebiscita. Zavračanje osamosvojitve je postalo dramatično med desetdnevno vojno na sestankih z evropsko »trojko«[2] v Zagrebu in na Brionih, ugasnilo pa je konec leta 1991. Leta 1992 so se nakopičila mednarodna priznanja in Slovenija je postala opazno dejavna na mednarodnem prizorišču, saj je dobila vabilo v Belo hišo. Nove ovire so se pojavile pri pogovorih o meji s Hrvaško in z italijanskim vetom na pridruženo članstvo leta 1994.

Leta 1996 se po zaslugi ameriškega predsednika rešijo zapleti z Italijo, povrhu pa Slovenijo obišče papež Janez Pavel II. V naslednjih letih se Slovenija približuje Evropski uniji in Natu (1997–1999), zapletov s Hrvaško pa ne zmanjka. Sloveniji se na vrhu v Madridu (1997) ne uspe uvrstiti v prvo skupino novih članic Nata, kar preusmeri del slovenske politike v iskanje alternativ. Na pobudo Danila Türka se Slovenija včlani v »New Agenda Coalition«, vendar jo po posredovanju Janeza Drnovška hitro (1998) zapusti.

Leta 2001 se v Sloveniji sestaneta ameriški in ruski predsednik, podpisan je dunajski sporazum o nasledstvu, Hrvaška pa nepričakovano zavrne že parafirani sporazum o državni meji (»Sporazum Drnovšek-Račan«). Na ves svet in tudi na Slovenijo vpliva udar Al Kaide na ZDA 11. septembra 2001. Naslednje leto se – ob sodelovanju Slovenije – začne Konvencija o prihodnosti EU, ki pripravi predlog »Pogodbe o ustavi za Evropo«. V Ljubljani odlično uspe Referendum o EU in Natu, kar pri nasprotnikih evroatlantske politike povzroči razočaranje, nato sledi afera z diplomatsko akademijo (2003), ki grozi zunanjemu ministru z zaporom. Sodišče prepozna politično vnemo nasprotnikov, naslednje leto pa Slovenija postane članica EU in Nata (2004). Poseben izziv za slovensko diplomacijo predstavlja predsedovanje Ovseju (2005), pomemben dogodek pa je tudi ustanovitev Strateškega foruma Bled (2006). Leta 2007 Slovenija prevzame evro in se pridruži schengenskemu sporazumu. Slovenija oz. vlada Janeza Janše (2004–2008) je povabljena k predsedovanju Evropskemu svetu, v ozadju pa se dogajajo incidenti, kot npr. washingtonska depeša in »peticija 571«, ki poskušata oblatiti slovensko vlado. Slovensko predsedovanje – kljub »prijateljskemu ognju« – dobro uspe in prispeva k verodostojnosti slovenske politike.

Leta 2009 neučakana nova vlada sklene pomanjkljiv arbitražni sporazum s Hrvaško (»Sporazum Pahor-Kosor«), ki tudi po krivdi slovenskih arbitrov ne prinese dokončne rešitve mejnega vprašanja. Hrvaška – potem ko je izkoristila slovensko podporo pri vključevanju v EU, tj. zanjo koristni del pogodbe – preprosto zavrača razsodbo haaškega arbitražnega sodišča. Politično dogajanje v Sloveniji popestrijo: za Slovenijo neugodna sodba Evropskega sodišča za človekove pravice o t. i. »izbrisanih«, kratkotrajna Janševa vlada, gospodarska kriza, mariborska vstaja

1 Ernest Petrič je avtor drugega prispevka na temo slovenske zunanje politike oz. njenega delovanja v mednarodnih organizacijah (OZN, OVSE, OECD, Nato …). Takole je napovedal 23. aprila 2020: »Spoštovana Dimitrij in dr. Darovec, Za knjigo Slovenija vsekakor nekaj napišem, kot sem predlagal. Obema se zahvaljujem za pojasnila in vabilo. Računam, da bom predstavil Slovenijo v mednarodnih organizacijah, vključno z Natom. Še vedno pa mislim, da bi položaj Slovenije v EU zahteval posebno obdelavo. Bom pa položaj Slovenije v mednarodnih organizacijah povezal s problematiko samoodločbe, kot sugerira Dimitrij. Pozdrav, Ernest Petrič.«

2 »Trojke« so bile sestavljene iz treh zunanjih ministrov: trenutno predsedujoče, prejšnje predsedujoče in naslednje predsedujoče države.

(2012) in odhod Janše v zapor (2014). Slovenska zunanja politika, ki jo vodi Karl Erjavec, ima zaradi zbližanja z Rusijo težave pri reagiranju na ukrajinsko krizo in na Putinov prevzem Krima. Začne se migrantska kriza. Putin obišče Rusko kapelico, v ZDA postane predsednik Donald Trump (2016), ki je priljubljena tarča omalovaževanja s strani slovenskih medijev in ljubljanske vladajoče politike.

Predsednik republike Pahor blagoslovi akademski projekt Ljubljanska pobuda (2017), ki vsebuje koncept nove evropske ustavne pogodbe spod peresa Petra Jambreka. Predsednik EK Juncker objavi Belo knjigo o prihodnosti EU, končno (2017) prispe še sodba haaškega arbitražnega sodišča, ki je Hrvaška noče upoštevati. Pahor gosti vrh Pobude Tri morja, Ursula von der Leyen postane predsednica EK, Josep Borrell novi evropski zunanji minister, Janez Lenarčič komisar za krizno upravljanje (2019). Slovenija – pod vodstvom medijev in t. i. civilne družbe – sodeluje pri ustvarjanju črnih oblakov nad Madžarsko in Poljsko zaradi njunih domnevnih prekrškov zoper pravno državo; pri izraelsko-palestinskih odnosih se je vlada postavljala na palestinsko, pri iransko-ameriških (tako rekoč) na iransko stran. Bala se je zameriti venezuelskemu diktatorju Maduru. Prizanesljivo in gostoljubno je bila razpoložena do migrantov.

Ne glede na vse zastoje in predsodke bo Slovenija še naprej – v skladu s plebiscitom 1990 in referendumom 2003 – srednjeevropska in sredozemska država, članica Evropske unije in Organizacije severnoatlantske pogodbe (Nato).

Konec hladne vojne, »v Evropo prek Beograda ali Ljubljane?«

Tu pa tam slišimo (ali beremo, celo v ustavi iz leta 1974),[3] da je bila Slovenija država že pred letom 1991, recimo v času jugoslovanskega socializma. Glavna pogoja državnosti sta državna *vojska* in državna *diplomacija,* ki ju Slovenija pred letom 1990 ni imela. Večina držav je tudi članic *Organizacije združenih narodov.* Slovenija je postala članica 22. maja 1991, in ne pred tem.

Slovenska zunanja politika in slovenska diplomacija sta lastnosti slovenske državnosti. Pred njenim začetkom so na področju zunanje politike oz. diplomacije seveda delovali slovenski politiki in diplomati, vendar so – ne glede na morebitno osebno prepričanje, da koristijo slovenskemu narodu – v glavnem služili državnim oblastem in prestolnicam, kot sta bili Dunaj in Beograd. To velja npr. za Jožefa Schwegla (1836–1914) in Ivana K. Švegla (1875–1962), za Izidorja Cankarja, Ivana Hribarja, Leonida Pitamica, pa za jugoslovanske veleposlanike, kot so bili npr. Aleš Bebler, Jože Brilej, Rudi Čačinovič, Ernest Petrič in Jože Vilfan. Jugoslovansko diplomacijo je med letoma 1948 in 1953 vodil zunanji minister Edvard Kardelj.

Slovenska zunanja politika je povezana s prelomnim dogajanjem ob koncu hladne vojne, ob razpadu Jugoslavije, ob pripravah na ustanovitev in pri uveljavljanju slovenske države. Okvir/kontekst nastajanja slovenske zunanje politike je bil razburljiv. Potem ko je 16. oktobra 1978 papež postal Poljak Karol Józef Wojtyła, se je v osemdesetih letih z Wał sovo *Solidarnostjo* začela krušiti trdnjava vzhodnoevropskega komunizma. Prvi znaki krize režima so se pokazali tudi v Sloveniji, kjer je februarja 1987 izšla 57. številka *Nove revije,* naslednje leto pa sta se zgodila pisateljska ustava in proces proti Janši, Borštnerju, Tasiću in Zavrlu (JBTZ) na ljubljanskem vojaškem sodišču. To dvoje je pospešilo gibanje *slovenske pomladi:* ustanavljanje političnih strank, deklaracije in nacionalne programe (kot je bila npr. *Majniška deklaracija 1989*), demokratične volitve, prvo demokratično vlado in plebiscit konec leta 1990.

Gorbačov in Reagan sta 8. decembra 1987 podpisala sporazum o omejevanju jedrskega orožja INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*). 9. novembra 1989 so vzhodni Nemci s pomočjo zahodnih in ob aplavdiranju vsega demokratičnega sveta porušili *ber-*

3 Na začetku *Ustave socialistične republike Slovenije* piše, da »je slovenski narod v svojem narodnoosvobodilnem boju in socialistični revoluciji, neločljivo povezani z drugimi narodi in narodnostmi Jugoslavije, z zmago nad silami fašistične agresije in notranje reakcije prvič v zgodovini po tisočletnem zatiranju ustvaril svojo lastno državo, ki temelji na njegovi suverenosti in na oblasti ter samoupravljanju delavskega razreda in vseh delovnih ljudi in ki je v sestavi zvezne države Socialistične federativne republike Jugoslavije kot državne skupnosti prostovoljno združenih narodov in narodnosti«. Uvodni del oz. temeljna načela se začenjajo z ugotovitvijo, da se je slovenski narod, »izhajajoč iz pravice vsakega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve […] združil z drugimi narodi in narodnostmi Jugoslavije v zvezno republiko svobodnih in enakopravnih narodov in narodnosti in ustvaril socialistično zvezno skupnost delovnih ljudi«. V X. oddelku uvodnega dela piše, da je »Zveza komunistov […] postala organizirana vodilna idejna in politična sila […] pri graditvi socializma in pri uresničevanju […] bratstva in enotnosti narodov in narodnosti Jugoslavije«. XI. oddelek pa omenja »razvoj […] družbenih odnosov, v katerih se bo uresničevalo načelo komunizma ‚vsak po svojih sposobnostih – vsakemu po njegovih potrebah'«. V prvem delu ustave piše, da je »Socialistična republika Slovenija [...] država, ki temelji na suverenosti slovenskega naroda in ljudstva Slovenije […] (in) je v sestavi Socialistične federativne republike Jugoslavije« (Ur. l. SRS, 1974, 44/74, 9, 11, 29–30, 33, 35).



Dimitrij Rupel in Hans-Dietrich Genscher na slavnostnem zasedanju Državnega zbora RS ob 10. obletnici osamosvojitve, 25.06.2001 (Foto: F.A. BOBO d.o.o. Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).

linski zid; nato je *železno zaveso* dokončno pretrgala češkoslovaška *žametna revolucija* (17. november – 29. december 1989). Žamet je premagal železo. Leto pozneje je prišlo do združitve Nemčij in do znamenite pariške konference KVSE (21. novembra 1990), na kateri so sprejeli *Pariško listino*. Ob njenem robu je slovenski zunanji minister (sicer član jugoslovanske delegacije pod vodstvom Borisava Jovića) novinarjem delil »Memorandum o stanju jugoslovanske krize in o namerah Republike Slovenije«. Pariški sestanek, ki ga štejejo kot mejnik hladne vojne, je bil zadnji sestanek te vrste. Na njem je tik pred padcem sodelovala Margaret Thatcher, tu so stikali glave Mihail Gorbačov, George Bush starejši, François Mitterand, Helmut Kohl, Vaclav Havel, Edvard Ševardnadze, James Baker in Hans-Dietrich Genscher. V letu po pariškem sestanku se je zgodilo tako rekoč vse, po čemer merimo in sodimo zgodovinske prelomnice. Razpadli sta Sovjetska Zveza in Jugoslavija, izginila je železna zavesa, končala se je hladna vojna.

Eden prvih pojavov slovenske zunanje politike je bil članek poznejšega zunanjega ministra »V Evropo prek Beograda ali Ljubljane?«, ki je izšel v ljubljanskem *Delu* 13. januarja 1990.[4] Avtor je komentiral režimski »preobrat« k »evropski kakovosti življenja s samoupravljanjem, socializmom in Jugoslavijo«, ki se je izražal z geslom *Evropa zdaj*. Prehod v Evropo z neevropsko Jugoslavijo pod vodstvom komunistov se poznejšemu ministru ni zdel mogoč. Slovenska opozicija ne vidi protislovja med članstvom v ES in suverenostjo, je napisal. V primeru, da bi vstopala v Evropo v jugoslovanskem »paketu«, bi se njen položaj – v primerjavi z obstoječim položajem – znižal v položaj evropske manjšine. To je opazil tudi srbski avtor Kosta Čavoški, ki je poudaril, da imajo Slovenci več besede v Jugoslaviji, kot bi je imeli v Evropi. Poznejši slovenski zunanji minister je zavrnil nezaupanje slovenskih komunistov (in Kučana) do slovenskih »separatističnih teženj«, vendar je dopustil, da bi Jugoslavija postala povezava suverenih držav, kot je Beneluks povezava Belgije, Nizozemske in Luksemburga. Menil je, da Beograd in Srbija ne moreta primerno zastopati slovenskih nacionalnih interesov. Z drugimi besedami: Slovenija bo v Evropi govorila slovensko, ne srbohrvaško.

Ustanovitev samostojne in neodvisne države je za Slovence in za vse narode, ki so se kdajkoli osamosvojili, predstavljala spremembo in prelomnico v njihovem pogledu na svet oz. na odnose z drugimi državami. Nove države so se praviloma otresle svojih prejšnjih gospodarjev in njihovih zunanjih politik. Američani in Indijci so zavrnili angleško, baltske države sovjetsko, Slovenija jugoslovansko t. i. *neuvrščeno zunanjo politiko*, tj. povezovanje z državami Afrike, Azije in Južne Amerike. Glavni tok neuvrščene politike so (morda z izjemo Indije) usmerjali revolucionarni, vojaški, komunistični ali vsaj levičarski voditelji kot Castro, Gadafi, Naser, Nkrumah, Sukarno, Tito itn.

Slovenska zunanja politika se je v začetku – po zaslugi osebnih povezav Demosovih politikov, pa tudi posameznikov iz vrst opozicije – naslonila na evropske države, kot so Avstrija, Italija in Nemčija, ki so pokazale razumevanje za slovenske osamosvojitvene načrte. Posebna pozornost Ljubljane je

4 Gre za Dimitrija Rupla, ki je tudi avtor teh vrstic.

Dimitrij Rupel na uradnem obisku v Zvezni republiki Jugoslaviji, srečanje z Zoranom Đinđićem, 2001 (Foto: P. Koštrun/BOBO. Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).



bila – glede na politično usmeritev Demosove vlade – namenjena Svetemu sedežu in njunima voditeljema, papežu Janezu Pavlu II. in kardinalu Angelu Sodanu. Poleg avstrijskega zunanjega ministra Aloisa Mocka, nemškega kanclerja Helmuta Kohla in zunanjega ministra Hansa Dietricha Genscherja so Slovenijo podpirali italijanski krščanski demokrati (Giulio Andreotti), na koncu tudi socialist Gianni de Michelis.

Evropski socialisti (recimo De Michelis, Mitterand ali Vranitzky) so imeli sprva nekaj težav z razumevanjem slovenskih zunanjepolitičnih ambicij, saj so bili povezani z voditelji socialistične Jugoslavije, osamosvojitev pa so povezovali z nacionalizmom; poleg tega so bili obzirni do Sovjetske zveze in njenega voditelja Gorbačova. Zadržani so bili tudi Američani. V razkroju Jugoslavije so videli model kaotičnega razkroja Sovjetske zveze, ki je bila jedrska sila; po drugi strani so se (upravičeno) bali obračunov med balkanskimi narodi in verskimi skupnostmi.

Nasprotovanje slovenski samostojnosti/neodvisnosti

Ameriški državni sekretar James Baker v svojih spominih opisuje jugoslovanski obisk štiri dni pred slovensko razglasitvijo neodvisnosti, tj. 21. junija 1991 (Baker, 1995, 478–483). V Beograd je prišel po ministrskem sestanku KVSE v Berlinu s sporočilom, da bo mednarodna skupnost pomagala pri jugoslovanski politični in gospodarski preobrazbi, vendar ne bo trpela nobene uporabe sile. Bakerja je v Berlinu poleg alarmantnih informacij iz Jugoslavije skrbelo tudi zaupno sporočilo, da se pripravlja vojaški udar proti Gorbačovu. Na neki način se je jugoslovanska kriza odvijala v ozadju sovjetske krize. V Beogradu je Baker govoril s slovenskim predsednikom in zunanjim ministrom, ki jima je – enako kot drugim predstavnikom republik – dopovedoval, da so za rešitev potrebna pogajanja, da je treba spore reševati mirno, da je meje mogoče spreminjati samo s soglasjem, da je treba varovati človekove pravice in pravice manjšin. Baker poroča takole:

> *Milan Kučan, slovenski predsednik, je bil skoraj metafizičen: »Gospod sekretar, videli boste, da v Jugoslaviji nihče nima monopola na resnico,« je začel, ko je odgovarjal na mojo predstavitev. »V Sloveniji je 86 odstotkov prebivalstva za neodvisnost. Vprašanje ni, ali naj se ta odločitev izvrši, ampak kako naj se izvrši. Rekli ste, da bi naše ravnanje lahko sprožilo nasilje, toda duhovno in fizično nasilje že obstaja. Mi bi ga radi končali. Nasilje se pojavlja kot nacionalizem in nacionalni spori. To je anahronizem: Jugoslavija je utemeljena na ideologiji in zato spada v preteklost«* (Baker, 1995, 481).

Bakerju pripisujejo popustljivost do predsednika jugoslovanske vlade Anteja Markovića, češ da mu je dal »zeleno luč« za napad na Slovenijo. Baker to v knjigi zanika, v intervjuju Manici Janežič Ambrožič za slovensko TV pa je leta 2012 izjavil, da se je veliko držav »skrivaj pogovarjalo z nekaterimi republikami«; da sta Velika Britanija in Francija podpirali Srbijo, Nemčija in Italija pa Slovenijo in Hrvaško; in da »nam tega nihče ni povedal«.

Ponekod so slovensko osamosvajanje videli kot nevarno izzivanje balkanske, evropske in celo svetovne ureditve, tu pa tam so ga imeli za zanimiv eksperiment, marsikje pa so mu nasprotovali zaradi lastnih investicij v »bratstvo in enotnost«. To velja za voditelje in institucije jugoslovanskega komunističnega sistema, tudi za slovenske organizacije, kot sta bili ZKS in SZDL. Mladi socialisti (ZSMS), med katerimi so bili tudi številni liberalci, so bili osamosvajanju, predvsem pa političnim reformam bolj naklonjeni, o čemer priča njihovo sodelovanje v *Zboru za ustavo* (1989). Najbolj besno so se v slovensko politiko pred volitvami in po njih zaganjali beograjski novinarji in srbski voditelji. Vodje nasprotovanja so bili poleg Slobodana Miloševića generali JLA; slovenskemu »nacionalizmu« pa so nasprotovali tudi srbski demokrati, kot sta bila Kosta Čavoški in Vojislav Koštunica, ob njima tudi avtorji, ki niso marali Miloševića. Ob tem je treba omeniti obisk predsednika slovenske skupščine in slovenskega zunanjega ministra pri Dobrici Ćosiću v Beogradu 14. avgusta 1991. Sestanek je bil namenjen boljšemu razumevanju med Srbi in Slovenci oz. – kot pove naslov zapisnika – *principom ureditve odnosov v Jugoslaviji oz. med Srbijo in Slovenijo*. Srbija in Slovenija, tako piše v zapisniku, želita medsebojne odnose urejati brez posredovanja federacije.[5] Pri Ćosiću je bil v bistvu potrjen brionski dogovor Drnovška in Jovića oz. sklep predsedstva SFRJ (18. julija 1991) o umiku Jugoslavije oz. JLA iz Slovenije.[6] To se je končno zgodilo 25. oktobra 1991.

Na Hrvaškem je bilo razpoloženje do slovenske osamosvojitve bolj raznoliko in zapleteno. Hrvaško osamosvajanje je bilo za spoznanje počasnejše in poznejše od slovenskega, tako da sta naslednji dan po ustanovitvi *Slovenske demokratične zveze* (januarja 1989) v Ljubljano pripotovala znana liberalna politika Slavko Goldstein in Vlado Gotovac, ki sta predlagala, da bi se »najmanj dvajset« Hrvatov pridružilo novi slovenski stranki. Po nasvetu ljubljanskih prijateljev je bila nato maja 1989 ustanovljena hrvaška *Socialno-liberalna stranka;* brez nasveta in v velikem slogu pa junija 1989 Tuđmanova *Hrvatska demokratska zajednica* HDZ. Tuđmanova stranka je sodelovala s SDZ in Demosom, njihovi voditelji so se sestajali na Otočcu in v Zagrebu. Stiki so se nadaljevali tudi po volitvah, ki so bile na Hrvaškem dva tedna pozneje kot v Sloveniji (22. aprila 1990). Tuđman je pogosto menjaval predsednike vlade (Josip Manolić, Franjo Gregurić, Hrvoje Šarinić, Nikica Valentić, Zlatko Mateša) in predvsem zunanje ministre. Zdravku Mršiću je sledil Frane Golem (november 1990 – maj 1991), njemu Davorin Rudolf (maj–julij 1991), Zvonimir Šeparović (julij 1991 – maj 1992), Zdenko Škrabalo in Mate Granić. Slovenski ministri za zunanje zadeve[7] so bili v začetku Dimitrij Rupel (1990–1993), Lojze Peterle (1993–1995), Zoran Thaler (1995–1996), Davorin Kračun (1996–1997), Zoran Thaler (1997), Boris Frlec (1997–2000).

Nekaj dni pred slovensko razglasitvijo neodvisnosti je prišlo do sestanka slovenske in hrvaške vlade v Zagrebu, na katerem je bila izrečena napoved, da bo na hrvaški strani prišlo do razglasitve neodvisnosti istega dne kot v Ljubljani. Pri tem je treba vedeti, da je imela Hrvaška poleg »slovenskega« še rezervni scenarij: ko bi se slovenska osamosvojitev posrečila, bi enako ravnala Hrvaška, ko pa bi se Ljubljani ponesrečilo, bi lahko Zagreb dobro branil svoje interese v Beogradu, saj so bili Hrvati predsednik predsedstva SFRJ (Mesić), predsednik jugoslovanske vlade (Marković) in zunanji minister (Lončar). V zvezi s slovensko-hrvaškimi odnosi je bilo značilno ravnanje zunanjega ministra Golema, s katerim se je slovenski minister dogovoril, da bosta na beograjskem sestanku skupaj zahtevala konfederativno vodenje jugoslovanske zunanje politike. V kritičnem trenutku je Hrvaška molčala, Slovenija je ostala sama, jugoslovanski minister Lončar, ki je bil Hrvat, pa je užival.

Slovenska javnost je bila začudena, ko je ob razglasitvi neodvisnosti hrvaška policija zaustavila in odgnala slovenske kolege, ki so nameravali označiti mejo (postaviti provizorično mejno kontrolo) na vrhu hriba oz. na križišču, kjer se cesta Sečovlje–Buje križa s cestama za Savudrijo in Kaštel. Hrvaška je potem ob vznožju hriba postavila svojo »kontrolno točko«, ki se je razrasla v pravi mejni prehod. Slovenski politiki so Tuđmanu zamerili, da prvi dan vojne kljub drugačnemu dogovoru ni preprečil mobilizacije na Hrvaškem razporejenih enot JLA proti Sloveniji. V resnici je napad na Slovenijo prihajal s hrvaškega ozemlja.

5 14. avgusta 1991 sta Ćosića v Beogradu obiskala France Bučar in Dimitrij Rupel. V eno stran dolgem zapisniku pogovora je opisan koncept slovensko-srbskih odnosov: Srbi ne bodo ovirali slovenskih, Slovenci pa ne srbskih nacionalnih interesov; še več, med seboj se bodo podpirali. Rupel je zapisnik napisal v treh izvodih, od katerih je enega dobil Milan Kučan, ki je pozneje zanikal, da bi ga dobil ali da bi vedel za beograjski sestanek.

6 O dramatični seji predsedstva, ki je minila v znamenju slovensko-srbskega dogovora, ki so mu nasprotovali Hrvati (Mesić, Marković), poroča Janez Drnovšek v knjigi *Moja resnica* (1996, 258–260).

7 Pred osamosvojitvijo so za vodjo resorja uporabljali dva naslova: *predsednik Republiškega komiteja za mednarodno sodelovanje* in *Republiški sekretar za mednarodno sodelovanje*.

Tuji državniki in predstavniki so sprva brez pripomb sprejemali Demosov program demokratizacije, zelo zadržani pa so bili do njegove državotvorne komponente, ki so jo razumeli kot nacionalizem. Ustanovitev države je bila vojaški in diplomatski dogodek. Sovražnosti med JLA in Slovenijo so prenehale po diplomatski intervenciji Evropske skupnosti.

Zagreb in Brioni, razpad Jugoslavije in Sovjetske zveze

Eden prvih diplomatskih nastopov samostojne Slovenije na mednarodnem prizorišču se je zgodil med vojno za Slovenijo v Zagrebu. V petek, 28. junija 1991, pravzaprav v noči med petkom in soboto sta se predsednik in zunanji minister sestala s trojko Poos-Van den Broek-De Michelis, ki je prišla iz Beograda (s sestanka z Markovićem in Miloševićem). Glavno besedo je imel – ne glede na to, da je v Zagrebu vladalo počitniško, ne vojno razpoloženje – Tuđman. Van den Broek je v Beogradu (Markoviću in Miloševiću), nato pa še v Zagrebu (Sloveniji in Hrvaški) predlagal:

1. prekinitev ognja/umik vojske v vojašnice (ne razveljavitev plebiscita),
2. trimesečni moratorij pri uresničevanju deklaracije o samostojnosti,
3. Mesićev prihod v Beograd.

Marković naj bi bil obljubil, da bo zaustavil operacijo JLA, če Slovenija prekine uveljavljanje neodvisnosti. Odgovoril je Kučan. Pokazal je načrt »Bedem« (okop), ki je EU (skupaj s Slovenijo in Hrvaško) obravnaval kot sovražnika. Rekel je, da Slovenija ni nikogar napadla in da nima česa prekinjati. V Sloveniji se ne bomo pogovarjali o ohranjanju Jugoslavije, ampak o postopnem prevzemanju državnih funkcij. Poos je odgovoril, da ravnamo v nasprotju s helsinško in pariško listino (KVSE). Rekel je, da Hrvaška ne more spremeniti preteklosti in da je treba začeti pogajanja.

Slovenski zunanji minister je imel vtis, da hoče trojka ustaviti vojno, rešiti Markovića in Jugoslavijo. Za nas, je rekel, je zgodba z Markovićem končana, JLA se mora vrniti v vojašnice, hočemo mir. Kučan je rekel, da bo o predlogih odločal parlament. Za nas Mesićeva vrnitev ni problem, smo za pogajanja. Slovenski naborniki so zapuščali JLA.

Zataknilo se je pri nadaljnjih korakih pri uresničevanju deklaracije o neodvisnosti oz. temeljne ustavne listine. Šlo je za vprašanje, ali gre za *premor ali za vrnitev na začetek*. Predsednik in zunanji minister sta vztrajala pri premoru (moratorij). Minister je rekel: *Ne bomo šli nazaj!* Sicer definitivnega odgovora nista mogla dati, ker je zadnjo besedo imel parlament. Sledila je korespondenca o »nepovratnosti odločitve o neodvisnosti«. Tanjug in EU sta bila nejasna, Beograd si je lahko oddahnil. Minister je Poosu napisal pismo, da je *Slovenija pripravljena počakati z uresničevanjem neodvisnosti, če se JLA umakne v vojašnice ali zapusti naše ozemlje*.

V soboto, 29. junija, je bila večerna seja parlamenta, na kateri je zunanji minister govoril, da *ne smemo narediti nobenega koraka nazaj*. V nedeljo, 30. junija, se je sprožil alarm zaradi zračnega napada (s katerim je grozil Kadijević), vlada in predsedstvo sta zasedala v kleti Cankarjevega doma. Tistega dne sta prišla v Ljubljano grozit Marković in Brovet.

V nedeljo zvečer se je slovenska delegacija (sestavljali so jo Milan Kučan, Dimitrij Rupel in Jelko Kacin) spet peljala v Zagreb na sestanek s trojko, sestanek pa se je začel v ponedeljek, 1. julija, ob pol štirih zjutraj. Van den Broek se je pritoževal, da nadaljujemo z osamosvajanjem, zato on ne more prepričati Beograda, naj neha. Beograjski načrt premirja je bil, da *Slovenija vzpostavi stanje, kot je bilo pred 25. junijem*. De Michelis je tisto jutro (1. julija) rekel: *Moratorij bo trajal tri mesece, potem lahko storite, kar hočete, nihče ne dvomi, da bo Slovenija samostojna država*.

2. julija je sledil sestanek z Genscherjem, ki ga je Tuđman prvotno hotel privabiti v Zagreb, Slovenci pa s(m)o ga hoteli prepeljati z vlakom v Ljubljano. Priletel je v Celovec, sledil je sestanek v Beljaku. V pol ure avtomobilske vožnje od letališča do železniške postaje je slovenski minister nemškemu kolegu razložil celotno situacijo, na železniški postaji pa je prišlo do vznemirjenja in spremembe. Namesto potovanja v Ljubljano je – ker so tako sklenili nemški varnostniki – sledil sestanek v letoviškem hotelu. Genscherju se je mudilo, ker je nameraval čim prej govoriti s kolegi v EU, ki jih je bilo takrat vseh skupaj 12.

Istega dne sta prišla v Ljubljano Mesić, ki je bil predsednik predsedstva, in Tupurkovski, ki sta slovensko vodstvo prepričevala, *naj se vda, češ da so se generali odločili, da bodo zmleli Slovenijo*. 4. julija je iz Beograda prišel ultimat, naj se Slovenija razoroži in mejne prehode prepusti JLA.

Sestanek slovenskega vodstva z evropsko »trojko« in predstavniki SFRJ 7. julija 1991 na otoku Brioni (kjer je nekoč pogosto bival, sprejemal tuje goste in obračunaval z neposlušnimi funkcionarji predsednik Tito) je sledil napadu JLA na Slovenijo, dvema sestankoma v Zagrebu (28. junija in 1. julija) in srečanju slovenskih zastopnikov (Kučan, Rupel) s Hansom Dietrichom Genscherjem, nemškim zunanjim ministrom,

Milan Kučan, Janez Drnovšek in Dimitrij Rupel, v ozadju Rado Bohinc, na sprejemu predsednika države in predsednika vlade za diplomatski zbor, Brdo pri Kranju, 17.01.2001 (Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).



ki je takrat predsedoval KVSE (2. julija 1991).

7. julija, praktično sredi vojnega meteža, je na Brione odšla delegacija v sestavi *Kučan*, *Bučar*, *Peterle*, *Rupel*, vendar se ji je na licu mesta pridružil še *Drnovšek*. Na Brionih so imeli štiri sestanke. Prvi sestanek je bil med Slovenijo in EU. Na tem sestanku je bilo sprožено vprašanje civilnega nadzorstva nad JLA; predsednik Evropskega sveta Hans van den Broek pa je napadal, češ da je Slovenija naredila kup enostranskih korakov, da je treba režim na meji vrniti v prejšnje stanje itn. Luksemburžan Poos je prodrl z nekaterimi izvirnimi idejami: naslednje tri mesece naj bodo na mejah tri zastave (EU, jugoslovanska in slovenska), carine pa naj se stekajo na poseben račun, po koncu pogajanj pa bi si denar razdelili. Glavno vprašanje je bilo nadzorstvo mejnih prehodov.

Drugi sestanek je bil med Slovenijo in Jugoslavijo, ki so jo predstavljali člani predsedstva in Ante Marković. Drnovšek je sedel na dveh stolih, vendar je izrabil situacijo za strateški pogovor z *Jovićem*. Črnogorski predstavnik je izjavil, da Slovenije nima smisla zadrževati v Jugoslaviji, sicer je prevladoval splošen prepir. Rupel je parafraziral Poosa in predlagal na mejah »evropski režim«, torej varovanje s policijo, ki je bila slovenska.

Na sestanku slovenske peterice je bilo veliko pritožb proti Evropski uniji, nato je Broekova asistentka Henrietta van Notton slovenski delegaciji izročila listek s komentarjem: Vzemite ali pustite! Listek je imel štiri točke:

1. na mejah je treba vzpostaviti stanje kot pred 25. junijem;
2. carine so zvezna pristojnost;
3. slovenska vojska neha blokirati vojašnice;
4. vojska se vrne v vojašnice.

Bučar in Kučan sta bila obupana, Rupel pa je listek razumel kot izhodišče za pogajanja. Glede carin bi predlagali evropsko kontrolo, glede stanja na mejah pa evropski režim: v EU meje varuje policija, ne vojska. Van den Broek je v bistvu sprejel slovenske predloge: carine naj bodo pod tujo kontrolo, na mejah pa ostane JLA samo tri mesece. Na koncu je nastala *Brionska deklaracija*, ki je imela zapleten naslov: *Nadaljnje oblike in načini uresničevanja pogajalskih priprav*. Bistvena sta dva sklepa: »Vzpostaviti je treba stanje, ki je veljalo pred 25. junijem 1991. V času suspenza (tri mesece) opraviti pogajanja, da bi omogočili regularen prenos vseh pristojnosti JLA na tem področju. Na mejah bo ostal režim, ki je utemeljen na evropskih merilih.« Za prekinitev ognja so bistveni še: »deblokada vseh enot in objektov JLA, brezpogojen umik enot JLA v vojašnice, odstranitev vseh barikad na cestah, vrnitev vseh sredstev in opreme JLA, deaktiviranje enot TO in njihova vrnitev na izhodiščne točke«.

V času poletnega moratorija je prihajalo do bolj ali manj veselih stikov med slovenskimi voditelji in opazovalci Evropske unije, ki so jih – zaradi belih oblek – imenovali sladoledarji. Slovenija je bila po besedah disciplinirana, v resnici pa nagajiva stranka, ki je tudi kršila brionske zapovedi. Poletje 1991 je bilo poletje razkroja Sovjetske zveze. Trimesečni odlog se je pravzaprav ujemal s slovesom komunističnih režimov povsod v Vzhodni Evropi – razen v Jugoslaviji. Sovjetska zveza je dokončno razpadla 26. decembra 1991, ruski voditelj je postal Boris Jelcin.

Mednarodno priznanje, srednjeevropska in sredozemska Slovenija, Bela hiša

Po priznanju neodvisnosti s strani Evropske unije, ki ga je konec leta 1991 najbolj energično zagovarjala in režirala Nemčija; po nemškem priznanju 19. decembra, po ruskem priznanju 14. februarja, po ameriškem priznanju 7. aprila in po vstopu v OZN (22. maja 1992), je bil glavni cilj slovenske zunanje politike *vrnitev Slovenije v Evropo*, pri čemer je šlo v prvi vrsti za povezovanje s Srednjo Evropo, nato pa za vključitev v Evropsko unijo. Nekateri komentatorji tedanjega preusmerjanja trdijo, da je bila v začetku na voljo, vendar zanemarjena povezava Slovenije z višegrajsko »četverico« (Češka, Madžarska, Poljska, Slovaška). Največ simpatij je bilo med Prago in Ljubljano, med Havlom in Kučanom, medtem ko je Havlov zunanji minister Jiři Dienstbier navijal za ohranitev Jugoslavije. Morda je bilo nekaj nezaupanja med poljskim (Walesa) in slovenskim vodstvom (Kučan), toda višegrajska skupina (t. i. V4) je bila po vsem videzu prezaposlena z urejanjem svojih računov z Varšavskim paktom, da bi si naprtila še račune z Jugoslavijo. Po drugi strani so bili nekdanji sovjetski sateliti enodušni glede svoje prihodnosti v krogu držav Nata, glede tega vprašanja pa je v slovenski politiki tekla podtalna polemika. Vsekakor je dejstvo, da med članicami Višegrajske skupine ni bilo soglasja o priključitvi pete članice, zelo pogosto pa smo tudi slišali razlago, da V4 ni prava organizacija, ampak bolj ali manj simbolična oznaka za države, ki so se sestale v Višegradu zaradi aktualnih praktičnih ukrepov.

Junija 2001 so Avstrijci ustanovili *Regionalno partnerstvo*, v katero so poleg V4 povabili tudi Slovenijo. To partnerstvo je med drugim pripravljalo sestanke balkanskih voditeljev, tu pa tam je skušalo koordinirati stališča šesterice v EU, vendar spričo nesimetričnih situacij (Avstrija ni članica Nata, Poljska pa je zaradi svoje velikosti povezavo podcenjevala) ni doživelo pravega razcveta. Maja 2003 je češki zunanji minister Svoboda avtorju teh vrstic predlagal, naj bi se skupina sestajala brez Avstrije oz. »v krogu višegrajske četverice, ki naj bi medse sprejela tudi Slovenijo«.

Slovenija je bila od začetka dejavna v naslednici nekdanje *Pentagonale – Srednjeevropski pobudi*. Slovenski zunanji minister je konec leta 1992 kot član delegacije, v kateri so bili avstrijski, madžarski in poljski zunanji minister, obiskal Belo hišo in informiral predsednika Busha starejšega o krizi v Jugoslaviji in še posebej o srbskem bombardiranju oz. obstreljevanju nemočnega Sarajeva.

Zapleti z Italijo in Avstrijo, obisk Janeza Pavla II.

Prvi slovensko-italijanski zaplet je tik pred italijanskim priznanjem slovenske neodvisnosti povzročil De Michelisov predlog tristranskega sporazuma med Italijo, Slovenijo in Hrvaško, ki naj bi omogočil članom italijanske manjšine na Hrvaškem neomejen prehod preko Slovenije v Italijo. Slovenska skupščina je predlog zavrnila.

Leta 1994 sta Italija in njen predsednik vlade Berlusconi z vetom zaustavila sklenitev pridružitvenega sporazuma oz. približevanje Slovenije Evropski uniji. Oktobra tega leta sta se o italijanskih nepremičninah v Sloveniji oz. o odškodnini zanje v Ogleju pogajala zunanja ministra Slovenije in Italije Peterle in Martino. Drnovšek je njun pogajalski izkupiček zavrnil, Peterle je odstopil, nastala je kriza koalicije, nastopil je Zoran Thaler, ki si je vse leto 1995 prizadeval rešiti problem in se pogoditi z Martinovo naslednico Agnellijevo. Kljub temu je julija 1996 doživel interpelacijo. V ozadju so komunisti – sklicujoč se na ustavo, ki je tujcem prepovedovala lastništvo nepremičnin – obtoževali vlado, da hoče razprodati Slovenijo, Borut Pahor pa se je med drugim proslavil z izjavo, da »Italijanom ne damo niti opeke«. Po drugi strani se je Drnovšek o rešitvi posvetoval s španskim zunanjim ministrom Solano. Konec leta 1995, ko je dosegel »španski kompromis«, še ni bilo gotovo, da mu bo uspelo spremeniti ustavo. Vmes je prišlo do spremembe italijanske vlade in do dobrohotne intervencije ameriškega predsednika, naj Italija vendar popusti. V sodelovanju med vlado, parlamentom in ustavnim sodiščem so slovensko ustavo spremenili leto po volitvah, torej leta 1997. Spremenili so 68. člen: »Tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon, ali če tako določa mednarodna pogodba, ki jo ratificira Državni zbor ob pogoju vzajemnosti. Zakon in mednarodno pogodbo iz prejšnjega odstavka sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino vseh poslancev.«

Italijanska politika se je spremenila, ko je vodjo stranke *Naprej Italija!* (Silvia Berlusconija) zamenjal šef *Oljke* (Romano Prodi). Avgusta 2003 je pri Rizzoliju izšla knjiga Piera Fassina z naslovom *Per passione* (Iz predanosti). V njej italijanski levičarski politik piše, da je ameriški predsednik Bill Clinton po italijanskih volitvah naročil Prodiju, »naj Slovenijo sprejmejo v Evropsko unijo« in »naj takoj reši vse spore s Slovenijo«.

Slovensko-italijanski odnosi so zapleteni zaradi zgodovine. Na italijanski strani – posebej takrat, kadar so na oblasti konservativne stranke – obtožu-

jejo Slovenijo oz. Jugoslavijo, da sta ob koncu vojne botrovali likvidacijam političnih nasprotnikov in nedolžnih italijanskih državljanov, ki naj bi bili odvrženi v kraške jame (fojbe); po Londonski spomenici (1954) pa množičnemu begu Italijanov (*esuli, optanti*) izpod jugoslovanskega komunizma. Jugoslavija je obtožbe zavračala z nasprotnimi obtožbami o fašističnem nasilju, leta 1975 pa je končno prišlo do Osimskih sporazumov, ki so se nadaljevali z Rimsko pogodbo (1983). Ta je urejala odškodnine za nacionalizirano italijansko premoženje. Slovenski diplomaciji je uspelo prevzeti nasledstvo Osimskih sporazumov, zgodovinske travme pa (vsaj za silo) razčistiti s poročilom slovensko-italijanske kulturno-zgodovinske komisije (Kacin-Wohinz, 2001). Eden najtežjih problemov slovensko-italijanskih odnosov je t. i. tržaško vprašanje. Po drugi svetovni vojni se je slovenska obala premaknila proti jugu, da vsebuje mesta Koper, Izola in Piran, s čimer se je dodatno zapletlo vprašanje slovensko-hrvaške meje in slovenskega teritorialnega dostopa do mednarodnih voda. O Trstu je odlično knjigo napisal Bogdan C. Novak (Novak, 1970).

Slovensko-avstrijski odnosi imajo še daljšo, vendar ne vedno negativno zgodovino. Avstrija, predvsem njena ljudska stranka (ÖVP) in zunanji minister Alois Mock, so podpirali slovensko osamosvojitev. Ob tem so se pojavili strahovi, da utegne Avstrija svojo pomoč »zaračunati«. V resnici se je zapletalo pri t. i. avnojskih sklepih, ki so bili med vojno razlastili osebe avstrijskega/nemškega porekla in zaradi katerih naj bi bila sporna (»diskriminatorna«) denacionalizacija po osamosvojitvi. Glavno vprašanje med Slovenijo in Avstrijo je bilo povezano s položajem slovenske manjšine na Koroškem in z najbolj opaznimi znaki njene navzočnosti – dvojezičnimi napisi. Položaj so obremenjevali spori s koroškim glavarjem Haiderjem. Znosen kompromis je predlagala Schüsslova vlada leta 2006, vendar je končna rešitev (164 krajevnih napisov) prišla šele julija 2011 z odločitvijo avstrijskega parlamenta.

17. maja 1996 je Slovenijo obiskal in navdušil papež Janez Pavel II. Na množičnem zborovanju je izrekel znameniti stavek: »Papež 'ma vas rad.« Po pričevanjih predstavnikov slovenske Cerkve je bil papež zagovornik slovenske samostojnosti, k čemur so prispevala tudi pisma oz. sporočila ljubljanskega nadškofa Alojzija Šuštarja na naslov Svetega sedeža.

Slovenske zveze in zaveze

Vojne in vojske – pa tudi mirovne konference – spodbujajo povezave med državami. V preddržavnem obdobju so Slovenci večinoma sklepali zavezništva za državo in v državi, ne pa z državami. Eno takšnih »internih« zavezništev – ki se je spremenilo v diktat, ta pa se je končal s katastrofalnim neuspehom – se je imenovalo Jugoslavija. Zavezništva, ki jih je sklepala Jugoslavija, so se večinoma usmerjala k *slovanskemu* svetu in k *balkanskim* državam. Po drugi svetovni vojni je bila Jugoslavija in z njo Slovenija zaveznica Sovjetske zveze oz. komunističnega bloka. To zavezništvo se je zamajalo ob koncu štiridesetih let, ob koncu petdesetih pa so Jugoslovani stopili na čelo neuvrščenega gibanja, v katerem so sodelovale države t. i. tretjega sveta oz. države v razvoju. Slovenija je bila tako potisnjena v zavezniški okvir, ki je bil v marsikaterem pogledu slabši od prejšnjih okvirov, celo slabši od sovjetskega, čeprav je gibanje neuvrščenih praviloma uživalo podporo Sovjetske zveze, njegovi voditelji pa so dosledno izjavljali, da neuvrščenost ne pomeni nevtralnosti.

Jugoslavija se je večinoma odločala za jugovzhodne povezave, kar je v takšno smer potegnilo tudi Slovenijo. Sledove takšne usmeritve je bilo mogoče občutiti v pogostih pozivih k »odločnejši politiki« do Italije in Avstrije; v zapoznelih in ideoloških zahtevah do Nemčije v zvezi z izplačevanjem odškodnin; v radikalnih kritikah ameriške politike, ki naj bi narekovala slovensko politiko in poniževala Slovenijo. Jugonostalgija je navsezadnje delovala tudi v kampanji, naj Slovenija »vrne« denar hrvaškim varčevalcem pri nekdanji LB; naj bi v sporu okrog Kosova stopila na srbsko stran itn.

Pri članicah Evropske unije, ki jim je nekoč ukazovala Sovjetska zveza, obstajajo strahovi, ki jih povečujejo nekatere odločne poteze nove politike Ruske federacije v zvezi z energetiko, v zvezi z zamrznjenimi konflikti v sosednih državah; predvsem pa v zvezi z ukrajinsko krizo in s priključitvijo Krima Rusiji. Zaradi nove sugestivnosti ruske politike, pa tudi zaradi omahovanja v EU – ali naj postane »vse tesnejša unija« – ponekod sklepajo, da se lahko zanesejo le na Američane. Znotraj EU nastajajo skupine, ki razvijajo posebne odnose z državami zunaj EU.

Slovenija je mejna država schengenskega območja z zaledjem na zahodu (Italija), severu (Avstrija) in severovzhodu (Madžarska); medtem ko Hrvaška predstavlja evroatlantsko kulturno in gospodarsko varnostno cono, onkraj katere se začne območje zahodnobalkanskih držav, med katerimi so nekatere (Albanija, Črna Gora in Severna Makedonija) v Natu, nekatere se mu približujejo, vse pa so kandidatke za članstvo v Evropski uniji. Slovenija je po brexitu povezana s 26 članicami Evropske unije in 29 članicami Nata. Na splošno velja prepričanje, da se bosta EU in

Janez Drnovšek in Dimitrij Rupel v spremstvu veleposlanika Jožefa Kuniča na uradnem obisku pri predsedniku Francije Jacquesu Chiracu, 2001 (Foto: BOBO. Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).



Nato dopolnila z državami Zahodnega Balkana, nakar bo praktično vsa Evropa »svobodna in povezana« (*whole and free*), poleg tega pa tudi gospodarsko in kulturno trdna, vplivna in uspešna. Navzven je EU povezana z ZDA in Kanado, v novejšem času vse bolj tudi z Rusko federacijo. Med povezavami so razlike, pri čemer nekatere (npr. nove) članice EU bolj poudarjajo vlogo ZDA, druge (npr. Francija, tudi ZRN) pa pomen Rusije. Zveza z ZDA je v vsakem primeru tesnejša, čeprav novejše politične kombinacije v ZDA (predsednik Donald Trump), pa tudi v Franciji (Emmanuel Macron), v tem pogledu zbujajo dvome in skrbi.

Kakšne možnosti za povezovanje v EU ima Slovenija? *Glavna slovenska zunanjepolitična vprašanja so povezana s sosednimi državami, predvsem z državami Zahodnega Balkana, glavna evropska vprašanja pa so povezana s tremi smermi njenega delovanja: z zahodno »atlantsko«, vzhodno-evropsko (Rusija, Ukrajina) in sredozemsko (severna Afrika, Bližnji vzhod …).*

Iz slovenske zgodovine ni težko ugotoviti dveh glavnih smeri razmišljanja o smotrnih povezavah – čeprav Slovenci največkrat niso imeli izbire. Slovence so po eni strani privlačili Nemci, po drugi strani slovanski narodi oz. Rusi/Sovjeti. Nekateri so si želeli spodbud iz višje razvitega okolja, drugi so imeli koristi od prvenstva v slabšem okolju.

Zgodovina Evropske unije, ki je do neke mere ekskluziven klub, dobro ilustrira slovenske dileme. Nekdanja domovina Avstrija je postala članica EU desetletje prej kot Slovenija, medtem ko Bosna in Hercegovina, Črna gora, Hrvaška, Kosovo, Makedonija in Srbija bolj ali manj zaostajajo za Slovenijo. Hrvaška seveda najmanj. Presenečajo uspehi nekdanjih članic Varšavskega pakta, posebej Višegrajske četverice, za katere smo nekoč verjeli, da bistveno zaostajajo za Slovenijo in Hrvaško. Pri vključevanju v Nato je Slovenija zaostala za Čehi, Madžari in Poljaki in se je uvrstila v drugo skupino skupaj z baltskimi državami, z Bolgari, Romuni in Slovaki. Pri Natu je bila Hrvaška v skupini z Albanijo, pri EU sta jo prehiteli Bolgarija in Romunija.

Z nekega višjega stališča so te razlike seveda nepomembne, po drugi strani pa različne kritike in nasprotovanja vključitvi Slovenije v EU in posebej v Nato niso bile naključne. Prihajale so iz ideoloških predsodkov in zaradi realnih interesov.

Slovenija je bila (v okviru EU) doslej aktivna v več regionalnih skupinah: npr. v srednjeevropskem *Strateškem partnerstvu*, ki je bilo ustanovljeno na pobudo Avstrije in vsebuje sedem članic EU (Avstrija, Češka, Hrvaška, Madžarska, Poljska, Slovaška, Slovenija), in v sredozemski *Olječni skupini* (Ciper, Francija, Grčija, Italija, Malta, Portugalska, Slovenija, Španija + Bolgarija in Romunija). Slovenija je, kot pravimo, *najbolj srednjeevropska v skupini sredozemskih držav in najbolj sredozemska v skupini srednjeevropskih držav*. Slovenija deluje/tekmuje v srednjeevropski in v sredozemski skupini držav EU! O teh koristnih povezavah pa je vendar treba reči, da gre za neformalne in v bistvu neobvezne povezave. Še bolj neformalne, vendar po svoje vplivne so bile povezave, bolje *koalicije*, kot je bila *Odkrita zarota (Open Conspiracy)* manjših in srednjih članic (kot so Avstrija, baltske države, Češka, Finska, Irska, Madžarska, Slovenija, Švedska, …), ki jih je na

koncu podprla tudi Nemčija in so leta 2003 dosegle dobre rešitve v ustavni pogodbi. Pogosto se znotraj Sveta EU oblikujejo bolj ali manj načelne koalicije, med katerimi je dokaj naravna in znana koalicija dvanajsterice novih članic. Onstran slovenskega dosega – razen v času njenega predsedovanja – so bile povezave *velikih: Francije, Nemčije in* (pred brexitom) *Velike Britanije*, h katerim so bile včasih vabljene Italija, Poljska in Španija.

Najzanimivejša od vseh je (seveda neformalna) »atlantistična« koalicija, ki poudarja bližino z ZDA in Natom. Poleg te se tu pa tam sprožita »protiruska« koalicija (ki npr. podpira krepitev odnosov z Ukrajino in Gruzijo) in »balkanska« koalicija, ki se zavzema za hitro nadaljevanje širitve na Zahodni Balkan. Sicer sta – kot rečeno – za EU bistveni še vzhodna in južna/sredozemska razsežnost. Za večji pomen, morda celo za članstvo držav, kot so Ukrajina, Moldova in Gruzija, se trenutno zavzemata Švedska in Poljska. Sredozemsko politiko vodijo Francija, Španija, Italija in druge sredozemske države, ki so najbolj prizadete zaradi priseljevanja iz severne Afrike.

Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe naj bi bila EU bolje pripravljena za mednarodne izzive. Vodenje evropske zunanje politike naj bi bilo poenostavljeno in poenoteno. EU je tako rekoč dobila zunanjega ministra (Mogherinijeva, Borrell) in evropsko diplomacijo oz. dvotirno zunanjo službo. Bolje organizirana in enotnejša evropska politika, ki je nujna zaradi vloge, ki jo mora EU odigrati na globalnem prizorišču, seveda pomeni relativno omejen vpliv posameznih držav, v skrajni posledici predvsem manjših.

Doslej ni manjkalo primerov blokad in vetov, ki so jih izvajale posamezne države članice, do česar imajo seveda vso pravico. Takšni primeri so povzročili različne reakcije: voditelji EU rabijo vedno več energije in časa za prepričevanje posameznih »trmastih« članic, konstruktivne države članice pa so vse glasnejše pri zahtevi, naj se soglasje nadomesti s preglasovanjem in večjo centralizacijo. Poleg takšnih se krepijo tudi mnenja, da bi EU organizirali v več skupin, ki bi delovale z različnimi hitrostmi.

Manjše države članice so se že nekoč povezovale v skupine, kot so npr. Beneluks, baltsko-skandinavski klub ali Višegrajska četverica. Pri slednji Slovenija ni dokončno definirala svojega odnosa. Nova in manj opazna je *Pobuda Tri morja*. Glede na predvidene smeri širitve se ponujajo povezave z državami Zahodnega Balkana, najprej s Hrvaško, nato tudi z drugimi. Problem (morda pa tudi prednost) takšnih povezav je, da ima Slovenija z njimi – sicer v drugačnem okviru – bogate izkušnje, pa tudi v možnih, tu pa tam tudi opaznih ambicijah treh večjih zahodnobalkanskih narodov, Hrvatov, Srbov in Albancev, po regionalnem prevladovanju nad sosednimi narodi.

Zapleti in razpleti v EU in NATU

Leta 1989 so svobodomiselni Evropejci s pomočjo Američanov podrli zid oz. raztrgali »železno zaveso« med Vzhodom in Zahodom. Meja Zahoda se je začela premikati proti Vzhodu. Leta 2004 je bilo evropsko združevanje praktično končano. V petnajstih letih med letoma 1989 in 2004 se je končno zacelila delitev na zahodni kapitalistični in vzhodni komunistični del Evrope. Povečanje EU in Nata seveda še ne pomeni konca vseh evropskih razlik in delitev. Širjenje teh uspešnih sistemov so spremljale občasne napetosti med Američani in Evropejci, predvsem Francozi. Nekaj vznemirjenja in nasprotovanja je bilo zaradi ameriške politike v Iraku, pozneje npr. v Siriji in sploh na Bližnjem vzhodu. Nekatere države so želele s tem, ko so podpirale ameriško politiko, podpreti širitev Nata in splošni boj zoper terorizem.

Prelomne odločitve, ki so Slovenijo preusmerile na Zahod, so bile sprejete leta 1991. Sprejel jih je Demos. Te odločitve niso pomenile le bistvenega preobrata glede na prejšnje družbene razmere, ampak so bile tudi podlaga za *neodvisno slovensko zunanjo politiko*. Češkoslovaška, Madžarska in Poljska so podpisale pridružitveni sporazum z EU že leta 1991; pred Slovenijo je bila npr. Bolgarija, ki je sporazum podpisala leta 1993; celo baltske republike so sporazum podpisale leta 1995. Zaradi italijanskega veta je Slovenija s težavo dohitevala druge vzhodnoevropske države, nekaj težav je bilo tudi z domnevo, da bi bilo mogoče nekdanje jugoslovanske republike obravnavati v paketu, morda celo kot najnovejšo obliko Jugoslavije.

Med čakanjem na evropski pridružitveni sporazum med letoma 1993 in 1996 smo imeli v Sloveniji koalicije pod vodstvom LDS in dr. Janeza Drnovška. V zunanjepolitičnem pogledu so bila to utrudljiva, vendar manj produktivna leta. V tem času so si relativno hitro sledili zunanji ministri Lojze Peterle (1993–94), Zoran Thaler (1995–96), Davorin Kračun (1996–97) in Boris Frlec (1997–99). Štirje ministri v šestih letih. Ko je Slovenija junija 1996 podpisala pridružitveni sporazum, ki seveda ni jamčil takojšnjega članstva v EU, se je odprlo tudi vprašanje

članstva v Natu. Del slovenske politike je menil: Slovenija naj postane članica EU, vendar ne tudi članica Nata.

Med te pobude ali vsaj omahovanja sodi npr. sestanek Milana Kučana z nemškim kanclerjem Helmutom Kohlom v Haagu 28. maja 1997. Na kanclerjevo vprašanje, kam bi rada Slovenija, v EU ali v Nato, je Kučan odgovoril, da v EU. Julija 1997 je bil v Madridu vrh Nata in takrat bi Kohl nemara lahko vplival na odločitev o vključitvi Slovenije v prvo skupino novih članic (Češka, Madžarska, Poljska). Drugi primer je povezan z vključitvijo v protijedrsko, protinatovsko, v bistvu neuvrščeno »koalicijo nove agende« (*New Agenda Coalition*),[8] ki jo je zagovarjal veleposlanik pri OZN Danilo Türk.

Leta 1997 Slovenija ni dobila vabila v Nato, kot so ga dobile Češka, Madžarska in Poljska. To je bil za nekatere uspeh, za druge pa velik šok. Menda je bil presunjen sam predsednik vlade Drnovšek, ki je julija 1997 potoval v Madrid v veri, da bo Slovenija povabljena. Pred Madridom so veliko govorili, da bodo povabili štiri države, pri čemer ni bilo jasno, ali je bila mišljena Slovenija ali Slovaška. Menda je četrto kandidatko spodnesla Romunija, ki jo je hotela v Nato spraviti Francija, Američani pa so menili, da bi bila v tem primeru širitev preobsežna. V ZDA so piscu teh vrstic takrat razlagali, da so Slovenijo pustili zunaj, da Romunija pri naslednji širitvi ne bi bila sama. Nekateri so menili, da bi članstvo Slovenije predstavljalo premajhno dodano vrednost, nekateri drugi pa so opozarjali na težave v slovenski vojski. Tu pa tam je bilo slišati namige, da se slovenska politika ni dovolj angažirala, pa tudi, da so nekateri iz Slovenije delovali proti. Predsednik Drnovšek je nekoč špekuliral, da nas bodo prej povabili, če bomo dajali vtis, da se za članstvo sploh ne zanimamo. Skratka, po začetnem uspešnem prvem koraku z EU (1996–98) se je Slovenija spotaknila pri Natu.

Del slovenske politike, ki je želel zadržati čim več pridobitev socializma in starih zunanjepolitičnih usmeritev, se je angažiral proti slovenskemu članstvu v Natu. To angažiranje je bilo »večplastno«: po eni strani so agitirali proti Natu in predvsem zasramovali ameriško politiko, po drugi strani pa so iskali »krivce« za slab odziv.

Slovenija se je decembra 1997 (skupaj s Ciprom, Češko, Estonijo, Madžarsko in Poljsko) uvrstila v prvo (luksemburško) skupino kandidatk za polno članstvo v EU. Marca 1998 so se na priporočilo Evropske komisije začela pristopna pogajanja s šestimi državami, ki se jim je februarja 2000 pridružilo še šest držav t. i. *helsinške skupine* – Bolgarija, Latvija, Litva, Malta, Romunija in Slovaška. Luksemburška skupina je imela dve leti prednosti pred helsinško in si je prizadevala ohraniti to prednost v »regatnem sistemu«. Helsinška šesterica je upala, da bo vstopila leta 2001. Nemški komisar Verheugen je miril najbolj prizadevne (Estonijo, Madžarsko in Slovenijo), češ da jim ne bo treba čakati na počasnejše; vendar je izražal upanje v uspeh deseterice (12 minus Bolgarija in Romunija). Estonija pa je razlagala, da bi morebitno izločanje posameznih baltskih držav ogrozilo sodelovanje med njimi. Baltske države so upale na hitro vključitev v EU, češ da je vključitev v Nato bolj oddaljena. Ta ocena se je izkazala kot napačna. Čeprav je Poljska imela težave s skupno kmetijsko politiko, Ciper pa z razdeljenostjo otoka, so v luksemburški skupini kmalu začeli razmišljati o EMU in o nevarnosti morebitnih referendumov v evropskih državah. Leta 2000 so imeli v helsinški skupini še vedno veliko problemov in dvomov.

Do izstopa iz »koalicije nove agende« je prišlo po zaslugi Janeza Drnovška. V začetku novembra 1998, tik pred sestankom s Clintonom v Beli hiši, je prišlo do ostrega pogovora med Drnovškom in Türkom. Newyorški veleposlanik je trmasto vztrajal, da sta osmerica in njena resolucija proti jedrski oborožitvi dobra stvar. Čeprav je bil formalni pobudnik slovenske včlanitve v *New Agenda Coalition* Boris Frlec, je bil njen glavni zagovornik Danilo Türk. To je mogoče razbrati iz depeš. Zanimivo, da – resda precej previdna – oktobrska opozorila po pogovorih predstavnikov MZZ z ameriškimi, angleškimi in francoskimi diplomati v Ljubljani niso zalegla. Drnovšek se je moral resno spreti s Türkom, da je odnehal. Zadeva z našo udeležbo pri tem protijedrskem in protiameriškem projektu je bila predmet slovenskih pogovorov v ZDA, predvsem v Pentagonu. Zadeva z našim članstvom v osmerici in z našim izstopom iz nje, ki je bil odločen v Washingtonu, je bila glavna tema vseh medijskih komentarjev Drnovškovega obiska v Beli hiši. Ne glede na opustitev te »koalicije« sta neuvrščenost oz. nevtralnost oživeli v zvezi s kampanjo proti vstopu Slovenije v Nato leta 2003.

V času članstva Slovenije v VS OZN (1998–1999), po krvavem srbsko-kosovskem obračunavanju, po

8 *New Agenda Coalition* so v začetku sestavljale: Brazilija, Egipt, Irska, Južna Afrika, Mehika, Nova Zelandija, Slovenija in Švedska. Zadnji dve sta iz povezave izstopili.

Dimitrij Rupel je sprejel njegovo svetost Dalaj Lamo, Ljubljana 06.07.2002 (Foto: Arsen Perič/BOBO. Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).



konferenci v Rambouilletu v začetku leta 1999, po bombardiranju Jugoslavije s strani Nata (24. 3. – 11. 4.) in pred Clintonovim obiskom v Ljubljani (21. 4. 1999) je prišlo do pobude predsednika republike Milana Kučana, da bi v Sloveniji sklicali *Evropsko konferenco o Balkanu*. Avtor je kot povod navedel Kosovo, kot motiv pa iskanje »novega sožitja Albancev in Srbov na Kosovu«.

Slovenska zunanja politika je doživela nove pospeške po letu 2000. Decembra 2000 smo bili – med francoskim predsedovanjem – v Nici navzoči pri inavguraciji »niške pogodbe«. Leta 2001 je prišel čas za dunajski sporazum o nasledstvu SFRJ, za kulturni sporazum z Avstrijo, za vatikanski sporazum in za sporazum o državni meji med Slovenijo in Hrvaško (Drnovšek-Račan), ki ga je Hrvaška pozneje odpovedala.

Nova runda prizadevanj za Nato se je začela, ko se je v okviru Ameriškega odbora za Nato izoblikovala pobuda, da bi se zavezništvo razširilo z »velikim treskom«, torej s sedmimi državami: Bolgarijo, Estonijo, Latvijo, Litvo, Romunijo, Slovaško in Slovenijo. To se je zgodilo okrog leta 2001 in je bilo povezano z »11. septembrom«. Čeprav je dojemala vključitev bivših sovjetskih republik oz. baltskih držav kot kršitev nekdanjih dogovorov, Rusija ni reagirala. Da z nezaupanjem gleda na širitev Nata, pove ironična opazka ruskega zunanjega ministra Lavrova slovenskemu kolegu ob njegovem obisku v Moskvi: »Res hočete stati v vrsti in salutirati?« Slovenska protinatovska kampanja pa se je ponovno razgrela v letu 2002. V ognju diskreditacij nasprotniki niso izbirali sredstev. Proizvedli so na stotine protinatovskih in protiimperialističnih člankov, organizirali demonstracije in javne tribune proti Natu.

Januarja 2002 sta Janez Janša in zunanji minister ustanovila Slovenski odbor za Nato. Novembra 2002 je Slovenija v Pragi dobila vabilo za vstop v Nato, marca 2003 pa smo zunanjo politiko Slovenije preskusili na referendumu: za članstvo v zavezništvu sta glasovali dve tretjini volivcev, za EU pa še več.

Zanimiva dogodka iz začetka leta 2003 sta *Pismo osmih voditeljev* (Češke, Danske, Italije, Madžarske, Poljske, Portugalske, Španije in Velike Britanije) in *Vilenska izjava*, ki so jo podpisali zunanji ministri deseterice kandidatk za Nato (Albanija, Bolgarija, Estonija, Hrvaška, Latvija, Litva, Makedonija, Romunija, Slovaška, Slovenija). Ameriški obrambni minister Rumsfeld je takrat Evropo lahkomiselno razdelil na *staro* in *novo*. Če je delitev v resnici obstajala, jo je bilo mogoče opustiti vsaj po slovenskem predsedovanju leta 2008.

Slovenija je vstopila v EU in v Nato skupaj z drugimi nekdanjimi socialističnimi državami leta 2004. Odličnosti teh članstev so se nekateri komentatorji (iz vrst tranzicijske levice) posmehovali, češ da so nas pri Natu prehitele Češka, Madžarska in Poljska, v obe povezavi pa naj bi vstopili v družbi z manj pomembnimi državami. Pri Natu je šlo za »veliki tresk« (*big bang*) z Bolgarijo, Estonijo, Latvijo, Litvo, Romunijo, Slovaško in Slovenijo; pri EU za helsinško deseterico oz. dvanajsterico (Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija).

Leta 2004 je Slovenija vstopila v Nato in v EU, leta 2005 je predsedovala OVSE. Posredovali smo v političnih sporih v Vzhodni Evropi, na Kavkazu in v Srednji Aziji (Ukrajina, Kirgizija). Posredovali smo v administrativnih sporih med ZDA in Rusijo. V EU se

Šimon Peres in Dimitrij Rupel, ko je bil na diplomatskem obisku Bližnjega Vzhoda, 2007 (Foto: Srdjan Živulović/ BOBO. Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).



je Slovenija povezala z Avstrijo, Češko, Madžarsko, Poljsko in Slovaško v srednjeevropsko *Regionalno partnerstvo*. Slovenija je delovala še v sredozemski *Oljčni skupini* (Bolgarija, Ciper, Francija, Grčija, Italija, Malta, Portugalska, Romunija, Slovenija, Španija). S Hrvaško smo leta 2005 na Brionih podpisali sporazum o izogibanju incidentom, na Bledu pa sklenili, da bomo problem celotne državne meje prepustili v reševanje »tretjemu«: arbitraži ali mednarodnemu sodišču. Z Italijo smo se dogovorili za skupni ministrski odbor (za reševanje energetskih, cestnih, kulturnih, okoljskih in drugih vprašanj), ki ga vodita zunanja ministra. Z Madžarsko smo imeli skupno sejo vlad. Reševali smo »izgubljene« Slovence v pakistanskih gorah (Humar) in v sudanskih zaporih (Darfur – Križnar). Sprejeli smo nov zakon o zunanjih zadevah, ki uvaja strogo karierno diplomacijo. Slovenija je postala članica »evrske skupine« in »schengenskega sistema«. Leta 2008 je Slovenija vodila Evropsko unijo. Spoprijeli smo se s problemom priznanja neodvisnega Kosova. Uspelo nam je potrditi evropsko prihodnost Zahodnega Balkana, začeli smo z vizumsko liberalizacijo za te države; uspelo nam je zbližati EU in Rusijo.

Med slovenskim predsedovanjem Evropskemu svetu je v začetku leta 2008 precej težav povzročila objava t. i. *washingtonske depeše* v nekaterih slovenskih in srbskih medijih. Takrat so nekateri protiameriški in celo prosrbski posamezniki iz MZZ skušali preusmeriti slovensko in evropsko politiko podpore neodvisnosti Kosovega. Slovenija je škodo zaradi washingtonske depeše uspešno popravila z dosežki med predsedovanjem Evropskemu svetu. Na prvi pogled je slovenska zunanja politika videti kot vztrajno vzpenjanje in utrjevanje v družbi evropskih držav in v naročju zahodne civilizacije. Dogodka iz leta 1998 in iz leta 2008, predvsem pa imena (Frlec, Kučan, Türk, Žbogar), ki so povezana z njima, kažejo na notranje težave v slovenski zunanji politiki. Pri aferi v zvezi s t. i. *washingtonsko depešo* so »pravoverni« diplomati oz. novinarji »dokazovali«, da je slovenska oz. evropska politika do Kosova dirigirana iz ZDA. Ta afera je imela enak izvor kot razpihovanje *Vilenske izjave* pred referendumom o vključitvi v NATO (marec 2003).

Dejstvo seveda je, da v EU – pri članicah, ki jim je nekoč ukazovala Sovjetska zveza – obstajajo strahovi, ki jih povečujejo nekatere odločne poteze nove politike Ruske federacije v zvezi z energetiko, v zvezi z zamrznjenimi konflikti v sosednih državah; predvsem pa v zvezi z ukrajinsko krizo in s priključitvijo Krima Rusiji. Zaradi nove sugestivnosti ruske politike, pa tudi zaradi omahovanja v EU – ali naj postane »vse tesnejša unija« – ponekod sklepajo, da se lahko zanesejo le na Američane. Znotraj EU nastajajo skupine, ki razvijajo posebne odnose z državami zunaj EU.

Slovensko-hrvaški spori

Po razpadu Jugoslavije sta Slovenija in Hrvaška sprejeli odločitve in listine, ki so načelno rešile tudi vprašanje njune nekdanje republiške oz. nove državne meje. Ta naj bi potekala natanko tam, kjer je na dan osamosvojitve (25. junij 1991) potekala nekdanja republiška meja. V Jugoslaviji ni bilo republiških meja na morju, kar pomeni, da bi mo-

rali te meje določiti na novo. V Sloveniji smo bili potrpežljivi v upanju, da bo še naprej tako, kot je bilo, kar je pomenilo, da bosta državi spoštovali obstoječe stanje; da bosta imeli (kar zadeva npr. meje) še naprej takšne možnosti, pravice, dolžnosti kot prej. Slovenija je na primer dosegla, da so imeli potniki iz Hrvaške proti Italiji in Avstriji pri prehajanju meja enake ugodnosti, kot so jih bili vajeni iz jugoslovanskih časov, čeprav je te meje zdaj nadzirala Slovenija in čeprav je po novem naša država ločevala Hrvaško od Italije in Avstrije. Med običaje in pravice, ki naj bi jih ohranili iz jugoslovanskih časov, je spadal tudi t. i. pomorski značaj Slovenije oz. teritorialni dostop do mednarodnih voda. Slovenska plovila so 25. junija plula do mednarodnih voda po svojem morju. Kasneje se je izkazalo, da so ta vprašanja bolj zapletena, kot je bilo videti v začetku. V začetku – ko je bil v Sloveniji mir in ko je bila Hrvaška še sredi vojne – smo bili strpni, potrpežljivi in popustljivi. Nato smo predlagali rešitve. Slovenija je dala najmanj štiri predloge, ki so bili vsi zavrnjeni s strani Hrvaške.

Prva sistematična rešitev je bila sprejeta z obeh strani leta 2001 in se je imenovala Sporazum Drnovšek-Račan (SDR). Ta sporazum je vseboval ravnotežje med rešitvami na kopnem in rešitvijo na morju, zato je seveda nemogoče reči, kot smo tudi slišali, naj velja kopenski del SDR in da bi se pogovarjali samo še o morju. Kot je znano, je Hrvaška SDR zavrnila potem, ko ga je že bila sprejela na vladni ravni. Ta sporazum so potem, ko je bil in čeprav je bil odpovedan, v EU šteli kot dokaz pripravljenosti in sposobnosti Slovenije, da reši – relativno drobna – mejna vprašanja s sosedno državo, pri čemer EU ni imela nobenega odprtega vprašanja pri svojih mejah s Slovenijo. (Torej ne drži, kar pravijo Hrvati, da je Hrvaška danes na istem, kot je bila nekoč Slovenija. Slovenija je imela rešene vse mejne probleme z državami EU.) Naj ponovim, kar nekateri kar naprej pozabljajo: Slovenija je članica EU, Hrvaška pa ni članica EU. Spomladi leta 2004 sem ob neki priložnosti izrekel misel, da bo – če se Hrvaška in Slovenija ne bosta mogli sporazumeti med seboj, in kazalo je, da je za to malo možnosti – potrebna arbitraža. Zaradi te misli so me kritizirali, kmalu potem pa sem tudi zapustil Ropovo vlado. V času Janševe vlade sem junija 2005 s hrvaško ministrico podpisal t. i. Brionsko izjavo (o izogibanju incidentom), ki vsebuje važno načelo: da za reševanje mejnih in drugih vprašanj upoštevamo stanje na dan 25. junija 1991.

Drugi formalni predlog je bil izoblikovan na Otočcu novembra 2006. Takrat smo predlagali t. i. paketno reševanje, ki bi poleg rešitve mejnega vprašanja vsebovalo še druge rešitve. Tudi s tem predlogom nismo bili uspešni.

Tretji predlog (2007) je vseboval rešitev s pomočjo arbitražnega sodišča OVSE, ki ga vodi Robert Badinter. Ta predlog je bil s hrvaške strani zavrnjen, nakar je Hrvaška dala protipredlog, da bi ločili vprašanje kopnega od vprašanja morja in da bi zadevo prepustili sodišču v Hamburgu. Ta predlog je bil iz tehničnih razlogov nesmiseln. Hrvaška je ves čas izražala interes, da o meji odloči pravosodno telo, s čimer smo se strinjali. Razpravljali smo tudi o Mednarodnem sodišču v Haagu.

Slovenija je bila pripravljena sprejeti takšno pot (in to je bil četrti predlog) pod tremi pogoji: če je izhodišče 25. junij, če sta predmet presoje tako kopenska kot tudi morska meja in če bi sodišče odločalo v skladu z načelom *ex aequo et bono*. Na Bledu (avgusta 2007) o tem nismo dosegli sporazuma, pač pa smo postavili komisije strokovnjakov, ki naj bi pripravili okvirna vprašanja za morebitno arbitražo.

Kot dokazujejo najmanj štirje predlogi rešitev, je bila Slovenija glede reševanja mejnega vprašanja s Hrvaško izredno konstruktivna. Pred volitvami 2008 sta se izoblikovali dve »šoli« nadaljnjega ravnanja. Prva šola, ki jo je zagovarjala vlada v odhajanju, je učila, da bi bilo treba mejno vprašanje rešiti pred vstopom Hrvaške v EU. Ta šola je bila podprta z nekaterimi zapleti pri pogajanjih Hrvaške z EU, ko se je v tem procesu izkazalo, da Hrvaška v nekaterih listinah poskuša prejudicirati rešitve glede državne meje. Druga šola, ki jo je zagovarjala opozicija oz. Pahorjeva vlada, je učila, da je mogoče in celo potrebno ločiti mejna vprašanja od pogajanj in da Hrvaška lahko postane članica EU, ne da bi rešila mejno vprašanje z EU oz. s Slovenijo. Takšno je bilo ideološko oz. politično stanje po volitvah.

4. novembra 2009 sta predsednika vlad Slovenije in Hrvaške Borut Pahor in Jadranka Kosor v navzočnosti švedskega premiera Fredrika Reinfeldta podpisala *arbitražni sporazum*, ki je vseboval nekaj ranljivih mest oz. nejasnosti. Slovenska (zunanja) politika[9] je po vsem videzu sklenila, da bo po vseh zapletih s preteklimi poskusi končno rešila vprašanje državne meje med Slovenijo in Hrvaško,

9 Zunanji minister Pahorjeve vlade (2009–2012) je bil Samuel Žbogar, ki je sprva napovedoval slovensko blokado hrvaškega članstva v EU, nato pa – domnevno pod pritiskom ZDA – silovito podpiral arbitražni sporazum.

predvsem vprašanje meje na morju. Arbitražni sporazum je haaškemu sodišču naročil, naj kopensko mejo določi v skladu z mednarodnim pravom, pri določitvi slovenskega »stika« (angleško *junction*) z mednarodnimi vodami pa naj upošteva tudi zgodovinske okoliščine in pravičnost. Sodišče je določilo »stično območje«, ki ostane del hrvaškega teritorialnega morja. Čeprav je težava te rešitve v tem, da ne pomeni teritorialnega stika/izhoda med slovenskimi in mednarodnimi vodami, je Hrvaško zmotila rešitev, ki je dodelila Sloveniji največji del (4/5) Piranskega zaliva. Sporazum Pahor-Kosor se od sporazuma Drnovšek-Račan razlikuje predvsem v tem, da je opustil teritorialno povezavo slovenskega in mednarodnega morja s pomočjo t. i. »dimnika«. Hrvaška je že pred sodbo izstopila iz sporazuma Pahor-Kosor – predvsem zaradi prekrška slovenskih predstavnikov Drenikove in Sekolca, ki ni omajal haaških sodnikov:

> Hrvaška je po prisluškovalni aferi ocenila, da je proces nepovratno kompromitiran in iz njega enostransko izstopila leta 2015. Pri tem je vztrajala tudi po odločitvi arbitražnega sodišča, da slovenske kršitve postopka z nedovoljenimi pogovori med slovensko agentko in arbitrom, Simono Drenik in Jernejem Sekolcem, niso bile tako hude, da ne bi moglo izdati končne razsodbe. Konec junija 2017 je sodišče razsodbo tudi izdalo.
> *Slovenija je tako 30. decembra 2017 začela uresničevati arbitražno razsodbo, s katero sta državi prvič dobili mejo na morju, Hrvaška pa je ne priznava in se zavzema za nove dvostranske pogovore. Slovenija pogovore zavrača in se je pripravljena pogovarjati le o implementaciji sodbe* (MMC RTV, 2019).

Slovenija je poskušala prisiliti Hrvaško k spoštovanju arbitražnega sporazuma oz. haaške razsodbe s tem, da je zoper njo vložila tožbo na Evropskem sodišču. To se je razglasilo kot nepristojno. Po takšnem izidu so se na slovensko vlado (Marjana Šarca in Mira Cerarja) vsule kritike, npr. komentar Damjana Kukovca. Njegovo stališče je povzeto v podnaslovu članka »Zakaj Slovenija pred Sodiščem EU nikakor ni mogla zmagati?«:

> Če bi akt o pristopu Hrvaške vseboval člen, da se Hrvaška (in Slovenija) nepreklicno zavezuje(ta) izvršiti arbitražno odločbo, bi bila situacija popolnoma drugačna. Pa ga ni. (Kukovec, 2020).

Kukovec pove, da »pravo EU ni podvrženo mednarodnemu pravu ter zavzelo strog dualističen pristop […] Sodišče EU je dalo jasno sporočilo, da je pravo EU avtonomen pravni red, ločen od mednarodnega prava. To je v pristojnosti držav članic, ne Evropske unije.« Kukovec tudi ugotavlja, da bi evropsko sodišče, če bi pritrdilo Sloveniji, kritizirali, češ da neupravičeno posega v življenja državljanov. »Ne pozabimo,« piše Kukovec, »da je bil eden od pomembnih razlogov za brexit domnevna vseobsegajoča pristojnost Sodišča EU«.

Hrvaška politika je ostra, do neke mere konfliktna, vendar tudi spretna in uspešna. V zvezi z arbitražnim sporazumom se zdi, da je komaj čakala na priložnost za izstop iz njega, Slovenija pa je naredila nadvse neprijetno napako, s katero je ustregla Hrvaški. Hrvaška spretnost je v tem, da je iz sporazuma potegnila, kar ji je koristilo (članstvo v EU). Zdaj je na varnem, kar zadeva EU, pri meji pa računa na svojo premoč in na izvršena dejstva (školjčišče, pozidava Kanegre, policijsko križarjenje po Piranskem zalivu, slovensko hrepenenje po počitnicah na hrvaški, ne slovenski obali).

Bistvene so nekatere iluzije in strahovi, ki jih imajo slovenski politiki v zvezi s Hrvaško in izvirajo iz zgodovine. Pahor je nekoč razlagal, da nam je leta 2009 tako rekoč grozila vojna in da je bilo treba nekaj storiti. Na večkrat ponovljeno izjavo hrvaških oblasti in tudi Kolinde Grabar Kitarovićeve, da je Hrvaška izstopila iz arbitraže, je Pahor junija 2017 na Brdu izrekel nekaj nenavadnega: da glede veljavnosti sporazuma ne more biti kompromisa, da pa je mogoč kompromis glede načina uveljavitve.

Tu pa tam se pojavlja razmišljanje, da bi Slovenija lahko vsilila Hrvaški nekatere rešitve v zvezi z mejo, če bi jih povezala s podporo pri vstopanju v schengenski sistem. Vendar vključitev v schengen ni le hrvaški, ampak – če pomislimo na migrantske valove – tudi slovenski interes. Če je tako, bi se z izsiljevanjem ustrelili v lastno koleno? Bi Hrvaška morda raje videla, da Slovenijo izženejo iz schengena in da zunanjo mejo sistema varuje Avstrija? Problem sta slaba pripravljenost in slaba informiranost slovenske diplomacije, medtem ko hrvaška diplomacija deluje odlično.

Pred osamosvojitvijo so marsikje po svetu mislili, da sta Slovenija in Hrvaška *siamska dvojčka*, kar smo Slovenci do neke mere podpirali, misleč, da so Srbi naš skupni problem, čeprav so bili predvsem hrvaški problem (Hrvati pa srbski). Res je leta 1986 prišlo do polemik med srbskimi in slovenskimi

Dimitrij Rupel na srečanju z Robertom Badinterjem v hiši, kjer je ustvarjal Vincent van Gogh, 2007 (Foto: Srdjan Živulović/BOBO. Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).



pisatelji in beograjski novinarji so proizvajali članke z mastnimi naslovi in provokativnim vprašanjem: *Kdo neti spor med Srbi in Slovenci?* Res je tudi, da sem se – pisec teh vrstic – dejavno udeleževal teh polemik in javnih pogovorov v obeh prestolnicah. Imeli pa smo med Srbi tudi veliko prijateljev, med katerimi je bil Dobrica Ćosić, ki je postal srbski predsednik in del Miloševićeve ekipe. Ko sem ga poleti 1992 srečal v Londonu, se nisva rokovala. Najbolj vnet za prijateljstvo s Srbi je bil moj prijatelj Taras Kermauner.

V kritičnem času je bil slovenski problem seveda jugoslovanski Beograd, v katerem so poleg Miloševića in generalov vladali trije Hrvati: Ante Marković, Stipe Mesić in Budimir Lončar. Stvari smo poleti 1991 postavili na svoje mesto s slovensko-srbskimi pogovori. Drnovšek se je na Brionih dogovarjal z Jovićem, midva z Bučarjem in Dobrica Ćosić smo avgusta 1991 sklenili nekakšen pakt v Beogradu. Seveda je Mesić kot član predsedstva nasprotoval umiku JLA iz Slovenije.

Konservativnejši/tradicionalni del slovenske politike je bil navezan na Hrvate zaradi vere, navadni slovenski državljani pa zaradi Jadrana, kjer so si mnogi – ob zaničevanju slovenske obale – postavili počitniške hiše. Po slovenskih volitvah (1990) smo se pogosto družili bodisi v vladnem bodisi v strankarskem formatu (SDZ-HDZ). Udeležil sem se veličastnega ustanovnega zborovanja HDZ v zagrebški dvorani Vatroslav Lisinski, kjer sem tudi govoril in požel aplavz; po hrvaški zmagi pa sva bila z Bučarjem gosta na bučni proslavi, ki jo je Tuđman pripravil ob jezeru Jarun blizu Zagreba. Kadar smo se sestajali, je bil na hrvaški strani vedno Tuđman, na naši strani pa sva bila pogosto Bučar in jaz, včasih je bil tudi Kučan. Janša in Bavčar sta sklenila prijateljstvo s hrvaškima kolegoma Špegljem in Boljkovcem in celo sestavila pogodbo o sodelovanju slovenskih in hrvaških vojska oz. policij. V začetku so bili moji odnosi s Tuđmanom prijateljski. Večkrat sem mu telefoniral, ob neki priložnosti naju je z Bučarjem sprejel v svojem zagrebškem stanovanju.

Tuđman je pogosto menjaval zunanje ministre. Na tem položaju so se v mojem prvem polčasu (1990–1993) zvrstili: Zdravko Mršić, Frane Golem, Davorin Rudolf (ki je na pol Slovenec), Zvonimir Šeparović in Zdenko Škrabalo. V drugem polčasu (2000–2008) sem imel naslednje kolege: Tonina Piculo, Miomira Žužula, Kolindo Grabar Kitarović in Gorana Jandrokovića. Čeprav je bil najresnejši od vseh – morda pa prav zato – sem imel največ težav z Davorinom Rudolfom, s katerim sva začela pogovore o državni meji med Slovenijo in Hrvaško. Za Rudolfa ni bilo sprejemljivo, da bi v vseh primerih rabili ista merila, npr. katastrsko mejo. Kadar je bilo koristno za Hrvaško, je veljalo načelo naravne meje (npr. sredina reke), sicer pa naj bi veljal kataster. Od začetka mi je bilo jasno, da bo imela Slovenija po običajnem mednarodnem pravu – pa čeprav bi k njej spadal cel Piranski zaliv – težavo z dostopom do mednarodnih voda. Veliko smo se ukvarjali z zaselki Bužini, Mlini in Škodelin, vendar mi je po posvetih s strokovnjaki kmalu postalo jasno, da jih je zapravila ena prvih povojnih slovenskih vlad. Arbitražno sodišče je junija 2017 problem meje na Dragonji oz. zaselkov Mlini, Bužini in Škodelin

Javier Solana in Dimitrij Rupel na sestanku trojke EU-Rusija, ki je potekal na Brdu pri Kranju, 13.02.2008 (Foto: Srdjan Živulović/BOBO. Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).



rešilo s sklicevanjem na dogovor med slovenskim in hrvaškim izvršnim svetom: posebna *Komisija za mejo*, ki jo je bil pred dvainšestdesetimi leti, 17. junija 1955, ustanovil Izvršni svet Socialistične republike Slovenije – pod predsedstvom Borisa Kraigherja – je predlagala mejo na Dragonji, torej »v skladu z dejanskim položajem«. Ta predlog sta sprejela slovenski in hrvaški izvršni svet. Ta dokument smo na ministrstvu za zunanje zadeve v mojem času skrivali.

Po neuspelem načrtu z Williamom Perryjem (ki sva ga za posredovanje nagovorila s hrvaškim kolegom Žužulom), po Tuđmanovi smrti in po moji vrnitvi iz Washingtona leta 2000 je bil moj prvi sogovornik o zadevi z mejo hrvaški predsednik Stipe Mesić, ki sem ga spremljal na neko prireditev v Planici. Mesić je takrat izrekel preprosto formulo, ki se ji je, če prav vem, pozneje odrekel: »Slovenija potrebuje mejo z odprtim morjem, Hrvaška pa mejo z Italijo, ker želi mejiti na državo, ki je članica EU in NATO.« Ta formula se je pozneje utelesila v sporazumu Drnovšek-Račan: severno od »dimnika« je nastala trikotna eksklava hrvaškega morja, ki je mejila na Italijo. Po vsem videzu se je z Mesićem v tem pogledu bolj kot hrvaška strinjala slovenska politika. Drnovškova in moja domneva, da bodo pogovori s Hrvati po prihodu Račanove vlade (2000) lažji kot pred njim, se je navsezadnje izkazala kot iluzorna.

V zvezi s prvimi (1992), pa tudi nekaterimi novejšimi (2001) slovensko-hrvaškimi pogajanji o meji na morju se spominjam, da je hrvaška stran večkrat ponujala »kolikor je mogoče liberalen režim« (*najliberalniji mogući režim*) plovbe, seveda po hrvaškem morju. Tako je mogoče reči, da je Hrvaška – ob vsem najnovejšem hrupu zoper arbitražni sporazum in celo zoper Evropsko komisijo – dosegla, kar je želela. Režim v »stičnem območju«, ki ostaja hrvaško ozemeljsko morje, je liberalen, vendar Slovenija ni dobila teritorialnega stika med svojimi ozemeljskimi in mednarodnimi vodami.

Slovensko-nemški odnosi

Tretjega decembra 1991 sta predsednik Kučan in pisec teh vrstic v Bonnu obiskala nemškega kanclerja. Kohl je povedal približno tole: »Vi ste sedaj gotovo zadovoljni s situacijo, v kateri je Slovenija, saj se je vse končalo na način, kot ste si želeli. Moja ocena glede priznanja Slovenije in vprašanj, ki vas posebej zanimajo, se ni spremenila. Vi ste že dalj časa zunaj konfliktov in vaš položaj ni sporen. Še pred božičem bomo sprejeli potrebne odločitve. Če ne bi bili zdaj pred sestankom v Maastrichtu, potem bi vas priznali že zdaj. Toda imamo dobre razloge zoper to, da bi o tej temi govorili pred Maastrichtom ali da bi priznanje Slovenije in Hrvaške postalo sporna tema na tem sestanku. Težko bo dobiti za priznanje enotno odločitev ES, ker vse države še niso pripravljene zanj. Grki že ne bodo podprli priznanja, nekateri drugi se skrivajo za njihovim hrbtom. Toda treba je upoštevati, da je Micotakis v posebnem položaju.«

»Za Nemce,« je rekel Kohl, »sta bili ves čas pomembni dve nevarnosti, ki smo se jima poskušali izogniti. Prvič, nevarnost, da bi šli v priznanje sami, in drugič, da bi se znašli v kombinaciji, ki bi spominjala na leto 1941 (Italija, Madžarska, Avstrija,

Bolgarija ...). Nekateri so si želeli, da bi storili prav to. Računamo, da bo v ES za takojšnje priznanje sedem do osem držav; nekaj držav pa bo tudi zunaj ES. Pravkar sem govoril s predsednikom švedske vlade in nameravam z njim še govoriti. Za priznanje bo najbrž tudi Beneluks.«

Kancler je povedal, da ima še isti večer (v torek, 3. decembra) neformalno srečanje s predsednikom Mitterandom in da ga bo skušal prepričati. Kučan je povedal, da je nama že rekel, da Francozi ne bodo nasprotovali priznanju. Nato je kancler rekel, da je ob vsem važna tudi materialna pomoč. Britanskega predsednika vlade Majorja je vprašal, koliko bo stalo sistematično uničevanje Hrvaške. Kancler je imel ob tem pikro pripombo: zanima ga, kako bodo porazdeljene evropske simpatije in solidarnost, ko bo šlo za materialna vprašanja. Nemčija vam bo pomagala, je rekel kancler. »Pomembno ni le priznanje, ampak je pomemben dan po priznanju! Ni naš interes, da se v vašem delu Evrope ustvari cona siromaštva. Ameriški kongres je zganjal velik hrup okrog baltskih držav, nato pa so odobrili 19 milijonov dolarjev pomoči.« Kohlu smo predlagali, da bi naša vlada predložila nekatere gospodarske načrte, nato bi oblikovali nekakšno gospodarsko komisijo, ki bi to pregledala. Okrog teh predlogov se je pozneje zapletlo pri Peterletu, saj tega, kar je obljubil Kučan, vlada ni izpeljala. Najbrž so bile vmes strankarske ljubosumnosti, ki so se pozneje, ob padcu vlade, še zaostrile. Do takšne mere, da je menda Peterle svojim prijateljem v Nemčiji svetoval, naj s pomočjo počakajo, dokler ne pride spet na oblast krščanska demokracija.

Kohl je rekel, da je zanj slovenski problem rešen in da mu je žal, da tega ne more reči za Hrvaško. Tuđman ni poslušal nemških nasvetov. Kučan je citiral Carringtonovo televizijsko izjavo, da morajo biti pozornejši do Srbije, ker je »primadona« v jugoslovanski krizi. Kohl je rekel, da se lahko primadone ohranjajo v svojih vlogah toliko časa, dokler jih kdo financira, Srbija pa nima nikogar, ki bi jo financiral. Za slovo nam je Kohl rekel, naj se pripravimo na veselo božično praznovanje: »Priznanje seveda ni darilo, ampak rezultat vaše vztrajnosti in pametne politike. Če bi enako modro kot vi ravnali tudi drugi, ne bi zdaj bili v slepi ulici.« Kohl je veliko govoril o prijateljstvu do Slovenije, sprejel je vabilo za obisk, na koncu pa je komentiral razne škandalozne pripombe o novi nemški dominaciji v Evropi. Rekel je tudi, da se mora Nemčija zaradi svoje moči paziti, da ne bi zbujala strahu; zato hoče biti trdno zasidrana v evropskih ustanovah, kot je recimo Nato.

Helmut Kohl je bil eden glavnih strategov, združena Nemčija in samostojna Slovenija pa sta bili dva pomembna rezultata konca hladne vojne. Avgusta 2001 je pisec teh vrstic srečal Kohla v avstrijskem Alpbachu, kjer avstrijska ljudska stranka (ÖVP) vsako leto organizira politične simpozije in pogovore. Tisto leto je bil naslov *Evropa – vizija in realnost*. Pri kosilu sem bivšega kanclerja vprašal, ali naslednje leto računajo z volilnim uspehom konservativnega kandidata Stoiberja, ki je prišel iz bavarske CSU. Kohl je za volitve 2002 napovedal njegov poraz, nakar mi je razložil načrt za uspeh na naslednjih volitvah. Stranko in Nemčijo bo vodila Angela Merkel, je bil prepričan Kohl.

29. maja 2003 je pisec teh vrstic na Brdu pri Kranju sprejel nekdanjega nemškega zunanjega ministra Hansa-Dietricha Genscherja, ki je predstavil svoje poglede na problem odnosov med majhnimi in velikimi državami ter na nujnost potrpežljivosti velikih, kadar želijo doseči uspehe na multilateralnem področju. Genscher ima v slovensko-nemških odnosih posebno mesto in zasluži posebno pozornost.

Slovensko-ameriški odnosi

Ko je konec leta 1992 v okviru *Srednjeevropske pobude* – na predlog slovenskega zunanjega ministra – prišlo do dogovora, da je treba o jugoslovanski krizi in o obleganju Sarajeva poročati ameriškemu predsedniku, je bila sestavljena delegacija, v kateri je bil tudi slovenski zunanji minister, ni pa bilo v njej predstavnika Hrvaške, kar je bilo zanjo šokantno. Po napovedi obiska in ko smo dobili termin, so se – seveda po zaslugi Hrvaške – začeli pojavljati problemi v zvezi s slovensko udeležbo. Hrvati so hoteli biti zraven, če pa to ne bi šlo, bi izrinili Slovenijo, češ da je – enako kot Hrvaška – sestavni del krize. Stališče slovenske vlade je bilo, da smo bili Jugoslavijo in njeno krizo zapustili eno leto nazaj in da je naš položaj podoben položajem drugih srednjeevropskih držav. Navsezadnje je Alois Mock hotel salomonsko rešiti zaplet: da v delegaciji ne bi bilo niti Slovenije niti Hrvaške. Po pogovoru s kolegi v vladi se je zunanji minister odločil, da bo poklical Eagleburgerja. Po dnevih negotovosti mu je Eagleburger dan pred sestankom v Beli hiši telefoniral: »Kupi si karto in prileti v Washington!«

Po uspehu v Sloveniji je Evropski uniji zmanjkalo moči za urejanje jugoslovanske krize. Štafeto so prevzele ZDA. Združene države so bile v zvezi z jugoslovansko krizo sprva zadržane. Razlog za-

držanosti je bil v relativno slabi informiranosti in v pozornosti, ki je bila usmerjena k drugim žariščem, predvsem pa v zaskrbljenosti, kako bi jugoslovanska kriza vplivala na Sovjetsko zvezo, glede katere poleti 1991 še niso bili gotovi, da bo zares razpadla. ZDA so pri slovenski argumentaciji neodvisnosti cenile predvsem argument demokracije (in kritiko Miloševića), manj jih je zanimalo nacionalno vprašanje. Slovenija je po začetnem zapletu leta 1991 vzpostavila stabilne odnose z ZDA. Slovenski predstavniki s(m)o bili na obiskih v Beli hiši leta 1992, leta 1998, 2002 in 2006, vmes pa sta Ljubljano obiskala Bill Clinton in George Bush.

Potem ko so se odpovedale dobronamerni, vendar zmotni ideji o ohranjanju Jugoslavije (kar se je zgodilo 7. aprila 1992), so Združene države Amerike pozorno prisluhnile sporočilom nove slovenske države. Pisec teh vrstic je štirikrat obiskal *Ovalno sobo* Bele hiše: prvič ga je skupaj s kompletnim vrhom ameriške administracije (pred božičem 1992 v delegaciji *Srednjeevropske pobude*, ki je vsebovala še avstrijskega, madžarskega in poljskega, ne pa tudi hrvaškega kolega) sprejel George Bush starejši. Bushu sem poročal o svojem obisku v obleganem, koncentracijskemu taborišču podobnem Sarajevu. Ameriški predsednik je po pozornem poslušanju izjavil, da bi bilo treba nekaj storiti. Ob tej priložnosti je James Baker popravil vtis, ki ga je bil napravil ob obisku Beograda junija 1991: piscu teh vrstic je med drugim rekel, da smo storili prav, ko smo priznali Makedonijo z njenim pravim imenom (namesto FYROM). Z obiskom v Beli hiši leta 1992 se je Slovenija uveljavila kot poznavalka balkanskega položaja, kot zagovornica napadenih držav, predvsem pa kot enakopravna članica skupine srednjeevropskih držav.

Novembra 1998 se je velik del pogovora med Drnovškom in Clintonom v Beli hiši dotikal jugoslovanske krize, predvsem srbsko-ruskih odnosov in Kosovega. Slovenija je dobila obljubo, da se bo drugi krog širitve začel ravno z njo. Takšno napoved je februarja 1999 v Washingtonu ponovil bivši obrambni minister William Perry, Danilo Türk pa je – v času, ko je bil v New Yorku slovenski veleposlanik – slovensko prizadevanje za članstvo v Natu še vedno ocenjeval negativno, menil je celo, da nas včlanitev vrača v kontekst jugovzhodne Evrope, iz katerega smo se umaknili z osamosvojitvijo (Türk, 2001, 587–589).

Konec aprila 1999 se je Drnovšek v Washingtonu udeležil vrhunskega sestanka oz. 50. obletnice Nata, kjer se je zbralo 44 voditeljev članic in partnerskih držav. Tu so prvič sodelovale nove članice Češka, Madžarska in Poljska. Na washingtonskem vrhu so sprejeli izjavo, ki je obsojala Miloševića in podpirala Kosovo, posebno sporočilo pa je omenjalo tudi slovenske priprave na članstvo.[10] Po svečanem dogodku, na katerem je nastopila tudi znamenita operna pevka Renee Fleming, sta Drnovšek in slovenski veleposlanik (pisec teh vrstic) v Austinu obiskala teksaškega guvernerja Georgea W. Busha, ki se je že pojavljal kot kandidat za Clintonovega naslednika. Veleposlaniku se je zdel najverjetnejši kandidat na predsedniških volitvah novembra 2000. 21. junija 1999 je Clinton obiskal Ljubljano. Pozneje je večkrat povedal, da svojega nastopa na Kongresnem trgu – zaradi naliva in tisoče razpetih dežnikov – ne bo nikoli pozabil.

16. junija 2001 je bilo Brdo prizorišče pomembnega mednarodnega srečanja: prišla sta novi ameriški predsednik George W. Bush in ruski predsednik Vladimir Putin. Drnovšek je Bushu vrnil obisk 17. maja 2002.

Med tokratnim (zadnjim) in prejšnjimi sestanki Drnovška (kot predsednika slovenske vlade) v Beli hiši se je svet precej spremenil. Nato je bombardiral Beograd in Slobodan Milošević je bil v haaškem zaporu; s tem, ko smo podpisali dunajski sporazum o nasledstvu, je bila jugoslovanska kriza praktično končana. 11. septembra (2001) se je zgodil teroristični napad Al Kaide na Svetovni trgovinski center v New Yorku in na Pentagon. Slovenija je prodrla do vrat Evropske unije in Nata, gostila je zanimivo srečanje ameriškega in ruskega predsednika, ki naj bi omogočilo »nove odnose med ZDA in Rusijo«; v Bruslju se je konec leta 2001 začela obetavna Konvencija o prihodnosti Evropske unije, ki naj bi oblikovala evropsko ustavo. Zgodila se je tudi Drnovškova bolezen, ki je prispevala k odločitvi, da neha voditi vlado in kandidira za predsednika republike. Iz zgodovinske razdalje je mogoče reči, da se je Slovenija med letoma 1998 in 2002 dobro uveljavila na svetovnem prizorišču. K uspehom je mogoče šteti tudi avstrijsko-slovenski kulturni sporazum,

10 »Today we recognise and welcome the continuing efforts and progress in both Romania and Slovenia. We also recognise and welcome continuing efforts and progress in Estonia, Latvia and Lithuania. Since the Madrid Summit, we note and welcome positive developments in Bulgaria. We also note and welcome recent positive developments in Slovakia. We are grateful for the co-operation of the former Yugoslav Republic of Macedonia with NATO in the present crisis and welcome its progress on reforms. We welcome Albania's co-operation with the Alliance in the present crisis and encourage its reform efforts […]«



Ameriški predsednik Bill Clinton v Sloveniji 21. junija 1999. Sprejela sta ga predsednik države Milan Kučan in premier Janez Drnovšek (Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).

vatikanski sporazum in parafirani sporazum o slovensko-hrvaški meji, ki je dobil ime »Sporazum Drnovšek-Račan«.

Sledili sta dve leti manj uspešne vlade pod vodstvom Antona Ropa, Drnovšek pa se je umaknil v severozahodni del predsedniške palače. Tik pred koncem vladnega mandata je Drnovšek doživel napoved članstva (začetek pristopnih pogovorov) Slovenije v Nato (Praga, 21. november 2002)[11] in širitve EU (Kopenhagen, 12. december 2002).

Leto 2003 je bilo zapleteno predvsem zaradi referenduma o EU in Natu (23. marca 2003), ki je sovpadal z vojno v Iraku. Poleg tega sem se februarja tega leta – zaradi t. i. *vilenske deklaracije* – zapletel v pisemsko polemiko z Drnovškom, ki je bil zaradi svojih afirmativnih stališč do slovenskega članstva v Natu očitno pod velikim pritiskom s strani levičarske politične sfere (LDS, SD, Kučan …). 5. februarja sem telefoniral Drnovšku z Brda, kjer smo imeli redni letni diplomatski posvet. Obvestil sem ga o pobudi Brucea Jacksona, da naj bi kandidatke (vilenska skupina)[12] s posebno (»vilensko«) izjavo podprle stališče Colina Powella o Iraku; in o pritrdilnem mnenju skupine slovenskih veleposlanikov, ki so se tisti dan zbrali na Brdu. Drnovšku izjava ni dišala, posebej alergičen pa je bil na Jacksona, ki nas je izsiljeval z informacijo, da so izjavo podpisale vse vilenske države razen Slovenije in da bi se nam negativno stališče lahko maščevalo pri ratifikaciji pogodbe v ameriškem senatu. O tem sem podrobno poročal v knjigi *Železo in žamet* (Rupel, 2017).

Dogodki na Bližnjem vzhodu in nesoglasja med zavezniki glede tega dogajanja so bili precej navzkriž z našo, tudi Drnovškovo politiko, ki naj bi se potrdila z referendumom. Del LDS in privrženci poznega socializma so v referendumu videli priložnost za preobrat k manj zahodni politiki, zato sem bil – skupaj z Drnovškom in prijatelji v tujini, recimo z nemškim zunanjim ministrom Fischerjem – precej na trnih glede referenduma, ki bi se zgodil v začetku ameriško-iraške vojne. Fischer mi je rekel: *Ne bodi nor! Prestavite referendum*. Drnovšek je bil takoj za to in je bil pripravljen nastopiti v parlamentu, da bi o neprimernosti datuma prepričal poslance. V parlamentu sem nagovoril vodjo poslanske skupine LDS Toneta Anderliča, ki o Drnovškovem nastopu ni hotel niti slišati. Rekel je, da je zdaj *konec Drnovškovih kraljevskih navad*.

11 »Today, we have decided to invite Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia to begin accession talks to join our Alliance. We congratulate them on this historic occasion, which so fittingly takes place in Prague. The accession of these new members will strengthen security for all in the Euro-Atlantic area, and help achieve our common goal of a Europe whole and free, united in peace and by common values. NATO's door will remain open to European democracies willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, in accordance with Article 10 of the Washington Treaty.«

12 Vilensko skupino kandidatk za Nato so leta 2000 ustanovile Albanija, Bolgarija, Estonija, Hrvaška, Latvija, Litva, Makedonija, Romunija, Slovaška in Slovenija. Zunanji ministri deseterice so na pobudo B. Jacksona s t. i. vilensko izjavo (6. februarja 2003) podprli politiko ZDA in Velike Britanije do Iraka. Pred tem so podobno izjavo objavili predsedniki Češke, Danske, Italije, Madžarske, Poljske, Portugalske, Španije in Velike Britanije. Francoski predsednik Chirac je dogajanje komentiral z znano izjavo: *Zamudili so priložnost, da bi molčali.*

Anderlič je referendum videl kot priložnost, da se Slovenija umakne iz zgodbe o Natu. Na srečo se je motil, rezultat referenduma pa je bil osupljivo dober (EU 90, NATO 66 %). S tem referendumom se je končala pomembna etapa slovenske zunanje politike, ki jo je v veliki meri oblikoval Janez Drnovšek. V nasprotju z nekaterimi drugimi politiki je videl prihodnost Slovenije v evro-atlantski skupnosti.

Osmega maja 2003 – torej po napornem, vendar uspešnem referendumu – sem bil skupaj s kolegi iz vilenske skupine kandidatk za Nato, tj. z zunanjimi ministri Bolgarije, Estonije, Latvije, Litve, Romunije in Slovaške, v senatu ZDA navzoč pri sklepnem delu postopka ratifikacije pristopnih protokolov. Popoldne je bilo kosilo pri Colinu Powellu, temu je sledil sprejem pri predsedniku Bushu. Ob kosilu v State Departmentu oz. v pogovoru z ameriškim ministrom sem poudaril pomen čimprejšnje rešitve bližnjevzhodnega vprašanja. V zvezi s položajem v Iraku sem predstavil slovensko-avstrijsko pobudo za pomoč travmatiziranim otrokom ter možnosti za morebitno sodelovanje Mednarodnega sklada za razminiranje in pomoč žrtvam min (ITF) pri deminiranju v Iraku. V okviru pogovora predsednika Busha z delegacijo sedmih ministrov sem opisal položaj v jugovzhodni Evropi, pri čemer sem omenil zasluge in odgovornost ZDA.

Četrti obisk Ovalne sobe se je zgodil poleti leta 2006. Med letoma 2002 in 2006 se je Slovenija zapletla v nove težave s Hrvaško, vstopila v EU in Nato in predsedovala OVSE. George Bush je Slovenijo ocenil kot akterja evropske zgodovinske preobrazbe, pripomnil je tudi, da dolgoročna politika ni vedno popularna.

Po drugi svetovni vojni se je *evropska zgodba* začela s spravo med Nemci in Francozi, po hladni vojni pa se je nadaljevala s spravo med Vzhodom in Zahodom, torej s širitvijo Zahoda (EU in Nato) proti Vzhodu, ki pa ni bila mogoča brez podpore ZDA. Težave v zvezi s spravo so se pokazale v *jugoslovanski krizi*. Po Brionih (Dayton, 1995; Rambouillet, 1999) je bila ključna vloga ZDA in Nata. Prva odločitev Slovenije je bila: *V EU ne preko Beograda, ampak neposredno iz Ljubljane*. To je pomenilo neodvisnost, vendar v kontekstu velike evropske zgodbe tudi neodvisnost od Hrvaške. Sledili so strateški pogovori s predstavniki Srbije.

Slovenija se je (1992) povezala s *srednjeevropskimi* državami (Avstrija, Madžarska, Poljska) in se dokazala kot prizadeta stranka v procesu jugoslovanske krize. V ZDA je nastopila v srednjeevropskem formatu.

V tem kontekstu je želela napredovati v EU in Nato, vendar je začela kazati tudi znake negotovosti, kar je začutila in izkoristila Italija. Zaplet je bilo mogoče rešiti le s posegom ZDA oz. Clintona pri Prodiju, vendar je bila Slovenija prepozna za prvi (višegrajski) krog širitve Nata (1997). Potem (1998) se je v OZN zgodila protinatovska pobuda *New Agenda Coalition*.

Sestanek z Bushem leta 2002 je potekal v senci terorističnih groženj po 11. septembru 2001. Proces zahodne integracije Slovenije (kljub pozitivnim obetom: Praga, Kopenhagen) še ni bil zaključen. V ozadju je naraščala napetost s Hrvaško (Drnovšek-Račan, *Dunajski sporazum o nasledstvu*). Hrvaška je igrala brezobzirno dvojno igro. Drnovšek je v Beli hiši – zavedajoč se problemov z bližajočima se referendumoma o EU in Natu – potrdil pripravljenost Slovenije za zahodno integracijo in protiteroristično koalicijo.

Leta 2006 je bila Slovenija zunanjepolitično konsolidirana država, zaveznica ZDA, članica EU in Nata. Predsedovala je OVSE, pričakovala evro in schengen, leta 2008 je predsedovala EU.

Slovensko-ruski odnosi

Kdor se spominja sovjetskih časov, tj. realnega socializma, in kdor danes ugotavlja, kako ruska politika spominja na nekdanjo sovjetsko; kako je brezobzirna in kako gospodovalno se vede njen voditelj Vladimir Putin, bo pozitivno presenečen ob nekaterih dogodkih in dejstvih, ki zadevajo slovensko-ruske odnose v začetku devetdesetih let. Slovenska vlada je obiskala ruskega voditelja Borisa Jelcina 14. maja 1991. V moskovski »beli hiši« nas je sprejel kot predsednik vrhovnega sovjeta Ruske federacije. Srečanje je minilo v prijateljskem, celo zaupnem razpoloženju. Vsa Jelcinova sporočila nam niso mogla biti všeč. Pritoževal se je zaradi »parade« neodvisnosti v Sovjetski zvezi in v Rusiji (ki je bila velika federacija znotraj še večje federacije). Eno od sporočil pa nas je naravnost navdušilo. Jelcin je povedal, da bo Sovjetska zveza razpadla in da bodo države, ki bodo nastale na njenem ozemlju, obdržale zelo malo skupnih ustanov. Zapomnil sem si *nuklearno oborožitev in železnico*. Kmalu sta sledila jugoslovanska vojna in državni udar zoper Gorbačova, vendar se v Rusiji – morda zaradi lastnih težav – nihče ni postavljal na stran Miloševića. Z Jelcinovim sporočilom je bil razveljavljen očitek, ki smo ga poslušali s strani zahodnih držav, predvsem Američanov: da



Dimitrij Rupel na začetku slovenskega predsedovanja EU, 08.01.2008 na Brdu pri Kranju (Foto: BOBO. Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).

Jugoslavija ne sme propasti, kajti v tem primeru bo propadla tudi Sovjetska zveza, temu pa bi lahko sledila popolna zmešnjava, orožje bi lahko prišlo v roke avanturistov itn. Državni udar so prenašali po televiziji. Po tem udaru ni bilo nič več tako, kot je bilo prej. Čeprav se je Gorbačov po Jelcinovi zaslugi vrnil iz ujetništva na Krimu, je bil – kot zagovornik Sovjetske zveze – politično mrtev. Po televiziji smo videli, kako mu je Jelcin vzel besedo. Tako kot Marković, Lončar in jugoslovanski generali so brez države ostali tudi sovjetski generali, Gorbačov in Ševardnadze. Slednji se je sicer povzpel na predsedniško mesto Gruzije, vendar ga je leta 2003 odnesla vrtnična revolucija. Še prej (1999) je moral oditi demokratični in romantični predsednik Jelcin, ki je prekinil tradicijo konfliktnih odnosov z Ameriko. Slovenija bi morala biti Jelcinu hvaležna, saj je bil gluh za prošnje srbskih generalov, ki so z gotovostjo računali na Rusijo.

Jelcinov zunanji minister je postal Andrej Kozirev, ki je prišel na uradni obisk v Ljubljano 24. maja 1992. Šef slovenskega protokola Dimitrij Ivanov je bil poln idej, kako bi počastili imenitnega gosta. Peljal ga je k *Ruskemu carju,* kjer je gostilničarka ruskemu ministru povedala neko pikantno zgodbo. Kozireva je dogodek očitno zelo zabaval, vendar ni hotel govoriti o njem. Kozirev je bil neke vrste oporečnik. Pripovedoval mi je o starših, ki so se kar naprej bali, da bo pristal v zaporu ali še kaj hujšega. Najbolj zanimiv pa je bil nastop Kozireva na stockholmski konferenci OVSE konec 14. decembra 1992:

Moram vam predstaviti spremembe v splošni usmeritvi ruske zunanje politike. Rad bi vas na kratko obvestil o njih, kolikor zadevajo probleme KVSE.

Prvič: Medtem ko se popolnoma držimo politike naše vključitve v Evropo, jasno ugotavljamo, da naše izročilo v mnogih pogledih, če že ne v temelju, izhaja iz Azije, to pa postavlja omejitve pri našem zbliževanju z Zahodno Evropo. Vidimo, da strategije Nata in ZEU, ki načrtujejo okrepitev vojaške navzočnosti na Baltiku in v drugih območjih ozemlja nekdanje Sovjetske zveze, tudi posredovanje v Bosni in v notranjih zadevah Jugoslavije, kljub določenemu razvoju, ostajajo nespremenjene. Jasno je, da je ta politika narekovala sankcije proti FRJ. Zahtevamo njihovo prenehanje, če pa se to ne bo zgodilo, si pridržujemo pravico do nujnih enostranskih ukrepov za obrambo naših interesov, še posebej zato, ker nam sankcije povzročajo gospodarsko škodo. Sedanja vlada Srbije v svojem boju lahko računa na podporo velike Rusije.

Drugič: Prostora bivše Sovjetske zveze ni mogoče razumeti kot cone popolne uporabe meril KVSE. V bistvu je to postimperialni prostor, v katerem mora Rusija braniti svoje interese z uporabo vseh dosegljivih sredstev, vključno z vojaškimi in gospodarskimi. Močno bomo vztrajali, da se bivše republike ZSSR brez odlašanja priključijo novi federaciji ali konfederaciji, o čemer bodo tekli trdi pogovori.

Tretjič: Vsi, ki mislijo, da lahko zanemarijo te posebnosti in interese – da bo šla Rusija po poti Sovjetske zveze – ne bi smeli pozabiti, da govorimo o državi, ki se je sposobna postaviti zase in za svoje prijatelje. Seveda smo pripravljeni igrati konstruktivno vlogo pri delu sveta KVSE, bomo pa zelo previdni pri svojem približevanju idejam, ki vodijo k vmešavanju v notranje zadeve (Kozirev, 1992).

Stockholmska konferenca je potekala po pripravljenem načrtu in protokolu. Kozirevu je sledil nemški zunanji minister Kinkel, ki je prebral svoj referat, v katerem seveda ni bilo nobenega stika z referatom Kozireva. V dvorani je bilo čutiti nemir, Eagleburger pa mi je pozneje rekel, da je ravno hotel poslati nujno depešo v Washington: o preobratu v ruski politiki. Po Kinklu je bila na vrsti švedska ministrica Ugglasova, ki je seveda prosila Kozireva za pojasnilo. Ta je potem prebral »pravi referat«, ki se je začel z razlago, da bi Rusija – ob nerazumevanju Zahoda in pod vplivom svojih reakcionarjev – dejansko lahko spremenila politiko, vendar sta onadva z Jelcinom poroštvo, da se to ne bo zgodilo.

Ne glede na stockholmsko tolažbo je Kozireva leta 1996 zamenjal Primakov, ki je leta 1998 postal ministrski predsednik, novi zunanji minister pa je postal Igor Ivanov, ki mu je leta 2004 sledil Sergej Lavrov. Z najbolj trdoživim zunanjim ministrom po Gromiku sem se srečal večkrat, posebej leta 2005, ko sem bil predsedujoči OVSE, in leta 2008, ko sem predsedoval *Svetu za splošne in zunanje zadeve Evropske unije*. Lavrov je ljubitelj cigaret in viskija. Včasih je – kar sem videl na lastne oči – na uradnih večerjah kadil in pil celo med jedjo, celo med juho.

Glavna ruska osebnost po Jelcinu je seveda Vladimir Putin, ki sem ga – ko sem bil ljubljanski župan – prvič srečal v Sankt Peterburgu, kjer je bil Sobčakov podžupan. Pozneje sem ga srečeval ob obiskih Moskve in seveda na Brdu, kjer se je srečal z ameriškim predsednikom Bushem. V KGB-ju, kjer je služboval veliko let, se je Putin navadil previdnosti in zadržanosti. Pogovori z njim – največkrat sem bil navzoč pri Drnovškovih pogovorih – so bili običajno suhoparni.

Konec maja 2003 sta se predsednik republike Drnovšek in zunanji minister Rupel udeležila slavnosti ob tristoti obletnici Sankt Peterburga. Bila sta na gala prireditvi v *Mariinskem gledališču* (kjer sta nastopila dirigent Gergijev in pevka Netrebkova) in na svečani večerji. Minister je v gledališču sedel sredi parterja za francosko delegacijo in opazoval rahlo razburjenje Chiracove soproge, češ da veleposlanik predsedniku ni priskrbel primerno uglednega sedeža. Rekla je, da bi De Gaulle takšnega veleposlanika takoj odpustil. Senzacija je bila jantarna soba v palači Katarine Velike, kjer je bilo tudi kosilo. Na koncu je bil na vrsti ogled muzeja Eremitaž. Praznovanje se je začelo na reki Nevi, končalo pa v veliki carski palači Petrodvorca, kjer je ruski predsednik Vladimir Putin v prestolni dvorani priredil slavnostno večerjo.

V Sankt Peterburgu so se svetovni voditelji dobesedno gnetli. Tako je pisec teh vrstic v nekem trenutku na grajskem stopnišču dobesedno trčil v predsednika Busha, ki ga je – na njegovo veselo presenečenje – prepoznal in ga pozdravil: *Hi, Ambassador!* Spomnil se ga je še iz časa, ko je (leta 1999) kot veleposlanik spremljal Drnovška v teksaško prestolnico Austin in ko je bil Bush še predsedniški kandidat.

Poslabšanje slovensko-evropskih, slovensko-ameriških in evropsko-ameriških odnosov

Če pomislimo, da je leta 1999 prišel v Ljubljano ameriški predsednik Clinton; da sta se v Sloveniji prvič srečala Bush in Putin in da so bile slovenske delegacije vsaj štirikrat na pogovorih v Ovalni sobi Bele hiše; če pomislimo, da je Bill Clinton ukinil vize za obiskovalce iz Slovenije, Bush pa podprl slovensko članstvo v Natu; moramo reči, da smo imeli z ZDA odlične odnose. Posebej si je zanje (in za vstop v Nato) prizadeval Janez Drnovšek, ki je Clintonu predlagal »verodostojno« ameriško angažiranje zoper Miloševića. V kampanji za referendum o članstvu v EU in Natu (2003) so se spet pojavile negativne ideološke ocene oz. nezaupanje do zahodnega zavezništva, ki pa kljub vsemu ni uspelo pokvariti slovensko-ameriških odnosov. Leta 2004 je pozitivno politiko nadaljeval Janez Janša, po njem pa beležimo drastične negativne spremembe. Z levičarskimi vladami (Pahor, Bratušek, Cerar, Šarec) so slovensko-ameriški odnosi presahnili, po zmagi Donalda Trumpa pa se je – ne glede na to, da je poročen s Slovenko – protiameriška histerija samo še stopnjevala.

Za slovensko amerikanofobijo in za vzporedno rusofilijo je značilna izjava zunanjega ministra Cerarja februarja 2019 v zvezi s priznavanjem alternativnega voditelja Venezuele Guaidoja. Potem ko ga je kot legitimnega voditelja priznalo veliko število zahodnih držav z ZDA na čelu, je Cerar izjavil:

Dimitrij Rupel in Ban Ki-moon, generalni sekretar OZN med uradnim obiskom v RS, 25.–26.01.2008 (Foto: BOBO. Fotodokumentacija: Dimitrij Rupel).



Slovenija je »prepoznala« vodjo venezuelske opozicije in predsednika parlamenta Juana Guaidoja za začasnega predsednika Venezuele, in to z izključnim z namenom, da razpiše predčasne volitve. Slovenija se je s tem pridružila 23 članicam EU, ki so to že storile.

Uporaba besede »prepoznala« je olepšava, ki jo je slovenska politika uporabila, da ne bi razočarala koalicijske zunajvladne zaveznice *Levice,* ki se je v preteklosti navduševala nad predsednikom Madurom. Venezuelska zgodba na neki način spominja na parlamentarno »dramo« v zvezi s priznanjem Palestine. Slovenija je sedela »na dveh stolih«. 29. januarja 2018 je STA objavila naslednje poročilo:

Zunanji minister Karl Erjavec je danes v Ljubljani sprejel izraelskega veleposlanika Ejala Selo. Veleposlaniku je natančno predstavil, kako v Sloveniji teče postopek glede priznanja Palestine, in ga tudi seznanil s svojo oceno, da bo glede na stanje v koaliciji verjetno prišlo do priznanja Palestine.

Kristina Božič pa je 4. aprila 2018 v Večeru napisala:

Predsednik odbora (OZP, op. D. R.) *se je oprl na mnenje zakonodajne službe državnega zbora, da so vse do zdaj priznanja drugih držav predlagale slovenske vlade in ne državni zbor – in da ne najdejo zakonske podlage, da bi zakonodajno telo lahko na lastno pobudo sprejelo tak sklep. Zato je ugotovil, da ne morejo nadaljevati seje o nečem, kar bi bilo po njegovi presoji nezakonito. Pred tem je dobil besedo svetovalec predsednika države Ernest Petrič. »Predsednik vztraja pri svoji zadržanosti,« je ponovil stališče Boruta Pahorja do priznanja države Palestine. S tem je tako rekoč le potrdil stališče predstavnika državnega sveta in člana SDS Bogomirja Vnučca, ki je dejal, da ocenjuje, da priznanje ta trenutek ni v interesu Slovenije. Seja se je sicer začela s 35-minutnim uvodnim nagovorom predsednika odbora, ki je obnovil nesojeno pot slovenskega priznanja Palestine. Matej T. Vatovec iz Levice, ki je priznanje Palestine predlagal prvič novembra 2014, je dejal, da ostaja pred poslanci naloga, da naredijo, kar je prav in pravično. »Vztrajamo, da ima državni zbor polno pristojnost, da prizna Palestino. Možnost obstaja. Gre za vprašanje politične volje.«*

Najbolj znamenito oznako evropsko-ameriških odnosov je leta 2003 formuliral Robert Kagan v knjigi *Of Paradise and Power - America and Europe in the New World Order* (O raju in moči – Amerika in Evropa v novem svetovnem redu). 5. marca 2003 je *The New York Times* povzel Kaganovo sporočilo: da so *Američani z Marsa, Evropejci pa z Venere*. Domislica cilja na pogosto ponovljeno ameriško pritožbo, da evropski člani zavezništva bistveno zaostajajo za Ameriko, kar zadeva izdatke za obrambo. Evropejci naj bi gojili »mehko moč« in se glede »trde moči« zanašali na ZDA.

Po drugi svetovni vojni so ZDA opustile zavezništvo z Rusijo in Vzhodno Evropo in se povezale z Zahodno Evropo, vključno z nekdanjimi diktaturami in celo s »silami Osi«: z Nemčijo, Italijo,

Španijo, Portugalsko … Ko govorimo o povojnem ameriško-evropskem zavezništvu, govorimo o »transatlantskem« ameriško-*zahodno*evropskem zavezništvu, ki ga vse do konca hladne vojne bolj ali manj uteleša povezava med ZDA in Evropsko unijo. Po koncu hladne vojne nastopi vrsta zadreg in nesporazumov. Američani so si v začetku – po vsem videzu – predstavljali minimalno širitev Nata s Češko, Madžarsko in Poljsko (1997–1999); še previdnejša pa je bila Evropska unija, ki je s širitvijo odlašala še dlje. V EU je razen pri Nemcih, ki so dočakali vsenemško združitev, glede širitve v začetku prevladovalo nelagodje, ki ga ilustrira znani Schäublejev in Lamersov papir o jedru in periferiji (1994), na neki način pa tudi *Konvencija o prihodnosti EU* oz. *Pogodba o ustavi za Evropo,* ki je propadla leta 2005. Konec hladne vojne je potemtakem sprožil veliko vprašanj, njegovi rezultati pa so pravzaprav postali vidni šele prav na koncu starega in v začetku novega tisočletja. Najprej sta razpadli Sovjetska zveza in Jugoslavija, 11. septembra 2001 pa se je začel čas terorizma, muslimanskega radikalizma in migracij. Namesto stare delitve na Zahodno in Vzhodno Evropo je – z besedami ameriškega obrambnega sekretarja Donalda Rumsfelda (2001–2006) – prišlo do delitve na »staro« in »novo« Evropo. Poleg novih članic Nata so ameriški obračun s teroristi, ki se je ponesrečeno utelesil v iraški vojni, podprle Češka, Danska, Italija, Madžarska, Poljska, Portugalska, Španija in Velika Britanija, ne pa tudi Francija in Nemčija. Nove članice Nata – seveda z izjemo Slovenije – so bolj navezane na ZDA kot stare članice – z izjemo Velike Britanije. Nove članice, ki mejijo na Rusijo, bolj kot na evropsko računajo na ameriško podporo. Vprašanje je, kako se bo ta delitev odrazila v trdnosti EU in Nata. Kot smo videli 1. julija 2019, so si vodilne položaje v EU razdelile stare članice Belgija, Francija, Italija, Nemčija in Španija.

O evropskem »osamosvajanju« in o trdnosti Nata je v zadnjem času veliko povedal ameriški predsednik Trump. Njegove izolacionistične izjave so popravljali demokrati, vendar so napetosti med Natom in EU evidentne. O tem sta nedavno pisala Alina Polyakova in Benjamin Haddad.

Avtorja povesta, da očitki na račun bogatih evropskih držav, ki ne dosegajo dogovorjenih meril oz. odstotkov, niso zrasli na Trumpovem zeljniku, ampak izvirajo iz »nesimetričnosti moči Evrope in Amerike«. Evropa naj bi po eni strani (zaenkrat na papirju) načrtovala »strateško avtonomijo«, kar bi pomenilo konkurenco ZDA; po drugi strani pa naj bi bila še vedno navezana na Američane.

Poseben komentar bi si v tem kontekstu zaslužila jugoslovanska kriza, saj se nekatere države, ki so nastale po njenem razpadu, bolj kot na Nato in EU naslanjajo na Rusijo. Pri tem omenjajo rusko-srbsko prijateljstvo in rusko nezadovoljstvo z včlanjevanjem Črne Gore in Severne Makedonije v Nato. Vse bolj nejasna je tudi politika slovenskih politikov, kot sta Cerar in Erjavec, ki sta povsem zanemarila odnose z ZDA in ki sta odgovorna za poslabšanje obrambne pripravljenosti oz. za naraščajoče nezaupanje do Nata.

MARKO NOVAK

30 let izvršilne in zakonodajne oblasti države Slovenije

Uvod

Prihodnji junij bo slovenska država praznovala svoj 30. rojstni dan, decembra istega leta pa enako starost Ustava Republike Slovenije, »družbena pogodba«, s katero smo se Slovenci odločili na novo urediti svoja temeljna razmerja. Ustava je seveda najvišji dokument neke državne politične in pravne skupnosti.

Po 30 letih obstoja se lahko vprašamo, kako uspešno smo tedaj zastavili temeljno ureditev na področju izvršilne in zakonodajne veje oblasti, s katerima se ukvarja pričujoči prispevek. Smo pravilno začrtali temeljne institucije, ki naj bi omogočale kakovostno sobivanje v državni skupnosti? To ugotovimo tako, da pregledamo temeljne izzive, ki so se pojavili v odraščanju slovenske države, kot tudi to, kako smo uspeli odgovoriti nanje. Pri tem je treba tudi razpravljati o popotnici, s katero zaključujemo prvih trideset let, in tudi o tem, kaj je treba še storiti za bolj kakovostno delovanje teh vej oblasti v prihodnosti.

Štirje šefi države

Tako kot v drugih modernih državah je tudi v Republiki Sloveniji predsednik republike ustavna kategorija.[1] Spada v izvršilno vejo oblasti.[2] Kot šef države v parlamentarni republiki ima bolj reprezentativne[3] ali protokolarne pristojnosti.[4] Izstopa funkcija predstavljanja Republike Slovenije iz 102. člena Ustave RS. Za razliko od nekaterih parlamentarnih republik v Evropi, denimo Nemčije in Italije, katerih predsedniki republike so voljeni v parlamentu, je naš predsednik republike neposredno voljen, kar mu daje večjo demokratično legitimnost.

Od tu predstavljenih ustavnih organov je predsednik republike edini enoosebni, zato omenjamo dosedanje predsednike tudi poimensko. V treh desetletjih obstoja naši državi trenutno predseduje četrti predsednik. Prvi predsednik je bil Milan Kučan, nasledil ga je Janez Drnovšek, zatem je predsedoval Danilo Türk, svoj drugi mandat predsednika Slovenije pa izvršuje Borut Pahor.

Najdlje, 11 let, je predsedoval prvi predsednik, Milan Kučan. Kučan je po poklicu pravnik, vendar je vso kariero deloval kot poklicni politik, v bivši socialistični državi kot visok funkcionar komunistične partije, ki je bil aktiven v Sloveniji in tudi na zveznem nivoju. Leta 1990 je bil na neposrednih volitvah izvoljen za dveletni mandat predsednika Predsedstva Republike Slovenije. Funkcijo je opravljal med slovensko osamosvojitveno vojno. Najprej je bil predsednik Predsedstva Republike Slovenije v okviru Jugoslavije, in sicer od izvolitve na prvih demokratičnih volitvah leta 1990 do 25. junija 1991, ko je Slovenija razglasila neodvisnost. Nato se je s sprejetjem Ustave Republike Slovenije funkcija preimenovala v predsednika Republike Slovenije, pri čemer je ustava uvedla tudi petletni mandat. Ob koncu dveletnega mandata je bil 6. decembra 1992 ponovno izvoljen za predsednika na prvih volitvah v samostojni Sloveniji. Leta 1997 je bil izvoljen še za drugi petletni mandat, ki se mu je iztekel 1. decembra 2002.

Decembra 2002 ga je na mestu predsednika republike nasledil dr. Janez Drnovšek. Drnovšek, ki je preminul leta 2008, je bil ekonomist in je del svoje kariere preživel v gospodarstvu na različnih vodilnih funkcijah. Leta 1986 se je posvetil politiki in postal slovenski delegat Zbora republik in pokrajin SFRJ, do leta 1989, ko je bil izvoljen za člana predsedstva SFRJ. Nato je celo postal predsednik Predsedstva SFRJ, in sicer za eno leto, do 15. maja 1990. Kasneje se je posvetil slovenski politiki in leta 1992 postal predsednik stranke LDS, kar je ostal do leta 2003. Vodil je tudi več vlad Republike Slovenije in je pravzaprav tam pustil svoj največji politični pečat, saj je do zdaj predsednik vlade z najdaljšim stažem, vodil pa je štiri različne vlade. Leta 2002 je bil izvoljen

1 Ustavna ureditev te institucije, ki od leta 1991 do sedaj ni bila v ničemer spremenjena, obsega člene 102 do 109. Njeno funkcijo pa urejajo tudi zakoni, kot so na primer Zakon o volitvah predsednika republike, Zakon o obrambi, Zakon o zunanjih zadevah, Zakon o Ustavnem sodišču RS, Zakon o varuhu človekovih pravic, Zakon o Računskem sodišču.

2 Tako tudi Ustavno sodišče RS, ki je ugotovilo, da predsednik republike »sicer sodi v izvršilno vejo oblasti, vendar ima […] v razmerju do Državnega zbora določen neodvisen položaj« (U-I-57/06, tč. 29). Kaučič pa meni, da ker mora delovati predvsem kot nevtralna oblast, ga lahko iz klasične tridelne oblike oblasti celo izvzamemo (Kaučič, 2019, 182).

3 Po mnenju Ribariča je predsednik republike »prvi reprezentant« države, ki predstavlja državo navzven in navznoter, za kar ne potrebuje dodatnega pooblastila (Ribarič, 2002, 825). Po protokolu je pred vsemi drugimi ustavnimi organi, kar pa moramo razlikovati od njegovih pristojnosti (Ribarič, 2002, 827).

4 Pristojnosti našega predsednika republike lahko delimo v klasične, tiste, ki so povezane z zakonodajo, z izvršilno oblastjo ter izredne pristojnosti (Grad & Kaučič, 2011).

Milan Kučan, obdobje predsednikovanja: 1991–2002 (Wikimedia Commons).



za predsednika Republike Slovenije in bil na tem položaju en mandat do konca leta 2007. V tem času je zbolel za rakom in kmalu po prenehanju predsedniškega mandata v začetku leta 2008 tudi umrl.

Tretji slovenski predsednik republike je bil prof. dr. Danilo Türk – edini predsednik do zdaj, ki na to funkcijo ni prišel iz strankarske politike oziroma se pred mandatom predsednika republike ni aktivno ukvarjal s politiko. Je namreč profesor mednarodnega javnega prava, pri čemer je poleg predavateljske funkcije na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani dober del svoje kariere deloval tudi kot diplomat pri Organizaciji združenih narodov v New Yorku. Predsednik republike je bil en mandat, od konca leta 2007 do konca leta 2012, ko ga je na volitvah v boju za drugi mandat premagal aktualni predsednik Borut Pahor.

Borut Pahor, rojen leta 1963, je po poklicu politolog in je celotno kariero deloval kot poklicni politik. Podobno kot Kučan je tudi Pahor že v mladih letih postal partijski funkcionar, ki je deloval predvsem na republiškem nivoju. V samostojni Sloveniji je vodil Združeno listo socialnih demokratov (bivše komuniste, ki se danes imenujejo Socialni demokrati). Pahor je pustil pečat tudi v parlamentarnem delovanju kot dolgoletni poslanec in predsednik državnega zbora. Izvoljen je bil tudi v Evropski parlament ter je med letoma 2008 in 2012 vodil slovensko vlado.

Janez Drnovšek, obdobje predsednikovanja: 2002–2007 (Wikimedia Commons).

Kakšen profil slovenskega predsednika se je oblikoval v 30 letih samostojne države? Do zdaj so bili vsi moški, četudi je za predsednico Slovenije kandidiralo nekaj ženskih kandidatk (le leta 2002 je v drugi krog prišla Barbara Brezigar (Žužek, 2017), sicer so se v vseh dosedanjih volilnih »finalih« spopadli moški).[5] Politično je levo opredeljen, saj so do zdaj bili vsi iz levega političnega spektra, od tega trije s predhodno daljšo politično kariero na levici. Slovenski predsednik je ob nastopu mandata star približno 50 let, četudi je pogoj za pasivno volilno pravico zgolj polnoletnost.[6]

Tako v splošni kot strokovni javnosti se zdi, da bi bilo glede na to, da je naš predsednik republike neposredno voljen, treba okrepiti njegove pristojnosti. To se izpostavlja ob vsakih novih volitvah. Najmanj, kar bi bilo treba, bi bilo predsedniku republike omogočiti vložitev zahteve za presojo ustavnosti zakona, ki ga mora podpisati (oziroma razglasiti), na ustavno sodišče. Lahko pride do absurdne situacije, ko predsednik v vsakem primeru mora razglasiti zakon, četudi ima o njem tehtne ustavne pomisleke.

Glede dosedanjih predsednikov republike bi lahko naredili tudi kratko analizo glede njihovih dobrih in slabih lastnosti. Kučanova vrlina je bila njegova dolga politična kilometrina, kar je vplivalo na njegovo profesionalnost pri izvrševanju funkcije. Negativna značilnost pa bi bila njegova vendarle precej leva politična usmerjenost z



5 Po Zakonu o volitvah predsednika republike so volitve dvokrožne. Že v prvem krogu zmaga kandidat, ki prejme absolutno večino, v drugem krogu, v katerega se uvrstita kandidata, če ni v prvem krogu absolutne večine, pa se odloča o zmagovalcu z relativno večino. Od vseh predsednikov je le Kučan dvakrat zmagal že v prvem krogu.

6 Prim. z italijansko ureditvijo, kjer je pogoj za kandidiranje za predsednika republike 50 let starosti; v Avstriji 35, v Nemčiji pa 40 (Grad & Kaučič, 2011).



Danilo Türk, obdobje predsednikovanja: 2007–2012 (Wikimedia Commons).



Borut Pahor, obdobje predsednikovanja: 2012– (Fotodokumentacija: Urad Predsednika RS).

močnimi političnimi koreninami v komunističnem sistemu bivše Jugoslavije, ki je za Slovenijo pomenila težak tranzicijski nahrbtnik, četudi se je Kučan v določenem obdobju osamosvajanja Slovenije zoperstavil beograjskim oblastem. Drnovškova odlika je bila tudi profesionalno izvajanje predsedniške funkcije, pri čemer je s svojo široko razgledanostjo in znanjem tujih jezikov pustil določen pečat tudi na mednarodnem področju. Njegova slabost pa bi bila predhodna dolgoletna premierska funkcija, kjer bi kot vodilni liberalni demokrat lahko nosil »objektivno« politično odgovornost za številne neuspele tranzicijske zgodbe na področju gospodarstva.

Tudi Türk je kot profesor prava in dolgoletni diplomat opravljal svojo funkcijo profesionalno, pri čemer ga odlikujejo nekateri predlogi kadrovskih imenovanj. Vendar je bil njegov bistven manko v premajhnem zavedanju integracijske funkcije glede povezovanja v slovenski politiki, saj je preveč silil na levo. Za Pahorja pa se zdi, da je njegov antipod: ravno integracijska funkcija se zdi njegova najmočnejša lastnost, pri kadrovski funkciji pa se opaža premajhna osebna zavzetost. Sicer pa bi mu kot šibko točko lahko šteli tudi delno razvrednotenje predsedniške funkcije v smislu populizma in izrecnega odklanjanja moralne avtoritete.

Štirinajst slovenskih vlad

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju vlada) je kot najbolj operativen del izvršilne veje oblasti[7] umeščena v politični sistem parlamentarne republike. To pomeni, da je vlada vseskozi odvisna od zaupanja[8] večine v parlamentu.[9] V parlamentarnem sistemu je temeljni in dejanski nosilec izvršilne oblasti (za razliko od »šefa« države – predsednika republike, ki je bolj nominalni nosilec te oblasti). Vlada je tako v dvojni funkciji: je hkrati vrh izvršilne funkcije in najvišji vrh državne uprave (Pogorelec, 2019, 215), ki jo predstavljajo ministrstva glede na različne resorje (tudi vrh ministrstev je političen, njihovo jedro pa predstavljajo uradniki kot karierni strokovnjaki).

Po vsakokratnih parlamentarnih volitvah predsednik republike predlaga mandatarja za sestavo vlade, ki ga nato izvoli državni zbor (URS, 111). Mandatar sestavi vlado na podlagi koalicijske pogodbe, ki jo podpišejo politične stranke, ki sodelujejo v vladi. Na tej podlagi mandatar predlaga ministre, ki izhajajo iz koalicijskih strank po ključu uspešnosti na volitvah, ki jih nato v ministrsko funkcijo izvoli državni zbor (URS, 112).

7 V Ustavi RS jo urejajo členi 100 do 119, pomemben pravni vidik njene ureditve pa dopolnjuje Zakon o Vladi Republike Slovenije.

8 Po 117. členu Ustave RS lahko sama vlada postavi vprašanje zaupnice državnemu zboru, po 118. členu Ustave RS pa se po sistemu tako imenovane konstruktivne nezaupnice nezaupnica vladi izglasuje le z imenovanjem novega predsednika vlade.

9 Po 110. členu Ustave RS so vlada in posamezni ministri (vključno s predsednikom vlade) odgovorni državnemu zboru. Ne gre za popolno neodvisnost izvršilne veje oblasti od zakonodajne, kot je to tipično za predsedniški politični sistem (denimo v ZDA).

Vhod v predsedniško palačo (Foto: Darko Darovec).

Od štirinajstih dosedanjih slovenskih vlad so le pet vlad sestavili politiki desnega političnega spektra, med katerimi vsekakor izstopa Janez Janša, dolgoletni prvak Slovenske demokratske stranke, ki je sestavil že tretjo vlado. Devet prejšnjih vlad je bilo levih, kjer še vedno prednjači dr. Janez Drnovšek, sicer predsednik štirih vlad. Iz tega bi lahko na splošno ugotovili, da je slovensko aktivno politično telo vsaj do sedaj bilo pretežno levo usmerjeno.

Do zdaj smo imeli le eno predsednico vlade (Alenko Bratušek), ki je vladala približno leto in pol, vsi drugi predsedniki vlad so bili moški. Poln štiriletni mandat sta dočakali le dve vladi (Drnovškova in Janševa), povprečno trajanje slovenske vlade je nekaj več kot dve leti, zato jo težko štejemo za stabilen politični organ. To dejstvo uvršča Slovenijo med demokratične države z manj stabilno vlado in s tem z manj stabilnim političnim sistemom. Ker si politične stabilnosti želi vsaka družba, je to gotovo treba upoštevati pri vseh nadaljnjih idejah, kako ustavno ureditev vlade reformirati.



Kot jara kača se v našem ustavnem sistemu že vrsto let vleče predlog reforme oblikovanja vlade, saj v drugih parlamentarnih sistemih ministre voli predsednik republike na predlog v parlamentu izvoljenega predsednika vlade, in ne parlament, kot je to pri nas po 112. členu Ustave RS (Grad, 2019, 237), ali pa jih imenuje sam predsednik vlade. Trenutna ureditev naj bi bila posledica vpliva prejšnjega skupščinskega sistema in morebitnega strahu, da predsednik republike ne bi sledil predlogu predsednika vlade (Grad, 2019, 220). V igri so tako tudi ideje, da bi ne le imenoval, temveč tudi razreševal ministre sam predsednik vlade (Valentinčič, 2018, 32), kar bi gotovo prispevalo k njenemu učinkovitejšemu oblikovanju in delovanju. Parlamentarni nadzor glede imenovanja in razreševanja predsednika vlade pa bi tako ali tako ostal v državnem zboru, saj s predsednikom vlade deli usodo celotna vlada kot kolektivno telo.

V strokovni javnosti obstajajo tudi nekateri drugi predlogi glede reforme ustavne ureditve vlade. Organiziranost vlade bi bilo treba nekako stabilizirati, saj to, da vsaka vlada na novo določa število ministrstev, povzroča zastoje pri delu in vprašanja glede pristojnosti. Ne preveč niti premalo ministrstev ni primerna izbira, treba je najti neko relativno optimalno število ministrstev in vztrajati pri njem ne glede na spremembo vlade, kar bi gotovo prispevalo k stabilnosti in manj motenem delu vlade. Tudi vlogo in pomen ministrov brez listnice bi bilo treba doreči, saj se v praksi štejejo za »manj vredne«, imajo nižjo avtoriteto, kar otežuje njihovo delo doma in v tujini. Problem je tudi nizek ugled predstavnikov izvršilne veje oblasti v javnosti, predvsem kar zadeva vlado in ministre, k čemur prispevajo tudi prepogosta medijska posploševanja, kar bi se dalo popraviti z dvigom plač funkcionarjev, predvsem zato, da bi v politiko privabili najsposobnejše kadre v državi in bi s tem prispevali k večji meritokratičnosti (Valentinčič, 2018, 30–38).

Sicer pa se do zdaj niso spreminjale določbe Ustave RS, ki se nanašajo na vlado.

Osem sklicev državnega zbora RS

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju državni zbor) trenutno deluje v osmem sklicu od leta 1992, ko smo dobili slovenski parlament po novi Ustavi RS. Med letoma 1990 in 1992 je naš najvišji predstavniški in zakonodajni organ deloval kot Skupščina Republike Slovenije z dr. Francetom Bučarjem na čelu. Po njem se je na čelu parlamenta izmenjalo 20 predsednikov ali vršilcev dolžnosti predsednika državnega zbora iz najrazličnejših političnih strank. Najdaljši mandat, polna štiri leta, je bil na čelu državnega zbora France Cukjati (SDS), nekaj manj od tega pa še Janez Podobnik (SLS), Borut Pahor (SD) in Milan Brglez (SMC).



Janez Janša in Janez Drnovšek, najdaljša premierska »kilometrina« (Delo).



Sedež Vlade Republike Slovenije na Gregorčičevi 22 v Ljubljani (Foto: Darko Darovec).

Poseben izziv našega parlamenta v prvih tridesetih letih je bil v smeri razvoja parlamentarizma po načelu delitve oblasti namesto delovanja po načelu enotnosti oblasti, kar je bilo značilno za socialistično skupščino. Zdi se, da zavoljo te dediščine naš parlament še vedno ohranja sorazmerno več pristojnosti kot denimo drugi primerljivi parlamenti okoli nas. Že zgoraj smo omenili način imenovanja vlade, ki se v celoti imenuje v parlamentu. Slovenska specifika je tudi imenovanje sodnikov rednih sodišč v parlamentu, kar je posebnost v Evropi (Novak, 2018, 17–20). Glede obeh tipov imenovanj obstaja v stroki konsenz, da se umakne iz parlamenta, a za to se še ni našla potrebna politična volja.

Do zdaj smo bili priča dvema spremembama Ustave RS[10] glede zakonodajne veje oblasti, saj sta se deloma spremenila 80. in 90. člen ustave.

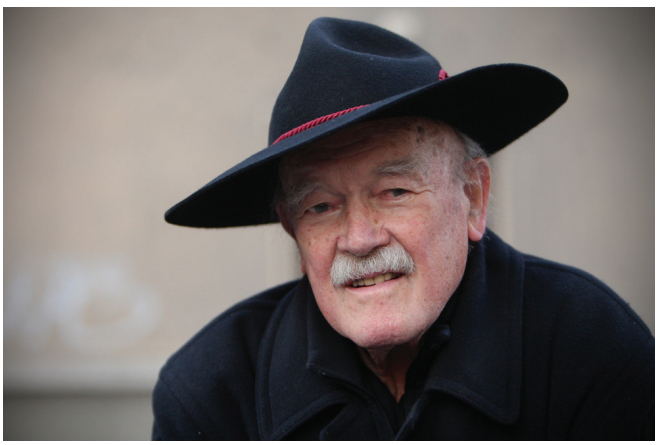
Leta 1998 smo spremenili peti odstavek 80. člena ustave kot rezultat parlamentarne reakcije na odločbo ustavnega sodišča (Ustavno sodišče RS, 1998), s katero je to razglasilo zmagoslavje večinskega volilnega sistema na referendumu. Z novo ustavno ureditvijo je bilo tudi formalno, v ustavi, določeno sorazmerno predstavništvo in štiriodstoten prag za vstop v parlament. Zadnje podredje tega stavka še vsebuje naslednji zapis: »[…] pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.« Sicer pa (čisti) proporcionalni sistem hromi učinkovito delovanje vlade s številnimi koalicijskimi partnerji, pa tudi povolilna kupčkanja se ne zdijo ravno pogodu volivcem, ko lahko po povsem veljavnih pravilih dobi mandat za sestavo vlade predsednik stranke, ki je na volitvah prejela dobrih 10 % vseh glasov, nekdo, ki je dobil četrtino vseh glasov (25 %), pa ostane v opoziciji, četudi je »dobil« volitve. Na drugi strani obstaja nekakšen strah v družbi, da bi ob uvedbi večinskega volilnega sistema, ko zmagovalec »pobere vse«, ta oblast zlorabil, kajti menda naša politična kultura še ni dovolj razvita za takšne podvige (Novak, 2018, 22–23; Valentinčič, 2018, 33).

Največ predlogov gre torej v smeri nekakšnega kombiniranega volilnega sistema, pri čemer bi vzeli dobre lastnosti bodisi večinskega bodisi proporcionalnega sistema ter skušali nevtralizirati slabe v teh sistemih. Nadalje je tudi že več let znana ideja o dopolnitvi proporcionalnega sistema s t. i. preferenčnim glasom. Skratka, iščejo se možnosti, da se vsaj delno nevtralizira med volivci nepriljubljen pojem »strankokracije« s tem, da se bolj poudari pomen posameznih poslancev in manj strankarskih list, kjer vrstni red kandidatov na volitvah določajo vrhovi političnih strank. Najbrž bi bilo smiselno tudi dvigniti volilni prag za vstop v parlament, kar bi onemogočalo politično dro-

10 Ustava sicer ureja delovanje državnega zbora v členih 80–95, pomembni pravni podlagi pa sta tudi Zakon o volitvah v državni zbor in Poslovnik državnega zbora.



Prvi sklic Skupščine Republike Slovenije, 1990 (Foto: Tone Stojko. Arhiv MNZ).



France Bučar (1923–2015). Prvi predsednik Državnega zbora Republike Slovenije (Delo).

bljenje in bi omogočalo stabilnejši parlament in s tem tudi stabilnejšo vlado (Novak, 2018, 22–23; Valentinčič, 2018, 33).

Leta 2013 pa se je spremenila ustavna določba, ki ureja (naknadni) zakonodajni referendum. Določilo se je, da lahko takšen referendum predlaga le t. i. ljudska iniciativa (tj. 40.000 volivcev) in ne več tudi tretjina poslancev in državni svet, saj je bil v preteklosti tovrstni referendum prevečkrat le sredstvo boja med političnimi strankami. Hkrati se je določilo tudi primere, v katerih referenduma ni dopustno razpisati: nujni ukrepi na področju obrambe, varnosti, odprave naravnih nesreč; glede zakonov o davkih, carinah, drugih dajatvah in proračunu; o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb ter o zakonih, ki odpravljajo kršitve človekovih pravic. Določila se je tudi večina, ki je potrebna za veljavnost referendumske odločitve. Tudi tu je bilo treba določiti vprašanja, ki niso primerna za referendumsko odločanje, saj teh omejitev prej ni bilo.

V nadaljevanju pa predstavljamo še nekaj idej, ki so se pojavljale v strokovni javnosti glede morebitnih sprememb ustave na tem področju.

Že pred časom je bila odprta razprava o tem, ali naj se spreminja določbe o poslanski imuniteti (Novak, 2005a, 10–11). Ta je bila v zgodovini uvedena, ker je monarh z absolutističnimi tendencami skušal preprečiti sklepčnost parlamenta, ki ga je vse bolj omejeval, zato je poslance zapiral na podlagi takšnih ali drugačnih obtožb. Danes so razmere povsem drugačne in zato se zastavlja vprašanje, ali je takšna imuniteta, predvsem njena nepoklicna varianta, sploh še smiselna. Tudi v praksi se je izkazalo, da se poslanci, četudi se zoper njih pričenja kazenski pregon, zato da ohranijo videz nedolžnosti, sploh ne sklicujejo na imuniteto. Pa četudi bi se kakšen skliceval, mu je parlament prav gotovo ne bi priznal. Zato se takšna določba o njihovi nepoklicni imuniteti ne zdi več smiselna v ustavi. Bolj smiselno se mi zdi vprašanje, da bi poslansko poklicno (t. i. materialno) imuniteto razširili še na civilne primere, razen ko gre za razžalitve. Svoboda političnega govora mora biti absolutno zavarovana, zato bi morali poslanci, tu mislim še posebej na poslance opozicije, imeti možnost govoriti praktično o vsem, in ne biti v strahu, da jih bo nekdo morebiti odškodninsko preganjal. Meja bi bila morda le tam, kjer gre za nedostojnost govora (t. i. *low value speech*), zato bi se po nemškem zgledu ta omejitev morala nanašati na žaljiv, obscen in vulgaren govor (Novak, 2018, 21).

Dobro znane so torej tudi težave, ki jih povzroča 130. člen URS, ki določa, da sodnike voli državni zbor na podlagi predloga sodnega sveta. Dokler je državni zbor izvajal to funkcijo zadržano, bolj v smislu neke nadzorne funkcije za res posebne primere, ko bi sodni svet očitno prekoračil svoje tozadevne pristojnosti oziroma ravnal povsem nestrokovno in arbitrarno, v praksi »imenovanja« (ne »volitev« sodnikov, saj sodni svet za eno sodniško mesto predla-



Vhod v Državni zbor in Državni svet Republike Slovenije na Šubičevi 4 v Ljubljani (Foto: Darko Darovec).

ga le enega kandidata) ni bilo kakšnih težav. Toda v mandatu sodnega sveta 2012–2018 je prišlo vsaj dvakrat do primera, ko je državni zbor zavrnil kandidata, ki ju je predlagal sodni svet (za mesto višje sodnice in vrhovnega sodnika), pri tem pa uporabil svojo politično diskrecijo, ne da bi poslanci obrazložili svoje odločitve. Do podobnega »incidenta« je prišlo tudi letos. S tem ustavnim členom Slovenija ostaja edina država v Evropi, kjer sodnike imenuje parlament, kar se zdi tveganje za veljavo načela neodvisnosti sodnikov iz 125. člena ustave, saj sicer v redkih primerih, a vseeno, omogoča politični vpliv na končno izbiro sodnikov v sodniško funkcijo (Novak, 2018, 19–20).

Glede ustavne določbe o imenovanju sodnikov se je veliko bolj zanimiv zdel 127. člen (imenovanje sodnikov) osnutka t. i. Podvinske ustave: »Sodnike imenuje predsednik republike na predlog sodnega sveta. Predsednik republike lahko vrne predlog sodnemu svetu v ponovno obravnavo. Predlog, ki ga je svet sprejel pri ponovnem odločanju s kvalificirano večino, določeno z zakonom, je predsednik dolžan sprejeti in kandidata imenovati« (Jambrek, 2014, 393). Iz delovnih gradiv pri sprejemanju ustave izhaja, da se je v državnem zboru glede na predlog, da bi sodnike imenoval sodni svet ter potrjeval predsednik republike, pojavil dvom večine razpravljajočih v sposobnost sodnega sveta za takšno »dokončno« imenovanje ter odločitev, da to raje zaupajo parlamentu (Cerar & Perenič, 2001, 132, 1019–1027). Vendar je ta odločitev že kmalu doživela kritike in predloge za spremembo (Cerar, Novak & Vrišer, 2004).

Državni svet v šestih mandatih

Ustavno poglavje o državnem svetu (členi 96–101)[11] se do zdaj ni spreminjalo, kar pa ne pomeni, da smo z institucijo povsem zadovoljni. Ravno nasprotno, porodni krči ob njenem rojstvu se še vedno kažejo v različnih mnenjih stroke glede njene reforme: po eni strani bi jo nekateri ukinili, češ da je za majhno državo, kot je Slovenija, enodomni parlament povsem dovolj, po drugi strani pa jo drugi vidijo kot dobrodošlo oplemenitev parlamentarnega sistema in bi jo samo še okrepili.

Torej z našim t. i. nepopolnim drugim domom parlamenta ni nihče ravno zadovoljen. Zato so se že večkrat pojavili predlogi za njegovo ukinitev (eden najresnejših je bil pred leti s strani bivšega ministra za javno upravo, Gregorja Viranta), češ da je nepotreben strošek, pri čemer ne prispeva k dodani vrednosti našega ustavnega pravnega in političnega sistema. Sicer je bil že v t. i. Pisateljski ustavi predviden nekakšen senat, deloma podoben današnjemu državnemu svetu, v Demosovi ustavi je že tudi dobil sedanje ime (Državni svet), v Podvinski ustavi pa je izginil iz predlaganega ustavnega besedila (Jambrek, 2014, 345, 360–361).

Obstajali so tudi predlogi za njegovo preoblikovanje. Eden najzanimivejših je bil glede oblikovanja zbora pokrajin, ki bi imel kot nekakšen nepopoln drugi dom enakovredne pristojnosti z državnim zborom predvsem glede odločanja o zakonodaji v zvezi z lokalno samoupravo. To se ne zdi slaba rešitev, saj je že sedaj več kot polovica državnih svetnikov (tj. 22 od 40) predstavnikov lokalnih

11 Pomemben pa je tudi Zakon o državnem svetu.

skupnosti, z nekakšnim zborom pokrajin pa bi realizirali še mrtvo črko na ustavnem papirju – tj. pokrajine, ki so predvidene v ustavi že od samega začetka, pa še niso zaživele, ker se v Sloveniji ne moremo zediniti, katere naj bi to postale.[12] V razmerah izrazitega slovenskega centralizma bi to bila dobrodošla reforma, ki bi povečala pomen lokalnih skupnosti in zmanjšala njihov razkorak s centrom in državo (Novak, 2005b, 12–13).[13]

Eden od predlogov za spremembo delovanja državnega sveta je šel tudi v smer uvedbe t. i. četrte faze zakonodajnega postopka, ko bi na podlagi veta državnega sveta državni zbor ne le glasoval ponovno o zakonu, temveč bi ga lahko tudi spremenil v smislu amandmajske spremembe spornega zakona v postopku ponovnega odločanja o zakonu (Kavčič, 2010, 59–68).

Zaključek

V začetku 21. stoletja je že povsem jasno, da je slovenski narod s svojo nacionalno državo naposled izsanjal svoj zgodovinski sen. Ne le, da je 25. junija 1991 Slovenija postala samostojna država in 1. maja 2004 vstopila v Evropsko unijo, najbolj razvito skupino držav na starem kontinentu, temveč je celo od 1. januarja 2008 do 30. junija 2008 bila na vrhu oziroma predsedovala Evropski uniji. To se zdi bistveno več, kot so kdaj koli upali in pričakovali naši predniki, in gotovo bistveno več, kot so pričakovali slovenski pravni zgodovinarji, ki so se od ustanovitve prve slovenske univerze leta 1919 pričeli tudi doma organizirano znanstveno ukvarjati z državami in pravi, pod katerimi so živeli Slovenci in ki so jih do neke mere tudi soustvarjali.

Ozemlje Evropske unije je s svojimi skoraj 500 milijoni prebivalcev in 4.324.782 km^2 bistveno večje, kot je bil kateri koli veliki imperij, pod katerim so naši predniki živeli, od frankovske države Karla Velikega, Svetega rimskega cesarstva nemške narodnosti ali avstro-ogrske monarhije. In v tej uniji najrazvitejših evropskih držav je dve milijonska Slovenija formalno povsem enakopravna država na primer največji Nemčiji z 80 milijoni prebivalcev, pri čemer je slovenščina, ki je še manj kot 200 let nazaj bila na današnjem slovenskem ozemlju celo prepovedana v javnem življenju, zdaj eden izmed 24 uradnih jezikov Evropske unije.

Vsekakor je treba skleniti, da odločitev za samostojno Slovenijo ni bila »napaka«. Ravno nasprotno – slovenskemu narodu je omogočila ne le politično preživetje, temveč tudi njegovo zorenje. Tudi Ustava RS, ki smo jo tu obravnavali, se zdi soliden dokument, ki ga pretirano nismo spreminjali. Res pa je nekaj odprtih zadev, o katerih se moramo pogovarjati in poiskati boljše rešitve.

12 Seveda se pri tem nekakšnemu zgodovinskemu ključu glede historičnih dežel nikakor ne bomo mogli izogniti, saj je globoko zasidran v naši (pod)zavesti. Glej Vilfan, 1991, predvsem strani 72–73, kjer govori o nastanku dežel na Slovenskem v obdobju poznega srednjega veka.

13 Drugače pa denimo Bučar, ki je menil, da smo se borili za enotno državo, in ne deljeno v smislu pretiranega poudarjanja pokrajin z oblastnimi funkcijami, kar bi lahko vodilo k nekakšnemu federalizmu (Bučar, 1998).

JERNEJ LETNAR ČERNIČ

Sodstvo

Neodvisno, nepristransko in pošteno sodstvo za prebivalstvo slovenske države ni nekaj samoumevnega. Dostop vsakogar do poštenega sodstva je bil na današnjem ozemlju slovenske države v preteklosti prej izjema kot pravilo. Pošteno sodstvo je kot *voda na mlin* za delovanje vsakokratne demokratične in pravne države na podlagi vladavine prava (Letnar Černič, 2020). Brez uresničevanja pravice do poštenega sojenja težko govorimo o vladavini prava. Prebivalci današnjega slovenska ozemlja so prejeli dostop do neodvisnega, neprestanega in poštenega sodnega varstva šele z nastankom slovenske države. Prebivalstvo slovenske države desetletja pred tem ni imelo dostopa do poštenega in enakega sodnega varstva. Predhodnice slovenske države ne le da niso uresničevale vladavine prava, temveč so, kot je kasneje ugotovilo Ustavno sodišče RS (v nadaljevanju ustavno sodišče), sistematično kršile človekove pravice in temeljne svoboščine (Jambrek, 2014). Zlorabe v pravosodju so posebej očitne v nekdanjem komunističnem režimu, kjer so takratne oblasti uporabljale sodstvo za obračun s političnimi nasprotniki. Sodniki in sodnice v takratnem režimu niso bili zavezani uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Bili so podrejeni politični volji takratnega totalitarnega režima. Veljaki komunistične partije so se neposredno vmešavali v konkretne sodne postopke in sodnikom naročali oziroma jim celo ukazovali, kako morajo soditi. Sodni postopki torej niso bili pošteni, neodvisni in nepristranski. Slovensko sodstvo v času jugoslovanske države ni delovalo na podlagi prava in ni uresničevalo načela pravne države in vladavine prava. Sodstvo je v totalitarnem obdobju uporabljalo pravo kot sredstvo za opravičevanje samovoljnih in političnih odločitev komunističnih oblasti. Teoretično je šele Ustava RS (v nadaljevanju ustava) konec decembra 1991 vzpostavila vsebinske in postopkovne predpostavke za uresničevanje in spoštovanje pravice do poštenega sojenja. Ustava je ustvarila pravico do enakega in poštenega sodnega varstva kot tudi določila in razmejila pristojnosti sodne veje oblasti v sistemu državne oblasti. Pristojnosti sodne veje oblasti so v slovenski pravni in demokratični državi omejene s pristojnostmi izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Državni zbor Republike Slovenije voli tako sodnike rednega sodstva kot Ustavnega sodišča Republike Slovenije.

Ustava je vzpostavila sodstvo kot eno izmed treh vej državne oblasti, ki se morajo medsebojno nadzirati in omejevati s ciljem preprečevanja zlorabe in uzurpacije moči (Letnar Černič, 2018a; Letnar Černič, 2018b). Po uveljavitvi ustavnega reda demokratične in pravne države je marsikaj ostalo enako kot prej. Iz novega demokratičnega sistema, ki naj bi spoštoval vladavino prava in človekove pravice ter temeljne svoboščine, niso bili izločeni ljudje, ki so sodili v prejšnjem totalitarnem režimu. Do očiščenja oziroma lustracije je prišlo le v nekaj primerih. Naslednja desetletja so pokazala, da so ljudje, ki so nosili sodniške halje še v prejšnjem totalitarnem sistemu, v marsičem vplivali na slabo delovanje slovenskega sodstva in so povzročali težave pri uresničevanju pravice do poštenega sojenja pred slovenskimi sodišči. Delovanje sodstva od nastanka slovenske države naprej razčlenimo na tri poglavitna desetletja.

Prvo desetletje (1991–2001)

Slovensko sodstvo je moralo v prvem desetletju svojega obstoja prekiniti s samovoljnimi praksami prejšnjega totalitarnega sistema. V slovenski pravni red so bile prenešene dobre normativne prakse iz razvitih evropskih ustavnih demokracij. Večina posameznikov, ki so v prvem desetletju slovenske države opravljali sodniško funkcijo, je prišla iz jugoslovanskega totalitarnega sistema, kjer sodniki niso sodili pošteno, neodvisno in nepristransko. Še pomembnejše je, da jih univerze in sodstvo niso izobraževali v smeri uresničevanja vladavine prava in vrednot, kot so človekovo dostojanstvo, svoboda, enakost in solidarnost (Letnar Černič, 2018c). Prvo desetletje je za številne sodnice in sodnike pomenilo težak izziv, saj so morali čez noč začeti uporabljati pravo s ciljem omejevanja moči državnih oblasti in ga prenehati uporabljati kot sredstvo za opravičevanje samovoljnih odločitev takratne slovenske in jugoslovanske komunistične partije (Šturm, 1998).

Takoj po sprejemu in uveljavitvi ustave je začelo delovati slovensko ustavno sodišče kot vrhovni varuh ustavnosti, zakonitosti in človekovih pravic v slovenskem pravnem redu. Sodniki prvega mandata ustavnega sodišča so v naslednjih devetih letih opravili pionirsko delo. Jasno so zapisali, da je ustavni red novonastale slovenske države pravno kakovostnejši od totalitarnega pravnega reda jugoslovanske države, ki je sistematično in vsesplošno kršil človekove pravice in temeljne svoboščine. Prvi mandat je ugotovil številne kršitve načela pravne države v preteklem sistemu in vzpostavil pravne standarde sodobne evropske ustavne demokracije. V tej smeri je razveljavil številne sodbe kengurujskih sodišč, ki jih je nekdanja komunistična oblast uporabljala za obračunavanje s političnimi nasprotniki. Ustavno sodišče je denimo zapisalo, da je pri jugoslovanski državi »šlo za državo, katere tedanja oblast je po končani vojni izvedla množične poboje bivših vojaških in takratnih političnih nasprotnikov, pravno nesprejemljive kazenske procese s smrtnimi kaznimi, nezakonite zaplembe premoženja, onemogočanje in likvidacijo političnih strank v nasprotju z lastnim pravnim redom« (Ustavno sodišče, 1992). V prvem mandatu so funkcijo ustavnih sodnikov opravljali posamezniki

Trg Republike v Ljubljani, kjer je bila 25. junija 1991 razglašena samostojna in neodvisna slovenska država (Foto: Jernej Letnar Černič).



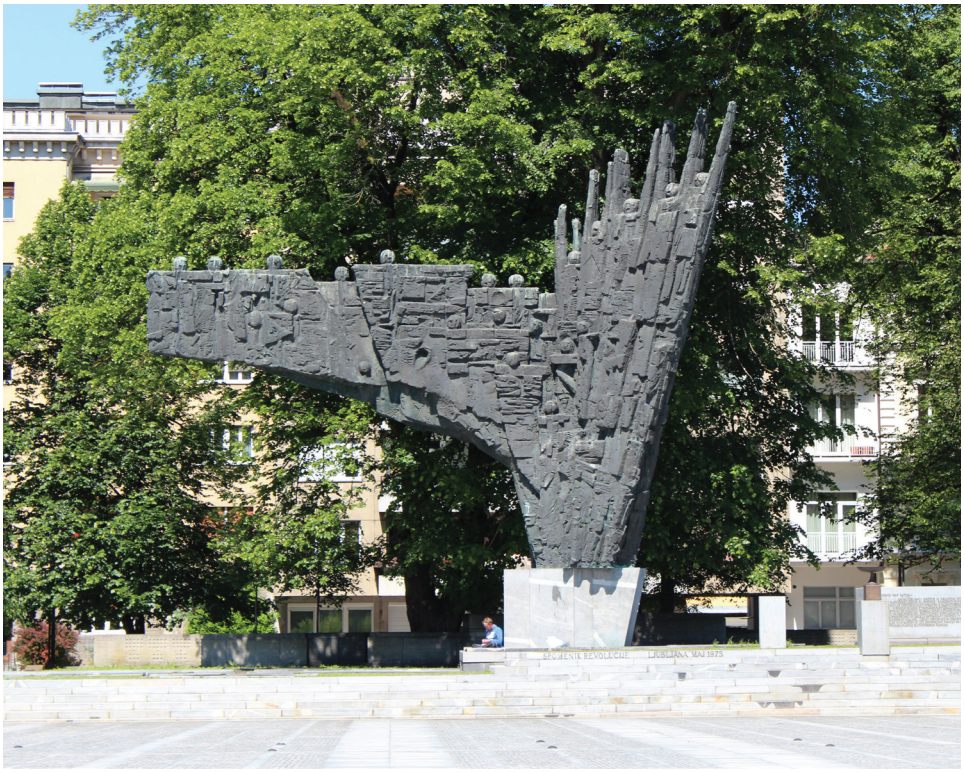
različnih ideologij, a najgloblji pečat so na ustavnem sodišču pustili predvsem sodniki Jambrek, Šturm, Jerovšek in Krivic. Po drugi strani se je redno sodstvo soočalo z izzivi, kako se prilagoditi novemu demokratičnemu pravnemu redu, ki temelji na vladavini prava. Težave so bile še posebej vidne v denacionalizacijskih postopkih, ki se po več letih ali celo desetletjih še vedno niso končali. Prilagajanje je bilo morda lažje v pravdnih postopkih kot v kazenskih zadevah, v katerih se je neupravičeno uničilo življenja in družine. Vrhovno sodišče RS (v nadaljevanju vrhovno sodišče) je v prvem desetletju na podlagi zahteve za varstvo zakonitosti pričelo razveljavljati številne sodbe, ki so kršile pravico do poštenega sojenja. A redno sodstvo niti v prvem desetletju ni izvedlo niti uspešno končalo z ugotovitvijo individualne kazenske odgovornosti niti enega kazenskega postopka zoper osumljence komunističnih hudodelstev zoper človečnost in kršitev človekovih pravic. Drugače je bilo denimo v Romuniji, kjer je sodstvo nekatere storilce obsodilo hudodelstev v času komunističnega režima (Grosecu, 2017).

Slovenska država je v prvem desetletju svojega obstoja pristopila tudi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), ki je postala del slovenskega pravnega reda. Pristop je dodobra posegal v delovanje slovenskega sodstva, saj so njegove sodbe lahko postale predmet presoje pred Evropskim sodiščem za človekovo pravice (ESČP). Nanj se lahko obrnejo prebivalci sedeminštiridesetih držav članic Sveta Evrope, vključno s slovensko državo, če menijo, da je država pogodbenica kršila katero izmed njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz EKČP. Slovensko prebivalstvo je v naslednjem desetletju ESČP vzelo za svoje, saj so na njegov sedež na aveniji za človekove pravice poslali na tisoče pritožb. ESČP pa je v tej luči do sedaj slovensko državo obsodilo kršitve pravice do poštenega sojenja v več kot 250 primerih (Letnar Černič, 2018a). Po nekaterih njegovih sodbah je v slovenskem pravnem redu prišlo do pozitivnih normativnih reform vladavine prava, ki so proti koncu tretjega desetletja privedli k nižjemu številu sodb zoper slovensko državo.

Prvo desetletje je bilo tako za slovensko sodstvo relativno uspešno, kot je pač lahko uspešno v post tranzicijskem okolju slovenske države. Postavljen je bil pravni red demokratične in pravne države na temelju normativnih okvirov razvitih evropskih demokracij. Prvi mandat ustavnih sodnikov je izoblikoval ustavno sodišče kot močno institucijo, ki varuje ustavnost, zakonitost in človekove pravice. Vzpostavil je normativne standarde, primerljive z veliko starejšimi ustavnimi demokracijami. Hkrati je slovensko sodstvo zamudilo nekaj priložnosti, da preseka s samovoljnimi praksami nekdanjega totalitarnega režima. Prvo desetletje je pokazalo, da bo slovensko sodstvo v naslednjih dveh desetletjih trpelo zaradi pomanjkljivega ponotranjenja ustavnih načel in vrednot. Kasneje se je izkazalo, da so mentaliteta, slabe prakse in korupcija ogrozile tudi normativne temelje slovenskega sodstva.

Drugo desetletje (2001–2011)

Drugo desetletje slovenskega sodstva je na prvi pogled minilo brez posebnih dogodkov. Slovensko sodstvo naj



Ostanki nekdanjega totalitarnega režima, Spomenik revolucije, Trg Republike, Ljubljana (Foto: Darko Darovec).

bi v drugem desetletju ponotranjilo standarde vladavine prava, delitve oblasti in varstva človekovih pravic. Sodstvo je bilo še naprej ujeto v ostanke socialističnega sodstva, ki so se kazali v čezmernem formalizmu, pozitivizmu in avtoritativnem sojenju. Slovensko sodstvo je primer postsocialističnega sodnega sistema (Uzelac, 2010; Zobec & Letnar Černič, 2015). Še vedno so se sprejemale različne odločitve v podobnih primerih. V tem obdobju je slovenska država vstopila v Evropsko unijo, s čimer so slovenska sodišča postala podvržena evropskemu pravnemu redu in sodiščem Evropske unije. Slovensko sodstvo je v drugem desetletju začelo trpeti za posledicami odsotnosti reform iz preteklosti. ESČP je v tem obdobju ugotovilo, da so slovenska sodišča v številnih primerih kršila pravico do poštenega sojenja, predvsem do sojenja v razumnem roku in pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Ugotovilo je sistemske težave slovenske države pri odpravi sodnih zaostankov, v številnih drugih zadevah pa, da je slovensko sodstvo kršilo tudi še nekatere ostale določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. Ministrstvo za pravosodje je zato oblikovalo projekt Lukenda, ki naj bi pripomogel h krajšanju sodnih postopkov. Država je zaposlila na desetine novih sodnic in sodnikov, zaradi česar se je uvrstila prav na vrh lestvic po številu sodnikov na milijon prebivalcev. Hkrati je državni zbor sprejel Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. Reforma slovenskega sodstva pa ni takoj pokazala rezultatov. V tranzicijskem sodstvu je najlažje izpeljati normativne sistemske reforme, malce težje pa je spremeniti mentaliteto zaposlenih v pravosodju.

Ustavno sodišče je v svojem drugem mandatu začelo vse bolj uporabljati primerjalno in mednarodnopravno sodno prakso. Vse več pravnih subjektov se je pričelo obračati na ustavno sodišče, kar je povzročilo njegovo preobremenjenost in posledično omejitev dostopa do njega, še posebej pravice do ustavne pritožbe. Ustavno sodišče je proti koncu drugega desetletja slovenskega sodstva sprejelo morda najpomembnejšo odločitev v svoji zgodovini. Sodniki so v zadevi Titova cesta odločili, da je Mestni svet Mestne občine Ljubljana z Odlokom o poimenovanju nove avenije po jugoslovanskem generalu Titu neposredno kršil človekovo dostojanstvo tako pritožnikov kot celotne slovenske družbe, saj je jugoslovanski totalitarni režim sistematično kršil človekove pravice in temeljne svoboščine (Ustavno sodišče RS, 2011). Vrhovno sodišče je razveljavilo nekaj nepravičnih sodb rednih sodišč iz prejšnjega sistema. V tej luči je še posebej odmevala zadeva Uhernik, kjer je vrhovno sodišče po dvaintridesetih letih razveljavilo sodbo komunističnih sodišč, ki so po krivem obsodile Martina Uhernika na več let zapora. Proti koncu drugega desetletja delovanja slovenskega sodstva so se prvič začeli pojavljati kritični glasovi, ki so opozarjali na pomanjkljivosti pri njegovem delovanju. Zaupanje javnosti v delovanje slovenskega sodstva se je začelo zniževati.

Tretje desetletje (2011–2021)

Tretje desetletje je zaznamovalo zelo nizko zaupanje slovenske javnosti v delovanje slovenskega sodstva. Delovanje slovenskega sodstva so zaznamovale

Sedež Ustavnega sodišča Republike Slovenije, Ljubljana (Foto: Darko Darovec).

številne afere, od namerno pozabljenih oporok do zadeve Patria in zadeve Nović. Številne kršitve pravice do poštenega sojenja so oslabile njegovo delovanje. V javnosti se je ustvaril vtis, da slovensko sodstvo ni zmožno uspešno zaključiti niti enega sodnega postopka zoper organizirane hudodelske združbe. Nezadovoljstvo javnosti nad delovanjem slovenskega sodstva se je večalo iz leta v leto. Delovanje slovenskega sodstva je iz območja tabu teme prešlo v osrčje javne debate. V tretjem desetletju delovanja slovenskega sodstva smo lahko tako prebirali kritične in ostre debate o položaju in odgovornosti sodne veje oblasti pri pomanjkljivem delovanju slovenske pravne in demokratične države. Notranji in zunanji opazovalci so začeli objavljati kritične prispevke o delovanju posameznih delov slovenskega sodstva. Raziskovalci so začeli prispevke o slovenskem sodstvu objavljati tudi pri uglednih mednarodnih založbah. Evropsko sodišče za človekove pravice je nadaljevalo z ugotavljanjem kršitev pravice do poštenega sojenja v slovenski državi.



Zadeva Patria je še posebej razburkala slovensko javnost in izpostavila prisotnost starih praks, korupcije in umazane povezanosti med nekaterimi sodniki in zunanjimi politični akterji. Posamezni sodniki vrhovnega sodišča so v zadevi Patria neposredno kršili pravico do neodvisnega sodnika kot dela pravice do poštenega sojenja. Zadeva je odmevala tudi zato, ker je slovensko sodstvo tik pred državnozborskimi volitvami poslalo opozicijskega politika v zapor, kar je zagotovo vplivalo na državnozborske volitve leta 2014, na splošno na delovanje slovenske ustavne demokracije in na izbiro mandatov. Ni naključje, da je na takratnih državnozborskih volitvah relativna zmagovalka volitev prejela največje število poslanskih mandatov v zgodovini slovenske parlamentarne demokracije. Sodbo vrhovnega sodišča je kasneje razveljavilo šele ustavno sodišče, medtem pa so vrhovni sodniki, ki so tako neposredno kršili pravico do neodvisnega sodišča, še vedno ostali vrhovni sodniki. Nekateri izmed njih so celo zasedli vodstvene položaje na vrhovnem sodišču.

V javnosti je postalo jasno, da se sodna veja oblasti sooča z notranjimi izzivi, kako zagotoviti ne le zunanjo, temveč tudi notranjo neodvisnost slovenskega sodstva. Nekateri sodniki žvižgači, na primer sodnika Radonjić in Zobec, so začeli javno poročati o pritiskih, ki naj bi jih nanje izvrševali predsedniki sodišč in sodniki z višjih ravni sodne veje oblasti. Sodna veja oblasti je, namesto da bi se odprla javnosti in začela javno raziskovati obtožbe, začela javno zagovarjati teze, da bi morali nove sodnice in sodnike samoupravno izbirati v sodni veji oblasti. Žvižgači so v slovenskem pravosodju še vedno šikanirani in izobčeni. Sodna samouprava, ki bi morala zavarovati njihovo dostojanstvo in integriteto, jih namesto tega šikanira. Slovensko sodstvo se v tretjem desetletju nastanka slovenskega države še vedno ni odprlo navzven. Sodna veja oblasti še vedno ne objavlja sodb rednih sodišč 1. in 2. stopnje. Vrhovno sodišče še vedno sodi na zaprtih sejah. Zaprte so tudi njihove obče seje. Po drugi strani pa vrhovi sodniške samouprave zahtevajo večjo samostojnost in težijo k izključenosti iz nadzora drugih dveh vej oblasti. V javnosti se ustvarja vtis ideološke prepletenosti najvišjih vrhov slovenskega rednega sodstva s političnimi strankami, ki so neposredne ali vsaj ideološke naslednice nekdanje komunistične partije. Ob koncu leta 2018 si je vrhovno sodišče vzelo pravico do praznovanja »100 let vrhovnega sodstva na Slovenskem« (Vrhovno sodišče RS, 2018), čeprav je vrhovno sodstvo več kot štiri desetletja in pol delovalo v totalitarnem režimu. Vrhovno sodišče se je v tretjem desetletju bolj kot z vsebinskim dvigom kakovosti sojenja ukvarjalo z odnosi z javnostjo, pri čemer ni investiralo v boljši dostop do podatkovnih baz in



Sedež Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, Ljubljana (Foto: Jernej Letnar Černič).

boljšo tehnično opremljenost sodnikov, ki bi lahko izboljšala njihovo delo ter posledično ugled sodstva v javnosti.

Ustavno sodišče se je v tretjem desetletju soočalo s številnimi pomanjkljivostmi. Počasi se je omejevalo dostop do njega z instituti ustavnih pritožb. Do preloma pri delovanju ustavnega sodišča je prišlo ob menjavi tretjega s četrtim mandatom. Večino sodnic in sodnikov četrtega mandata ustavnega sodišča je izvolil Državni zbor RS po državnozborskih volitvah leta 2014, zaradi česar so se ob volitvah začeli pojavljati očitki o vprašljivi legitimnosti in legalnosti. Četrti mandat ustavnega sodišča je v številnih svojih odločbah nastopil avtoritarno in v nekaterih celo posegel v temeljna načela slovenskega ustavnega reda, kot so pravna država, delitve oblasti in ustavna demokracija (Letnar Černič, 2019). Ustavno sodišče je v februarju 2021 sprejelo problematično odločitev (Ustavno sodišče RS, 2021), kjer je zakonodajni veji oblasti odreklo ustavno pristojnost nadzora s parlamentarno preiskavo nad domnevnimi zlorabami v slovenskem sodstvu. Med četrtim mandatom so na ustavno sodišče prihajale številne kritike glede domnevne kršitve prepovedi dejanskih in navideznih interesov, saj večina iz odločanja v nekaterih primerih ni izločila domnevno s konflikti interesov »okuženih« sodnikov. Po treh desetletjih delovanja slovenskega sodstva je zato bolj kot kdaj koli prej aktualno vprašanje, kdo bo nadzoroval tiste, ki sodijo v rednem sodstvu in odločajo na ustavnem sodišču.

Prihodnost slovenskega sodstva?

Kakšna je torej prihodnost slovenskega sodstva? Nedvoumno so potrebne obsežne in sistematične reforme, ki bodo zavarovale vsakogar pred prisotnostjo dejanskih in navideznih konfliktov interesov v rednem sodstvu in na ustavnem sodišču (Letnar Černič et al., 2018). Redno sodstvo in ustavno sodišče je treba reformirati. Odpreti ju je treba javnosti in podvreči nadzoru zakonodajne in izvršilne veje oblasti ter civilne družbe. V največji meri je prihodnost sodstva pogojena s pripravljenostjo ljudi, ki nosijo sodniške halje, da v svojem vsakdanjem delu ponotranjijo ustavne vrednote in načelo vladavine prava, ustavne demokracije in delitve oblasti (Avbelj & Letnar Černič, 2020; Letnar Černič & Avbelj, 2018). Slovensko sodstvo še vedno trpi zaradi avtoritarne mentalitete, starih vzorcev in miselnosti, ki izvirajo iz prejšnjega režima. Vse prevečkrat lahko opazujemo formalizme, avtoritarnost in odsotnost diskurzivne presoje argumentov. Slovensko sodstvo se, namesto da se korporativno bori zoper nadzor različnih deležnikov, mora odpreti javnosti, saj bo le tako zvišalo zaupanje običajnih ljudi v njegovo delovanje.

Pošteno, neodvisno, nepristransko, javno, profesionalno in meritorno delovanje sodne veje oblasti in njene samouprave je ključno za delovanje vsakokratne ustavne demokracije in pravne države. V tej luči ima pomembno vlogo sodna samouprava, ki se mora odpreti nadzoru javnosti. Sodna samoupravna lahko izjemno vpliva na delovanje sodstva v demokratični in pravni državi. V večini evropskih držav sodeluje v postopkih izvolitve oziroma imenovanja sodnikov, odloča o napredovanjih, vodi postopke v disciplinskih in etičnih zadevah ter odloča o suspenzih oziroma prenehanju sodne funkcije. Ker odloča o tako pomembnih vprašanjih za delovanje demokratične in pravne države, jo morajo sestavljati ljudje, ki so ponotranjili njene vrednote in ki jih odlikujejo profesionalnost, meritornost in transparentnost. Sodna veja oblasti lahko le s transparentnim in poštenim delovanjem svoje samouprave uresničuje postulate enakega in poštenega sodnega varstva. Številne evropske države se kljub tem teoretičnim ciljem vsakodnevno srečujejo s številnimi izzivi pri delovanju sodne samouprave, od zagotavljanja transparentnega delovanja do njenega poštenega odločanja. Srednje-

Kipa ob vhodu v predsedniško palačo, ki pooseblja Moč in Zakon (Foto: Darko Darovec).





in vzhodnoevropske države trpijo zaradi pogosto domnevno odvisnega in netransparentnega odločanja. Sodna samouprava v slovenski državi še ni ponotranjila vrednot ustavne demokracije in pravne države. Po treh desetletjih delovanja slovenskega sodstva se zdi, da so nujne sistematične in strukturne reforme. Vprašanje je, če jih je slovenska ustavna demokracija v trenutnem stanju sposobna izvesti. Slovensko sodstvo mora zato v naslednjih letih in desetletjih znova pridobiti zaupanje prebivalstva z odprtim in bolj poštenim delom ter pripravljenostjo, da se izpostavi nadzoru ostalih dveh vej oblasti in civilne družbe.

MIHAEL BREJC

30 let slovenske javne uprave

Uvod

Javna uprava je področje, na katerem smo v 30 letih naredili velik napredek. Je področje, kjer ne zaostajamo za razvitimi državami, ampak jih v marsikaterem delu celo presegamo. To sicer velja predvsem za tisti del javne uprave, ki je namenjen državljanom, in precej manj za tisti del, ki služi oblasti.

Javna uprava ima v vsaki družbi, totalitarni ali demokratični, pomembno vlogo, čeravno ji prav v nobeni tega ne priznavajo. Javna uprava so namreč organi in organizacije, ki opravljajo javne zadeve. Sem sodijo državna uprava, lokalna samouprava in nosilci javnih pooblastil. Javna uprava pripravlja strokovne podlage za pripravo javnih politik in jih izvršuje ter s tem prispeva k družbenemu razvoju. Je servis državljanom in oblasti. Je torej eden temeljnih družbenih podsistemov.

Najprej bom prikazal nekatere značilnosti in dejavnike spreminjanja slovenske javne uprave. Nato bom strnjeno predstavil ključne dosežke slovenske javne uprave v obdobju 1990–2020, v zaključku pa razmišljal o nekaterih nujnih korakih, ki bi jih morali narediti v bližnji prihodnosti.

Spreminjanje slovenske javne uprave

Javna uprava je družbeni podsistem, kjer se spremembe uvajajo postoma. Noben poskus revolucionarnih sprememb ni prinesel pričakovanih rezultatov. Naj tu omenim V. I. Lenina, ki je po zmagi v oktobrski revoluciji najprej govoril o tem, da bo komunistična družba odpravila uradništvo, saj po njem ne bo več nobene potrebe, ker bodo vse njegove naloge opravili delavci ob svojem delu. Seveda se to ni zgodilo. Boljševistična oblast je sicer kmalu spoznala pomen javne uprave in odločno posegla v njeno kadrovsko strukturo. Po Leninovem navodilu so iz javne uprave, še posebej z vodilnih mest, nemudoma odstranili vse, ki so bili proti novi oblasti, in tiste, ki niso sodelovali v revoluciji, obdržali pa le lojalne uslužbence. Na vsa vodilna in vodstvena mesta so lahko prišli le preverjeni revolucionarni kadri. Ko je ob neki priliki eden od kandidatov omenil, da nima pojma o področju, ki naj bi ga vodil, je sledil oster odgovor: »Če si pravi komunist, boš že vedel, kako ravnati.« Posledice političnih nastavitev so bile katastrofalne. Ko je bilo jasno, da družbene reforme ne uspevajo, je bilo treba poiskati krivca in to vlogo je dobila javna uprava. Po svoje tudi upravičeno, kajti vodilni ljudje v javni upravi si partijskim vrhovom niso upali prikazati poraznega dejanskega stanja, ker bi za slabe rezultate in razmere padla odgovornost nanje. In prav ti vrhovi javne uprave so bili tudi poslušni izvajalci partijskih direktiv, čeprav so vedeli, da so nerealne.

Jugoslovanska oblast je takoj po koncu druge svetovne vojne v vsem posnemala sovjetsko oblast in spoznavala, da tudi pri nas reforme ne uspevajo. V partijskih vrhovih niso imeli pravih podatkov o dejanskem stanju in ko ena reforma ni uspela, so kmalu začeli z novo. V 45 letih jugoslovanskega eksperimenta so bile sprejete štiri ustave, veliko število zakonov in ogromno število podzakonskih aktov, vse to pa je zahtevalo ustrezne spremembe v federalnih enotah in vseh organizacijah. Političnim direktivam so sledile številne reforme na skoraj vseh področjih, le v javni upravi ni bilo v 45 letih nobene reforme. Bili pa so posamezni poskusi, da bi tudi javna uprava delovala bolj učinkovito. Skoraj vsako desetletje je vzniknila ideja o podrobnem opisu opravljenega dela za vsak delovni dan, bili so poskusi merjenja upravnega dela itd., vse brez pravih učinkov. V bitki za preživetje so se javni uslužbenci prilagajali vsemu, kar je ukazala politika, s tem da je morda prav njihova splošno znana počasnost nekaj prispevala k temu, da je velika vnema ob začetku sprememb kmalu zamrla. Politika je imela, tako kot povsod, tudi v javni upravi ključno vlogo. Od javnih uslužbencev se je pričakovalo, da »ustvarjalno« prispevajo k uresničevanju idej partijskih vrhov, skratka, javna uprava je bila podaljšana roka politike. In približno taka je bila slovenska javna uprava okrog leta 1990.

Spremembe v slovenski javni upravi so se začele z izvolitvijo prve demokratične vlade 16. maja 1990, ki se je tedaj imenovala še po starem, torej Izvršni svet, in imela 27 članov. Ministri, vključno s predsednikom te vlade, do tedaj niso imeli izkušenj z vodenjem resorjev in so bili bolj ali manj odvisni od izkušenih državnih uradnikov, ki so obdržali svoje položaje. Ostal je tudi generalni sekretar prejšnje vlade (izvršnega sveta) in ker je postal predsednik države zadnji predsednik zveze komunistov, je kazalo, da niti v javni upravi niti v družbi pravzaprav ni prišlo do velikih sprememb. Tisti, ki so imeli prej politično moč, so jo v dobršnem delu tudi obdržali, ekonomska moč pa je ostala v rokah »rdečih direktorjev«. In v tako neugodnih razmerah je morala Demosova vlada poskrbeti za postopno prevzemanje zveznih nalog in ustvariti pogoje, da bo Slovenija iz federalne enote postala država. Pospešek tem proce-

som je dal plebiscit (23. 12. 1990) z določbo, da je treba v šestih mesecih pripraviti vse pravne in organizacijske ukrepe za delovanje nove države. Šlo je za zelo obsežen kompleks zakonodaje, saj je morala nova država prevzeti nekatere zvezne pristojnosti, ki jih kot republika ni imela, nova demokratična ureditev pa je zahtevala tudi temeljito prenovo obstoječe zakonodaje. Prejšnji republiški sekretariati in komiteji so se preimenovali v ministrstva, nastalo je novo ministrstvo za zunanje zadeve, pa tudi novi državni organi, kot na primer: Republiška carinska uprava, Republiški devizni inšpektorat, Uprava za telekomunikacije, Uprava za zračno plovbo itd. Pripraviti je bilo treba tudi Temeljno ustavno listino in zakon za njeno izvedbo. Do konca oktobra 1991 je slovenska državna uprava imela vse potrebne pravne podlage za svoje delovanje oziroma izvajanje nalog države. Z novo ustavo (23. 12. 1991) je dobila republika Slovenija drugačno pravno ureditev, podobno kot druge demokratične države. V jugoslovanskih ustavnih dokumentih državna uprava ni bila omenjena, v novi slovenski ustavi pa je državni upravi namenjeno posebno poglavje, razen tega pa je vrsta določb povezanih z državno upravo (načelo pravne države, pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva, lokalna samouprava, načelo zakonitosti, načelo enakosti, pravica do sodnega varstva ...).

V letu 1994 so bili sprejeti zakon o upravi, zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, zakon o lokalni samoupravi, zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, itd. Tako obsežen korpus zakonodaje je povzročil velike spremembe v slovenski družbi. Največja sprememba je bilo uvajanje lokalne samouprave. Socialistična občina je bila namreč nekakšna dvoživka, saj je izvajala funkcije države in lokalne samouprave. Z novo zakonodajo pa je nastala množica novih občin, ki so prevzele naloge lokalne samouprave, hkrati pa so na območjih starih občin nastale upravne enote, ki so prevzele izvajanje državnih funkcij. Težave so povzročale nejasnosti o razmejitvi pristojnosti med upravnimi enotami in občinami, dokler ni ustavno sodišče marca 1995 odločilo, da morajo biti državne funkcije in s tem tudi pristojnosti in upravne naloge državnih organov jasno opredeljene. Upravna enota je tako postala teritorialna izpostava države, ki izvaja določen del državnih funkcij na lokalni ravni. Ustavno sodišče je tudi podalo kriterije za presojo, kaj spada v pristojnosti občin, in sicer: da gre za po naravi lokalne zadeve, da jih lahko občina samostojno ureja in da zadevajo le prebivalce občine.

Kmalu po ustanovitvi občin se je pokazalo, da le manjše število občin izvaja vse svoje pristojnosti, ima ustrezno kadrovsko strukturo in zadostna sredstva za svoje delovanje. Večina novo nastalih občin je bilo premajhnih, da bi lahko samostojno izvajale zakonsko določene pristojnosti, večina tudi ni imela ustrezno usposobljenih uslužbencev in dovolj sredstev za svoje delovanje. Prišlo je tudi do številnih kršitev zakonodaje s področja investicij ter finančne in delovne zakonodaje.

Nejasne določbe ustave so bile nato z ustavnim zakonom o spremembi 121., 140. in 143. člena ustave v glavnem odpravljene, glavni vzrok kasnejših težav pa je ravnanje politike, ki pri ustanavljanju občin ni spoštovala zakonodaje, ki jo je sama sprejela. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-183/94, s katero je presojalo 2. in 3. člen Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 60/94-ZUODNO), ugotovilo, da je državni zbor pri ustanavljanju občin v letu 1994 ravnal arbitrarno oziroma da je različno obravnaval objektivno enake položaje ter da je ustanovil občine tudi na območjih, ki niso izpolnjevala z zakonom določenih kriterijev.

Po 142. členu ustave mora država občinam, ki zaradi slabše razvitosti ne morejo v celoti izvajati svojih pristojnosti, zagotoviti dodatna sredstva. Tako so občine, ki ob ustanovitvi niso izpolnjevale zakonskih pogojev, pravzaprav nagrajene. V letu 2010 je bilo v Republiki Sloveniji 210 občin, v letu 2020 pa 212 občin, od tega je imelo 110 občin manj kot 5.000 prebivalcev, kar je po Zakonu o lokalni samoupravi vseskozi kriterij za ustanovitev občine. Glede na število prebivalcev so sicer te občine lahko bile ustanovljene kot izjeme, vendar pa stanje v letu 2010 kaže, da so izjeme dejansko postale pravilo. Pri tem pa kriteriji za upoštevanje izjem nikoli niso bili podrobneje opredeljeni. V letu 1998 sta bili ustanovljeni tudi dve občini, katerih večina prebivalcev se je na referendumu izrekla proti ustanovitvi nove občine (Računsko sodišče, 2012).

Občine se financirajo iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitev, pri tem pa največji del predstavljajo sredstva dohodnine. Obseg sredstev dohodnine, namenjene občinam, se je povečal z začetnih 30 odstotkov v letu 1994 na 54 odstotkov v letu 2008. Po merilih, ki jih je računsko sodišče

uporabilo v reviziji, je bilo v letu 2010 finančno samostojnih 48 občin. Pri tem finančna samostojnost pomeni, da so sredstva dohodnine prebivalcev teh občin zadostna za financiranje obveznih nalog občin. V letu 2010 je bilo 162 občin prejemnic presežne solidarnostne izravnave.

Upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti opravljajo občinske uprave, občine pa so vključene tudi v skupne občinske uprave. Skupne občinske uprave ima 186 občin, pri tem pa so nekatere občine vključene v več skupnih občinskih uprav (Računsko sodišče, 2012).

Računsko sodišče meni, da se je sistem ureditve občin prilagajal dejanskemu stanju tudi zato, ker ni bilo strategije, ki bi določala jasne cilje na področju občin. Na to kažejo tudi pogoste spremembe zakonodaje, ki ureja področje občin. Zakon o lokalni samoupravi se je spremenil več kot petindvajsetkrat, zakon o financiranju občin pa več kot petnajstkrat. Nobeni vladi doslej ni uspelo sprejeti strategije razvoja občin in tudi aktualna vlada doslej ni v tej smeri storila ničesar. V tridesetih letih tudi ni uspel noben poskus oblikovanja pokrajin.

V času osamosvojitve je uprava delovala v precej turbulentnem in negotovem okolju, saj je zvezna zakonodaja prenehala veljati, novi državi pa še ni uspelo pravno urediti vseh področij. V obdobju prilagajanja slovenske zakonodaje pravnemu redu EU (1995–2004) pa so ob spodbudah institucij EU nastali temelji pravne ureditve na področju javne uprave.

Pravo EU sicer ne vsebuje pravil o tem, kako naj bi deloval sistem javne uprave v državah članicah, je pa Evropski svet leta 1993 v Copenhagnu med pogoji za članstvo določil tudi »upravno in institucionalno sposobnost efektivno izvajati acquis communautaire in sposobnost prevzeti obveznosti, ki jih prinaša članstvo«. Pripravljenost javne uprave je poleg demokracije, pravne države in svobodnega tržnega gospodarstva eden od temeljnih pogojev za včlanitev v EU. Natančne opredelitve tega pogoja v času slovenskega pridruževanja EU žal še ni bilo, nastala je šele kasneje v obliki t. i. Principov javne uprave, ki jih je razvila SIGMA, skupni program OECD in EU (2014). Principi danes predstavljajo politični in ocenjevalni okvir in vsebujejo veliko število kazalnikov, na podlagi katerih se ocenjuje pripravljenost javnih uprav držav kandidatk.

Številni projekti iz programov PHARE, MASTER, TAIEX idr. so bili osnova za široko usposabljanje javnih uslužbencev in podlaga za reformo sistema javnih uslužbencev ter za organizacijsko reformo slovenske javne uprave. Pomembni zakoni v tem času so bili sistemski zakon o državni upravi, zakon o javnih uslužbencih, zakon o inšpekcijskem nadzoru itd. V glavnem ni šlo za strukturne spremembe, pač pa za prenovo javne uprave, kakršno potrebuje moderna evropska država. V tem pogledu velja omeniti nekatere ključne elemente profesionalizacije javne uprave, kot so na primer: javni razpis za izbiro javnih uslužbencev, transparentnost postopka izbire kandidatov, kjer je v ospredju izbira na podlagi usposobljenosti in zagotovljeno enakopravno obravnavanje kandidatov ter njihovo pravno varstvo. Pomembna je tudi delitev javnih uslužbencev na uradnike, ki imajo pooblastila v upravnih postopkih, in javne uslužbence, ki delujejo v podpornih dejavnostih. Posebna pozornost je namenjena najvišjim vodstvenim položajem, kjer zakon zasleduje dva cilja: visoko raven kompetentnosti in zaupanje političnega vrha izvršilne oblasti, ki mu ti uradniki neposredno odgovarjajo. Po odločbi ustavnega sodišča (U-I-90/05) je mogoče za to kategorijo uporabiti izraz »politični uradniki«. Podobno ureditev imajo v Nemčiji (politische Beamte). Gre za naslednje položaje: generalni sekretar ministrstva, generalni direktor v ministrstvu, predstojnik vladne službe ali organa v sestavi, načelnik upravne enote, direktor oz. tajnik občinske uprave. Izbira političnih uradnikov teče po posebnem postopku, izvaja pa jo komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet. Komisija po opravljenem postopku izda sklep o tem, kateri kandidati so primerni za ta položaj, in seznam predloži pristojnemu funkcionarju, ta pa izbere tistega izmed predlaganih kandidatov, ki se mu zdi najprimernejši. Tako zasnovan sistem naj bi preprečeval imenovanja, pri katerih bi bila politična primernost pred kompetentnostjo. Uradniški svet, ki je začel z delom leta 2003, je pravi korak v smeri zagotavljanja večjega pomena kompetentnosti kandidatov in spet je od politike odvisno, v kolikšni meri bo spoštovala pravila, ki jih je sama določila.

Slovenska javna uprava je bila ves čas socializma pod močnim vplivom politike, zato ni presenetljivo, da se še vedno pojavljajo stari vzorci ravnanja, in to ne le v javni upravi, ampak predvsem v politiki. Z vsako vlado se namreč ponavljajo enake

težave pri razrešitvah in imenovanjih političnih uradnikov. Za novega ministra je lahko dotedanji politični uradnik povsem sprejemljiv, a kaj ko ni član niti simpatizer njegove stranke oziroma strank vladne koalicije. Minister se namreč takoj po volitvah sooča s pritiski za zaposlitev strankinih funkcionarjev, ki »upravičeno« pričakujejo primeren položaj za svoj trud, pri tem pa je manj pomembna njihova zmožnost za opravljanje tako zahtevnih upravnih nalog. Mislili smo, da bomo v nekaj mandatih prevetrili uradniško elito in jo nekako uravnotežili, vendar to ni bilo mogoče, ker je v tridesetih letih desna sredina imela le en popoln mandat (2004–2008) in tri krajša obdobja (1990–1992, 2000 in 2012). Levica je vladala 75 odstotkov časa, desna sredina pa le 25 odstotkov. Dobršen del sedanje uradniške elite je torej nastal v času levih vlad in tudi utrdil svoje položaje. Vsaka desna vlada se zato srečuje s precejšnjim odporom pri menjavah političnih uradnikov, saj se vsakega novinca v uradniški eliti poskuša že na samem začetku diskvalificirati. Žal k temu pripomorejo prav člani nove vlade, ki na zahtevna mesta imenujejo ljudi s skromnimi zmožnostmi, včasih celo brez ustrezne formalne izobrazbe in delovnih izkušenj. Taka kadrovska politika najbolj škoduje prav desni sredini, saj se v javnosti utrjuje prepričanje, da desna politika daje prednost politični pripadnosti, in ne strokovnosti. Zadeva je res paradoksna, saj je ravno socialistična oblast kadrovala ljudi po načelu »naš človek« in tako tudi ves čas ravna levica, vendar pa so njeni kadrovski posegi v javnosti predstavljeni kot nujnost, saj je desnica kadrovala nestrokovne posameznike.

Politika ima politično moč, ki jo dobi na volitvah, ima ekonomsko moč, ki izvira iz kapitala, in informacijsko moč, ki izhaja iz javne uprave. Vse to velja za leve vlade, pri desnih vladah pa so se doslej pojavljale težave, ker uradniška elita težko sprejema desno vlado. To je bilo posebej izrazito v času Bajukove vlade (2000), do katere je bila upravna elita zelo zadržana, če že ne odkrito nekooperativna. Znan je primer direktorja davčne uprave, ki vladi ni izročil seznama največjih davčnih dolžnikov, čeprav je to od njega zahteval predsednik vlade. Ali pa primeri visokih državnih uradnikov, ki so zadrževali informacije pri sebi in jih niso pravočasno posredovali ministru, in tako naprej. Tudi v razvitih državah se srečujejo s takimi pojavi, zlasti če ena politična opcija vlada daljše obdobje. Znano je, da britanski predsednik vlade Tony Blair ni mogel začeti z reformami, ki jih je pred volitvami napovedal, ker mu je vrh uradniške elite to onemogočil. Težave zaradi neskladnega delovanja vlade in uradniške elite je možno ublažiti prav s prej opisanimi postopki za izbiro političnih uradnikov, seveda če politika spoštuje pravila, ki jih je sama sprejela. V ZDA pa to težavo rešujejo s skoraj popolno zamenjavo uradništva po zmagi kandidata z druge strani.

Med novostmi reforme iz leta 2002 so tudi javne agencije. To naj bi bile neodvisne upravne institucije, ki niso del državne uprave, ampak samostojno opravljajo javne zadeve, izvzete iz pristojnosti države in njenih organov z namenom učinkovitejšega izvajanja tistega sklopa upravnih zadev, kjer se srečujeta javni in zasebni interes. Nastanek javnih agencij v Sloveniji je povezan s procesom pridruževanja EU. Pravo EU namreč na nekaterih področjih (telekomunikacije, energetika, finančni trgi, prometna infrastruktura) zahteva obstoj t. i. neodvisnih regulatorjev, na katerih delovanje vlada ne sme vplivati. Čeprav je smisel javnih agencij predmet diskusij, na teh področjih Slovenija pravzaprav ni imela druge izbire, kot da jih ustanovi. V nekaterih primerih pa so javne agencije nastale tudi na področjih, ki bi lahko mirno ostala v okviru ministrstev ali organov v njihovi sestavi (Slovenski filmski center, Javna agencija za knjigo, Javna agencija za promocijo turizma ...). V Sloveniji trenutno deluje osemnajst javnih agencij, s tem da jih sedanja vlada namerava združiti v dve agenciji. Tako združevanje bo prineslo nekaj finančnega prihranka, še bolj pa se bo okrepil nadzor nad izvajanjem dejavnosti agencij, s tem pa se pojavlja vprašanje smiselnosti njihovega obstoja.

Primerjava slovenske javne uprave pred in po osamosvojitvi pokaže, da se, na žalost, zgodovina ponavlja. Socialistična javna uprava je sproducirala enormno količino zakonov in neobvladljiv obseg podzakonskih aktov. V Jugoslaviji je veljalo prepričanje, da je vzrok za slabo stanje na določenem področju slaba zakonodaja. Iluzija, da se bo stanje s spremembo zakona bistveno izboljšalo, se ni uresničila, torej je bilo treba spet poseči po spreminjanju zakonodaje. Od tod hipertrofija predpisov. Tudi slovenska javna uprava se duši v množici predpisov, tudi danes smo priča hipertrofiji predpisov in neprestanemu ponavljanju politikov, da je vzrok za deviacije na različnih področjih slaba zakonodaja. V politiki, javni upravi in v javnosti opažamo nerazumno zahtevo po normiranju vsega, kar je mogoče pravno urediti,

češ če bi imeli s predpisom nekaj urejeno, ne bi prišlo do težav. Kakšna iluzija. Prav ničesar ne moremo spremeniti s prepodrobno zakonodajo, če na drugi strani nismo razvili etičnega ravnanja. Ključ do učinkovitega pravnega reda nista hipertrofija predpisov in represija, ampak vzgoja od malih nog, ki bo utrdila etično ravnanje ljudi.

Vzrok za hipertrofijo predpisov je tudi njihova slaba kakovost. Kakovost predpisov se zagotavlja predvsem z ažurnimi podatki, oblikovanjem javnih politik na podlagi dejstev in dokazov, celovito analizo stanja in problemov, jasno definicijo ciljev, metodološko pravilno oceno učinkov, medresorsko koordinacijo in vključevanjem zainteresirane javnosti (gospodarskih in drugih združenj, sindikatov itd.) v proces priprave in sprejemanja. V Sloveniji se priprava predpisov tradicionalno šteje za domeno pravnikov, čeprav sta pravna usklajenost in nomotehnična korektnost le delček v mozaiku kakovosti predpisa. Pri pristopu do kakovostnega oblikovanja javnih politik in predpisov je Slovenija žal v spodnjem delu držav članic EU (24. mesto glede kakovosti predpisov, 25. mesto glede upoštevanja dejstev in dokazov, 17. mesto glede sodelovanja javnosti in 18. mesto glede medresorskega usklajevanja) (European Commission, 2017, 82).

Državna uprava ima pomembno vlogo v zakonodajnem procesu, ne le kot pripravljavec osnutka predpisa, ampak tudi v samem zakonodajnem procesu, ko strokovno vrednoti spremembe, ki jih predlaga politika. Tako pridemo do paradoksne situacije, ko vlada in državna uprava sooblikujeta predpise, ki jih sprejme parlament, s tem, da politično odgovornost za sprejetje predpisa nosita parlament in vlada, uslužbenci uprave pa za morebitne strokovne napake lahko odgovarjajo v delovnopravnem smislu; od leta 2005 velja, da je mogoče zaposlenega v javni upravi odpustiti iz enakih razlogov in na enak način kot zaposlenega v zasebnem sektorju.

Odgovornost za odločitve uprave je pravzaprav nejasna. Uradnik izda odločbo po presoji vseh razpoložljivih podatkov oz. dokumentov na osnovi zakona in s tem nič ne tvega niti ne nosi dejanske odgovornosti za svoje odločitve. Teoretično sicer uradnik odškodninsko odgovarja, če naklepno ali iz hude malomarnosti povzroči škodo stranki, a takih primerov v praksi naših sodišč ni. Žal praksa opozarja na številne zakonite, vendar nerazumne, morda celo nečloveške odločitve državnih organov. Ko pride do takšne situacije, državni uradnik dobro ve, da je zakonska rešitev neživljenjska in, namesto da bi sprožil ustrezne postopke za spremembe in zadevo odložil, ravna birokratsko. Danes izda odločbo o rušenju objekta, ki je tam stal nekaj desetletij, po rušenju se pa zakonodaja spremeni in takega objekta ne bi bilo treba rušiti. Veliko neživljenjskega ravnanja državnih organov je tudi pri izvršbah in še kje.

Tako kot v jugoslovanski ima tudi v novi slovenski državi pomembno mesto organizacijski idealizem. Nekoč in v preteklih treh desetletjih smo bili priča pričakovanjem politike, da se bo z reorganizacijo javne uprave, s premeščanjem resorjev iz enega v drugo ministrstvo in z ustanavljanjem novih državnih organov zagotovila racionalna in učinkovita uprava. Nič od tega se ni uresničilo. Povečalo pa se je število organizacijskih enot, ki so imele podobno področje dela in seveda svojo pravno podlago, kar je neizogibno vodilo v kompetenčne spore, podvajanje dela, povečevanje stroškov, za uporabnike storitev javne uprave pa nepregledno in počasno reševanje zadev.

Tretja značilnost, ki jo najdemo prej, sedaj pa le deloma, je informacijski idealizem. V Jugoslaviji je prevladovalo prepričanje, da bo nova informacijska tehnologija rešila vse težave, pa jih seveda ni. V treh desetletjih se je slovenska javna uprava dobro opremila s sodobno informacijsko tehnologijo in ima na tem področju dobre rezultate. Še vedno pa obstajajo informacijske rešitve, ki bolj kot ne otežujejo izvajanje upravnih in drugih delovnih procesov. V javnosti je veliko nezadovoljstvo nad informacijskim sistemom socialnega varstva, precej težav pa je tudi z zdravstvenimi informacijskimi sistemi. Namesto da bi informacijska tehnologija olajšala delo zdravnikov in zdravstvenega osebja, socialnih delavcev in seveda strank, se prevečkrat pokaže kot težava, in ne kot rešitev. Po drugi strani pa je na tem področju treba pohvaliti izjemen napredek državne uprave.

Še nekaj besed o številčnosti javne uprave. Politika in javnost imata enako mnenje: uradništva je preveč. Celo dva predsednika vlad, eden iz leve, drugi iz desne vlade, sta izjavila, da je v javni upravi približno polovico uslužbencev odveč. Takšne nepremišljene in neutemeljene populistične izjave škodijo javni upravi in tudi državi kot celoti. Slovenska javna uprava se je v primerjavi s socialistično upravo morala povečati, saj smo postali država in s tem ustanovili državne organe, ki jih kot federalna enota nismo imeli. Slovenija se je vključila v številne mednarodne organizacije, od

političnih, gospodarskih, strokovnih do športnih. Članstvo v EU in Natu je tudi bistveno povečalo obseg javne uprave. Ne gre drugače, tudi številčno majhna država mora imeti vse tiste institucije, kot jih imajo velike države. Kljub težavnosti primerjav pa lahko rečemo, da je slovenska javna uprava po deležu proračunskih sredstev, ki jih potrebuje za svoje delovanje, boljša od marsikatere razvite demokratične države. Slovenska javna uprava je med manjšimi v EU v razmerju do aktivne populacije (European Commission, 2017, 12). Od leta 2005 se je število zaposlenih zmanjšalo za približno petino. Seveda pa to ne pomeni, da ne bi mogli števila javnih uslužbencev še zmanjšati. Dejstvo je namreč, da prav politika povzroča nepotrebne zaposlitve v javni upravi, zlasti ko odhaja z oblasti. Številčnost javne uprave zagotovo ni temeljni problem slovenske javne uprave.

Je pa zmanjšanje števila zaposlenih mogoče doseči z dobrim pregledom nad obsegom dela, jasnimi prioritetami in spremljanjem učinkovitosti dela. Marsikatero nalogo je mogoče opustiti ali jo opravljati v manjšem obsegu, zmožnosti marsikaterega uslužbenca pa bolje izkoristiti. Do leta 2005 se je število zaposlenih v upravi stalno povečevalo – deloma iz objektivnih razlogov (osamosvojitev, EU), v veliki meri pa zaradi nestrateškega pristopa. Za opravljanje novih nalog, ki so se nedvomno res pojavljale, so se dodajala nova delovna mesta, nikoli pa niso vodilni razmišljali o tem, da so kakšne naloge nepotrebne ali pa vsaj manj prioritetne. Šele kadrovski načrt za leto 2005 je prvič prinesel cilj zmanjšanja števila zaposlenih (sicer v simbolnem obsegu enega odstotka), kar je ministre in upravno elito prisililo k drugačnemu razmišljanju.

Nekaj dosežkov slovenske javne uprave v prvih treh desetletjih

Nekako smo se navadili, da veliko govorimo o dosežkih na področju gospodarstva, znanosti in predvsem športa, če pa javna uprava naredi kaj dobrega, se pa to razume kot njena dolžnost in se ji ne namenja ustrezne pozornosti. V socializmu je bila javna uprava označena za parazita družbe, nekaj, kar je v prehodnem obdobju še dopustno, vendar manj pomembno, sodobna demokratična država pa vidi javno upravo kot pomemben podsistem družbenega razvoja. Tako zavedanje je počasi prodrlo tudi v slovenski politiki in kot vrhunec tega zavedanja lahko štejemo ustanovitev ministrstva za javno upravo (2004).

Ministrstvo za javno upravo je takoj po ustanovitvi začelo z aktivnostmi za odpravljanje administrativnih ovir in s tem v zvezi namenilo posebno pozornost izboljšanju kakovosti predpisov in upravnih storitev, začelo pa je tudi s pripravami za oblikovanje novega plačnega sistema. Ustanovljeno je bilo v pravem trenutku, saj so po uspešno izvedeni reformi javne uprave in sprejetju nove zakonodaje dozoreli pogoji za uresničevanje tudi drugih ciljev.

Čeprav so se pravi rezultati modernizacije javne uprave pokazali v mandatu 2004–2008, pa segajo njeni začetki v leto 1999, ko je vlada imenovala odbor za kakovost, dve leti kasneje pa sprejela Program odprave administrativnih ovir in imenovala projektno skupino ministrov, ki so posebno pozornost namenili izboljšanju internega poslovanja uprave ter s tem v zvezi položaja državljanov in zasebnega sektorja v odnosih z upravo. V tem obdobju se je vse več upravnih organov odločilo za uvajanje kakovosti s pomočjo standardov ISO 9001:2000. Leta 2002 je nekaj deset slovenskih upravnih organov uporabilo Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF). Do leta 2005 je vlada sprejela še Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami in prenovila Uredbo o upravnem poslovanju. Bistvene novosti te uredbe so izboljšana dostopnost do splošnih informacij, obveščanje strank o poteku postopkov, ugotavljanje zadovoljstva strank in podobno. Glede ravnanja z dokumentarnim gradivom ni bilo bistvenih sprememb. Raziskovalci javne uprave smo v tem času zaznali občutne spremembe tudi v stanju duha. Javni uslužbenci so namreč prvič sploh imeli občutek, da je njihovo delo pomembno in se niso upirali spremembam, ampak so bili v številnih primerih tudi sami pobudniki sprememb. K temu so gotovo prispevale konference »Dobre prakse«, ki so potekale od leta 2001 dalje.

Leta 1999 je bil sprejet nov zakon o upravnem postopku, ki sicer ostaja v osnovi na svojih temeljih iz let 1956 in 1986, kar ni nujno slabo, saj gre za temeljne procesne korake uprave, ki naj zagotovijo strankam pravno varnost. V strokovni javnosti pa je ta zakon doživel kar nekaj pripomb, zlasti zaradi svoje obsežnosti (več kot 300 členov) in dejstva, da so premalo upoštevane družbene spremembe in razvoj informacijske tehnologije. Leta 2002 je bilo z novelo ZUP-a določeno, da morajo upravni organi v upravnih postopkih, ne glede na določbe drugih, področnih predpisov,

sami pridobivati podatke iz uradnih evidenc in od strank ne smejo zahtevati nikakršnih potrdil oz. dokazil. Za javno upravo je bila ta določba »revolucionarna«, javnost pa jo je z odobravanjem sprejela. Tako imenovano načelo »samo enkrat« se je uveljavljalo postopoma in je doseglo želene učinke šele z vzpostavitvijo interoperabilnosti med registri in dostopnostjo podatkov iz registrov za potrebe upravnih postopkov. Potreba po izdajanju izpiskov iz matičnega registra, potrdil o prebivališču in podobnih potrdil se je drastično zmanjšala, kar je prineslo časovne in finančne prihranke državljanom in državi.

Med številnimi predpisi, ki so bili sprejeti v tem obdobju, naj omenim še Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (2003), ki je zelo pomemben korak k večji transparentnosti in odprtosti javne uprave. Dostop državljanov do informacij javnega značaja je bil do tedaj otežen, saj ta pravica ni bila samoumevna niti pravno ustrezno urejena. Ta zakon omogoča državljanom dejanski dostop do informacij javnega značaja, kar prispeva k boljšemu delu javne uprave, saj je tudi na ta način državljanom omogočen nadzor nad njenim delom.

Slovenija je po osamosvojitvi na področju informacijske tehnologije precej uspešno lovila zaostanek za razvitimi državami. S projektom eUprava se je povzpela v sam vrh držav, ki so modernizirale svojo javno upravo. Po sprejetju zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (2000) je nastal akcijski načrt e-uprave, v katerem velja omeniti informatizacijo sej vlade, vzpostavitev e-portala upravnih enot z naborom upravnih postopkov z osnovnimi informacijami in obrazci, informatizacijo in povezovanje uradnih evidenc, odpravo upravnih kolekov in plačevanje upravnih taks s plačilnimi in kreditnimi karticami itd. Slovenija je po zadnjem indeksu razvoja e--uprave na visokem 23. mestu v svetovnem merilu (United Nations, 2020).

Odprava administrativnih ovir se je po letu 2004 razvila v proces stalnih izboljšav, ki poteka na dva načina:

- s sistematičnim pregledovanjem predpisov v postopku sprejemanja z vidika odpravljanja administrativnih ovir,
- z zbiranjem predlogov za poenostavitev postopkov s strani državljanov, organizacij in skupnosti in seveda zaposlenih v javni upravi.

Ministrstvo za javno upravo vsako leto pripravi program za odpravo administrativnih ovir, sprejme pa ga vlada (Virant, 2011, 251).

Leta 2005 je vlada sprejela novelo svojega poslovnika, s katero vzpostavlja sistem za presojo učinkov predpisov. Vsak predlagatelj predpisa je moral v gradivu podati izjavo o tem, kakšne nove administrativne zahteve se postavljajo do strank. V letu 2008 je MJU pregledalo več kot 900 predpisov, od tega 51 zakonov, in v več kot 30 odstotkih od teh dalo pripombe v smeri poenostavitve, naslednje leto je bilo takih predpisov 20 odstotkov (Virant, 2011, 252).

Za državljane in organizacije so bolj zanimive tiste odprave administrativnih ovir, ki jim olajšajo poslovanje z javno upravo in znižajo stroške. Tu velja omeniti sistem VEM (vse na enem mestu), pocenitev overitev, odpravo krajevne pristojnosti v postopkih pridobivanja osebnih dokumentov, registraciji vozil ipd. Pomembni so tudi ukrepi za odpravo upravnih zaostankov, ukinjena je bila obveznost registracije obratovalnega časa trgovin, odpravljeno je bilo večkratno posredovanje istih podatkov s strani gospodarskih subjektov. Z novelo zakona o javnem naročanju je bilo določeno, da mora naročnik storitev sam pridobiti podatke iz uradnih evidenc in tega ni bilo treba več početi ponudnikom storitev. Zadostovala je le izjava o dejstvih. Posebej je treba omeniti odpravo dohodninske napovedi, s katero je davčna uprava zelo razbremenila zavezance. Vsak davčni zavezanec namreč prejme od davčne uprave informativni izračun dohodnine. Če se zavezanec z njim strinja, mu ni treba storiti ničesar, zgolj počakati na odločbo o odmeri dohodnine.

Odprava administrativnih ovir in drugi omenjeni postopki so imeli tudi znatne finančne učinke. V MJU-ju marca 2020 ocenjujejo, da znašajo prihranki na letni ravni okrog 420 mio EUR.

V okviru podpornih storitev države za poslovne subjekte je nastal nov nacionalni sistem SPOT, Slovenska poslovna točka, ki poslovnim subjektom, podjetnikom in potencialnim podjetnikom nudi nove in izboljšane elektronske storitve, storitve podjetniškega svetovanja, informiranja in podjetniškega usposabljanja ter obogaten nabor storitev s področja internacionalizacije in tujih investicij (MJU, 2020b). Pod okrilje Slovenske poslovne točke je postopoma prešel tudi dosedanji sistem VEM.

Leta 2016 je bil vzpostavljen MSP test – presoja učinkov predpisov na gospodarstvo. Izvedena so bila prva usposabljanja javnih uslužbencev za uporabo MSP testa, realizirani prihranki pa so znašali 365 mio EUR (MJU, 2020a).

Plačni sistem, ki ga je vlada po dolgotrajnih pogajanjih s socialnimi partnerji implementirala avgusta 2008, je vnesel več reda in boljšo preglednost v plače javnih uslužbencev. Kljub temu pa so se kmalu pojavile pripombe glede uvrstitve posamezne poklicne skupine v plačilne razrede, pa tudi zahteve nekaterih poklicnih skupin, da bi jih iz tega sistema izvzeli. Leta 2011 je OECD opravil pregled reforme plačnega sistema in ocenil, da je prinesla pozitivne učinke za urejenost in preglednost (v nasprotju s prejšnjim, dokaj kaotičnim sistemom) ter za obvladovanje plačne mase. Študija je opozorila tudi na nujne popravke sistema v smeri večje managerske avtonomije in odgovornosti ter zmanjšanja vpliva sindikatov. Potrebne spremembe so bile pripravljene, vendar jih nobena vlada ni zmogla uveljaviti. Leve vlade so trčile na odpor sindikatov, ki imajo podporo v strankah levega pola, desnosredinske vlade pa niso imele priložnosti. Bilo pa bi zelo škodljivo, če bi vlada iz sistema vzela del javnega sektorja, saj bi s tem odprla vrata njegovi razgradnji.

V tem strnjenem prikazu dosežkov javne uprave je razviden ogromen preskok v kakovosti delovanja javne uprave, ki pa ga niso zaznali le državljani in organizacije, ampak so ti dosežki odmevali tudi v tujini. Projekt VEM je leta 2008 dobil priznanje OZN kot najboljši projekt v kategoriji »Izboljšanje zagotavljanja storitev v javnem sektorju«, na lestvici razvitosti e-storitev za državljane, ki jo za Evropsko komisijo izvaja svetovalna družba Capgemini, pa je Slovenija leta 2007 v kategoriji »online sophistication maturity« zasedla drugo mesto (Kovač & Virant, 2011, 43). Projekt informacijske podpore postopkov priprave predpisov (IPP) je junija 2012 osvojil nagrado za drugo mesto v konkurenci držav Severne Amerike in Evrope, v kategoriji »Izboljševanje participacije na področju odločanja z uporabo novih mehanizmov«. Portal Stop birokraciji in aplikacija MSP test sta bila s strani OPSI OECD izbrana med 10 najbolj inovativnih praks v javnem sektorju (MJU, 2020a).

Dokaz uspešnega razvoja slovenske javne uprave je tudi njeno zelo dobro opravljeno delo v času predsedovanja EU v letu 2008.

V času finančne krize je vlada v marsikaterem pogledu oslabila prizadevanja za učinkovito poslovanje javne uprave, med drugim je vztrajala na zahtevi po zmanjšanju števila javnih uslužbencev, čeprav so se prav v času krize potrebe po storitvah javne uprave močno povečale.

V zadnjem desetletju ni bilo več velikih projektov, je pa dobro, da se osnovne ideje in projekti nadaljujejo in nadgrajujejo. Tak primer je Enotna zbirka ukrepov za boljše zakonodajno in poslovno okolje, ki v letu 2020 ugotavlja: »Primerjava napredka glede na predhodna poročanja o stanju realizacije ukrepov kaže, da je le-ta viden in vzpodbuden, saj se Enotna zbirka ukrepov redno dopolnjuje z novimi ukrepi, obenem pa se povečuje realizacija začrtanih ukrepov« (MJU, 2020c). Zelo uporaben je tudi portal odprtih podatkov Slovenije – OPSI, ki ima dvojno funkcijo (MJU, 2020d):

1) predstavlja centralni katalog evidenc in zbirk podatkov v državi, torej centralni popis metapodatkov o vseh evidencah in podatkovnih zbirkah, ki jih vodijo državni organi, občine in drugi organi javnega sektorja;

2) predstavlja enotno spletno mesto tudi za objavo podatkov iz zbirk v odprtih in strojno berljivih formatih. Kolikor je določena zbirka v odprtih formatih že objavljena na drugem spletnem mestu, je na portalu OPSI navedena spletna povezava na takšno spletno mesto.

Strnjen prikaz dosežkov slovenske javne uprave seveda ni popoln, vendar omogoča sklep, da je slovenska javna uprava na pravi poti.

Pogled naprej

Slovenska javna uprava je v tridesetih letih dosegla velik napredek, kar kažejo ankete zadovoljstva uporabnikov ter številna mednarodna priznanja in ne nazadnje zaznavajo tudi strokovnjaki upravnega področja v svojih raziskavah. Seveda pa je še veliko možnosti za izboljšave. Največ lahko pri tem prispeva politika s tem, da še naprej podpira razvoj javne uprave in se sama vzdrži nestrokovnih in pravno spornih intervencij v javni upravi. Javna uprava se je v teh letih navadila na spremembe, kar je dobro, saj ob vsaki spremembi ni več toliko nasprotovanj kot prej. Zlasti v tistem delu, kjer je uprava samostojna, to pa so upravni postopki in upravno poslovanje, obstaja nevarnost nastanka novih administrativnih ovir. Izkustveno ugotavljamo, da se lahko posamezna racionalizacija sčasoma spet »odebeli« z novimi obrazci in drugimi zahtevami in kasneje nihče ne ve, kako se je to lahko zgodilo. Zato je tako pomembno stalno

spremljanje delovanja javne uprave s strani politike, javnosti in stroke in predvsem same uprave.

Na delo javne uprave močno vpliva politika. Javna uprava mora politiki zagotoviti objektivne informacije o stanju na določenem področju in pripraviti predloge izboljšav, politika pa mora dati upravi zadostne in pravočasne informacije o svojih namerah oz. ciljih. Ključna sta medsebojno spoštovanje in sodelovanje. Velika težava mladih demokracij je pomanjkanje demokratične politične kulture. Eno temeljnih načel delovanja uprave je zakonitost dela. Kadar zahteve politike niso skladne s tem načelom, kadar gre za očitno izigravanje predpisov ali celo njihovo ignoranco, ni mogoče pričakovati, da bo uprava kooperativna. Po drugi strani pa se mora uprava zavedati, da ima v demokratični družbi vlada demokratično legitimnost, pravico in dolžnost, da upravo usmerja in nadzira. Uprava mora usmeritve upoštevati in zagotavljati učinkovito podporo, ne glede na to, ali se posamezni uradniki z vlado in njeno politiko strinjajo. Uprava ne sme zlorabljati moči, ki ji jo dajejo njena strokovnost, informacije, s katerimi razpolaga, in stabilnost služb, da bi spodkopavala demokratično imenovano vlado.

Vsaka vladna garnitura spreminja zakonodajo praviloma v naglici, zato ni mogoče pričakovati, da bodo vse rešitve strokovno utemeljene. Javne razprave o predpisih se navadno razvlečejo, nastane množica predlogov sprememb in če je le del teh predlogov všeč politiki, jih bo sprejela, čeprav bodo v nasprotju s strokovnimi rešitvami. Pričakovali bi, da se bo v takem primeru odločno oglasila stroka, pa se večinoma ne. Češ, naša dolžnost je pripraviti strokovno utemeljene zakonske rešitve, od tu naprej pa je odgovornost politike. Predvsem pa se premalo časa in pozornosti posveča analizi učinkov predpisov in razpravi z zainteresiranimi deležniki.

Odzivnost uprave je ena ključnih kvalitet in področje, kjer je veliko možnosti za izboljšave. Odzivnost državnih organov v razmerjih do organov EU, gospodarstva, javnosti in posameznikov ni na primerni ravni. Izkustveno ugotavljamo, da je odzivnost na nižjih ravneh uprave (upravne enote) bistveno boljša kot pa je odzivnost ministrstev. Poročila o zaostankih pri reševanju upravnih zadev, zamujanje rokov ali neodzivnost na pobude strank oz. javnosti kažejo, da gre za resno težavo. Že samo bežen pregled spletnih strani državnih organov, kjer vabijo stranke k pošiljanju predlogov in pobud, kažejo, da državljani sodelujejo, uprava pa se ponekod odziva, ponekod pa ne. Še posebej neodgovorna od uprave je njena neodzivnost v kriznih razmerah (COVID-19). Tak primer je neodzivnost ministrstva za zdravje, ki na urgentno pobudo zdravniške zbornice glede akutnega pomanjkanja zdravnikov nekaj mesecev sploh ni odgovorilo in tako še poslabšalo možnosti za zaposlitev zdravnikov iz tujine.

Na področju človeških virov je slovenska uprava napredovala. Veliko se vlaga v različne oblike izobraževanja in usposabljanja, premalo pa se spremljajo učinki teh vložkov. Javni upravi daje pečat pravo in tisoči pravnikov so pomembna kakovost javne uprave. Toda, zakaj je javna uprava toliko predpisov naročala pri zunanjih institucijah, zakaj naročajo pravna mnenja pri znanih pravnikih in odvetniških pisarnah? Je to znak šibkega pravnega znanja? In če je, zakaj nihče ne spremeni tega stanja?

Slovenska uprava je z veliko zamudo, šele leta 2019, sprejela kompetenčni model, ki je temelj razvoja človeških virov. Uvajanje tega modela poteka, treba pa bo zagotoviti njegovo permanentno vrednotenje v vseh upravnih okoljih.

Strokovna znanja v upravi so temeljnega pomena, vendar je nerazumljivo, da je tako malo pozornosti namenjeno etiki in demokratični politični in upravni kulturi. Etični kodeksi niso dovolj, komisija za boj proti korupciji je zgolj še en državni organ. Kje pa je stalno sistematično razvijanje etičnega ravnanja in demokratične upravne kulture?

Ker je v novi državi politika podprla razvoj javne uprave, se je s tem izboljšala možnost za razvoj upravnih znanosti. Osrednjo vlogo na tem področju igra fakulteta za upravo, pomembne pa so tudi posamezne študijske smeri z upravnega področja v okviru drugih fakultet. Veliko je koncentriranega znanja, premalo pa je sodelovanja med upravno znanostjo in prakso.

Opisani dosežki slovenske javne uprave kažejo, da je večina reform na tem področju uspela in da obstaja pripravljenost zaposlenih v javni upravi, da se ti procesi nadaljujejo. Reforma lokalne samouprave pa ni uspela. Imamo množico občin, ki ne izpolnjujejo zakonskih pogojev, kljub temu pa od države zahtevajo in dobijo finančna sredstva. Nujna je nova reforma lokalne samouprave, nova definicija občine kot lokalne skupnosti in novi pogoji za ustanovitev občine, vse to v povezavi z ustanavljanjem pokrajin in reformo teritorialne organiziranosti državne uprave. Gre za kompleksen in politično občutljiv projekt, ki ne bo uspel, če

ne bomo upoštevali medsebojne odvisnosti vseh deležnikov, ki na lokalni ravni nastopajo.

Med upravnimi področji, ki so pri nas slabo urejena, je tudi sistem javnega naročanja. Veliko napora je bilo doslej vloženega v oblikovanje pravnih podlag, a vsakič znova ugotavljamo, da ne ustrezajo. Vzrok za to je v velikem vplivu dejavnikov izven javne uprave na tiste ravni v javni upravi, ki so pristojne za javna naročila. Obstaja množica primerov neracionalne porabe javnih sredstev za različne investicije, vzdrževalna dela ali nabave materialnih sredstev, še posebej na področju zdravstva. Nobena vlada doslej ni storila odločnih korakov proti korupciji, žal so ravno tisti na oblasti pogosto vpleteni v netransparentne postopke javnih naročil in, kar je še huje, pogosto ovirajo organe nadzora in pregona, da bi take primere raziskali. Ni čudno, da je Slovenija vse bolj pri vrhu seznama držav, kjer cveti korupcija.

Javna uprava je pomemben usmerjevalec družbenega razvoja, ki ima dobre in slabe plati. Pomembno je, da v današnji javni upravi obstaja množica dobrih ravnanj in da se zavedamo šibkih točk sistema. Če se danes ozremo na preteklih 30 let, lahko ugotovimo, da je javna uprava danes mnogo boljša, kot je bila v preteklosti, in da si javni uslužbenci, ki so jo v teh desetletjih soustvarjali, zaslužijo javno priznanje.

ANTON TRAVNER

30 let slovenske policije

Uvod

De gustibus non est dispuntandum. (O okusih se ne da razpravljati.) Moj pogled na razvoj policije v zadnjih skoraj 40 letih je subjektiven, začinjen z dobrimi in slabimi izkušnjami, mojim dojemanjem sveta in okolice, osebnim razvojem in rastjo. Na moj pogled nazaj vpliva karierni razvoj in ogromne razlike med delovnimi mesti, nanizanimi v moji karieri. Če preštejem na hitro, sem v 36 letih zamenjal več kot 20 različnih delovnih mest. V policiji sem prehodil pot od policista do generalnega direktorja policije, bil sem šef kabineta ministra na takratnem ministrstvu za promet in več kot 12 let delal v mednarodnem okolju. Malo pred upokojitvijo me je pot zanesla še v gospodarstvo. Glede na moje vertikalne in horizontalne premike ter temu primerne razlike v širini zornega kota od mene ni moč pričakovati objektivnega pogleda na razvoj policije/milice od leta 1985 do danes. Se bom pa potrudil, da morebitnim bralcem tega zapisa pojasnim, zakaj na posamezno obdobje gledam na način, kot ga opisujem, in s katere perspektive sem ga takrat gledal.

Moja poklicna pot se je začela oblikovati, ko sem kot mlad fantič, star 14 let, po vpisu v Kadetsko šolo za miličnike prišel na predhodno testiranje v Tacen. Naj poudarim, da sem doma odraščal v materialno skromnih, vendar čustveno bogatih okoliščinah, in da mi je najstništvo v strogem internatskem okolju in neprestani zavisti mojim sovrstnikom iz domače vasi, ki so lahko uživali svobodo, zagotovo pustilo neizbrisne sledi.

Prispevek se bo morda bralcem zdel shizofren ali nepovezan, saj obravnava zelo različne teme. Glede na dejstvo, da se je v tridesetih letih v policiji spremenilo zelo veliko, je vse to v članku nemogoče celovito, kaj šele poglobljeno prikazati. Skozi posamezne nanizane teme želim bralcu delno prikazati ozadje dogajanj in navzven vidno kuliso. Izpostavljam samo tista področja, za katera osebno menim, da so doživela največje spremembe.

Milica v osemdesetih letih 20. stoletja

O razvoju izobraževalnega sistema v policiji kasneje sledi nekaj stavkov, za mlajše generacije pa bom v tem poglavju poskušal opisati, kako je izgledala milica v osemdesetih letih.

XV. generacijo kadetske šole nas je leta 1985 zaključilo nekaj več kot 180 mladih miličnikov. Zagotovo je bilo več kot polovica Štajercev, Korošcev in Prekmurcev, na (za nas) »pravi« strani Trojan pa je bilo prostih pet mest na postaji milice (PM) v Celju, pet mest na PM v Titovem Velenju in pet v Mariboru. K sreči je Titovo Velenje bilo na slabem glasu in se nas je za to postajo prijavilo samo pet, medtem ko je bilo za ostala delovna mesta na »pravi« strani Trojan ogromno prijav. Po naključju sem dobil prvo delovno mesto na PM v Titovem Velenju, blizu svojega doma. Večina mojih sošolcev je šla na Primorsko, Goriško, Notranjsko in v Osrednjo Slovenijo, saj možnosti izbire niso imeli. V enotah, kamor so šli, so dobili samske sobe. Da bi se kdo vozil z enega konca Slovenije na drugega, kot se dogaja danes, takrat ni bilo niti najmanjše možnosti. Vzemi ali pusti.

V štirih letih kadetske šole za miličnike (KŠM) so nas dobro indoktrinirali. Večina kadetov je bila v Zvezo komunistov (ZK) včlanjena že v tretjem letniku, preostali pa v četrtem. Tu in tam se je našel kdo, ki ni bil včlanjen v ZK, je pa zato bil »nagrajen« s statusom črne ovce. Ob prvem prihodu na postajo milice nas je sprejel komandir postaje. V tistem času je bil to izjemno pomemben družbenopolitični položaj. Postaja milice je pokrivala območje ene občine, komandirja in namestnika pa je brez javnega razpisa imenovala ali razrešila občinska skupščina po predhodnem soglasju republiškega sekretarja (41. člen Zakona o notranjih zadevah). Verjetno ni treba poudarjati, kako močan vpliv na delovanje milice sta imeli lokalna skupnost in ZK. Prva stvar, ki nas je čakala ob prihodu na delovno mesto, je bil »družbenopolitičen uvod«, ki ga je odpredaval komandir. Tam smo slišali vse, kar se nanaša na lik policista in lik komunista, kakšne so naše dolžnosti, česa ne smemo in česa niti pod razno ne smemo početi.

Najprej lahko omenim, da so bila potovanja v tujino nezaželena. Če je že kdo hotel do Pliberka ali Labota (naselja v Avstriji, tik ob meji) po banane, kavo ali pralni prašek, je bilo to treba vnaprej najaviti, počakati soglasje, pri komandirju pustiti orožje in službeno izkaznico, po povratku pa spisati poročilo. Zaželeno je bilo, da si v poročilo napisal, koga si tam čez mejo videl, če si imel stik s kakšnim zdomcem in kaj je ta imel povedati, če si imel stik s tujo varnostno službo in podobno. Ta poročila je potem dobil vodja izpostave Službe državne varnosti, ki je imel svojo pisarno na postaji milice. Vodja izpostave SDV je bil vpet v vsakodnevno delo milice. Zgodilo se je, da je SDV-jevec posameznemu miličniku neposredno naročal, kaj naj zanj oziroma za SDV stori, in podrobnega opisa ni bilo treba vpisati v poročilo o delu, ki smo ga pisali za vsako službo. Dovolj je bila le zaznamba, da si nekaj opravil po naročilu vodje pod-centra SDV.

Nadalje smo v tistem času imeli vrsto registrov, in sicer: register ukradenih vozil, tiralični register, register zveznih nadzirancev, register republiških nadzirancev, register določenih tujih državljanov, register določenih domačih državljanov (slednja dva za SDV). Tiralični register se je obdržal do današnjih dni. Resda v povsem drugačni (zdaj elektronski) obliki, pa vendarle z istim namenom – prijeti tiste, ki jih zaradi takšnega ali drugačnega kriminalnega dejanja išče naša ali tuje policije. Povsem drugemu namenu pa so služili preostali registri. Med zvezne in republiške nadzirance so se praviloma nominirali povratniki kaznivih dejanj, tatovi, vlomilci, nasilneži. Če se navežem na uvodne besede, lahko povem, da se takrat s svoje perspektive sploh nisem ukvarjal z vprašanjem, kako in zakaj je bil nekdo uvrščen med nadzirance. Tam je bil in mi smo delali to, kar nam je bilo naloženo. Danes bi lahko rekli, da so bili drugorazredni državljani, saj so bili ob vsaki priliki deležni legitimiranj, pregledov vozil in prtljage. Kako je bilo, ko so prečkali mejo, raje niti ne ugibam. Niti tega ne vem, po kakšnih kriterijih se je posameznik znašel na takšnem seznamu. V register določenih domačih državljanov in v register določenih tujih državljanov so bili vneseni tisti, ki so predstavljali resno *grožnjo varnosti in zaščiti socialistične samoupravne družbe*. Če smo pri svojem delu naleteli na osebo, ki je bila vpisana v enega izmed teh dveh registrov, je bilo treba nemudoma obvestiti dežurnega policista, ki je sporočilo podal naprej. Registri so se »posodabljali in ažurirali« dnevno. Vsak dan je prišla depeša z novimi imeni, ki jih je bilo treba pretipkati in nalepiti v registre. Kako so se določena imena dodajala in odvzemala v registru nam ni bilo znano. Iz prenočitvenih objektov so dnevno nosili prijavnice gostov in vsakodnevno je bilo treba vse goste preveriti po vseh registrih.

Obveznost nujnega poročanja je bila tudi v primeru, da smo kjerkoli opazili vozilo z diplomatskimi tablicami ali prepoznali tujega diplomata. Pred in med prazniki (akcija »Vrnitev«) smo intenzivno opravljali razgovore z zdomci, ki so bili na delu v tujini, in jih spraševali vse mogoče. Danes bi rekli, da smo jih nadlegovali. Če je kdo vedel povedati kaj več o kakšnih pomembnih energetskih objektih v tujini, o tuji policiji, delovanju izseljenskih združenj in podobno, je SDV takoj prevzela razgovore. Pred prvim novembrom so vodje varnostnih okolišev morali zbirati podatke o tem, kdo se je pojavil na »domnevnih« grobiščih povojnih pobojev, čemur se je takrat reklo čisto drugače, vse podatke pa je zbirala in obdelovala SDV, ki je mimogrede snemala/poslušala tudi pogovore telefonskih priključkov na postaji milice in po potrebi na postaji milice nastavila prisluškovalne naprave.[1]

Med dejavnosti, ki za miličnike niso bile zaželene, je spadalo obiskovanje verskih obredov. Če se je še tolerirala navzočnost pri sveti maši ob kakšnem pogrebu, sta bila cerkvena poroka ali krst lastnega otroka zelo resen greh, prestopek, dejanje, ki ni bilo združljivo z likom miličnika/komunista. Eden od mojih sodelavcev in moj prijatelj se je (mislim da leta 1987) na skrivaj cerkveno poročil. Ko je glas o njegovi poroki dosegel nadrejene, so nanj intenzivno pritiskali in od njega zahtevali, da nemudoma da odpoved. Med levim in desnim palcem na nogah je imel dovolj, da pritiskom ni podlegel in je vztrajal pri disciplinskem postopku, ki ga kasneje ni bilo, kakor zanj ni bilo napredovanj, dopusta v času, ko je to želel, ali posluha pri delovnem razporedu. Danes bi rekli, da je bil žrtev mobinga.

Poleg zgoraj omenjenih dokumentov in zbirk dokumentov, ki so se dotikali operativnih zadev (kriminal, javni red in mir, promet …), so vodstva na postajah milice (verjetno pa tudi na regionalni in takrat republiški ravni) vodila tudi personalne mape, v katerih so se nahajale vse mogoče informacije, ocene in tudi natolcevanja o posameznih zaposlenih. Na žalost dokumentov o teh rabotah vodstev milice ni, saj so tik pred ali takoj po osamosvojitvi vodstveni kadri kurili kresove. Vsi »grehi« in protisocialistično obnašanje tisočih so se dobesedno »razdimili«.

Iz zapisanega se jasno vidi, da je bila milica še v osemdesetih podaljšana roka komunistične partije in tehnična podpora SDV. Ne glede na mnoga sprenevedanja in selektivni spomin vrste javnih oseb je bila takratna milica tudi politična policija. Tiste, ki boste oporekali temu, vabim, da si preberete statut Zveze komunistov Jugoslavije in Statut zveze komunistov Slovenije (Statut ZKJ, tč. 1, 12, 39, 46; Statut ZKS, čl. 2, 3). Res pa je tudi, da večina miličnikov vsaj v drugi polovici osemdesetih let ni bila »družbenopolitično« aktivna, morda celo obratno. Predvsem mladi policisti so bili na sporočila družbenopolitičnih pridig precej odporni. Po izbruhu JB-TZ-revolucije se je v zraku pojavljal vonj po demokraciji in prebujala se je nacionalna zavest. Takrat so se prodajale kovinske priponke v obliki lipovega lista in z napisom Slovenija, ki so bile med miličniki

1 Avtor tega zapiska je seznanjen s konkretnim primerom.



Postrojenje slovenskih policistov (policija.si).

izjemno priljubljene (tudi na uniformah). Mislim, da je bilo v začetku leta 1989, ko se je večina kolektiva na PM Titovo Velenje odločila, da izstopi iz ZK. To se je skoraj sinhrono zgodilo v Žalcu, Velenju in Celju (za druge enote ne vem natančno, ampak zdi se mi, da malenkost kasneje). Komandir je (verjamem, da ne po svoji volji) na prvi delovni sestanek po množični oddaji izstopnih izjav povabil predsednika občinskega komiteja ZK, ki je s sklonjeno glavo zapustil postajo milice, saj se je celoten kolektiv uprl njegovi prisotnosti. Drzno bi bilo trditi, da se je takrat pričela depolitizacija v milici oziroma kasneje policiji, je pa pričela Zveza komunistov izgubljati svoj vpliv na milico, kar se je kasneje, predvsem pri zahtevah za razorožitev, izkazalo za ključni dejavnik.

O vplivu politike in politikov na delo policije kasneje, pred tem pa še nekaj vrstic o milici v osemdesetih letih. Že v takrat je bila milica tehnično precej napredna in razvita. V tem času je bil razvit hrbtenični IT-sistem in nekatere osnovne evidence ter dostop do evidenc preko terminalov ali teleprinterja. Prvi PC-ji (286) so se po postajah milice začeli pojavljati približno od 1987 dalje, v glavnem kot donacije gospodarskih družb. Sprva le kot nadomestilo za pisalne stroje in hitro tudi kot dostopna točka do centralnega računalniškega sistema. Vozni park presenetljivo ni bil refleksija voznega parka v družbi. V milici je bilo takrat precej VW golfov prve in druge generacije, tu in tam kakšna VW jetta, veliko citroenov C25 za »marico« ter seveda kaka zastava yugo in 101. Uniforme so bile iz togega kamgarna, sive barve z rjavim opasačem in obveznim oprtačem (to je usnjeni pašček, ki čez ramo povezuje opasač na sprednji in zadnji strani – naramnik), na rokavu smo nosili emblem z grbom Slovenije in napisom MILICA, na kapi (šapki) rdečo zvezdo, okrašeno z zlatimi žarki. K svetlo modri srajci je obvezno sodila modra kravata. Imeli smo samo en model uniforme, le blago je bilo različno glede na letni čas, v poletnih mesecih pa smo nosili samo svetlo modre srajce. Kasneje so se pojavili vetrni jopiči, težke zimske plašče (šinjele) pa so zamenjale temno modre bunde. Oboroženi smo bili s pištolami znamke zastava M70 (kaliber 7,65x17), na postaji ali v vozilih pa smo s sabo vozili avtomatske puške M70 (jugoslovanska verzija AK47 – kalašnikov). Neprebojni jopiči so se na policijskih postajah zares pojavili šele konec osemdesetih let.

Delo v lokalni skupnosti je bilo v osemdesetih letih dobro organizirano. Razlogov za to je več, osnovni razlog je zagotovo bil v družbenopolitični organiziranosti, kar je imelo pozitiven vpliv tudi na stanje varnosti. Za vsako krajevno skupnost je bil zadolžen vodja varnostnega okraja (VVO) (ZNZ, 1980, čl. 39). Primarna naloga vodje varnostnega okraja je bila, da je sodeloval s predstavniki krajevnih skupnosti, lokalnim prebivalstvom in gospodarskimi družbami ter vedel za vse, kar se je v tej skupnosti dogajalo. Večino kaznivih dejanj, ki so se dogajale v varnostnih okrajih, je reševal VVO. V tistih časih na postajah milice ni bilo lokalnih kriminalistov. Na upravah za notranje zadeve so bili organizirani Oddelki za zatiranje kriminalitete.[2] Kriminalisti so prevzeli le oglede in preiskave najhujših kaznivih dejanj (umori, težji ropi, serijski vlomi …).

2 Kriminalistična služba je na regionalni ravni večkrat spreminjala imena (Oddelek za zatiranje kriminalitete (OZK), Urad kriminalistične službe (UKS), Sektor kriminalistične policije (SKP)).

Policijski čoln v piranskem pristanišču (Wikimedia Commons).



državne varnosti, Uprava milice, Uprava za zatiranje kriminalitete, Uprava za upravnopravne zadeve, Uprava za organizacijo in kadre, Uprava za analitiko, Uprava za informatiko, Izobraževalni center ONZ, Uprava skupnih služb). Na regionalni ravni so bile uprave za notranje zadeve, ki so imele nekatere osnovne notranje organizacijske enote (Inšpektorat milice, znotraj katerega je bila tudi služba stalnega dežurstva, Oddelek za zatiranje kriminalitete in Oddelek skupnih služb). Na lokalni ravni so bile postaje milice s splošnim delovnim področjem in posebnim delovnim področjem (promet, meja, pomorstvo …). Na strukturni ravni sedanja policija ostaja navzven podobno organizirana.

Posebne enote milice

Zaradi razlogov varovanja ustavne ureditve in izvajanja določenih nalog je bila z Zakonom o organih za notranje zadeve leta 1956 ustanovljena predhodnica Posebne enote milice (PEM), kot smo jo poznali v osemdesetih letih in v katero so bili imenovani miličniki s postaj milice in rezervisti. Enota je bila organizirana na sklic ter namenjena res izjemnim dogodkom. V osemdesetih letih smo imeli vsako leto kakšno vajo, izjemno pomembno vlogo pa je ta sestav milice imel že ob akciji Sever[3] in še pomembnejšo v osamosvojitveni vojni. Osnovni koncept takratne PEM in sedanje PPE se je obdržal do današnjih dni, ko je aktiviranje posebnih policijskih enot povsem samoumevno ob večjih zbiranjih ali protestih ter ob za javni red in mir tveganih športnih dogodkih. Policisti, vključeni v PPE, se redno (najmanj enkrat mesečno) usposabljajo, imajo vrhunsko opremo in, kot iz posnetkov raznih demonstracij shodov ali nemirov lahko vidimo, tudi jeklene živce in neizmerno samodisciplino. Če bi danes v varovanje varnostno tveganih dogodkov postavili takratne miličnike, bi posnetki bili globalna medijska atrakcija.

Trinivojska organiziranost notranjih zadev

Podobno kot danes je bilo področje notranjih zadev pred osamosvojitvijo organizirano v treh nivojih, pri čemer je treba poudariti, da je podobnost zgolj in samo oblikovna – bistvene razlike so v vsebini. Na republiški ravni je bil leta 1984 Sekretariat za NZ, ki je imel devet uprav (Uprava

Osamosvojitev Slovenije

Pisati o vlogi slovenske milice ob osamosvojitvi Slovenije ni namen tega prispevka, saj je dostopne literature na to temo veliko. Številni avtorji, ki opisujejo dogajanje pred, med in takoj po vojni za Slovenijo, pripisujejo slovenskim miličnicam in miličnikom izjemen prispevek. Trideset let kasneje sem ponosen, da sem bil del tega procesa, čeprav kot mlad miličnik pri snovanju aktivnosti in načrtovanju nisem imel nobene vidne vloge. Kot velika večina mojih sodelavcev sem bil za novo domovino pripravljen storiti vse, kar je bilo in bi bilo potrebno. Čeprav v neposredne spopade nisem bil vključen, sem bil v času vojne kot vodnik službenega psa vključen v varovanje ujetnikov na Dolu nad Hrastnikom.

Obdobje sprememb

Prve spremembe so bile za miličnice in miličnike že med vojno, ko smo rdečo zvezdo na pokrivalih zamenjali z novim simbolom, kontrolne točke na meji z Republiko Hrvaško, ki so se kasneje preimenovale v mejne prehode, so postale stalnica, zavarovati pa je bilo treba tudi zeleno mejo. Po odhodu vojske je bilo treba vzpostaviti nadzor tudi na zeleni meji z Avstrijo in Italijo. Leta 1992 sta bili ukinjeni Uprava za notranje zadeve Trbovlje in UNZ Ljubljana okolica. Leta 1993 se je iz MNZ izločila obveščevalna služba, saj se je ustanovila Varnostno-informativna služba, danes Slovenska obveščevalno-varnostna agencija (SOVA). Skratka, pričele so se strukturne spremembe.

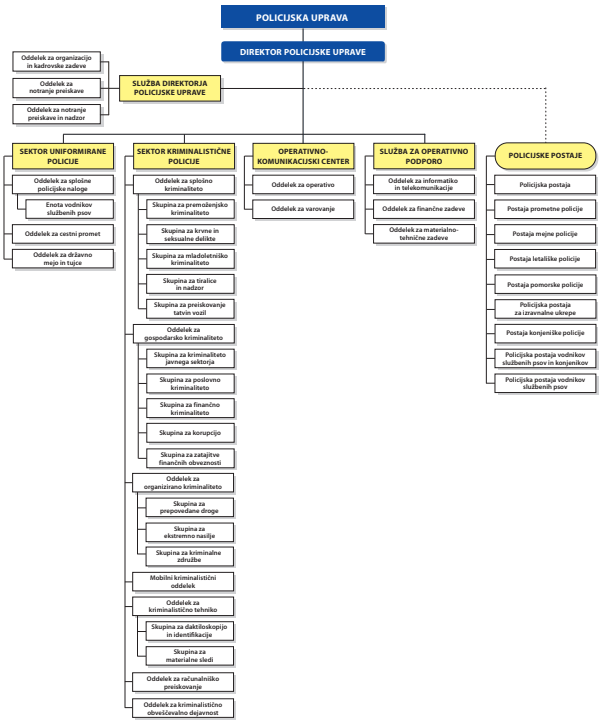
3 Preprečitev »mitinga resnice«, 1. 12. 1989.

Organigram policijske uprave (policija.si).

Škoda Octavia III, najpogostejše vozilo slovenske policije (Wikimedia Commons).

Spremembe na lokalni ravni

V tridesetih letih se je na lokalni ravni spremenilo precej, pa vendar so spremembe na tej ravni manj opazne ali drastične v primerjavi s spremembami na regionalni ali nacionalni ravni, če izvzamemo dejstvo, da policija danes ne zbira podatkov o ljudeh, kot jih je nekoč. Policisti se na policijskih postajah srečujejo s podobnimi ali enakimi izzivi kot pred 30 leti. Pojavne oblike družinskega nasilja, kriminala, kršitev javnega reda in miru in zagotavljanja prometne varnosti se niso bistveno spremenile. Delno se je spremenila vloga policije. Komandirja in njegovega namestnika ne imenuje več lokalna politika niti ne postavlja ultimativnih zahtev ali usmerja in nadzoruje dela policijskih postaj. Na drugi strani pa se od policistov pričakuje več znanja, več ukrepanja in predvsem višja stopnja strokovnosti. Bistveno več je regionalnega in mednarodnega sodelovanja, kazniva dejanja so bolj kompleksna, vzvodov za varovanje pravic posameznika je sedaj bistveno več, predvsem pa je javnost do dela policije bistveno bolj kritična. Verjamem, da je napak policistov manj, kot jih je bilo pred 30 leti, so pa tudi najbolj drobni spodrsljaji policistov atraktivni za objave na družbenih omrežjih in v medijih. Policisti, ki so bili izpostavljeni kritičnim situacijam, dobijo psihosocialno pomoč in sindikati krčevito branijo njihove pravice, česar pred 30 leti ni bilo. Po policijskih postajah je bistveno več specializacije. Na vseh postajah so policisti kriminalisti zadolženi za preiskovanje kaznivih dejanj, bistveno več je pomočnikov komandirjev, ki policistom nudijo strokovno pomoč po posameznih področjih, oborožitev, uniforme, zaščitna oprema ter vozni park so bistveno boljši kot pred 30 leti. IT-podpora osnovnemu policijskemu delu se nenehno izboljšuje, tako da je sedaj že povsem običajno, da policist na kraju samem s pomočjo tablice ali prenosnika opravi vse tisto, za kar smo včasih porabili ure in ure za pisalnimi stroji. Ničesar od tega pred 30 leti ni bilo, pa vseeno verjamem, da je včasih bilo lažje opravljati poklic miličnika kot sedaj policista.

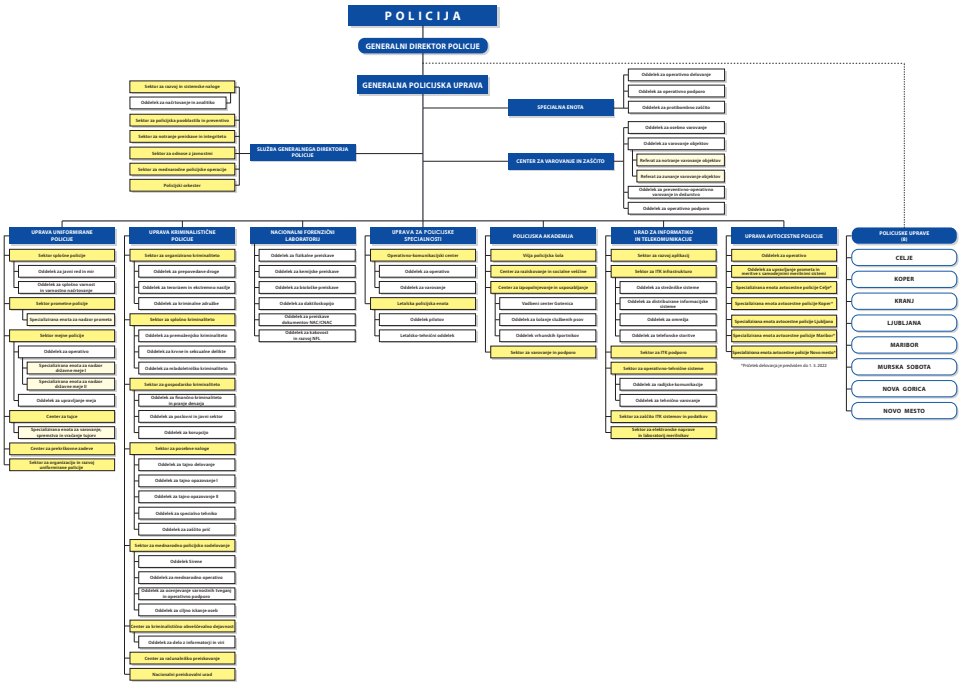


Spremembe na regionalni ravni

Na regionalni ravni so organizacijske spremembe po moji oceni intenzivnejše kot na policijskih postajah. Vloga uprave v primerjavi s postajo se je spremenila tako, da uprava prevzema več zahtevnejših nalog. Najbolj očitno



Organigram Generalne policijske uprave (policija.si).



stojnosti in neodvisnosti policije nekoliko kasneje. Organigram Generalne policijske uprave (GPU) je ob pisanju tega prispevka izjemno razvejan.

Policijo vodi generalni direktor policije, ki mora pred imenovanjem na to delovno mesto imeti najmanj 12 let izkušenj v policiji in vsaj pet let izkušenj na vodstvenih delovnih mestih v javnem sektorju. Policijo torej vodi karierni policist, kar je bistvena razlika glede na stanje pred osamosvojitvijo. Pretežen obseg del in nalog GPU je strateške in razvojne narave, so pa nekatere notranje organizacijske enote namenjene neposrednemu delovanju na terenu. Gre za ozko specializirane enote, kot so specialna enota, letalska enota, specializirana enota za nadzor državne meje, specializirana enota za nadzor prometa, nacionalni preiskovalni urad in od 1. 4. 2021 dalje tudi avtocestna policija. Opisovanje pristojnosti, nalog in metod dela GPU bi bilo onkraj namena tega prispevka, zato bom nekaj besed namenil zgolj dvema, medijsko izpostavljenima projektoma. Pomembnih projektov je bilo v policiji veliko. Za primer naj navedem le nekaj največjih: projekt prilagajanja pravnemu redu EU, spremembe varovanja in nadzora državne meje zaradi vključitve v schengenski prostor, projekt Libra, s katerim sta se na podlagi matematično natančnih analiz izvedli reorganizacija na regionalni ravni in ukinitev policijskih uprav Krško, Slovenj Gradec in Postojna, in še bi lahko našteval. Naj omenim, da so vsi večji projekti terjali najmanj večino v državnem zboru. Za malenkost podrobnejši pogled sem izbral dva projekta, ki sta plod politične iniciative. Prvi po mojem mnenju neposrečen in drugi kot njegovo nasprotje.

je to na področju preiskovanja kaznivih dejanj, kjer so se sektorji kriminalistične policije skozi čas organizacijsko in kadrovsko močno okrepili. Ne glede na dejstvo, da večino kaznivih dejanj še vedno obravnavajo policijske postaje, naj bi vse zahtevnejše preiskave po vseh področjih prevzemali kriminalisti iz policijskih uprav. Podobno je pri večjih dogodkih, kjer koordinacijo in vodenje večjih operativnih operacij prevzamejo policijske uprave.

Spremembe na nacionalni ravni

Največ sprememb je zagotovo na nacionalni ravni. Z osamosvojitvijo se je močno povečal obseg nalog in obveznosti na tej ravni. Poleg področja mej in tujcev se je povečal obseg varovanja objektov in oseb, mednarodno sodelovanje, ustanovljen je bil operativno-komunikacijski center in še vrsta drugih področij. Zakon o notranjih zadevah, ki je bil sprejet leta 1980, je bil po osamosvojitvi večkrat spremenjen in dopolnjen, prenehal pa je veljati s sprejetjem Zakona o policiji šele leta 1998. Prinesel je korenite spremembe, saj je bila vzpostavljena policija kot organ v sestavi ministrstva za notranje zadeve. Policija je s tem zakonom pridobila precej višjo stopnjo samostojnosti in neodvisnosti. Ministrstvo je zadržalo možnost usmerjanja in nadzora nad policijo, policija pa samostojnost na kadrovskem in finančnem področju. O samo-

NPU

Dne 14. 11. 2009 je bil na iniciativo takratne ministrice za notranje zadeve Katarine Kresal (LDS) ustanovljen Nacionalni preiskovalni urad, ki je s svojim delom pričel 1. 1. 2010. Novoustanovljena organizacijska



Policijski motoristi (policija.si).

enota je bila zamišljena kot vrhunska (elitna) preiskovalna enota, ki bo reševala najtežja kazniva dejanja, predvsem finančno kriminaliteto in korupcijo. V sporočilu za javnost je MNZ ob ustanovitvi zapisalo: »Cilji ustanovitve NPU so (gledano statistično) s proaktivnimi oblikami dela odkriti za 20 odstotkov več kaznivih dejanj in vložiti za 80 odstotkov več obtožnic brez dopolnitve v obdobju dveh let ter zaseči 30 odstotkov več protipravno pridobljene premoženjske koristi.« (MNZ, 2010). Ob ustanovitvi NPU-ja se je strokovna javnost polarizirala. Eni so goreče zagovarjali koncept NPU-ja, drugi so bili mnenja, da je potreba po proaktivnem in multidisciplinarnem pristopu k reševanju finančne kriminalitete in najtežjih oblik korupcije nujna, vendar je to moč doseči na bistveno bolj enostaven način (po vzoru nekaterih tujih policij s formiranjem t. i. »task force« oziroma začasnih delovnih skupin po posameznih primerih). Podobno kot so bila mnenja deljena ob ustanovitvi, so deljena tudi po dobrih enajstih letih delovanja. Mit o super učinkovitosti in povečanju odkritih primerov najtežjih kaznivih dejanj se razblini ob pogledu na statistiko. NPU, kjer je zaposlenih okoli 80 preiskovalcev, je v letu 2019 podal nekaj več kot 60 ovadb za različna kazniva dejanja, eno največjih korupcijskih zadev (TEŠ 6) pa so preiskovali policisti in kriminalisti Policijske uprave Celje. Ne želim biti kritičen do preiskovalk in preiskovalcev na NPU-ju, saj sem prepričan, da jih velika večina svoje delo opravlja strokovno, dobro in požrtvovalno, vendar menim, da NPU kot organizacijska enota GPU ni dosegla rezultatov, ki so bili ob ustanovitvi pričakovani, in ne upravičuje svojega obstoja. Projekt je inicirala in na hitro izvedla ena politična opcija.

Avtocestna policija

V aprilu 2004 so takratni minister za promet dr. Marko Pavliha (LDS, vlado je vodil mag. Tone Rop, LDS) v imenu Republike Slovenije ter mag. Janez Božič in Jožef Zimšek kot predstavnika uprave DARS d. d. podpisali koncesijsko pogodbo za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji. V točki 4.6 koncesijske pogodbe je zapisano: »Če se bosta pogodbeni stranki dogovorili o oblikovanju posebne avtocestne policije za potrebe zagotavljanja povečanega obsega urejanja prometa in nadzora nad varnim odvijanjem prometa, se nujni prostori za avtocestno policijo zagotovijo v objektih avtocestnih baz ali cestninskih postaj. Koncesionar bo kril del stroškov za storitve avtocestne policije, ki bodo presegale običajen obseg urejanja prometa in nadzora nad varnim odvijanjem prometa, za katere bo presodil, da so za potrebe nemotenega in kakovostnega odvijanja prometa po avtocestah potrebne in koristne. Te storitve bo avtocestna policija izvajala po predhodni odobritvi koncedenta.«

Čeprav je bilo v 16 letih pobud, idej, političnih obljub in domnevnih botrov za ustanovitev avtocestne policije mnogo, so resne diskusije med Ministrstvom za notranje zadeve (Aleš Hojs – SDS), Ministrstvom za infrastrukturo (Jernej Vrtovec, NSI), Policijo in DARS-om stekle šele v drugi polovici prejšnjega leta (pod vlado Janeza Janše, SDS). Konec lanskega leta so predstavniki prej navedenih subjektov podpisali sporazum o ustanovitvi avtocestne policije, ki je bila dejansko ustanovljena s 1. 4. 2021. Uprava avtocestne policije ima sedež v Postojni, specializirane enote avtocestne policije pa bodo delovale na območju Ljubljane (pričetek delovanja 1. 6. 2021), Celja, Kopra, Novega Mesta in Maribora (pričetek delovanja zadnjih štirih je predviden 1. 5. 2022). Enote bodo imele sedeže v prostorih DARS-a, ki delno sofinancira tudi vozila in opremo avtocestne policije. Skupno bo avtocestna policija štela več kot 250 policistov. V slovenskem prostoru gre za prvi tak primer partnerstva in simbioze. Podobno ureditev avtocestne policije (in predvsem sofinanciranja) ima tudi vrsta evropskih držav

(Nemčija, Italija, Španija, Nizozemska …). V nasprotju s projektom ustanovitve NPU-ja so pozitivni makro in mikro učinki matematično izračunani in daleč presegajo vrednost investicij in stroškov delovanja. Podobno kot NPU je tudi ACP nastal kot politična iniciativa, le da je projekt ACP zorel (pre)dolgo in ima očitno bistveno daljšo politično zgodovino in – če špekuliram, da obstaja politični spomin – tudi širšo politično podporo.

Izobraževanje in usposabljanje

V osemdesetih letih je delovala Kadetska šola za miličnike. Štiriletni izobraževalni program je v republiškem šolskem sistemu zagotavljal V. stopnjo izobrazbe in odpiral vrata tudi za študij na takrat višjih šolah ali fakultetah. Naj poudarim, da je v tistem času obstajal tudi sistem, ki je policistom (po predhodnih testiranjih in glede na rezultate le-teh) omogočal nadaljnji študij na takratni Višji šoli za notranje zadeve ali na drugih fakultetah. Nadaljnji študij je bil del kariernega sistema in mladi miličniki so (smo) dobili možnost brezplačnega študija izven dela ali ob delu. Naj se vrnem na kadetsko šolo. Na kratko lahko povem, da je bil izobraževalni sistem dualen. Na eni strani klasičen srednješolski sistem z vsemi obveznimi predmeti (tuj jezik, matematika, fizika, slovenščina, zgodovina, kemija …), na drugi strani pa popolna priprava na poklic miličnika. V to so bili vključeni predmeti po učnem načrtu (vojaška vzgoja in taktika, streljanje, oborožitev, miličniška taktika, pooblastila, kazensko in prekrškovno pravo, samoobramba …) ter navajanje na relativno strog režim in indoktrinacija. Vsi kadeti, tudi tisti, ki so stanovali v neposredni bližini, so obvezno bivali v internatu. Vsako jutro je bila jutranja telovadba, potem postroj (zbor po razredih) za zajtrk, pa zbor vseh kadetov za dvigovanje zastave, pouk, zbor za kosilo, od 15. do 18. ure obvezne učne ure v sobah ali razredu (odvisno od kolektivne uspešnosti razreda), zbor za prebiranje dnevnega povelja in spuščanje zastave ter zbor za večerjo. Individualnost je bila nezaželena. Zaradi napake enega je bil pogosto kaznovan cel razred, nekajkrat pa celo cela generacija ali celo vse štiri generacije, ki so bile naenkrat v šoli. Popoldanski izhod je bil dovoljen samo z dovolilnico, ki je bila pogojena z učnim uspehom. Zagotovljen je bil en prosti vikend na mesec, da smo lahko šli domov, v praksi pa je v letih 1981–85 bilo teh prostih vikendov več (dva ali trije). Okoli šole so bila postavljena stražarska mesta, na katerih so oboroženi s starimi puškami in manevrskim strelivom 24/7 stražili kadeti tretjega in četrtega letnika. Povsem samoumevno je bilo, da so bivalne prostore, skupne prostore in vso okolico čistili in vzdrževali kadeti sami (tudi za to je bil vzpostavljen sistem). Vzpostavljen je bil sitem čiščenja sob. Vsak četrtek po učnih urah je bil termin za generalno čiščenje sob. V sobah so bivali po štirje in tisti, ki so poskrbeli, da se je njihova soba najbolj svetila, ki so imeli postelje postlane »na vrvico«, tla kot ogledalo …, so za nagrado dobili dodaten vikend za odhod domov. Skratka, kadeti so se naučili matematike, fizike, vojaških veščin, miličniškega dela, pa tudi košnje trave, grabljenja listja, kidanja snega in čiščenja toaletnih prostorov …). Fantom, starim med 14 in 18 let, je sistem odvzel lastno identiteto in jim dal novo.

Kadetska šola za miličnike je bila ustanovljena leta 1967. V 35 letih delovanja je šola doživela več sprememb. Prvih sedem generacij je opravilo triletni strokovni program, leta 1974 pa je izobraževanje potekalo po novem štiriletnem strokovnem programu. Leta 1984 so šolo in dom vpisali v razvid izvajalcev javnoveljavnih programov, leta 1991 pa se je 25. generacija začela izobraževati po prenovljenem vzgojno-izobraževalnem programu Policist, ki je omogočal končati šolanje z maturo in/ali zaključnim izpitom. Po tem programu so se izobraževali dijaki do vključno 31. generacije. Zadnja, 32. generacija se je izobraževala po programu Policist s podaljšano veljavnostjo in končala šolanje s poklicno maturo. Od ustanovitve šole do njene ukinitve 2002 je bilo vanjo sprejetih 6111 učencev. Izobraževanje pa je uspešno končalo 5205 dijakov in dijakinj (MNZ, 2002). Na področju osnovnega izobraževanja za poklic policista je slovenska policija 4. januarja 1999 uvedla nov program izpopolnjevanja za poklic policista, ki je vključno s šestmesečno prakso trajal 18 mesecev, vanj pa so se lahko vpisali kandidati z že zaključenim izobraževanjem najmanj V. stopnje. Ta program je veljal do leta 2012, ko je bila sprejeta *Odredba o sprejemu višješolskega študijskega programa Policist*. Od takrat dalje je osnovno izobraževanje za poklic policista študij po višješolskem programu. Po končanem študiju dobijo kandidati poklic policist/policistka in priznano višješolsko izobrazbo. Študij zajema pridobitev devetih različnih praktičnih znanj in 25 teoretičnih predmetov (MNZ, 2012). Čeprav policija študentom ponuja brezplačno bivanje, uniformo in plačo v času študija, je to daleč od kadetske šole. Sam sem v nasprotju z mnogimi starejšimi policisti in velikim delom vodstvenega kadra v policiji trdno prepričan, da je bila ukinitev kadetske šole ena boljših in najbolj preudarnih odločitev vodstva policije vseh časov. Samo en namig. Kako je lahko pošteno in mogoče pričakovati od fantiča, starega 13 ali 14 let, da se razumno in preudarno odloči za nekaj, kar mu za vedno spremeni življenje? Poklic policista je lep, vendar izjemno zahteven in v nasprotju s prepričanjem velikega dela prebivalstva terja popolno predanost, poklicno etiko in ogromno znanja iz zelo širokega spektra družbenega življenja.



Policijski avto Toyota Land Cruiser pred policijsko postajo v Bohinjski Bistrici (Wikimedia Commons).

Čezmejno policijsko sodelovanje

Samostojnost in neodvisnost Slovenije je prinesla tudi možnosti in potrebe za čezmejno policijsko sodelovanje. Sodobnega policijskega dela si brez čezmejnega sodelovanja enostavno ni moč zamišljati. Po osamosvojitvi je bilo treba reorganizirati policijo zaradi včlanitve v Interpol. Temu je sledila vključitev v Europol, dobrih deset let je bila slovenska policija članica SECI, zdaj SELEC-centra (Southeast European Law Enforcement Center). Decembra 2000 je bil podpisan prvi protokol o vzpostavitvi mešanih patrulj med Slovenijo in Italijo (prvi v Evropi, sedaj pa je to zelo široko sprejeta praksa v EU in na Zahodnem Balkanu), leta 2005 je pričel delovati prvi skupni policijsko-carinski center med Avstrijo, Italijo in Slovenijo v kraju Vrata - Megvarje (Avstrija). Zdaj je delujoč še en tak center v Dolgi vasi, kjer so predstavniki Avstrije, Madžarske, Hrvaške in Slovenije. Z vstopom v EU se je mednarodno policijsko sodelovanje še povečalo. Dne 8. 8. 2007 je v Sloveniji pričela veljati Pruemska pogodba, konec leta 2007 pa je Slovenija vstopila v schengenski prostor. Policijsko sodelovanje je za Slovenijo znotraj EU postalo tako rekoč neomejeno (od izmenjave podatkov, avtomatiziranega preverjanja DNA-profilov, skupnih operacij, analitike, sodelovanja na področju usposabljanja …). Naj omenim samo instrument neposrednega zasledovanja, ki omogoča državam, da neposredno zasledujejo vozilo, plovilo ali osebo, tudi ko ta prečka državno mejo in zasledovanje nadaljuje, dokler državni organi države, v kateri se pregon odvija, ne prevzame takšnega pregona (kar bi bil v času socializma nezaslišan mednarodni incident). Decembra 2012 je Slovenija ratificirala tudi Pogodbo o čezmejnem policijskem sodelovanju v Jugovzhodni Evropi, s katero so instrumenti policijskega sodelovanja, kot jih poznamo v EU, možni tudi z državami, ki niso članice EU (BiH, Srbija, Črna Gora, Albanija, Makedonija, Moldavija). Skratka, delovanje policije, ki bi bilo v osemdesetih letih čista znanstvena fantastika ali celo hud mednarodni incident in škandal brez primere, je danes nekaj povsem vsakdanjega.

Depolitizacija in politizacija ter samostojnost in neodvisnost policije

Kot je bilo omenjeno zgoraj, je po mojem mnenju milica v osemdesetih letih bila tudi politična policija in podaljšana roka SDV. Po demokratizaciji Slovenije se je slika povsem spremenila. Formalno je slovenska policija apolitična, samostojna in neodvisna. Poklicnim pripadnikom policije v skladu s četrtim odstavkom 42. člena ustave ni dovoljeno biti član političnih strank. Torej je policija apolitičen in samostojen organ, neodvisen od politike. Ta trditev je mit!

Za to sta dva razloga. Prvi je zagotovo odvisnost policije od vsakokratne vlade in ministrstva za notranje zadeve. Leta 1998 je bil sprejet Zakon o policiji, ki je formalno policijo osamosvojil in delno ločil od ministrstva za notranje zadeve. Ministru za notranje zadeve je takratni zakon dajal naslednja pooblastila (ZPol, 1998):

- določa razvojne, organizacijske, kadrovske in druge temeljne usmeritve za delo policije;
- pripravlja letne finančne načrte nabav policije, nadzira njihovo izvrševanje in izvaja finančno poslovanje policije;
- izvaja naloge investicijske dejavnosti in investicijskega vzdrževanja nepremičnin v uporabi policije ter izvaja načrt nabav;
- koordinira in usklajuje projektiranje, gradnjo in vzdrževanje informacijskega in telekomunikacijskega sistema policije ter skrbi za njegovo skladnost s sistemi drugih državnih organov;
- usmerja in nadzoruje izvajanje nalog policije in
- opravlja druge naloge v skladu z zakonom.

Po sprejetju zakona je policija res postala organ v sestavi ministrstva za notranje zadeve, vendar je vsakokratni minister pristojen za najbolj elementarne funkcije, vključno z usmerjanjem in nadzorovanjem dela policije. Vse vlade in opozicijske stranke do sedaj so zgornje točke razlagale po potrebi, dejstvo pa je, da policija NI samostojen organ. Mit o neodvisnosti in samostojnosti se je po mojem mnenju dokončno razblinil v času, ko je bila ministrica za notranje zadeve gospa Katarina Kresal. Takrat so namreč s policije na ministrstvo prešle celotna logistika, finance in kadrovske zadeve. Vsi generalni direktorji od takrat dalje so bolj v vlogi tehničnega direk-

torja (če primerjamo z gospodarstvom) z zelo omejenimi ali pa celo brez pooblastil (predvsem finance). Trenutno veljavni Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol, 2020) nekoliko spreminja in dopolnjuje razmerja ministra do policije in gre še nekaj korakov dalje. Tako je v skladu z 12. členom generalni direktor policije dolžan takoj obvestiti ministra o dogodkih, ki so pomembni za varnost države ali varovanih oseb in objektov, o dogodkih, v katerih je več oseb izgubilo življenje ali je nastala večja materialna škoda, o dogodkih, v katerih je zaradi opravljanja nalog policije ena ali več oseb izgubila življenje, in o drugih dogodkih z delovnega področja policije, *ki imajo oziroma bi lahko imeli večji odziv v javnosti*. Na podlagi 13. člena pa lahko minister zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela policije. Generalni direktor policije mora ministru redno in na njegovo zahtevo poročati o delu policije in o vseh pomembnejših vprašanjih z delovnega področja policije.

Vik in krik, škripanje z zobmi in besno cepetanje na podlagi »strokovnih« razlag (pogosto »užaljenih nevest«) o poseganju v neodvisnost in samostojnost policije posamezne politične opcije so praviloma poskusi destabilizacije, pasje bombice in dimne zavese. Če bi se držali reka, naj prvi vrže kamen tisti, ki je brez greha, kakršnih koli očitkov ne more biti.

Drugi razlog, zakaj policija ni povsem apolitični organ, kot vrag tiči v podrobnostih. Ustava res prepoveduje poklicnim pripadnikom policije članstvo v političnih strankah, kar pa še zdaleč ne pomeni, da nekateri policijski uradniki ne simpatizirajo s to ali drugo politično opcijo ali stranko. Ne nazadnje imajo vsi volilno pravico in povsem naravno je, da na volišču podprejo tiste kandidate, ki so jim bližje oziroma so jih bolj prepričali. Praviloma bi se morala politična aktivnost poklicnih pripadnikov policije končati po oddaji glasu v volilno skrinjico, vendar v praksi ni čisto tako. Na lokalni ali regionalni ravni je simpatiziranja z eno ali drugo politično opcijo izjemno malo ali skoraj nič, kar pa ne velja za generalno policijsko upravo. Iz medijskih zapisov je jasno razvidno, da je lojalnost politični opciji (ali pa morda to lahko imenujemo oportunizem) posameznih zaposlenih rangirana višje kot pa lojalnost policiji ali profesionalizem. Generalna policijska uprava se konstantno sooča z odtekanjem občutljivih podatkov bodisi medijem bodisi posameznikom, ki so del ali pa blizu političnemu establišmentu. Glede na dejstvo, da je Slovenija majhna država in da vsak pozna nekoga, ki pozna nekoga, ni pričakovati, da bi se v bližnji prihodnosti, še posebej zaradi bipolarizacije družbe na tem področju kaj spremenilo. Morda bi v prid transparentnosti veljalo ukiniti četrti odstavek 42. člena ustave. V večini evropskih držav ni problem, če je posamezni policist ali policistka tudi član politične stranke, in tudi v Sloveniji to ne bi smel biti problem, če bi le integriteta posameznikov v sistemu bila dovolj visoka. Tu se zdi, da se nekaterih navad izpred obdobja samostojnosti še nismo znebili.

Moderna policija, mednarodno primerljiva z ugledom v regiji in EU

Za zaključek je pomembno poudariti, da je v 30 letih slovenska policija naredila kvantni preskok naprej. Če slepo sledimo medijem in vrsti objav, ki niso v prid policiji ali njenim zaposlenim, lahko dobimo povsem drugačen občutek. Slovenci smo pač takšni, da nam nikoli ni vse prav in po navadi iščemo dlako v jajcu ali napako tam, kjer je ni. Za trditev, da je slovenska policija moderna, napredna, učinkovita in tehnološko razvita, je treba pogledati čez plot. Moja profesionalna pot me je v letih od 2008 do 2020 odpeljala v mednarodno okolje, kjer sem se ukvarjal z reformami varnostnega sektorja globalno in pri tem imel možnost do podrobnosti spoznati skoraj vse evropske policije in tudi širše – tja do Indonezije. V angleščini obstaja rek, da je največji prostor na svetu prostor za napredek. To drži tudi za slovensko policijo, vendar se le-ta konstantno in dinamično razvija in je ne glede na zgoraj opisane zagate ena boljših evropskih policij in v mednarodni skupnosti uživa precej visok ugled. Slovenske policistke in policisti, ki so vključeni v mirovne misije ali v različne mednarodne projekte, so v tujini vedno zelo zaželeni in dobrodošli, policija kot takšna pa je primer, po katerem se zgleduje večina policij na Zahodnem Balkanu. Dokaz za to je, da je velik del naše ureditve multipliciran v vrsti drugih držav. Pri vsem tem pa je pomembno še eno dejstvo. Zakonov, uredb in drugih aktov, ki se nanašajo na delo policije, praviloma niso pisali za visoke finančne nagrade najeti zunanji strokovnjaki, kot je praksa po večini drugih resorjev. Policijo so takšno, kot je danes, v največji meri zgradili zaposleni sami, zato je zahvala in pohvala vsem, ki so sodelovali pri razvoju policije v vseh letih od osamosvojitve dalje, več kot na mestu.

TOMAŽ KLADNIK

Slovenska država in njene oborožene sile

Nastajanje oboroženih sil nove demokratične države in vojna za obrambo suverenosti

Demokratičnim procesom, ki so se začeli konec osemdesetih let prejšnjega stoletja v nedemokratični Socialistični Republiki Sloveniji, so ob partijskem vrhu najbolj nasprotovali v vojaškem vrhu oboroženih sil Socialistične federativne republike Jugoslavije. Tvorile so jih Jugoslovanska ljudska armada kot zvezna vojska ter teritorialne obrambe posameznih republik, katerih nalogi v obrambi države sta bili predvsem varovanje zaledja glavnih front ter delovanje na začasno zasedenem ozemlju. Formalni vrhovni poveljnik oboroženih sil je bilo Predsedstvo SFRJ, dejansko pa jih je obvladovalo konservativno in demokratičnim spremembam nenaklonjeno vodstvo Zveznega sekretariata za ljudsko obrambo ter generalštaba oboroženih sil. V Sloveniji se je Teritorialna obramba RS (TO) od ustanovitve leta 1968 sicer razvijala drugače kot v drugih republikah zvezne države. Tako so številni izmed njenih maloštevilnih poklicnih pripadnikov in še bolj njen večinski rezervni sestav v njej videli neke vrste vnovično obuditev ideje slovenske vojske. Vendar se je, tako kot že velikokrat prej v zgodovini slovenskega naroda, izkazalo, *»da prihodnost pripada pogumnim«* oziroma tistim pripadnikom TO, ki so brez pomisleka podprli demokratične spremembe v svoji domovini. Med temi zagotovo ni bilo vodstva Republiškega štaba za teritorialno obrambo (RŠTO), ki je že 14. januarja 1990 z ukazom podrejeni m občinskim štabom zahtevalo, da izdelajo in mu pošljejo natančen pregled orožja, streliva in minskoeksplozivnih sredstev, ki so jih v posameznem občinskem štabu hranili zunaj skladišč armade. Namen tega ukaza, ki je dejansko pomenil začetek razoroževanja enot in poveljstev TO, je bil viden prav na dan primopredaje dolžnosti članov prve demokratično izvoljene vlade v naši zgodovini, saj je 15. maja 1990 RŠTO izdal ukaz o predaji hranjenja orožja, streliva in minskoeksplozivnih sredstev, ki so zunaj objektov armade, v le-te. Novo republiško vodstvo se je takoj odzvalo na ta ukaz in novi sekretar za ljudsko obrambo Janez Janša je občinskim upravnim organom za ljudsko obrambo poslal brzojavko, s katero je prepovedal oddajanje orožja v objekte armade (Kladnik, 2011, 7–9).

Z namenom vojaškega zavarovanja ukrepov nastajajoče slovenske države so bila sprva ustanovljena jedra vojaškega odpora, nato vojska Slovenije, ki je dobila dokončno obliko v Manevrski strukturi narodne zaščite. S tem je bila ustanovljena posebna oborožena organizacija, ki je bila sposobna manj kot tri mesece po razorožitvi slovenske TO, ob tesni naslonitvi na specialno enoto in posebne enote slovenske milice, zavarovati Slovenijo pred kakršnim koli oboroženim presenečenjem. Nastajala je z dobro pripravljeno skrivno akcijo, ki jo je vodil Tone Krkovič. Organizirali so jo v vseh trinajstih pokrajinah TO v Sloveniji in zagotavljala je, da so prek nje republiški organi dejansko vodili in poveljevali enotam. Temeljni obrambni načrt je bil preprost in logičen. Ob morebitnem oborožanem posegu armade bi zavarovala ključne objekte, hkrati pa s hitrimi napadi na skladišča orožja in vojaške opreme zagotovila možnost za vpoklic popolnih formacij. Izdelali so podrobne načrte za posamezna skladišča in druge pomembne objekte. Po pokrajinah in občinah so sestavili udarne skupine in jurišne odrede, katerih formacije so bile prilagojene orožju in opremi, ki so jih imeli na voljo. Mobilizacijske dokumente so v največji tajnosti izdelali za sklic novih enot, ki so jih mobilizirali po načelu samopoziva. Vzpostavili so tudi številna skrivna skladišča za orožje in vojaško opremo. Že poleti 1990 so začeli zbirati informacije o armadi, na podlagi katerih so izdelali ocene ogroženosti, formacije enot in načrte delovanja. Manevrsko strukturo je treba torej obravnavati v funkciji priprav na obrambo slovenskega prostora ter nove samostojne in neodvisne države. To je bila enkratna organizacija, ki je morala v obdobju ukinitve partijske teritorialne obrambe in ustanavljanja oboroženih sil nove demokratične Slovenije delovati kot oborožena sila Slovencev v pripravah na osamosvojitveno vojno. Tako je bil koncept delovanja in vodenje slovenskim oboroženim silam postavljen popolnoma na novo (Janša, 2013; Mikulič, 2005; Kladnik, 2011).

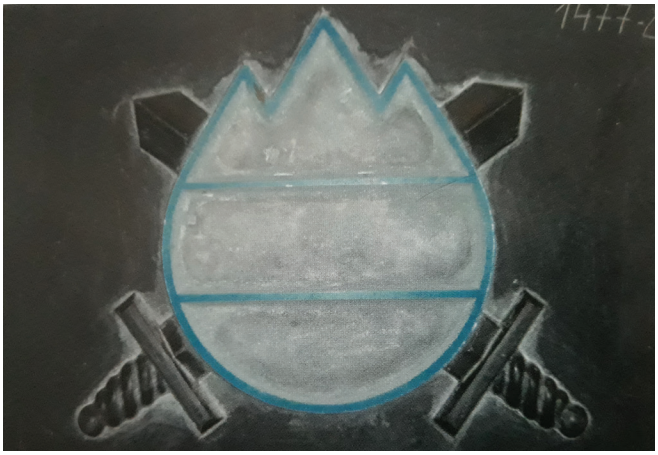
S sprejetjem svežnja ustavnih dopolnil, s katerimi je slovenska skupščina odpravila veljavnost zveznih dokumentov, ki so bili v nasprotju z republiško ustavo, med drugimi tudi, da sta služenje vojaškega roka in slovenska TO v izključni pristojnosti republike, so bili izpolnjeni tudi formalnopravni pogoji za vnovični prevzem poveljevanja nad celotno Teritorialno obrambo Republike Slovenije, na čelu katere je bil kot v. d. načelnika imenovan Janez Slapar. Armada je z zasedbo sedeža republiškega štaba jasno pokazala, da ne bo spoštovala odločitev slovenskih oblasti in tako sta v Sloveniji delovala dva republiška štaba za TO, vendar je bil štab, ki ga je zasedla armada,

poveljstvo brez vojske ter samemu sebi namen, saj so bile od oktobra prekinjene vse zveze med njim ter podrejenimi enotami in štabi TO. Kljub vsem pritiskom in grožnjam pa so se priprave na neizogiben oboroženi spopad nadaljevale. Tako so 17. decembra 1990 v Kočevski Reki organizirali prvi javni postroj enote oboroženih sil novo nastajajoče države, iz katere se je pozneje izoblikovala prva specialna brigada MORiS kot prva popolnoma poklicna enota vojske. S postrojem te enote so bile slovenski javnosti in morebitnim nasprotnikom prikazane priprave in pripravljenost na obrambo samostojnosti ter – kot je dejal predsednik Izvršnega sveta RS Lojze Peterle – *»zadišalo je po slovenski vojski«* ter ob 25-letnici v svojem govoru poudaril (Mikulič, 2005; Kladnik, 2011):

Tako prvi postroj, v katerem so bili pretežno prostovoljci, ni bil zadeva trenutka, predrznosti, samovolje ali neodgovornosti. Bil je izraz odgovorne volje slovenske vlade, njene obrambne strategije, tesnega sodelovanja ministrstev za notranje zadeve in za obrambo ter poguma posameznikov. Tu niso stali zaščitniki privilegiranega vrha nedemokratičnega režima, ampak možje in fantje, ki so bili pripravljeni dati vse za svobodo samostojne in demokratične Slovenije. Z zvezdami na kapah. Zvezda pa ni bila ne izhodišče, ne cilj, niti simbol poslanstva, bila je le taktično pokritje. Marsikaj je bilo navzven starega, samo namen je bil drugi. Namen je bil posvečen domovini. Slovenski vojak se je takrat vrnil k svojemu osnovnemu poslanstvu.

Obrambni sistem ter njegovi vodje, predvsem ministra Janša in Bavčar, pa tudi predsednik vlade Peterle, so se znašli pred težkim odločitvami. Čeprav je realno grozila vojna, so bila obrambnemu resorju namenjena pičla sredstva, ki so jih morali skoraj v celoti nameniti nabavi orožja. Zaradi nepodpore in tudi odkritega odpora večine članov vrhovnega poveljstva oziroma predsedstva Republike Slovenije do krepitve obrambne moči države, štirje med njimi so februarja 1991 podpisali deklaracijo, v kateri se je zagovarjala Slovenija brez vojske, ter zavlačevanja in nasprotovanja opozicije sprejetju obrambnega proračuna, so v obrambnem sistemu že tako pičla sredstva prejeli šele tik pred pričetkom vojaške agresije JA, kar pa je že resno ogrozilo nabavo skromnih, a prepotrebnih količin protioklepnih sredstev in pehotnega orožja za delovanje operativnih enot vojske, usposabljanje rednih enot pa se je lahko pričelo šele 15. maja 1991 in še to samo dveh manjših enot v učnih centrih Ig in Pekre, ki je nato že 23. 5. 1991 postal prvi poskusni cilj agresije JA na Slovenijo. TO je neposredno pred vojno zagotavljala: pripravljenost na vseh ravneh poveljevanja in aktiviranja štabov ter intervencijskih enot v času do dveh ur; operativno pripravljenost vseh štabov, 85 skupin za oviranje, 92 protioklepnih skupin, 59 oddelkov, 240 vodov, 142 čet, 33 odredov vodne sestave, 11 odredov četne sestave in šest bataljonov. Skupno je bilo to enakovredno 378 četam ali 94 bataljonom. Za 35.000 pripadnikov so imeli zagotovljeno orožje in pehotno strelivo, 1024 protioklepnih orožij in še dodatnih 1106 protioklepnih orožij za enkratno uporabo, 203 kose orožja za podporo, 99 protiletalskih orožij, 42 protiletalskih raket ter 33.000 kg razstreliva. Pomemben vir oborožitve pred bojnimi spopadi so bili izvzemi orožja iz vojašnic JA ter nabava orožja v tujini. Tako je v Kočevsko Reko 21. junija, manj kot teden dni pred napovedano osamosvojitvijo, prispelo težko pričakovano orožje po načrtu Bor (5000 avtomatskih pušk, 5 milijonov kosov streliva, več kot 1000 protioklepnih sredstev, nekaj raketnih lanserjev *fagot* za srednje dolge razdalje in nekaj deset protiletalskih raket *strela M2*), v času vojne pa orožje, ki je bilo zaplenjeno v bojnih spopadih oziroma pridobljeno z zavzetjem večjih skladišč orožja JA, kot sta bili na primer Ložnica in Borovnica (Janša, 2014, 7; Kladnik, 2011, 12).

Po besedah ministra Janše so bili odločilni dejavniki uspešnega odpora proti agresiji sledeči: pripravljenost obrambnega in zaščitnega sistema je izhajala iz pravočasno sprejetih zakonskih in ustavnih usmeritev na tem področju; relativno logično je bila izpeljana reorganizacija in na njej temelječa razdelitev Slovenije na pokrajine in območja, kar je omogočalo uspešno vodenje in poveljevanje; samoiniciativnost, ki se je odražala v dokaj velikih pooblastilih, ki so jih imeli poveljniki na območnih in pokrajinskih ravneh in ki so lahko zaradi tega manevrskega prostora izvedli akcije tam, kjer so po njihovi lastni oceni ugotovili, da so te akcije lahko uspešne; natančni podatki o agresorju, predvsem o moralnem stanju v enotah, o oborožitvi in o načrtih; politična enotnost vseh političnih subjektov v Sloveniji in celotnega prebivalstva RS, kar je bil najbrž prvi pogoj za to, da je bil odpor uspešen do take mere in da je bilo pri njem zmerno majhno število žrtev; usklajeno delovanje organov za notranje zadeve, TO in vseh ostalih komponent civilne obrambe. V odporu je bilo uporabljenih 20 % civilnoobrambnih



Znak Slovenske vojske. Stiliziran reliefni model znaka, ki je nastajal od oktobra leta 1990 pod idejnim vodstvom Janeza J. Švajncerja in oblikovalca Marjana Ojsterška v celjskem podjetju Aurea. V aprilu leta 1991 so odkovali prvo količino kokard TO za kapo vojaka (Vir: Kladnik, 2007, 52).

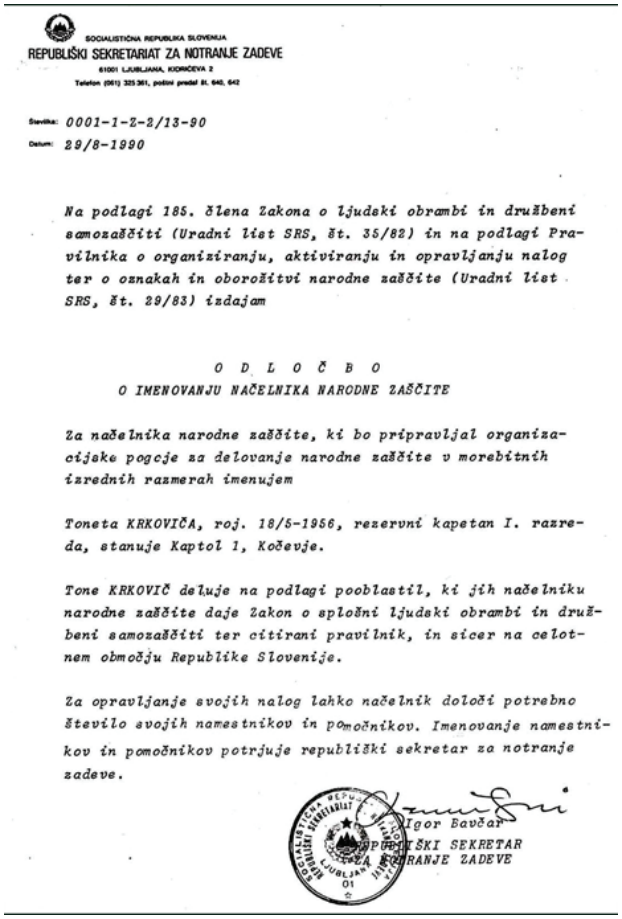
sestavin in zgolj 10 % klasičnih vojaških ukrepov, »kajti eden od prvih ciljev je bil ohraniti živo silo in doseči zastavljene cilje brez žrtev«. Napake pri obrambi pa so izhajale iz tega, da poveljniški kader ponekod ni bil ustrezno usposobljen ter da je bila reorganizacija, ki se je izvajala v TO, šele v osrednji fazi ravno v času, ko se je začela agresija, kar je bila posledica prepozno sprejetih zakonskih podlag zanjo. Načelnik RŠTO-ja, general Janez Slapar, pa je o vojnem dogajanju povedal, da (potem ko je Predsedstvo RS sprejelo odločitev, da v primeru, če TO z nenasilnimi sredstvi ne bo mogla zagotoviti izvedbe nalog, dovoljuje začetek izvajanja bojnih nalog in uporabo orožja) je TO orožje uporabila šele po prvem strelu JA na Medvedjeku. V začetku je bil problem predvsem pripravljenost na protiletalsko obrambo, zlasti zaradi tega, ker niso razpolagali z oborožitvijo za boj na srednjih višinah, pa tudi sicer je del protiletalske oborožitve pred letom zasegla armada. Dobro so bili pripravljeni na protioklepni boj, zlasti za boj iz bližine, ne pa dovolj za boj na večje razdalje. Pripravljenost pripadnikov TO za udeležbo pa je bila na zelo visoki ravni. TO je v prvi fazi delovala na začasno zasedenem ozemlju in proti silam, ki so prišle tudi z območja Hrvaške. Že v času bojnih delovanj so izvajali tudi mobilizacijo, saj so imeli dotlej aktiviran le del strukture, postopno pa so mobilizirali še tisti del TO, za katerega so ocenili, da ga nujno potrebujejo za izvedbo naloge. Enote TO niso imele naloge uničiti živo silo, marveč preprečiti silam armade, da bi dosegla svoje cilje. Vseskozi so si prizadevale prepričati starešine in vojake armade, naj ne uporabijo orožja in naj prestopijo na stran TO. S tem so enote armade enostavno sesuli (Kladnik, 2008, 60).

Nastajanje mirnodobne strukture vojske

Z odhodom zadnjega okupatorskega vojaka z ozemlja Slovenije se je pričelo preoblikovanje TO iz vojnega v mirnodobno stanje ter iz rezervne v naborniško vojsko s profesionalnim jedrom. Predsedstvo RS je 3. februarja 1992 sprejelo Splošni načrt organizacije, opremljanja in oboroževanja ter usposabljanja TO, na osnovi katerega je RŠTO izdelal projekt organizacije TO. Predlagana struktura TO je temeljila na izkušnjah organiziranosti TO, izkušnjah, pridobljenih v vojni, upoštevala je značilnosti oboroženih sil sodobnih armad ter je v smislu priprav na oborožen spopad izhajala iz ocene, da bi bil v morebitnem napadu na državo Slovenijo napad voden po načelih zračno-kopenske bitke. Razmerje med manevrskim in prostorskim delom je bilo opredeljeno za 1 : 2, TO pa naj bi štela okrog 45.000 mož (Kladnik, 2008, 52–65).

Sekretar za Ljudsko obrambo RS Janez Janša je v intervjuju v reviji Obramba pod naslovom *Suverena Slovenija si bo sama urejala tudi obrambo* izpostavil, da bo Slovenija pri izgradnji koncepta obrambe izhajala iz takega, ki ustreza majhnim državam, saj množičnost ne more nadomestiti kakovosti, pri tem pa bo vzpostavila popolno suverenost Slovenije nad svojimi oboroženimi silami, pri čemer bodo korenito spremenili status vojaka in starešin. V članku *Leto dni pozneje* pa je bilo ob analizi uresničevanja načrtov na obrambnem področju v preteklem letu rečeno, da so realizirali program DEMOS-a iz decembra 1989 na področju obrambe, in sicer: vodenje obrambne politike in nadzor nad obrambnimi institucijami naj bodo v pristojnosti demokratično izvoljenih organov oblasti Slovenije, ki naj odločajo tudi o zasnovi obrambnega sistema in njegovem financiranju; politična nevtralnost oboroženih sil (OS), ki se ne smejo vmešavati v politično odločanje in ne smejo služiti interesom ene stranke ali ideologije; služenje vojaškega roka prebivalcev Slovenije v Sloveniji; poveljevanje v vseh OS v Sloveniji v slovenskem jeziku; ukinitev vojaških sodišč; uveljavitev pravice do ugovora vesti in civilnega služenja vojaškega roka. V nadaljevanju je zapisano, da je ta prizadevanja podpirala ogromna večina ljudi ter da so pri realizaciji le-teh vzdržali hude pritiske, vendar je odločilni korak še

Odločba o imenovanju Toneta Krkoviča za načelnika (Manevrske strukture) Narodne zaščite, nove slovenske vojske (Vir: Vojaški muzej Slovenske vojske. Fond: Vojna 1991).



SOCIALISTIČNA REPUBLIKA SLOVENIJA
REPUBLIŠKI SEKRETARIAT ZA NOTRANJE ZADEVE
61001 LJUBLJANA, KOMENSKEGA 2
Telefon (061) 325 361, poštni predal št. 640, 642

Številka: 0001-1-Z-2/13-90
Datum: 29/8-1990

Na podlagi 185. člena Zakona o ljudski obrambi in družbeni samozaščiti (Uradni list SRS, št. 35/82) in na podlagi Pravilnika o organiziranju, aktiviranju in opravljanju nalog ter o oznakah in oboroţitvi narodne zaščite (Uradni list SRS, št. 29/83) izdajam

O D L O Č B O
O IMENOVANJU NAČELNIKA NARODNE ZAŠČITE

Za načelnika narodne zaščite, ki bo pripravljal organizacijske pogoje za delovanje narodne zaščite v morebitnih izrednih razmerah imenujem

Toneta KRKOVIČA, roj. 18/5-1956, rezervni kapetan I. razreda, stanuje Kaptol 1, Kočevje.

Tone KRKOVIČ deluje na podlagi pooblastil, ki jih načelniku narodne zaščite daje Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti ter citirani pravilnik, in sicer na celotnem območju Republike Slovenije.

Za opravljanje svojih nalog lahko načelnik določi potrebno število svojih namestnikov in pomočnikov. Imenovanje namestnikov in pomočnikov potrjuje republiški sekretar za notranje zadeve.

Igor Bavčar
REPUBLIŠKI SEKRETAR
ZA NOTRANJE ZADEVE

vedno pred nami. Za temeljno opredelitev obrambe države se je izpostavila možnost vojaškega povezovanja v obrambnih pripravah in načrtovanju skupne obrambe, predvsem pa v skupnem vodenju obrambne vojne v primeru agresije na Slovenijo. Ob tem so se v državi kresala različna stališča, da vojaško oziroma obrambno povezovanje RS ni potrebno, saj se z razglasitvijo oborožene nevtralnosti zagotavlja spoštovanje ozemeljske celovitosti države ter da se s primernim angažiranjem vseh možnih lastnih sil in s podporo mednarodnega javnega mnenja ter OZN lahko uspešno vodi dolgotrajna obrambna vojna kljub popolni zasedbi celotnega ozemlja. Vendar je prevladalo mnenje, da je uspešna in učinkovita obramba države možna samo s tesnim povezovanjem s trenutno najmočnejšo obrambno zvezo – Nato ter da naj bo vojaško povezovanje in usklajevanje obrambnih načrtov podrejeno gospodarskemu in političnemu vključevanju države v sodobne integracijske procese (Kladnik, 2008, 54).

Julija leta 1991 so Združene države Amerike in Evropska skupnost vpeljale embargo na izvoz in uvoz orožja v Jugoslavijo. Le-temu se je s sprejetjem resolucije 713, 25. 9. 1991, pridružila tudi Organizacija združenih narodov ter z njo poskušala umiriti napetosti med akterji oboroženih spopadov. Embargo Slovenije ni zadeval, saj se je oboroženi konflikt na njenem ozemlju precej hitro končal, poleg tega so enote JA Slovenijo zapustile 25. 10. 1991. Ob oceni ogroženosti državne suverenosti Slovenije, da se oboroženi konflikt iz Hrvaške ter Bosne in Hercegovine lahko ponovno kar hitro prenese nazaj na slovensko ozemlje, se je Slovenija tudi po koncu vojne intenzivno oboroževala. Leta 1993 je bil sprejet zakon o zunanjetrgovinskem poslovanju, ki je v osmem členu določil, da se izvoz in uvoz orožja lahko opravljata na podlagi dovoljenj, hkrati pa se orožje, ki so ga slovenske oborožene sile izločile iz uporabe, lahko prodaja tudi ostalim republikam nekdanje Jugoslavije, v prvi vrsti Hrvaški ter Bosni in Hercegovini, saj je bilo to v strateškem obrambnem interesu države in ministrstvo za obrambo je v tem smislu tudi dovoljevalo prevoz orožja preko državne meje (Kladnik, 2008, 54; Zore, 2012, 19).

S sprejetjem Zakona o zagotavljanju sredstev temeljnih razvojnih programov obrambnih sil za opremljanje SV v obdobju od leta 1994 do leta 2003 se je pričelo pospešeno posodabljanje opreme in oboroţitve na področjih letalstva, zračne obrambe, artilerije, oklepno-mehaniziranih enot, inženirstva, zvez, obalne obrambe, logistike, pehote ter RKBO-zaščite. Leta 2001 je Vlada RS sprejela predlog sprememb in dopolnitev Zakona o zagotavljanju sredstev temeljnih razvojnih programov obrambnih sil, ki ga je leta 1994 za opremljanje SV v obdobju od leta 1994 do leta 2003 sprejel državni zbor. Po novem konceptu preoblikovanja SV se je želelo, glede na ocene ogroženosti države, doseči učinkovitejšo strukturo in realnejši obseg vojske. Tako je bila vojna sestava SV zmanjšana s 46.000 na 26.000 pripadnikov. S spremembo zakona so do leta 2007 zagotovili sredstva za dokončanje opremljanja 10. motoriziranega bataljona, 17. bataljona vojaške policije, vzpostavitev 20. motoriziranega bataljona, dopolnitev sistema poveljevanja in kontrole, logistike in zračne obrambe. Postopno so se ob učnih centrih, kjer so se usposabljali naborniki na služenju vojaškega roka, oblikovale tudi posamezne mirnodobne bojne enote TO, in sicer pehotne: 22. pehotna brigada Novo mesto, 32. gorska brigada Bohinjska Bela, 42. pehotna briga-



Slovesnost ob razglasitvi slovenske samostojnosti, Ljubljana, 26. 6. 1991 (Vir: arhiv Revije Obramba).

da Ilirska Bistrica, 52. pehotna brigada Ljubljana, 62. pehotna brigada Vipava, 72. pehotna brigada Maribor, 82. pehotna brigada Celje ter RŠTO-ju podrejene: 1. specialna brigada Moris, 106. častna četa, 107. četa vojaške policije; oklepne enote: 24. oklepno-mehanizirani bataljon Cerklje ob Krki, 44. oklepno-mehanizirani bataljon Pivka, 54. oklepno-mehanizirani bataljon Vrhnika in 74. oklepno-mehanizirani bataljon Maribor; letalstvo: 15. brigada vojaškega letalstva; pomorstvo: 430. mornariški odred; artilerija: 46. topniški divizion Postojna in 760. artilerijski bataljon Slovenska Bistrica; zračna obramba: 9. raketna brigada zračne obrambe in 16. bataljon za nadzor zračnega prostora; inženirstvo: 105. inženirska četa; RKBO: 18. bataljon RKBO ter zveze: 104. četa za telekomunikacije (ZZSR, 1994; 2001; MORS, 2009; Kladnik, 2008, 52–65).

Prvo večjo skupno bojno vajo TO po obrambni vojni, na kateri so prikazali novosti v obrambnem bojevanju slovenske vojske, so organizirali konec novembra leta 1992 pod imenom *Odpor 92*. Na njej so sodelovale s svojimi nižjimi enotami vse enote TO, uporabljeno je bilo tudi vse orožje, s katerim so enote bile oborožene, v vajo pa sta bili vključeni obe sestavi TO – manevrska in prostorska struktura ter vsi rodovi: pehota, mehanizirane enote, protiletalska obramba, inženirstvo, enote za zveze, enote RKBO ter vse službe: vojaška policija, tehnična, intendantska, prometna in sanitetna. Poleg tega so na vaji sodelovali tudi načrtovalci in izvajalci iz civilne obrambe. V boju so enakovredno sodelovali pripadniki stalne sestave – profesionalci, pripadniki rezervne sestave in vojaki na služenju vojaškega roka. Pri načrtovanju in izvedbi vaje je bilo izpostavljenih nekaj temeljnih načel bojevanja, ki so se po izvajanju in vlogi v boju bistveno razlikovali od prakse nekdanje TO in JLA: bojna razporeditev v obrambi, katere temeljna enota je bil okrepljeni pehotni bataljon in katerega obrambno območje je bilo široko 6–7 km in dolgo 8–9 km, površina pa 50–60 km^2, oviranje, sestavine bojne razporeditve, napadalnost v obrambi, bojevanje v napadalčevem zaledju, ognjeno delovanje ter vztrajnost v obrambnem boju. V tem času pa je, že od vojne, kot edina popolnoma vojaška profesionalna enota delovala specialna brigada MORiS. Formirana je bila tako, da je bilo možno oblikovati, glede na nalogo, manjše ali večje bojne skupine, tako da je bilo število pripadnikov v enotah različno. Vojaki so bili usposobljeni v več specialnostih in so imeli temu primerno oborožitev, udarna pest pa je bila enota za hitre intervencije, ki je zagotavljala hitro in učinkovito bojno delovanje na območju celotne države. Po vstopu v enoto, katere sedež je bil v Kočevski Reki, so imeli vojaki enotedensko prilagajanje, ki mu je sledilo osemmesečno temeljno šolanje, nato pa še specialistično: diverzant voda – zrak – zemlja, izvidnik, vojaški policist, protidiverzant, vodnik službenega psa, oklepnik itd. Pristop Slovenije k programu Nata *Partnerstvo za mir*, 30. 3. 1994, je odprl vrata sodelovanju slovenskih vojaških enot tudi v mednarodnem okviru. Kot prvi se je vod, ki so ga sestavljali pripadniki specialne brigade MORiS, udeležil mednarodne vaje Cooperative

Organizacijska struktura slovenske Teritorialne obrambe pred, med in po vojni za obrambo državne suverenosti (Kladnik, 2007, 27).



Nugget 95 v Louisiani, ZDA. Naloga iz scenarija vaje je bila, da kombinirana enota nadzira uresničevanje mirovnega sporazuma med namišljenima državama ter zaščiti humanitarne in varnostne operacije. Tako so se sile za vzpostavljanje miru v tamponski coni znašle pred vrsto dejavnikov: na območju so delovale sile OZN, tam so bile sile, ki so nasprotovale obstoječemu stanju, teroristi in ostrostrelci; red in mir so vzdrževale enote civilne policije OZN, prav tako so bile tam številne nevladne agencije, civilno prebivalstvo, odpadniki in banditi, begunci, predstavniki medijev .... Razmejitveno območje je bilo delno minirano, med ozemljem namišljenih držav pa nadzorne postaje. Slovenski vod je bil sestavni del čete E, skupaj s pripadniki oboroženih sil Madžarske, Velike Britanije in Združenih držav Amerike (Kladnik, 2007, 40–51; Kladnik 2008, 52–65).

Enakopravni partner zavezništev

Novembra 2002 je Slovenija dobila povabilo za članstvo v severnoatlantskem zavezništvu. Odločitev za vstop v Nato in s tem za sodelovanje v sistemu kolektivne obrambe je temeljila na politični odločitvi, dodatno podprti tudi na referendumu o vstopu Republike Slovenije v Nato (za vstop je glasovalo 66,08 % volivcev, ki so se udeležili referenduma), kar je prispevalo k legitimnosti politične odločitve, državni zbor pa je ratificiral Severnoatlantsko pogodbo. S pristopom k Severnoatlantski pogodbi je Republika Slovenija dodatno okrepila in utrdila svoj obrambno-varnostni položaj, hkrati pa se je zavezala, da bomo vprašanja obrambe in varnosti reševali skupaj in v korist celotnega zavezništva, katerega del je postala država. Odločenost pogodbenic združiti svoja prizadevanja za kolektivno obrambo ter ohranitev miru in varnosti izhaja že iz uvodnih določb Severnoatlantske pogodbe. Tako njen 3. člen določa obveznost pogodbenic, da bodo z nenehno in učinkovito samopomočjo ter vzajemno pomočjo vsaka zase in skupaj vzdrževale in razvijale svojo individualno in kolektivno sposobnost upreti se oboroženemu napadu. 5. člen Severnoatlantske pogodbe pa temelji na konceptu kolektivne obrambe. Kot bistveni element koncepta kolektivne obrambe, ki deluje po načelu recipročnosti, je zagotovo tudi prispevek vsake članice Nata k njeni izgradnji; tudi v primerih, ko takšna obramba ni neposredno in nujno potrebna za njeno lastno (nacionalno) obrambo. Obrambne ambicije Republike Slovenije izhajajo iz nacionalnih političnih usmeritev in strategij ter sprejetih političnih usmeritev in strategij v Natu ter Evropski uniji, ki jih enakopravno sooblikujejo vse države članice. Zavezništvo pa dopolnjuje obrambne zmogljivosti Republike Slovenije v delu, ki jih Republika Slovenija ne razvija, ker presegajo nacionalne zmožnosti. Raven ambicij pri vzpostavitvi obrambnih zmogljivosti je suverena odločitev vsake države, vendar mora vsaka članica zavezništva vzpostaviti take lastne obrambne zmogljivosti, da lahko z njimi zagotavlja: odvračanje napada na državo in obrambo neodvisnosti, nedotakljivosti in celovitosti države do aktiviranja sistema kolektivne obrambe; sprejem zavezniških vojaških zmogljivosti na lastnem ozemlju in skupnega delovanja; prevzemanje pravičnega dela bremen in tveganj v kriznem odzivanju in kolektivni obrambi zunaj nacionalnega ozemlja ter neodvisnost, nedotakljivost in celovitost države ter kontinuiteto nacionalne

Patruljna ladja Triglav (Vir: arhiv Revije Obramba).



Postroj vojaške specialne enote leta 1998 (Vir: arhiv Revije Obramba).

oblasti po odhodu zavezniških vojaških zmogljivosti z lastnega ozemlja. Republika Slovenija svoje zmogljivosti tako oblikuje samostojno kot tudi v okviru zavezniškega procesa obrambnega planiranja. Ta proces države članice usmerja k izboljšanju in zagotavljanju zmogljivosti, ki so potrebne za izvajanje nalog zavezništva oziroma za doseganje dogovorjene ravni ambicij. Cilji zmogljivosti Nata so ključni element celovitega procesa obrambnega planiranja Nata, na podlagi katerega države članice načrtujejo sile in zmogljivosti, s katerimi zavezništvo lahko uspešno izvede svoje poslanstvo. Cilji zmogljivosti za Republiko Slovenijo so v največji možni meri usklajeni z nacionalnimi potrebami, kot izhajajo iz nacionalnih razvojno-usmerjevalnih dokumentov. Republika Slovenija pa je bila v procese obrambnega planiranja Nata in razvoj ciljev zmogljivosti vključena od samega vstopa v zavezništvo oziroma je že kot država kandidatka za članstvo v dogovoru z Natom oblikovala in razvijala svoje partnerske cilje, ki so s polnopravnim članstvom postali cilji sil oz. cilji zmogljivosti Nata za Republiko Slovenijo in so odraz nacionalnih strateških dokumentov (Kladnik, 2007; MORS, 2019; Furlan, 2020).



V ta namen so se oblikovale tudi zmogljivosti, ki jih s svojo pripravljenostjo za obrambo zagotavlja SV in se izkazujejo skozi: izvajanje vojaške obrambe države in sposobnost sodelovanja pri obrambi zavezništva; sodelovanje v mednarodnih operacijah in misijah ter v odzivnih silah Nata in EU v okviru realnih zmožnostih in ob upoštevanju zahtev

Vaja 10. motoriziranega bataljona leta 2002 (Vir: arhiv Revije Obramba).



izboljšanja pripravljenosti SV; zaščito sil in objektov posebnega pomena za obrambo ter ukrepanje ob izrednih dogodkih; odzivanje po načrtih zaščite in reševanja in skladno s potrebami okrepiti policijo pri varovanju državne meje. V začetku reorganizacije vojske, na prelomu stoletja, je bila največja pozornost pri vojaškem delovanju namenjena silam za hitro posredovanje, ki so se oblikovale v okviru 10. bataljona za mednarodno sodelovanje, nato je sledil 10. motorizirani bataljon, ki je štel 500 pripadnikov ter je bil opremljen z dvanajstimi oklepnimi šestkolesniki (»valuki«), ki so jih v bataljonu potrebovali za nemoteno izvajanje nalog. Po načrtih iz leta 2001 naj bi se vojska zmanjšala s 74.000 na 47.000 pripadnikov ter nato do števila, opredeljenega v Splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, to je bilo 26.000 pripadnikov, s poklicno sestavo 7000 do 8000. Prva brigada, v kateri so bile združene sile za posredovanje, je postala profesionalna enota s 17. bataljonom vojaške policije in 10. motoriziranim bataljonom, kar je omogočalo povečanje slovenskega deleža v operacijah za podporo miru. Vojska se je nato razvijala v smeri profesionalne vojske, vendar je bilo v začetku tega procesa še nerešeno vprašanje, kako, v kakšnem obdobju in na kakšen način priti do nje. Finančna sredstva v vojaškem proračunu so bila razdeljena v naslednjem razmerju: za plače 50,5 %, za dejavnost 21,8 % ter za investicije v TRP 27,6 % sredstev. V obdobju odločitve za profesionalizacijo vojske oziroma takrat, ko se je začelo razmišljati o ukinjanju naborniškega sistema, pa so se zelo intenzivno ukvarjali tudi z vprašanjem, kakšna naj bo slovenska profesionalna vojska. Temeljito pa so morali načrtovati tudi, kako brez nabornikov prevzeti naloge in hkrati zagotoviti nacionalno obrambo. Pri tem so bile ugodne tudi mednarodne okoliščine, saj večje neposredne vojaške ogroženosti takrat ni bilo, povabilo za polnopravno včlanitev v Nato pa je omogočalo tudi izvedbo zelo radikalnih korakov za zmanjšanje števila rezervne sestave, zmanjšanje obsega njihovega usposabljanja ter postopno prevzemanje nalog, ki so zagotavljale varnost ljudi in premoženja. Temu ustrezno pa je bilo treba izvesti spremembo zakonodaje na obrambnem področju, izdelati vse programe usposabljanja, v delovanje vojske uvesti standarde, ki so veljali (in veljajo) v zavezništvu, dokončno odpraviti kadrovska neskladja ter tako zagotoviti, da bo celoten podsistem obrambnega sistema deloval tako, kot bi moral. Pri tem pa je bilo s strani vrha vojske poudarjeno, da je poklic vojaka zelo zahteven in če se država odloči, da bo vojake pošiljala na različne vojaške operacije v tujini, jim mora zagotoviti tudi čim boljše pogoje za delo (Kladnik, 2007, 54–74; Kladnik, 2008, 58).

Za sodelovanje v mirovnih operacijah je Slovenija, na uradno povabilo generalnega sekretarja zveze Nato za sodelovanje v operaciji SFOR v BiH, zavezništvu ponudila uporabo letališča Cerklje ob Krki, prevoz pomembnih osebnosti in funkcionarjev ter častnikov Nata z letališča Cerklje v BiH s helikopterji SV in letalom let-410, usposabljanje pripadnikov SFOR-a pri odstranjevanju protipehotnih in protioklepnih min v centru na Igu, dva častnika za koordinacijo v poveljstvih Nata v Monsu in Landcentu ter 100 bolniških postelj za pripadnike SFOR-a v Sloveniji. Prav tako pa je bila, kot že omenjeno, ustanovljena posebna enota SV za sodelovanje v mednarodnih operacijah, in sicer

Puška F 2000 S je leta 2006 postala osnovno orožje častnikov, podčastnikov in vojakov Slovenske vojske (Vir: arhiv Revije Obramba).

10. bataljon za mednarodno sodelovanje v Logatcu, ki se je gradil postopno in katerega predvidena naloga je bilo sodelovanje v nevojnih vojaških operacijah in mirovnih operacijah. Bila je povsem profesionalna enota, katere usposabljanje je bilo generalno, specialno in posebno pred odhodom na samo operacijo v tujini. Leta 2002 je bilo tako v tujini 16 častnikov, 30 podčastnikov in 26 vojakov. V BiH v Sarajevu sta bila dva voda v SFOR-u in častnik v OHR, v Prištini dva častnika v KFOR ter častniki v UNTSO Izrael, Sirija, Libanon, v ZDA v Koalicijsko-koordinacijskem centru in v Vidmu dva častnika v poveljstvu MLF. Večnacionalne kopenske sile Italije, Madžarske in Slovenije – MLF, ustanovljene leta 1998 z nalogo izvajati operativne naloge na enem od kriznih žarišč, pa so kot svojo prvo operacijo za podporo miru prevzele delovanje v operaciji Joint Guardian na Kosovu. V okviru MLF se izvajajo tudi vsakoletne vojaške vaje pod nazivom *Zvita podlasica*, ki je bila leta 2005 v Sloveniji. V začetku leta 2004 je odšlo na mirovno operacijo ISAF v Afganistan 18 pripadnikov iz Odreda za specialno delovanje 1. brigade SV. Ker enote SV nikoli doslej niso delovale tako daleč od domovine, v tako nevarnih in zahtevnih okoliščinah, so bile priprave na področju logistike med najobsežnejšimi in najzahtevnejšimi do tedaj. Logistična podpora slovenskega kontingenta v Afganistanu je v okviru koncepta logistične podpore obsegala logistične priprave, premik na območje delovanja ter logistično podporo v času delovanja. Sodelovanje SV kot temelj v bodočnost usmerjenih obrambnih potreb Slovenije je pomenilo tudi vključevanje slovenskih obrambnih sil v Natove sile za hitro posredovanje – NRF. Sile so bile osredotočene na hitro posredovanje v začetnih fazah morebitne krize, zaradi česar so morale biti sposobne izvajati nekatere samostojne operacije (evakuacija civilistov, pomoč v primeru humanitarnih kriz, mirovne operacije, protiteroristične operacije, izvajanje embarga), vzpostaviti mostišče v sovražnem okolju ter omogočiti prihod glavnine sil ter biti v podporo diplomatskim naporom članic Nata in po potrebi tudi sile demonstrativno hitro premestiti na območje operacij. Slovenija se je zavezala, da bo od januarja 2005 v NRF prispevala lahki vod za dekontaminacijo, tehnološko vrhunsko opremljeno enoto, ki bo sposobna posredovati v 5 do 20 dneh ter bo v sestavi Natovega bataljona za radio-biološko-kemično obrambo, kjer je bila kot vodilna sila predvidena Nemčija (MORS, 2009; Kladnik, 2007, 126–137; Kladnik, 2008, 58).



Največja vojaška vaja zavezništva pri nas pa je bila vaja *CAE 98*, na kateri je sodelovalo osem držav članic Nata in 10 članic PzM-ja. Cilj vaje je bil usposabljanje poveljstev in enot, preverjanje zmogljivosti slovenske države, spodbujanja PzM-ja in povezljivosti v izvajanju mirovnih operacij s sanitetno podporo ter seznanjanje partnerskih držav s štabnimi postopki zveze Nato. Poleg tega je bil s slovenske strani namen vaje tudi preizkusiti sistem za podporo oboroženih sil in civilno podporo vojaški obrambi. Enote so bile razmeščene v okolici Cerkelj, Novega mesta, Mokronoga, Sevnice,

Pripadniki 20. motoriziranega bataljona v operaciji ISAF, Afganistan, leta 2011 (Vir: arhiv Revije Obramba).



poveljstvo sil za hitro posredovanje pa je bilo v gradu Brestanica (Rajhenburg). Skupne vaje pa so s tujimi vojskami izvajale tudi rodovske in specialistične enote SV, predvsem mornariške, gorske, oklepne in letalske enote. Ena večjih v Sloveniji pa je bila vaja *Adriatic Rescue 2004*, ki so jo kot skupno vajo SV in letalskih sil ZDA izvedli kot usposabljanje in preverjanje postopkov bojnega iskanja in reševanja pripadnikov oboroženih sil. Članstvo v zavezništvu pa je omogočilo tudi izvajanje vojaškega usposabljanja pripadnikov SV na vadiščih v tujini, ki zaradi objektivnih okoliščin doma ni bilo možno. Tako so na primer na raketnem poligonu zračne obrambe na Kreti – Namfi sredi septembra 1999 enote 9. raketne brigade zračne obrambe uspešno izvedle taktično bojno streljanje na daljinsko vodljive tarče z lahkimi prenosnimi raketnimi sistemi strela S-2M in igla-1, lahkimi samovoznimi raketnimi sistemi strela S-1M in protiletalskimi topovi BOV-3 20 mm. Na vadišču madžarske vojske Valparlota izvajata taktična urjenja z bojnim streljanjem oklepno mehanizirana bataljona. Na tem vadišču pa sta bila oktobra 2006 izvedena tudi nacionalno ugotavljanje pripravljenosti in afirmacija 10. MOTB-ja pred njegovo napotitvijo na šestmesečno mirovno nalogo na misijo Nata na Kosovo (MORS, 2009; Kladnik, 2007, 126–137; Kladnik, 2008, 58).

Za intenzivnejšo vključitev v povezave je bilo treba sprejeti in uveljaviti tudi novo vojaško strategijo ter v skladu s tem izvesti reorganizacijo SV, ki so jo sestavljale sile za hitro posredovanje, glavne obrambne sile in pomožne obrambne sile. Generalštabu sta bili tako podrejeni dve operativni poveljstvi kopenske vojske, operativno poveljstvo zračnih sil in enote samostojnih enot ter zavodi (na področju logistične oskrbe, vojaških šol in kot vadbeni centri), vezani na generalštab. V tem času se je načelo tudi vprašanje postopne profesionalizacije vojske. Z nabavo moderne oborožitve je potrebovala SV znatno večje število profesionalcev in v splošnem dolgoročnem programu je bilo zapisano, da se bo vsako leto v SV zaposlilo 300 novih profesionalcev, kar pa bi bilo možno ob ustreznih sredstvih in ob sprejetju v Nato pospešiti. V letu 2004 pa se, v skladu z (predlogom) novo doktrino in delovanju v zavezništvu, na operativni ravni ustanovita dve poveljstvi, in sicer Poveljstva sil SV (PSSV) in Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje (PDRIU). Ob tem pa je ostalo odprto vprašanje nabornikov oziroma civilnega služenja vojaškega roka. Načrt, kako učinkovito prestopiti iz naborniškega in obveznega načina popolnjevanja v popolnjevanje s poklicno vojsko, dopolnjeno s prostovoljno rezervo, je predvideval projekt profesionalizacije SV – PROVOJ, ki je zajemal naslednje segmente profesionalizacije: pridobitev kadra na trgu delovne sile (31. 12. je bilo v SV 5621 pripadnikov, od tega 768 na novo zaposlenih vojakov), zadrževanje v službi, skrb za dobro počutje in blaginjo pripadnikov SV, odhod iz službe, izobraževanje in usposabljanje, opremljanje z oborožitvijo in vojaško opremo, nadaljnja prilagoditev zakonodaje, prilagoditev infrastrukture, financiranje profesionalizacije in ekonomika projekta, formalnopravna uveljavitev vojaških poklicev, sodelovanje z drugimi ministrstvi, redefiniranje odnosa s civilnim okoljem in vojaško organizacijo ter voditeljstvo.



Pilatusi (Vir: arhiv Revije Obramba).

Oktobra 2003 so se s slovesnostjo in govori predsednika države, obrambnega ministra in načelnika GŠSV-ja v nekdanjem 710. UC v Pekrah pri Mariboru dokončno poslovili od zadnje generacije vojakov, »ki so še videli in izkusili, kaj sta nabor in obvezno služenje vojaškega roka«, v vojašnici Janka Premrla Vojka v Vipavi pa se je v Centru za usposabljanje SV pričelo usposabljanje prve generacije (25) kandidatov in kandidatk za poklicne vojake, ki je trajalo 13 tednov (Kladnik, 2007, 60–71).

Ob vstopu v zavezništvo je tako vojsko na strateški ravni vodil Generalštab Slovenske vojske (GŠSV), ki je bil organ v sestavi Ministrstva za obrambo in bil najvišji strokovni organ za poveljevanje z vojsko. Namenjen je bil opravljanju vojaško-strokovnih nalog, ki so se nanašale na razvijanje, načrtovanje, organiziranje, usposabljanje in delovanje vojske. Na operativni ravni sta mu bili podrejeni dve poveljstvi: Poveljstvo sil Slovenske vojske (PSSV), ki je bilo združeno poveljstvo za delovanje na operativni in taktični ravni. Odgovorno je bilo za pripravljenost, dopolnjenost in usposobljenost podrejenih poveljstev in enot. Poveljstvo je vodilo delovanje SV v tujini, načrtovalo in vodilo operacije v slovenskem prostoru v miru ter jih usklajevalo z zavezništvom. Podrejeni sta mu bili dve brigadi, samostojni bataljoni ter poveljstvo za podporo. Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje (PDRIU) je izvajalo selekcijo in usposabljanje vojakov ter izobraževanje in usposabljanje vojaškega osebja na vseh ravneh. Razvijalo in preizkušalo je doktrine in pravila, določalo standarde bojne usposobljenosti ter sodelovalo pri evalvacijah enot in poveljstev. V njegovi sestavi so bili centri (za doktrino in razvoj, usposabljanje in bojno usposabljanje) in vojaške šole (za podčastnike in častnike, letalska šola, gorska šola, šola za tuje jezike in poveljniško-štabna šola). Generalštab in Poveljstvo sil opravljata navedene naloge še danes. PDRIU pa se je preoblikoval v Center vojaških šol s prvenstveno nalogo izvajanja vojaškega izobraževanja in usposabljanja, naloge na področju doktrin in razvoja pa so se prenesle na GŠSV (Kladnik, 2007, 62).

Delovanje vojske in njeno uspešno izpolnjevanje nalog pa je bilo odvisno od zagotovljenih sredstev za njeno delovanje. Financiranje in uresničevanje najpomembnejših projektov opremljanja vojske je bilo v obdobju od leta 1994 do leta 2015 sistemsko urejeno z dvema posebnima zakonoma, in sicer Zakonom o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v obdobju 1994 do 2007 in Zakonom o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008 do 2015. V prvem sta bila načrtni razvoj in zagotavljanje pomembnih oborožitvenih oziroma bojnih sistemov, potrebnih za učinkovito izvajanje vojaške obrambe, določena kot najpomembnejša cilja uresničevanja temeljnih razvojnih programov razvoja in opremljanja vojske. V okviru njegovega izvajanja se je predvidevala zagotovitev proračunskih sredstev v obdobju do leta 2003 do skupne višine največ 76.600 milijonov tolarjev (319.646,136 evra) ter v obdobju do leta 2007 do skupne višine 65.000 milijonov

Mednarodna vojaška vaja Adriatic Strike 2015 - posnetek iz cabine cougarja Slovenske vojske (Vir: arhiv Revije Obramba).



tolarjev (271.240,194 evra). Leta 2006 pa je državni zbor sprejel Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008 do 2015, katerega cilj je bil zagotavljanje kontinuitete nabave zahtevnih bojnih sistemov, ki se vzpostavljajo več let in ki so jih določali Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske in srednjeročni obrambni programi (Ur. l. RS, 2004; 2010). V letne načrte izvajanja temeljnih razvojnih programov so bili vključeni projekti, s katerimi so bile zagotovljene pomembne operativne zmogljivosti SV v daljšem časovnem obdobju, zlasti tiste, ki so bile dogovorjene v okviru zavezništva kot obveznost države. Z navedenim zakonom je bil določen obseg sredstev v višini 710 milijonov evrov za obdobje osmih let, čeprav je bila na koncu realizacija bistveno nižja, in sicer je znašala le 121.843.600,96 evra. Ministrstvo za obrambo leta 2015 ni predlagalo podaljšanja veljavnosti Zakona o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008 do 2015 predvsem zato, ker so bile v času finančne krize ustavljene vse investicije v opremljanje in posodobitev SV, prednostno pa je bilo treba zagotavljati sredstva za njeno redno delovanje. Tako je obrambni resor, in z njim predvsem vojska, nesorazmerno delil usodo stabilizacije javnih financ v Republiki Sloveniji, saj so obrambni izdatki po letu 2010 padli z 1,61 % BDP-ja na 0,93 % v letu 2015. Delež investicijskih sredstev, namenjen opremljanju in modernizaciji SV, se je po letu 2010 bistveno zniževal in dosegel dno leta 2014, ko je bilo za investicije namenjenih le 1,34 % finančnega načrta SV. V naslednjih letih se je delež investicij začel počasi povečevati in je leta 2019 znašal 9,56 % finančnega načrta SV (ZZSR, 1994; ZITRPSV, 2006; MORS, 2019).

V Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije kot temeljnem razvojno-usmerjevalnem dokumentu na področju nacionalne varnosti je podana ocena ogroženosti države tako, *»da se po desetletjih popuščanja napetosti v mednarodnem varnostnem okolju te v njem znova povečujejo«*. Sodobno mednarodno varnostno okolje je zaradi negativnih posledic procesov globalizacije in odzivov nanje postalo vse bolj povezano, kompleksno in negotovo. Ključni dejavniki te so multipolarnost, širok nabor groženj in akterjev ogrožanja z okrepljeno vlogo nedržavnih akterjev, nestabilnost neposredne soseščine, na globalni ravni erozija demokratičnih vrednot in človekovih pravic, mednarodne pravne ureditve in multilateralizma, uveljavljanje enostranskih interesov ter omejena sposobnost odzivanja s strani mednarodne globalne skupnosti. S tem se otežuje tudi doseganje kompromisov in naslavljanje globalnih tveganj. V tako močno soodvisnem sodobnem mednarodnem varnostnem okolju nobena država svoje (nacionalne) varnosti ne more več zagotavljati povsem samostojno. Tako tudi na nacionalno varnost Republike Slovenije vplivajo nekatere sodobne grožnje, tudi če se te ne pojavljajo neposredno na ozemlju Republike Slovenije ali v njeni neposredni okoliščini. Okrepljeno vojaško ogrožanje pa se kaže predvsem s krepitvijo napetosti na kriznih žariščih do oboroženih spopadov, s pospeševanjem oboroževalne tekme med pomembnimi regionalnimi tekmeci ter posledično z demonstracijo moči, globalnim prerazporejanjem moči za obvladovanje virov in možnosti



Slovenski vojaški kontigent v mirovni misiji OZN UNIFIL leta 2017 (Vir: arhiv Revije Obramba).

oskrbe, z delovanjem za zaščito pripadnikov nacionalnih skupin v drugih državah z oboroženo silo, geostrateškim prerazporejanjem vpliva pomembnih akterjev v mednarodni skupnosti ter z grožnjami, ki nastajajo zaradi odstopanja od sporazumov o obsegu konvencionalnih sil in zmanjševanju jedrskega oboroževanja. Na obrambnem področju spremenjeno varnostno okolje zahteva večjo pripravljenost in odzivnost celotnega sistema nacionalne varnosti, in sicer predvsem prek hitrejšega sprejemanja odločitev in odzivanja na krize, pa tudi prilagodljivost vojaških zmogljivosti, ki morajo biti sposobne odzivanja tako na klasične vojaške oblike ogrožanja kot tudi na nekonvencionalne oblike ogrožanja. V ta namen je nakup novih sredstev in opreme naložba v razvoj in povečanje pripravljenosti SV za zmožnost opravljanja njenih nalog, pa tudi mirnodobnemu sodelovanju SV z drugimi državnimi organi s tem, da nabava nove opreme in oborožitvenih sistemov vključuje tudi investicije v komunikacijski in informacijski sistem ter kibernetsko obrambo in infrastrukturo (MORS, 2019; Vlada RS, 2020).

Zaključek

Slovenci smo si svojo državnost in demokratično ureditev v dolgi narodni zgodovini izborili šele z letom 1991. Leta 1991 sta k osamosvojitvi Slovenije pripomogla splet ugodnih zunanjih okoliščin in dozorelost splošnega prepričanja v Sloveniji, da je treba izkoristiti zgodovinsko priložnost in se osamosvojiti, ter enotnost delovanja vodilnih akterjev osamosvojitve, ki so v bojih z JLA znali vzpostaviti vojaško ravnotežje in v trdih pogajanjih z evropsko skupnostjo zmogli doseči mir, ne da bi se pri tem odpovedali temeljnemu cilju. Pri tem je odločilno vojaško vlogo odigrala TO RS. S predanostjo ideji samostojne države, ki so jo na referendumu z veliko večino potrdili državljani RS, ter odločnostjo slovenskega političnega vodstva in pripadnikov TO je ta ob pripravah in zmagi v obrambni vojni za Slovenijo prerasla v sodobno oboroženo silo. Obrambne sile Slovenije sta med vojno tvorili TO in policija, ki sta ob podpori civilne obrambe in prebivalstva in po organizirani in temeljiti pripravi, ki se je pričela dobro leto prej, v desetih dneh vojne v 72 spopadih in po treh sporazumih o prekinitvi sovražnosti dosegli zmago.

Po vojni so se oborožene sile, sprva poimenovane še Teritorialna obramba in nato Slovenska vojska, preoblikovale v mirnodobno oboroženo strukturo, ki je s profesionalnim jedrom ter naborniki in rezervno sestavo zagotavljala svoje osnovno poslanstvo, to je obrambo domovine. Njeno preoblikovanje v profesionalno vojsko je sovpadalo z odločitvijo državljanov Slovenije, da bo za skupno varnost države in državljanov najbolje poskrbljeno z vključitvijo v severnoatlantsko zavezništvo in v Evropsko unijo. Z delovanjem v zavezništvih pa je povezan tudi nadaljnji kakovostni razvoj slovenskih oboroženih sil. Zaradi spremenjenih varnostnih razmer v neposredni bližini Nata so se vse države članice na vrhu Nata leta 2014 z Valižansko zavezo zavezale, da bodo zaustavile trend padanja obrambnih izdatkov, stremele k realnemu povečanju obrambnih izdatkov z rastjo BDP-ja, stremele k temu, da se pomaknejo

Utrinek iz obdobja osamosvojitvene vojne (1990). V ospredju obrambni minister Janez Janša in notranji minister Igor Bavčar (Arhiv MNZ).

k smernici 2 % BDP-ja za obrambo v naslednjih desetih letih ter od teh sredstev namenile 20 % za razvoj obrambnih sil. Odsotnost potrebnih razvojnih sredstev za posodobitev se v Sloveniji kaže v stanju SV, ki je od leta 2013 ocenjena z nezadostno oceno za delovanje v krizi ali vojni. Strateški pregled obrambe 2016 je izpostavil zastoj v razvoju obrambnega sistema Republike Slovenije, ki ne dosega potrebne ravni sposobnosti za spoprijemanje s prihodnjimi grožnjami in tveganji nacionalne varnosti, ne zmore uresničiti vseh dodeljenih ciljev in nalog ter vzpostaviti vseh nujnih obrambnih zmogljivosti države. Na drugi strani pa država, kot del zavezništev, potrebuje SV, ki bo sposobna obraniti državo, sodelovati pri zagotavljanju varnosti države in državljanov ter pri zagotavljanju ali vzpostavljanju miru v svetu. Zatorej so investicije v razvoj SV nujne za vzpostavitev ključnih vojaških zmogljivosti, opredeljenih v dolgoročnih razvojnih programih SV in sprejetih obveznostih Republike Slovenije v okviru zavezništva.



MATEJ AVBELJ

Slovenska država in izobraževalni sistem

Uvod

Leta 2013 je v souredništvu Mateja Avblja, Gašperja Dovžana, Jerneja Letnarja Černiča ter Mihe Movrina izšel znanstveni zbornik z naslovom Evropska Slovenija (Avbelj et al., 2013). Pri njem je sodelovalo devetnajst avtorjev, ki so vsak s svojega strokovnega področja razvijali idejo oz. ideal evropske Slovenije. Šlo nam je za Slovenijo,

ki bi bila vsestransko odprta, svetovljanska, obrnjena na zahod in na tej osnovi utemeljena na vsebinskem liberalizmu, katerega predpostavka in cilj je enako človekovo dostojanstvo vsakega posameznika in iz njega izvirajoča pravica do samouresničenja (Avbelj et al., 2013, xiii).

Predpostavljali smo, da je taka Slovenija mogoča le, ko se bodo na Slovenskem končno pojavili in uveljavili svobodni, pokončni posamezniki, odgovorni in ustvarjalni, ki bodo znali odgovornost zase in za svojo skupnost vzeti v svoje roke, namesto da bi se predajali svetobolju in zgolj čakali, kaj bodo zanje in z njimi naredili drugi (Avbelj et al., 2013, 106). Sam sem vztrajal, da je v ta namen treba samo še identificirati točko nič (Avbelj et al., 2013, 106), iz katere bi bilo mogoče začeti ta slovenski preporod. Trdil sem, da je ta točka nič slovenski izobraževalni sistem, rekoč, da slovenska država s socializacijo še lahko zagotovi predpostavke za svoj demokratični in pravni obstoj. V ta namen pa mora vzpostaviti:

kakovosten in pluralen izobraževalni prostor, ki bo odprt za čim širši krog epistemoloških skupnosti, domačih in tujih, kot ustvarjalcev in prejemnikov prvovrstnega znanja, podčrtanega z vrednotami svobode in enakega človekovega dostojanstva (Avbelj et al., 2013, 106).

To je bilo pred osmimi leti. Ali je ta ideja sploh še aktualna in v kolikšni meri smo jo v zadnjem desetletju v Sloveniji uspeli realizirati?

V tem prispevku bomo odgovora na ti dve vprašanji iskali izključno na ustavnopravni ravni. Prav zato je odgovor na prvo vprašanje znan že vnaprej. Ideja kakovostnega in pluralnega izobraževalnega prostora je še kako aktualna, saj temelji na pravici do svobode izobraževanja in znanosti. Ta pravica je v slovenski ustavi izražena skozi tri člene. 57. člen zagotavlja pravico do izobrazbe in šolanja, 58. člen ščiti avtonomnost univerze in drugih visokih šol, 59. člen pa varuje pravico do svobode znanosti in umetnosti. Pravica do svobode izobraževanja in znanosti v najširšem smislu je tako konstitutivna pravica slovenske demokratične in pravne države. Njen konstitutivni značaj se kaže v tem, da brez nje v Sloveniji niti obstoj demokracije niti pravne države ne bi bil mogoč. Čeprav je nevednega lažje nadzorovati, je že Marija Terezija ugotovila, da je potencialni celokupni uspeh države mnogo večji, ko je njeno prebivalstvo izobraženo. Izobraženi ljudje so tisti, ki so lahko dejanski avtorji svojih življenj, iz česar izhaja, da je svoboda izobraževanja instrument za uresničevanje človekovega dostojanstva. Vse dokler bo človekovo dostojanstvo vrhovna vrednota slovenske politične skupnosti in bo Slovenija ustavna demokracija (USRS, Odločba U-I-109/10, 26.9.2020), bo tudi ideja kakovostnega in pluralnega izobraževalnega prostora aktualna, zares ustavno zapovedana.

Vprašanje, ki potemtakem ostaja neodgovorjeno, je vprašanje obsega realizacije te pravice v Sloveniji od osamosvojitve naprej. Nanj bomo odgovorili na podlagi pregleda ustavnosodne prakse v zvezi z zgoraj citiranimi členi ustave, upoštevaje tudi to, ali in kako so bile zadevne odločbe ustavnega sodišča sprejete v slovenski javnosti, ter še posebej, ali so bile uresničene ali ne. Jedro naše razprave bo tako razdeljeno na dva dela. V prvem delu se bomo osredotočili na ustavnosodno dogajanje na področju osnovnega šolstva. V drugem pa se bomo posvetili uresničevanju svobode izobraževanja in znanosti na univerzitetni ravni.

Uresničevanje 57. člena ustave

57. člen ustave, ki zagotavlja pravico do izobrazbe in šolanja, je sestavljen iz treh določb, ki tvorijo celoto in jih je zato treba obravnavati skupaj. Ustava najprej določa, da je izobraževanje svobodno (URS, 57. člen, 1. odstavek). Temu takoj v drugem odstavku doda izjemo, v skladu s katero je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev (URS, 57. člen, 2. odstavek). Tretji odstavek pa se glasi, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo (URS, 57. člen, 3. odstavek). Kot izhaja tudi iz novega Komentarja ustave Republike Slovenije izpod odličnega peresa vrhovnega sodnika Jana Zobca (Zobec, 2019), je pravica do svobode izobraževanja pravica negativnega in pozitivnega statusa. Na eni strani država ne sme posegati v pravico posameznikov, da si pridobijo ustrezno izobrazbo. Po drugi strani pa mora država istočasno zagotoviti, da si posamezniki to isto ustrezno izobrazbo res pridobijo. Presek negativne in pozitivne dolžnosti države tako v konkretnih primerih lahko privede do konfliktov, ko, na primer, uveljavljanje pozitivnih ukrepov poseže v dolžnost vzdržati se posegov in obratno. Posledično to pomeni, da mora država na področju svobode izobraževanja nenehno iskati ustrezno ravnotežje med obema dimenzijama te ustavne pravice.

Pri tem ji, seveda, lahko pomaga tudi sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), ki je

v minimalnih standardih, ki jih postavlja, za Slovenijo sicer obvezna. Drugi odstavek prvega protokola Evropske konvencije za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) tako določa negativno obveznost držav, v skladu s katero nikomur ne sme biti odvzeta pravica do izobraževanja (EKČP, 1. protokol, 2. odstavek). Pri tem pa drugi odstavek, podobno kot slovenska ustava v 54. členu, določa, da mora država pri izvajanju nalog, ki so v zvezi z vzgojo in izobraževanjem, spoštovati pravico staršev, da zagotovijo svojim otrokom takšno vzgojo in izobraževanje, ki sta v skladu z njihovim verskim in filozofskim prepričanjem (EKČP, 1. protokol, 2. odstavek). Ne nepomembne so tudi določbe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina EU), vsebovane v 14. členu.[1] Kot poudarja Zobec, Listina EU zagotavlja še širše varstvo te pravice kot EKČP (Avbelj et al., 2019, 485), vendar pa je bolj omejena v svojem jurisprudenčnem dometu, kajti za države članice je zavezujoča samo, kadar v najširšem smislu izvajajo pravo Evropske unije (SEU, 2013).

Ko naslavljajmo vprašanje svobode izobraževanja na področju osnovnega šolstva v Sloveniji, ne moremo mimo dejstva, da je ustava iz leta 1991 na tem področju na normativni ravni prinesla velik kvalitativni premik. Kot je zapisalo ustavno sodišče v zadevi Titova cesta, s slovensko osamosvojitvijo »ni prišlo samo do prekinitve državnopravne povezave med Republiko Slovenijo in SFRJ, temveč je šlo za prelom s temeljnim vrednostnim konceptom ustavne ureditve« (USRS, Odločba U-I-109/10, 26. 9. 2011, tč. 7).

Drugače kot nekdanja SFRJ je Republika Slovenija pravna država, katere ustavna ureditev že na podlagi temeljnih ustavnih dokumentov izhaja iz načela spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Iz TUL, preambule Ustave in iz številnih ustavnih določb izhaja, da je človekovo dostojanstvo temeljna vrednota, ki prežema ves pravni red in ima zato tudi objektivni pomen pri delovanju oblasti tako v konkretnih postopkih kot tudi pri sprejemanju predpisov. Po vsebini gre pri človekovem dostojanstvu za predpostavko, da ima vsak človek enako in absolutno notranjo vrednost, ki mu pripada prav zato, ker je človek. Spoštovanje človekovega dostojanstva zato pomeni varstvo osebne vrednosti posameznika pred neupravičenimi posegi in zahtevami države in družbe (USRS, Odločba U-I-109/10, 26. 9. 2011, tč. 8).

Ta vrednostni prelom se mora odražati tudi na področju izobraževanja. Drugače kot v Jugoslaviji, ki je bila totalitarna država,[2] v sodobni Sloveniji ni posameznik zaradi države, temveč je država zaradi posameznika (Avbelj et al., 2019, 485). V skladu s tem mora tudi izobraževalni sistem služiti samouresničitvi posameznika, in ne ideološkemu, usmerjenemu izobraževanju, kot je bilo to značilno za socialistično Slovenijo. To pomeni, da je celokupen šolski sistem, vključno z učitelji in ravnatelji, v službi uresničevanja ustavnih pravic učencev ter njihovih staršev, in ne obratno. V Sloveniji tako ne more več obstajati monopolno državno šolstvo, v okviru katerega bi država po svoji ideološki podobi ustvarjala državljanke in državljane. Slovenska ustava zahteva obstoj pluralnega izobraževalnega sistema, v katerem država mora organizirati najmanj osnovnošolsko izobraževanje, hkrati pa mora zagotavljati pogoje za neposredno organizacijo izobraževanja tudi s strani zasebnikov. Za zagotovitev pluralnosti na področju izobraževanja morajo v Sloveniji obstajati javne (osnovne) šole, hkrati pa morajo biti vzpostavljeni tudi pogoji za nastanek ter obstoj zasebnih (osnovnih) šol.

Slednje izhaja tako iz sodne prakse ESČP kakor tudi iz sodne prakse ustavnega sodišča. Prvo je zapisalo, da pravica staršev do izobraževanja otrok v skladu z njihovim prepričanjem vsebuje praktični imperativ, da je ustanovljenih in deluje vsaj nekaj zasebnih šol (Avbelj et al., 2019, 487). Drugo pa je v zadevi U-I-68/98 dodalo, da je država dolžna ustvariti pravni okvir za ustanovitev in delovanje zasebnih šol in da prizna javno veljavnost izobrazbe, pridobljene v zasebnih šolah (USRS, Odločba U-I-68/98, 22. 11. 2001, tč. 21), pri čemer mora v zasledovanju načela pluralnosti osnovnošolskega izobraževanja zagotoviti tudi finančne možnosti za obstoj zasebnega šolstva (USRS, Odločba U-I-68/98, 22. 11. 2001, tč. 21). Z drugimi besedami: ustava državi ne nalaga polnega financiranja celotnega sistema zasebnega šolstva, pač pa je država dolžna financirati zasebno šolstvo do te mere, da zagotovi njegov dejanski obstoj (USRS, Odločba U-I-68/98, 22. 11. 2001, tč. 21). Ta obveznost države se nanaša na šolstvo kot celoto, na vse oblike in stopnje izobraževanja (Avbelj et al., 2019, 487), vendar se zaostri v primeru osnovnega šolstva, ki je obvezno in s tem posega v svobodo izobraževanja posameznika tako, da izključuje njegovo svobodo pred izobraževanjem (Avbelj et al., 2019, 487). V zameno, kot korelat obveznega osnovnega šolstva, mora država v skladu z ustavo

1 Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, 14. člen: 1. Vsakdo ima pravico do izobraževanja in dostopa do poklicnega in nadaljnjega usposabljanja. 2. Ta pravica vključuje možnost brezplačnega obveznega šolanja. 3. Svoboda ustanavljanja izobraževalnih zavodov ob spoštovanju demokratičnih načel in pravica staršev, da svojim otrokom zagotovijo vzgojo in izobraževanje v skladu s svojimi verskimi, svetovnonazorskimi in pedagoškimi prepričanji, se spoštujeta v skladu z nacionalnimi zakoni, ki urejajo njuno uresničevanje.

2 Ustavno sodišče je v svojih odločbah večkrat odločilo, da je bil jugoslovanski komunistični režim vrednostno zavržen in totalitaren. Glej USRS, Odločba U-I-69/92, 10. 12. 1992; USRS, Odločba U-I-158/94, 9. 3. 1995; USRS, Odločba Up-301/96, 5. 11. 1998; USRS, Odločba U-I-248/96, 30. 9. 1998.



Sedež Univerze v Ljubljani, Kongresni trg (Wikimedia Commons).

osnovnošolsko izobraževanje financirati iz javnih sredstev. V svoji odločbi U-I-269/12 je ustavno sodišče odločilo, da iz te obveznosti države izhaja pravica posameznika, torej otrok in njihovih staršev, do brezplačnega obiskovanja obveznega javnoveljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt (USRS, Odločba U-I-269/12, 4. 12. 2014, tč. 20). Toda ta odločba ustavnega sodišča vse do danes, torej že več kot pet let, ni uresničena. Še več, potem ko jo je zakonodajalec želel izigrati kar s spremembo ustave, za kar je zmanjkal en sam glas, je njene temelje slednjič spodkopalo ustavno sodišče samo.

Ker zakonodajalec odločbe torej ni želel uresničiti in so prizadeti starši na zasebnih šolah šolajočih se otrok še naprej doplačevali stroške šolanja, so na ustavno sodišče vložili novo pobudo, da bi samo določilo način izvršitve svoje odločbe. Čeprav je ustavno sodišče v zadevi odločalo absolutno prednostno, je za izdajo nove odločbe potrebovalo skoraj štiri leta. Po štirih letih pa so pobudniki doživeli hladen tuš še na ustavnem sodišču. To je namreč sledilo argumentom zakonodajalca ter vlade, ki sta trdila, da se odločba ustavnega sodišča v zvezi z izenačenjem financiranja javnoveljavnih osnovnošolskih programov nanaša samo na tisti del izobraževalnega programa, ki je za otroke obvezen in ga morajo obiskovati, ne pa tudi za druge vsebine (kot na primer: jutranje in popoldansko varstvo, dodatni in dopolnilni pouk), ki so obvezne zato, da šola lahko izvaja javnoveljavni osnovnošolski program, otroci pa se lahko odločijo, ali bodo te vsebine obiskovali ali ne.

Ali še drugače: zakonodajalec in vlada sta domet ustavne odločbe o izenačenju financiranja obveznega javnoveljavnega osnovnošolskega izobraževanja želela zožiti tako, da sta obvezni program umetno razdelila na obvezno obvezni del ter razširjeni obvezni del.[3] V skladu s to razdelitvijo naj bi po novem odločba ustavnega sodišča U-I-269/12 pomenila, da mora država v celoti financirati samo obvezno obvezni del javnoveljavnega programa, medtem ko tega ni dolžna početi za razširjeni del obveznega programa, glede katerega država ohranja politično diskrecijo in ga lahko, kot je predlagala ena od ustavnih sodnic, sploh ne financira.[4]

Tak predlog zakonodajalca in vlade je bil v očitnem nasprotju z besedilom kakor tudi namenom in ciljem odločbe ustavnega sodišča, za izvršitev katere so se pobudniki sploh ponovno obrnili nanj. V primeru potrditve tega predloga bi bili pobudniki namreč še na slabšem, kot so bili pred izdajo prvotne odločbe ustavnega sodišča. Po tedaj veljavni zakonodaji so bili starši otrok, ki se šolajo v zasebnih šolah, upravičeni do 85-odstotnega financiranja vseh obveznih vsebin: obveznih in razširjenih, kar je predstavljalo več denarja kot v primeru, ko razširjeni del sploh ne bi bil financiran s strani države. Skratka, če bi ustavno sodišče podprlo predlog zakonodajalca in vlade, bi pobudnike postavilo v slabši pravni in ekonomski položaj, kot je bil pred sprožitvijo postopka na ustavnem sodišču, kar bi pomenilo kršitev prepovedi spremembe njihovega pravnega položaja na slabše (prepoved *reformatio in peius*). Vendar pa je ustavno sodišče storilo prav to in s tem vzpostavilo ustavnopravno neznosen pravni rezultat.

Pobudniki so se obrnili na ustavno sodišče, da to vendarle po petih letih z izvršitvijo svoje odločbe zavaruje njihove pravice, to pa jih je zavrnilo in jim z novo odločbo dalo še manj pravic, kot jih je zagotavljala prvotna odločba. Za kazen! Kako je to mogoče? Kot smo podrobneje že razložili na drugem mestu (Avbelj, 2020b), so večino ustavnih sodnikov v tem primeru vodili politični, in ne pravni argumenti. Njihovo ideološko, svetovnonazorsko nasprotovanje odločbi ustavnega sodišča U-I-269/12 je bilo tako zelo močno, da niti niso naslovili pravega ustavnopravnega vprašanja,[5] da so javno celo razglabljali, da kar sami, kot ustavno sodišče, ne bi sledili lastni odločbi, k izvršitvi katere so bili poklicani;[6] ter da so se prepustili povsem ideološkim deklaracijam, kot je na primer ta, da naj bi razrast zasebnih šol, ki bi ogrozile javne, pomenil »ne

3 Glej stališča Državnega zbora in vlade v USRS, Odločba U-I-110/16, 12. 3. 2020.

4 Glej pritrdilno ločeno mnenje sodnice Špelce Mežnar v USRS, Odločba U-I-110/16, 12. 3. 2020.

5 Kot povsem pravilno zapiše Pavčnik, sta bili v tej zadevi ključni vprašanji ustavnoskladno spoštovanje sodnih odločb v pravni državi in razumevanje 2. odst. 57. člena ustave. Večina pa se je opredeljevala do zasebnega in javnega na področju izobraževanja in še širše, celo na področju zdravstva. Glej odklonilno ločeno mnenje sodnika Marijana Pavčnika v USRS, Odločba U-I-110/16, 12. 3. 2020.

6 Glej pritrdilno ločeno mnenje sodnice Špelce Mežnar, sodnice Katje Šugman Stubbs ter sodnika Roka Čeferina v USRS, Odločba U-I-110/16, 12. 3. 2020.

Univerza v Maribor, sedež univerze na Slomškovem trgu (Wikimedia Commons).



le konec socialne države, [ampak] tudi resno grožnjo svobodni in demokratični družbi«.[7]

Takšni ideološki izlivi pričajo o tem, da nekateri sodniki na slovenskem ustavnem sodišču očitno ne razumejo, da naše temeljne ustavne vrednote: socialna država, svobodna in demokratična družba, niso same sebi namen, temveč služijo ljudem. Dejanski obstoj zasebnega šolstva, ki zagotavlja pluralnost na področju izobraževanja, nikoli ne more pomeniti ogrožanja svobodne in demokratične družbe. Nasprotno, prav to, da zasebno šolstvo obstaja, pomeni, da je neka družba svobodna in demokratična. S tem ko ustavno sodišče spodje svojo lastno sodbo, ne ravna samo v neskladju z zahtevami vladavine prava, temveč z omejevanjem financiranja zasebnega šolstva krni pluralnost izobraževanja, s tem pa dejansko zavira razvoj svobodne in demokratične družbe. Da vse to počne v imenu ohranjanja socialne države, pa je še toliko večji logični paradoks in zares vrednostno zavržno ravnanje. Kot je v svojem odklonilnem ločenem mnenju izpostavil tudi ustavni sodnik Pavčnik: »Pritlehno (in v grobem nasprotju s človekovim dostojanstvom) bi bilo, če bi, recimo, iz obveznega javnega financiranja izključevali dopolnilni pouk.«[8] Zgodilo pa se je prav to. Ustavno sodišče je ravnalo avtoritarno in nesocialno. Postavilo se je proti otrokom iz peščice zasebnih šol v bran samovoljni oblasti, tudi ko ta krši ustavo; ter je hkrati izrazito manjšino otrok v zasebnih osnovnih šolah z javnoveljavnim programom zabetoniralo v neenakopraven položaj v primerjavi z velikansko večino otrok, ki obiskujejo javne šole (Avbelj, 2020b).

Na podlagi zgornje predstavitve uresničevanja 57. člena ustave v Republiki Sloveniji lahko zaključimo, da kljub jasnim nacionalnim in evropskim pravnim standardom, ki nalagajo spodbujanje pluralnosti na področju osnovnošolskega izobraževanja, glede tega v Sloveniji še naprej ostajajo huda politična in ideološka nasprotovanja. Ta so se odkrito pokazala celo na ustavnem sodišču. Posledično odločba ustavnega sodišča U-I-269/12 še naprej ostaja neuresničena, med otroki pa se ohranja diskriminacija na področju financiranja obveznega osnovnošolskega izobraževanja glede na to, ali obiskujejo osnovno šolo, ki jo je ustanovil javnopravni ali zasebnopravni subjekt.

Uresničevanje 58. člena ustave

Podobne ustavnopravne zaplete, kot smo jih opisali v zvezi s 57. členom ustave, pa lahko zasledimo tudi pri uresničevanju 58. člena ustave. Tudi v zvezi s slednjim obstaja odločba ustavnega sodišča U-I-156/08, ki ostaja neuresničena že polnih devet let. Problem pa je podoben tistemu pri osnovnih šolah, saj se prav tako nanaša na vprašanje financiranja, le da tokrat univerz. Iz državnega proračuna naj bi se namreč financirale tiste aktivnosti univerz, ki sodijo na področje opravljanja t. i. javne službe. Ker pa pojem javne službe v zakonu ni bil opredeljen niti ni tega želelo storiti ustavno sodišče samo, prav tako pa vse od leta 2011 tega tudi ni storil zakonodajalec, ostaja vprašanje financiranja univerz ustavnopravno neurejeno. Tudi v ozadju tega problema se skriva politično in ideološko vprašanje pluralnosti izobraževanja, k zagotovitvi ali zatrtju katere odločilno vpliva prav financiranje. Problem pa se je, resnici na ljubo, pojavil šele, ko so se v Sloveniji poleg obstoječih državnih in ene javne univerze razvile tudi zasebne univerze. Te so omogočile študentom, ki jim po ustavi pripada pravica do svobode izobraževanja, izbiro med različnimi ponudniki univerzitetnih programov, državnih in zasebnih, kar je, seveda, za seboj nujno potegnilo tudi vprašanje financiranja, ki je bilo poprej namenjeno izključno državnim univerzam, saj so pač obstajale le one same.

Več desetletij trajajoč monopol ene same slovenske univerze je pustil trajne posledice v smislu nepluralnosti slovenskega visokošolskega izobraževalnega prostora, ki se kažejo tudi v razumevanju ustavne podlage za delovanje univerz na Slovenskem. Ta je, kot že rečeno, zagotovljena v 58. členu ustave, ki v prvem odstavku govori o tem, da so državne univerze in državne visoke šole avtonomne, ter v drugem odstavku dodaja, da način njihovega financiranja ureja zakon. V zvezi z dikcijo, ki naslavlja samo državne univerze in ki je res že na prvi pogled nenavadna ter predstavlja izjemo v primerjalnem ustavnem pravu (Avbelj et al., 2019, 494), so se tako že pojavila stališča, da, ker ustava

7 Glej pritrdilno ločeno mnenje sodnice Špelce Mežnar, sodnice Katje Šugman Stubbs ter sodnika Roka Čeferina v USRS, Odločba U-I-110/16, 12. 3. 2020.

8 Glej odklonilno ločeno mnenje sodnika Marijana Pavčnika, USRS, Odločba U-I-110/16, 12. 3. 2020.

omenja samo državne univerze, zasebnih sploh ni dopustno ustanavljati. Ta stališča so seveda ustavnopravno povsem zmotna. Država je zaradi uresničevanja pravic posameznikov iz 57. in 59. člena ustave dolžna ustanavljati državne univerze, zasebne pa lahko nastanejo brez izrecnega ustavnega pooblastila, pri čemer, kot je odločilo ustavno sodišče v zadevi U-I-34/94 (USRS, Odločba U-I-34/94, 20. 1. 1998, tč. 39), država posameznikom ustanavljanja in upravljanja zasebnih univerz ne sme preprečiti (Avbelj et al., 2019, 494). V skladu s slovensko ustavo so nosilke pravice do avtonomnosti univerz tako javne kot zasebne univerze. To, da ustava v zvezi z avtonomijo omenja samo državne univerze, ne pomeni, da zasebne univerze avtonomije nimajo, temveč pomeni, da je v primeru državnih univerz, pri katerih država ne nastopa samo kot oblast, temveč tudi kot ustanovitelj, njihovo avtonomijo treba še posebej varovati (Avbelj et al., 2019, 496). Obseg avtonomije obeh vrst univerz, javnih in zasebnih, pa je prav tako enak, ker avtonomija pripada in je v funkciji uresničevanja že omenjenih pravic posameznikov iz 57. in 59. člena ustave ter ni, saj ne more biti, odvisna od javnopravnega ali zasebnopravnega statusa ustanovitelja univerze (Avbelj et al., 2019, 496).

Enak zaključek pa bi se moral razširiti tudi na vprašanje financiranja univerz. Čeprav, kot smo videli zgoraj, ustava govori o tem, da se z zakonom uredi samo način financiranja državnih univerz, mora biti to financiranje urejeno v skladu s 14. členom ustave (Avbelj et al., 2019, 497). Ta zahteva, da se subjekte, ki so si v bistvenem podobni, obravnava enako, in tiste, ki so si v bistvenem različni, različno. Državne in zasebne univerze se razlikujejo samo v svojem ustanovitelju, ki je glede na ustavno poslanstvo univerz, ki je v funkciji uresničevanja pravic iz 57. in 59. člena, nebistvena okoliščina. Ker so si državne in tiste zasebne univerze, ki izvajajo javno veljavne, s strani države akreditirane programe, v bistvenem podobne, bi morale biti tudi financirane na enak način (Avbelj et al., 2019, 497). Pri tem bi bilo treba tudi opustiti pravno anahronističen pojem javne službe kot podlago za financiranje univerz. Pravno prepričljivo bi ga bilo treba nadomestiti s sistemom javno priznanih, s strani države akreditiranih univerzitetnih in visokošolskih programov, ki bi jih država, ko bi jih akreditirala, morala, če tako počne z javnoveljavnimi programi na državnih univerzah, tudi financirati v enaki meri (Avbelj et al., 2019, 497).

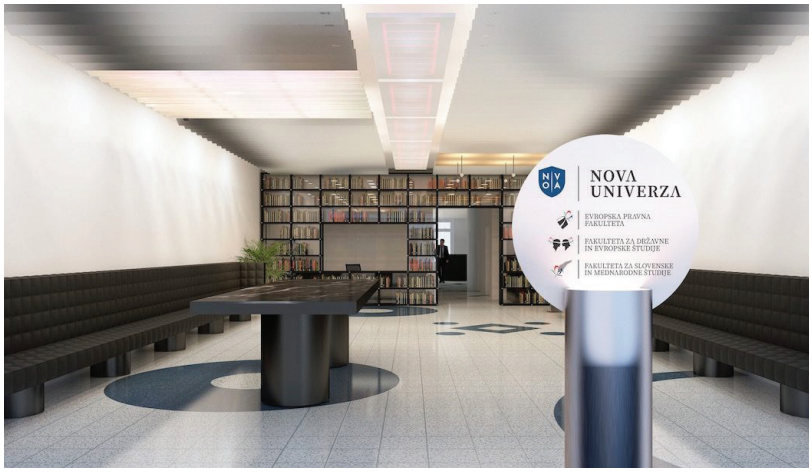
Pluralizacija slovenskega visokošolskega prostora, ki je nastopila v zadnjih dveh desetletjih in ki v skladu z ustavo terja tudi zgoraj predstavljene spremembe na področju organizacije in financiranja slovenskega visokega šolstva, pa je naletela na nasprotovanje ne samo pri delu slovenske politike, temveč kar pri samih državnih univerzah. Najbolj odkrit pokazatelj tega je ravnanje Rektorske konference RS. Rektorsko konferenco ustanavlja Zakon o visokem šolstvu, ki v svojem 29. členu določa, da jo sestavljajo vse v Sloveniji akreditirane univerze, ki v skladu z izrecnim zakonskim besedilom za obravnavanje in usklajevanje vprašanj skupnega pomena oblikujejo rektorsko konferenco (ZVis, 29. člen). Rektorska konferenca je tako po področnem zakonu in številnih drugih predpisih nosilka javnih pooblastil, ki jih v imenu svojih univerzitetnih skupnosti in na podlagi zakona izvršuje v odnosu do institucij slovenske države. Slovenska država šteje Rektorsko konferenco v zakonodajnih postopkih za reprezentativno organizacijo vseh slovenskih univerz, javnih in zasebnih. Le na ta način lahko študentje, profesorji in raziskovalci poskrbijo, da se na institucionaliziran način v skladu z 58. in 44. členom ustave v demokratičnem postopku sliši tudi njihov glas (Avbelj, 2020a, 39).

Kljub jasni pravni podlagi pa Rektorska konferenca, ki sama sebe šteje za neformalno združenje rektorjev treh državnih in ene javne univerze, k zakonitemu članstvu že več kot leto dni ne želi pridružiti dveh zasebnih univerz ter s tem na nezakonit način iz z zakonom predpisanega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev izključuje več kot tisoč študentov ter več deset profesorjev in raziskovalcev (Avbelj, 2020a, 39). Seveda je samo po sebi razumljivo, da delovanje in odločanje nezakonito sestavljene Rektorske konference ni več samo pravno nepravilno, ampak je postalo tudi pravno neupoštevno (nično) in tako ne more imeti javnoveljavnih učinkov, ki in kot jih ureja zakon. Rektorska konferenca se je s svojim arbitrarnim in diskriminatornim ravnanjem sama postavila izven zakona in postala to, za kar se v svojem pravilniku tudi sama razglaša: neformalna združba nekaterih rektorjev, ki si samovoljno prilaščajo javna pooblastila (Avbelj, 2020a, 39). Kot smo še zapisali v javnem pismu, ki ga je slovenski medijski prostor žal večinoma prezrl, je tako protiustavno in nezakonito ravnanje brez precedensa v demokratičnih državah Evropske unije. Nikjer v civiliziranem zahodnem svetu namreč ne boste naleteli na primer, v katerem bi univerze iz zakonsko predpisanega sodelovalnega okvira izključevale neko drugo povsem zakonito ustanovljeno in akreditirano univerzo. V samo naravo univerzitetnega poslanstva je namreč vsajeno pridobivanje, izpraševanje in ustvarjanje novega znanja na vključevalen, zares univerzalen način. Za univerze naj bi bila značilna svobodomiselnost, intelektualna odprtost, strpnost, sprejemanje drugačnosti, ne pa diskriminacija, izključevanje in šikaniranje, ki ima vse znake neustavnega in protizakonitega ravnanja.

Zaključek

V kolikšni meri se je torej v zadnjih treh desetletjih v Sloveniji izoblikoval kakovosten in pluralen izobraževalni prostor, ki je odprt za čim širši krog epistemoloških skupnosti, domačih in tujih, kot ustvarjalcev in prejemnikov prvovrstnega znanja, podčrtanega z vrednotami svobode in

Vhodna avla na sedežu Nove univerze v Ljubljani, Mestni trg.



enakega človekovega dostojanstva? Odgovor ni enoznačen. Čeprav je bil dosežen precejšen napredek, še naprej ostajajo številni izzivi. Ti so na eni strani povezani s podedovanimi razmerji družbene in politične moči, na drugi pa z zasidrano mentaliteto v družbi. V zvezi s prvim si ni treba več zatiskati oči pred dejstvom, da slovenski izobraževalni prostor v veliki meri še naprej obvladuje postkomunistična levica. To je dejstvo, ki je razumljivo, saj je komunistična oblast v prejšnjem totalitarnem sistemu, da bi le-tega privzgojila svojim državljankam in državljanom, aktivno bdela nad izbiro, predvsem pa organizacijo ter vodenjem učiteljskega kadra. Prosveta je bila, povsem drugače, kot to velja v sodobnih ustavnih demokracijah, orodje komunistične partije, ki je za doseganje svojih ciljev potrebovala moralno-politično primerne ljudi. Sistem, ki ga je partija vzpostavljala več kot štiri desetletja, se je sicer zrušil čez noč, a ostali so ljudje, pogosto tudi na vodilnih položajih, z enako mentaliteto, vzorci delovanja, ki so jih skozi socializacijski proces prenašali, včasih hote drugič spet ne, na svoje naslednike. Danes se podedovane vsebine iz prejšnjega sistema najbolj očitno kažejo v sindikatu vzgoje in izobraževanja, katerega vodstvo je odkrito v političnih rokah stranke ekstremnega levega roba, vendar to njegovih članov, slovenskih učiteljev in učiteljic, prav nič ne moti.

Za tovrstno politizacijo in očitno ideološko nagnjenost v prid postkomunistične levice pa niso imune niti državne univerze. Nasprotno. Med letoma 1998 in 2017 so največjo in najstarejšo univerzo v Ljubljani vodili rektorji, katerih politična pripadnost postkomunistični levici je bila odkrito izražena bodisi skozi njihovo civilnodružbeno bodisi skozi njihovo neposredno politično udejstvovanje na oblasti. Poleg tega so se državne univerze v zadnjih treh desetletjih izkazale na eni strani kot vir kadrov politične oblasti ter na drugi strani kot varno pribežališče po neuspešnih izletih posameznikov v državno politiko. Na ta način državne univerze s številnimi primeri potrjujejo odsotnost razmejitve med univerzo in politiko. Namesto da bi bile univerze avtonomni, intelektualno neodvisni gradnik civilne družbe v Sloveniji, so prepogosto kadrovsko in neposredno vplivno interesno vpete v visoko politiko. Na nek način paradoksalno si v Sloveniji politiki sploh ni treba prizadevati, da bi vplivala na univerze, ker so univerze vir in pribežališče politike in politikov.

Ta politična »zlizanost« izobraževalnega sistema s politiko in stremljenje po političnem in ekonomskem ohranjanju monopolov znanja na izobraževalnem področju pa sta mogoča tudi zaradi mentalitete slovenskega človeka. Ta v svoji postkomunistični izkušnji še vedno podzavestno ve, da je državno in torej javno menda a priori dobro, zasebno pa slabo. Prav tako pa v tej svoji socializacijski danosti velika večina slovenskih ljudi pravzaprav niti noče svobode, si ne želi izbire, ko gre za izobraževanje. V skladu z našo skozi desetletja privzgojeno avtoritarno in zato neliberalno mentaliteto je mnogo bolj udobno, mnogo bolj priročno, da obstaja en sam tip šol, ena sama univerza in izobraževalne vsebine, ki jih predpiše ena sama šolska ter univerzitetna oblast. S tem je namreč povprečen državljan odrešen skrbi. Izbira, ki jo diktira svoboda izobraževanja, namreč nujno zahteva tudi sprejemanje odgovornosti za opravljeni izbor. Kvalitetni izbor pa terja trud, znanje, skratka intelektualni napor ob vseskozi prisotnem tveganju, da bo naša odločitev morda vseeno napačna. Vsemu temu se želi tipični postkomunistični državljan izogniti in zato ne samo, da pluralizacije izobraževalnega prostora izrecno in množično ne zahteva, temveč mu je ta morebiti celo v breme in napoto. Ko pa opazi, da je izobraževalni sistem, tako kot pri nas, tesno vpet v politiko, potem je to še dodaten razlog več, da se tipični državljan pokori šolskemu sistemu, da z njim in njegovimi otroci počne, kar t. i. šolniki že desetletja vedo, da je za otroke najbolje. Tako se država spet postavi pred posameznika, ki, ko na to pristane, s svojo pasivnostjo pomaga vzdrževati status quo. Čeprav je ta v nasprotju s slovensko ustavo, kot smo pokazali zgoraj, opisana sociološka razmerja v družbi poskrbijo, da ni nikakršen problem, če realnost ne sledi ustavi. Ko bo tipični državljan začel razmišljati in ravnati drugače, ko bo torej terjal tiste pravice, ki mu jih ustava že zagotavlja, bomo lahko priča tudi drugačnemu dejanskemu razvoju dogodkov. Prej pa, žal, ne.

POLONA TRATNIK

Kultura, sestra Pepelka

Ko sta brata Grimm zapisala pravljico[1] *o Pepelki, sta za deklico uporabila nem. izraz Aschenputtel, ki je izvorno označeval nižjo gospodinjsko pomočnico, služkinjo, ki je morala skrbeti za pepel pri ognjišču. Predpona pepel (Aschen) se je uporabljala tudi v povezavi s sestro ali bratom, ki je degradiral oziroma je bil prisiljen v podrejeno vlogo* (Tatar, 2012, 119).[2]

Pepel ima simbolno vrednost tistega, kar ostane – po gorenju, ko ogenj ugasne. Eshatološko zato pepel simbolizira ničevost (Chavalier & Gheerbrant, 2006, 442).

V zvezi s položajem kulture v sodobni slovenski družbi se ozrimo najprej na to, kakšne kulturne vsebine danes posredujemo generacijam, ki bodo v prihodnosti upravljale z našo državo. V Socialistični federativni republiki Jugoslaviji se je jezikovna in narodna problematika leta 1983 zaostrila s predlogom reforme pouka književnosti po vsej Jugoslaviji, ki ga je podalo jugoslovansko politično vodstvo po zasnovi Dobrice Ćosić. S predlaganimi skupnimi programskimi jedri bi bili slovenski otroci, kot so izračunali, deležni 70 % jugoslovanskih in le 30 % slovenskih vsebin (Repe & Kerec, 2017, 56). Društvo slovenskih pisateljev je tedaj podalo protestno izjavo, kajti v predlagani šolski reformi so slovenski kulturniki prepoznali poskus jugoslovanske uniformizacije vzgoje in izobraževanja, kakršna bi dolgoročno ogrozila ohranjanje specifičnosti slovenskega naroda in s tem narod. Ta problematika, ki je med drugim botrovala h krepitvi slovenske narodne zavesti in k zamišljanju slovenskega naroda na svojem ozemlju, kar je naposled rezultiralo v vzpostavitvi lastne države, ni bila zgolj problematika s področja vzgoje in izobraževanja, temveč je tvorno prispevala k ohranitvi slovenske kulture. Za samostojno državo je bistveno, da se ohranjajo jezik in vsebine o slovenski kulturi, zlasti v vzgoji in izobraževanju, saj gre za konstitutivne elemente nacionalnosti. Zatorej se lahko vprašamo, kako smo v tem oziru uredili skrb za slovenski jezik in poznavanje lastne kulture, denimo dosežkov na področju književnosti, v tridesetih letih obstoja lastne države?

Leta 1990 je Andrijan Lah analiziral književnost v osnovnošolskih berilih, ki so bila v rabi v letih 1989/1990. V berilih je naštel skupaj 874 enot književnosti v osmih letih izobraževanja, od tega 691 slovenskih enot (Lah, 1990, 145). Leta 2012 je Mojca Vidmajer preučevala slovensko književnost v osnovni šoli in ugotovila, da vsebujejo berila za obdobje od petega do devetega razreda osnovne šole založbe Rokus Klett, ki so bila v rabi v letih 2011/2012, pri katerih so večinoma sodelovali isti avtorji,[3] skupaj 200 enot književnosti, od tega 116 slovenskih enot (Vidmajer, 2012, 90–111). Andrijan Lah je leta 1990 v berilih za peti do osmi razred naštel skupaj 344 vseh enot, od teh 237 slovenskih. Ti podatki pokažejo, da se je med letoma 1990, ko Slovenija še ni bila samostojna država, in 2012, ko so v rabi berila, ki jih je analizirala Vidmajer (pri čemer so bila vsa obravnavana berila založbe Rokus Klett izdana leta 2007), v drugem kvartalu osnovne šole število vseh enot zmanjšalo za 144 enot, to je za 42 %, od teh slovenskih enot za 121, kar je za 51 %.[4] Še bolj alarmantni so primerjalni podatki za posamezne razredne stopnje – v berilih za peti razred se je število enot zmanjšalo s 106 na 45 enot (v berilu Svet iz besed 5 iz leta 2007), kar je za 58 %, od tega slovenskih z 68 na 24 enot, kar je za 65 %. Skupno število enot za peti razred je bilo tako leta 1990 2,36-krat večje, število slovenskih enot pa 2,83-krat večje kot leta 2012. Primerjavi beril za šesti razred pokažeta, da se je skupno število enot v tem času zmanjšalo z 88 na 41 (v berilu Svet iz besed 6 iz leta 2007), od tega slovenskih enot z 59 na zgolj 16! Slovenske enote v berilu za šesti razred Svet iz besed 6 iz leta 2007 predstavljajo 39 % delež, medtem ko so leta 1990 predstavljale 67 % delež.[5] Berila

1 Prispevek je nastal v okviru raziskovalnih projektov ARRS Družbena vloga pravljic (J6-1807) in Kultura spominjanja gradnikov slovenskega naroda in države (J6-9354).

2 Pepelka bratov Grimm ni smela leči v posteljo, temveč je morala zraven ognjišča leči v pepel. Tudi Pepelka Charlesa Perraulta se je, ko je opravila svoja gospodinjska dela, zatekla v kot ob dimnik in se usedla ob pepel.

3 Milena Blažič, Jakob J. Kenda in Peter Svetina so sodelovali pri pripravi vseh petih analiziranih beril, pri berilih za peti in šesti razred so sodelovali še Drago Meglič, Mateja Seliškar Kenda in Neža Cigut. Pri berilih za šesti, sedmi in osmi razred je sodelovala še Marica Žveglič, pri berilih za osmi in deveti razred pa Blanka Bošnjak.

4 Res je sicer, da je bilo v berilo za deveti razred (Svet iz besed 9 iz leta 2007), ki ga prej ni bilo, vključenih še 49 enot, od teh 34 slovenskih, toda v skupnem seštevku se je število vseh enot za razrede od petega naprej zmanjšalo s 344 za peti do osmi razred na 249 za peti do deveti razred oziroma število slovenskih enot z 237 za peti do osmi razred na 150 za peti do deveti razred. Primerjava z berili za nižje razrede od prvega do četrtega razreda ni bila opravljena.

5 Vidmajer je še ugotovila, da berilo za osmi razred Svet iz besed 8 iz leta 2007 upošteva 77 % besedil, predlaganih v učnem načrtu, medtem ko je ta odstotek pri ostalih berilih dosti nižji (Vidmajer, 2012, 125). Vidmajer je še ugotovila, da so v učnih načrtih, prenovljenih v letih 2011/2012, umanjkala besedila, ki so bila sicer označena kot obvezna za sedmi razred: to so ljudska pesem Pegam in Lambergar, Pesem Toneta Pavčka in Martin Krpan Frana Levstika; izpuščena pa je bila tudi pesem Soči Simona Gregorčiča (Vidmajer, 2012, 70, 73). Učni načrt iz leta 2018, ki je danes veljaven, ne vključuje več seznamov literature, so pa Pegam in Lamberger, Pesem in Martin Krpan navedene kot obvezna literatura, vse te enote in Soči pa so vključene tudi v berila omenjenega založnika.

založbe Rokus Klett, ki se danes uporabljajo, izdana med letoma 2010 in 2016, vključujejo nekoliko več enot, kot so jih leta 2007,[6] a berili za peti in šesti razred še vedno vsebujeta zgolj približno polovično število enot glede na leto 1990. Število slovenskih enot v zdaj veljavnih berilih za višje razrede je sicer nekoliko višje kot leta 2007,[7] a še vedno današnja berila obravnavanega založnika vsebujejo manj kot polovico enot za peti in šesti razred, kot so jih v berilih, veljavnih leta 1990. Aktualni berili za peti in šesti razred (Novi svet iz besed 5 iz leta 2012 in Novi svet iz besed 6 iz leta 2016) sta poleg tega še urejeni na način, da slovenska in tuja besedila niso ločena in na tej osnovi razporejena v berilu; slovenski avtorji in slovenske ljudske pesmi pa v večini tudi sploh niso predstavljeni s podatki, niti posrednimi, da gre za slovenske avtorje in slovensko gradivo.

Poznavanje kulturnih dosežkov naših prednikov in sodobnikov ima velik pomen za grajenje nacije. Angleški izraz *nation-building*, ki je v slovenski jezik težko prevedljiv, se je v preteklosti in danes še vedno v političnem kontekstu uveljavil za nanašanje na procese izgradnje države.[8] Sodobni raziskovalci v nedavnih študijah razlikujejo procesa »izgradnje države« (angl. *state-building*) in »izgradnje nacije« (angl. *nation-building*). Pål Kolstø z raziskovalnimi kolegi tako uporablja izraz »izgradnja nacije« (angl. *nation-building*) za »*strategije konsolidacije identitet znotraj držav*« (Kolstø, 2014, 3), medtem ko se izraz »izgradnja države« (angl. *state-building*) nanaša na administrativno, ekonomsko in vojaško temeljno delo funkcionalnih držav oz. pomeni »trde« vidike konstruiranja države. »Izgradnja nacije« pomeni »mehke« vidike konsolidacije države, kot sta »konstrukcija skupne identitete in občutka enotnosti med populacijo« (Kolstø, 2014, 3). Kolstø opozarja na pomenljivo razliko med pojmoma angl. *nation* in *narod*. Narod je termin, ki se uporablja v prostorih bivše Jugoslavije in Sovjetske zveze. Če je na zahodu etnična skupina brez inherentnega razmerja s prebivalstvom države, je nacija (angl. *nation*) politični koncept, ki se nanaša na »celotno populacijo države«.[9] Slovanski izraz *narod* pa je, drugače, kulturni in politični koncept in označuje »kulturno skupino, ki poseduje politično identiteto v povezavi z državo, a ni identična s celotnim prebivalstvom tiste države« (Kolstø, 2014, 3). Takšen je primer bivše Jugoslavije kot večnarodne države, pri čemer Kolstø dodaja, da kadar so jezikovne razlike nezadovoljive, da bi ločevale narodne identitete, potem to funkcijo prevzame religija.

Kolstøja in kolege zanimajo procesi »izgradnje nacij«,[10] pri čemer jih zanimajo »*strategije izgradnje identitet, ki jih je sprožila država*« (Kolstø, 2014, 3).[11] Ker se Kolstø s pojmom *nation building* nanaša na procese izgradnje identitet, ki jih proži država, to pomeni, da ga zanimajo procesi *izgradnje nacije*, in sicer *po tem*, ko je država že ustanovljena. »Izgradnja nacije« pomeni »mehke« vidike, ki potekajo vzporedno s »trdimi« vidiki formiranja države. S tega vidika v ta okvir ne sodijo procesi prebujanja slovenskega naroda znotraj jugoslovanske države, in sicer v smeri formiranja nacije, ki končno pomeni ustanovitev lastne države. Čeprav se Kolstø v okviru svoje raziskave temu ne posveča in tudi ne identificira procesov »izgradnje nacij« v primeru obstoja jugoslovanske države, pa bi vendar takšno pojmovanje lahko aplicirali na SFRJ, saj je kot država z veliko prizadevnostjo uporabljala strategije izgradnje jugoslovanske nacije s konsolidacijo jugoslovanske identitete in enotnosti s pomočjo filmov, glasbe in državnih praznovanj, torej s pomočjo kulturnih aktivnosti, ki jih je prožila ali spodbujala.

Pri procesu izgradnje nacije ima izreden pomen oblikovanje kolektivnega političnega spomina. V diskurzu o spominu, kjer se premišljuje razlike med zgodovinopisjem in spominjanjem ter o načinih kolektivnega spominjanja, je pomembno razlikovanje, ki ga podaja Aleida Assmann, sodobna avtoriteta v diskurzu o spominu, med individual-

6 Skupaj 236 enot za obdobje od petega do osmega razreda, do devetega razreda pa 292 enot, kar je za 36 (do osmega razreda) oziroma za 43 (do devetega razreda) več kot leta 2007.

7 Za obdobje od petega do osmega razreda je število slovenskih enot 153, do vključno devetega razreda pa 197 enot, kar je za 37 (do osmega razreda) in za 47 (do devetega razreda) več kot leta 2007. Podatki, ki se nanašajo na berila za nižje razrede (do četrtega), niso bili analizirani.

8 V šestdesetih letih dvajsetega stoletja se je izraz uveljavil za nanašanje na procese izgradnje države (Kolstø, 2014, 2; Connor, 1978, 383). Prav tako se je v kontekstu ameriške izkušnje konstruiranja novega političnega reda v na novo naseljeni deželi izraz *nation-building* nanašal na »izgradnjo države« (angl. *state-building*), saj se narod v smislu »skupnosti z deljenimi vrednotami, tradicijami in zgodovinskim spominom« v tem primeru nikoli ne zgradi, je izpostavil Francis Fukuyama (Fukuyama, 2006, 3). Evropska unija izraz *nation-building* v svojih dokumentih še danes razume in v slovenščino prevaja kot oblikovanje države ali izgradnja države.

9 Kadar se angl. izraz nation razume v tem smislu, ga prevajam kot nacija. Izraz nacija torej uporabljam kot politični koncept in v navezavi na državo.

10 Kolstø opredeli tri valove procesov »izgradnje nacij« – prvi se nanaša na oblikovanje starih nacij-držav ali nacionalnih držav zahodne Evrope, drugi na dekolonizacijo šestdesetih let, tretji pa na procese »izgradnje nacij« v primerih novonastalih držav *po razpadu* dveh večetničnih komunističnih držav Evrope oz. Evrazije, Jugoslavije in Sovjetske zveze. S svojo raziskovalno skupino se osredotoči na procese »izgradnje nacij« v navezavi na zahodni Balkan (Slovenija ni posebej obravnavana).

11 Poudarek je moj.

nim in družbenim spominom na eni strani ter političnim ter kulturnim spominom na drugi strani. Individualni in družbeni spomin sta utelešena. Če je individualni spomin spomin posameznika, pa je oče diskurza o spominu, Maurice Halbwachs (1925), poudaril družbeni aspekt spominjanja, zato je s pojmom kolektivni spomin meril na to, da je spomin zgrajen, razvit in vzdrževan skozi interakcije, izmenjave med ljudmi (Halbwachs, 1992). Assmann imenuje takšne vrste spomin družbeni spomin in kot primer navaja generacijski spomin, ko si skupnosti sodobnikov delijo spomine na iste dogodke (Assmann, 2006, 213–215). Politični in kulturni spomin pa nista utelešena in ne predstavljata spomina, ki bi bil grajen od spodaj navzgor. Politični spomin je eksplicitno homogeniziran in institucionaliziran spomin od zgoraj navzdol. Države nimajo spomina, temveč si politični spomin ustvarijo zase, in sicer s pomočjo spominskih znakov, kot so simboli, besedila, podobe, obredi, slovesnosti, mesta in spomeniki. Politični spomin je zato nujno s pomočjo različnih medijev posredovani spomin – nahaja se v materialnih medijih, simbolih in praksah. Na primeru holokavsta Assmann ugotavlja, da je pri drugi ali tretji generaciji preživelih politični spomin na holokavst bolj homogen, saj je rekonstruiran prek zgodovinjenja, predstavljen je v javnih naracijah, podobah in filmih. Tu pa se zgodi še ena pomembna transformacija – namreč zgodovine v spomin, s tem ko se zgodovina preoblikuje v oblike deljene vednosti, skupinske identifikacije in soudeležbe. Spominjanje temelji na imaginativni in čustveni identifikaciji s podobami, vlogami, vrednotami, naracijami in različnimi oblikami dejanj, kot so praznovanja, procesije in demonstracije. V tem primeru se zgodovina na splošno spremeni v čustveno nabito verzijo »naše zgodovine«, ki jo absorbira kot del kolektivne identitete (Assmann, 2006, 216). Kot primer političnega spomina Assmann obravnava nacionalni spomin. Skozi spominske konstrukcije nacionalne države gradijo pozitivno samopodobo in podpirajo določene cilje za prihodnost.

Društvo slovenskih pisateljev v času samostojne države ne prepoznava težav v znatnem znižanju kulturnih in slovenskih vsebin v izobraževanju, kot se je to društvo v osemdesetih letih pomembno zavzelo za narodno stvar. Je pa Društvo slovenskih pisateljev namesto tega letos ob slovenskem kulturnem prazniku sporočilo, da ne bo sodelovalo na dogodkih, organiziranih ob tridesetletnici slovenske države. S to gesto društvo zavrača praznovanje konstitutivnega dogodka osamosvojitve države in ne ravna državotvorno. Praznovanja te obletnice pomembno prispevajo k izgradnji slovenske nacionalnosti, saj oblikujejo politični spomin in nacionalno zavest ter so zato državotvorna. Kakšen je torej prispevek slovenskih pisateljev, kot naj bi jih predstavljalo to društvo (če sledimo imenu), k izgradnji nacionalnosti, k mehkim vidikom izgradnje države in k zaščiti in predstavljanju kulturnih dosežkov s področja književnosti, slovenskih, pa tudi mednarodnih, sodobnikom in generacijam, ki prihajajo, po treh desetletjih samostojnosti? Akademik prof. dr. Janko Kos, ki je prispeval številne preglede, primerjave in analize slovenske in svetovne književnosti, je zaradi omenjene najave iz društva izstopil.

Sicer pa je trideset let samostojne države v veliki meri zaznamoval zlasti prehod v globalizirani večnacionalni kapitalizem. Na področju kulture se ta kaže na več nivojih. Globalizirani vidik trženja vdira v rabo jezika na javnih mestih, tako da vse bolj beremo in poslušamo oglase in imena organizacij v angleškem jeziku ter izgubljamo jezikovno avtonomijo.[12] Skrb za kulturno dediščino v praksi ni usmerjena k ohranitvi slovenske kulturne dediščine, temveč v osredotočanje na birokratske ali druge ovire, zaradi katerih se odločevalci raje usmerjajo k rušenju objektov kot pa k iskanju načinov ohranitve. Rušitve odprejo poti drugim, vse pogosteje tržnim interesom. Vrhunskega arhitekturnega dosežka na področju opečne gradnje, znamenite zgradbe Kolizej v Ljubljani, nismo restavrirali ali rekonstruirali, kot bi jo lahko. Podrli smo jo in dopustili, da danes na tem mestu gradijo stanovanjsko naselje z uradnim imenom, ki bo soustvarjal podobo mesta v bodoče, »Palais & Villa Schellenburg«.

Če se še enkrat vrnem k berilom, lahko opazimo več potrošniških vodil. Berila, ki jih aktivi šolskih učiteljev izberejo, so učencem brezplačno dana na izposojo. Država je na ta način družine razbremenila stroškov, kar je pohvalno. Toda to obenem pomeni, da berila ne ostanejo v družinski knjižnici, kot smo ohranjali berila pred tremi desetletji. Prav tako danes berila razen izjemoma niso dosegljiva v knjižnicah in v knjigarnah. Populacija, ki se trenutno ne šola, zato nima dostopa do vsebin, ki se posredujejo v šolah in ki bi morale biti pojmovane kot javno dobro. Državljan pa tudi ne more imeti pregleda nad temi vsebinami.[13] Spodaj ležeči princip je pravzaprav v jedru potrošniški. Posredovano je naslednje sporočilo: državljani, po rabi za specifične šolske namene teh vsebin ne boste nikoli več potrebovali. Toda – ali niso literarni dosežki nekaj, po čemer naj bi znova in znova posegali? Kar naj bi prispevalo k državotvornosti, se sproti briše v pozabo.

12 Npr. v motih, kot je: »Škoda, simply clever«; v sporočilih, kot je: »Volvo Car financiranje«; v imenih programov, kot je: »Volvo Selekt«; v imenih podjetij, kot je »MM Styling«.

13 Za namen priprave tega prispevka smo uredili medinstitucionalno pogodbo za namenski raziskovalni vpogled v vsebine osnovnošolskih učbenikov. Za dostop se zahvaljujem založbi Rokus Klett.

Kdo mi bo ugovarjal, češ da so zdaj literarna dela vendar bolj dostopna kot nekoč, saj jih lahko kupimo že v veleblagovnicah ob živilih po nizkih cenah. Toda umetniška in, če hočete, moralna kvaliteta nizkocenovnih izdaj pravljic ali podobnih globaliziranih knjižnih izdaj je zelo nizka in celo škodljiva.[14] Takšne izdaje praviloma vsebujejo ilustracije brez estetske kvalitete. Še vedno velja, kot sta opazila Max Horkheimer in Theodor W. Adorno: »Za potrošnika ni nič več drago. Hkrati pa vendarle slutijo, da jim je nekaj podarjeno toliko manj, kolikor manj stane.« (Horkheimer & Adorno, 2002, 173). Toda pomembno je, da kot družba prepoznavamo kvalitetne dosežke ilustratorjev in da poznamo delo slovenskih ustvarjalcev. Toda precej dražje kvalitetne izdaje pravljic z odličnimi ilustracijami pri potrošniku, ki se ozira najprej na ceno, ne morejo konkurirati. Na ta način nekvalitetne izdaje zasedejo tisti interesni in fizični prostor, ki bi lahko bil namenjen kvalitetnemu kulturnemu dosežku, saj odjemalec najverjetneje po nakupu »instant literature« ne bo posegel po drugi, dražji izdaji istega dela, niti nima več potrebe, da bi odšel po to gradivo v knjižnico. Še več, šolarji v prej obravnavanih danes veljavnih berilih sploh ne spoznavajo dragocenih dosežkov naših ilustratorjev. Celotna berila od šestega do deveta razreda prej obravnavanega založnika je ilustriral isti avtor, ki poleg tega sploh ni ilustrator, temveč stripar, Zoran Smiljanić. Zdi se, da izdajatelji želijo današnja berila narediti predvsem »zabavna«, četudi na račun znanja in vzgoje kritičnega subjekta. Avtorji frankfurtske šole so bili kritični do zlitja kulture in razvedrila. V tem procesu so prepoznali deprivacijo kulture, pa tudi težnjo proč od kritičnega mišljenja: »Osvoboditev, ki jo obljublja zabava, je osvoboditev od misli kot negacije.« (Horkheimer & Adorno, 2002, 157).

V okviru književnosti so torej povezane vizualne vsebine zanemarjene. A še bolj alarmantno je, da veljavni učni načrt za likovno vzgojo ne vsebuje prav nobenih usmeritev, ki bi vodile k spoznavanju dosežkov likovne umetnosti, torej pomembnih del in opusov slovenskih in mednarodnih umetnikov. Prav tako se z dosežki na področju vizualne ali večmedijske umetnosti učenci glede na učne načrte sploh ne seznanijo pri nobenem predmetu v devetletki.

Prehod v kapitalizem se kaže v potrošniški logiki, ki narekuje vsakdanja življenja in vpliva na razmerje družbe do kulturnih proizvodov. Pozna se v padcu kvalitete s poplavo ponudbe nizkocenovnih izdelkov brez estetske kvalitete, ki spodrivajo kvalitetno blago in delo domačih ustvarjalcev – ne samo književnikov in ilustratorjev, pač pa tudi drugih likovnih in drugih umetnikov ter ustvarjalnih obrtnikov. Zato je še toliko pomembneje, da država skrbi za domače ustvarjalce in podpira njih in njihovo delo.

Princip, ki spremlja prehod v kapitalizem in ki je zaznamoval kulturo v zadnjih treh desetletjih, je populizem. Oziranje na to, kako najenostavneje doseči odjemalca in kako jih pridobiti čim več, ni prisotno le pri ustvarjanju šolskih gradiv, temveč tudi v nacionalnih medijih. Če so nacionalni in mednarodni dosežki športnikov postavljeni v ospredje informativnih oddaj, je kultura ravno nasprotno, porinjena je čisto v ozadje. Zdi se, da je namenjena zgolj tistim, ki se z njo poklicno ukvarjajo, tistim, ki naslednji dan nimajo službe, in tistim, ki jih muči nespečnost. Kultura je deležna zelo malo pozornosti v osrednjih programih nacionalnih medijev. O kulturnih dogodkih in dosežkih se ne poroča ob tekočih dnevnih dogodkih, kot se o športu ali kot o kulturnem dogajanju pri njih poročajo v sosednjih državah. Redno poročanje o dosežkih naših ustvarjalcev, pomembnih delih, dogodkih, mednarodnih udeležbah dviga povezanost širše družbe z delovanjem na področju kulture. Šport poznamo kot tisto družbeno dejavnost, ki reprezentira državo, nacijo. Ljudje se s športniki poistovetimo. Športniki zmagujejo »za nas«. Toda redko kdo se zaveda, da našo državo in nas, državljane, predstavljajo tudi kulturni dosežki naših ustvarjalcev. To zavest smo v času samostojne države preprosto izgubili. Od kulture in umetnosti se je širša družba odtujila. Če mediji in šolstvo v veliki meri skozi socializacijo oblikujejo odnos družbe kot celote do kulture, potem v tem smislu nosijo zelo veliko odgovornost. Obveščajo, a tudi oblikujejo estetski čut širše populacije. Če v tej smeri ni vložka, potem je kulturna zavest pač nizka, kot je danes v naši državi pri

14 Na primer izdaja pravljice Janko in Metka založbe Grahovac (2014, prevod španske izdaje Suseata Ediciones), ki je danes na prodaj v veleblagovnicah, vsebuje naslednje besedilo, ob katerem avtor sploh ni naveden, s čimer je pravljica predstavljena kot splošen, univerzalen narativ, kar nikakor ni: »Oče Janka in Metke je bil tako reven, da ju ni mogel več prehraniti. Nekega dne mu ni preostalo drugega in je pustil otroka v gozdu.« Pravljica v nadaljevanju vsebuje še šest povedi, nato pa se konča takole: »Čarovnica je hotela pojesti Janka, a Metka jo je porinila v lonec in otroka sta zbežala. Našla sta skrinjico, polno denarja, in se vrnila domov. Zdaj ne bosta več lačna.« Sporočila pravljice otrokom so naslednja: če bodo starši revni, vas ne bodo mogli prehraniti in vas bodo zato zapustili. Tudi sami lahko rešite to težavo tako, da na hitro obogatite, na primer prek uboja in kraje, nato vas bodo starši spet sprejeli. Bistveno je torej za vsako ceno zagotoviti materialne pogoje obstoja. Inačica eminentnega slovenskega pisca otroškega leposlovja Franceta Bevka (Mladinska knjiga, 1966), ki je danes ne moremo več kupiti v ponatisu (!), govori o revnem drvarju, ki gara, da bi prehranil otroka, in odide prodat drva. Ker se ne vrne kmalu, otrokoma pa zmanjka hrane, ga odideta iskat. Ko se otroka vrneta, je oče že doma. Prodal je bil drva. Pravljica se konča: »Drvar je poskočil. Ves nor od veselja jima je stekel naproti. Prisrčno so se objeli. Zopet so bili skupaj. Ker so se imeli radi, so bili srečni in jim je bilo lepo na svetu.« Vrednote, ki so poudarjene v slovenski pravljici, so torej povsem druge – namesto materializma sta izpostavljeni ljubezen in skrb za sočloveka.

splošni populaciji. Zato nas ne more presenetiti, da je tudi obiskanost muzejev in galerij slaba v primerjavi z drugimi državami. Poleg možnosti za izboljšanje splošne kulturne vzgoje obstajajo tudi izzivi za naša okolja, ki nas večinoma še čakajo in s katerimi so se nekatere bogatejše države že zelo uspešno spopadle in na ta način uspele zelo popularizirati kulturne ustanove. Ti izzivi so predvsem v tem, kako implementirati nove tehnologije v muzejska okolja. S tega vidika momenta zabave in populizma lahko pozitivno prispevata k dvigu kulturne ravni.

Ministrstvo za kulturo RS je leta 2011 izdalo knjižico z naslovom *Kulturne in kreativne industrije po slovensko*, ki, kot piše, »predstavlja ukrepe Ministrstva za kulturo za spodbujanje kulturnih in ustvarjalnih industrij v letu 2011« (Stepančič, 2011). Zvenelo je obetavno, prineslo naj bi nove oblike povezovanja ustvarjalnosti in gospodarstva. Kakšen je bil izid, kakšne so pasti in kakšni so izzivi za prihodnost? Naprej pa, kaj sploh so kulturne in kreativne industrije? Leta 2010 je Evropska komisija podala delovno definicijo kulturnih in kreativnih industrij v *Zeleni knjigi – Izkoriščanje potenciala kulturnih in kreativnih industrij*: »'Kulturne industrije' so tiste industrije, ki proizvajajo in distribuirajo dobrine ali storitve, ki imajo takrat, ko se razvijejo, posebni atribut, uporabo in namen, ki uteleša ali posreduje kulturno izražanje, ne glede na komercialno vrednost, ki jo lahko imajo. Poleg tradicionalnih umetnostnih področij (scenske umetnosti, likovne umetnosti, kulturna dediščina – z javnim sektorjem vred) zajemajo tudi film, DVD in video, televizijo in radio, videoigre, nove medije, glasbo, knjige in tisk. Ta koncept je definiran v odnosu do kulturnih izražanj iz Konvencije o varstvu in spodbujanju raznolikosti kulturnih izražanj UNESCA iz leta 2005. ‚Kreativne industrije' so tiste industrije, ki uporabljajo kulturo kot vložek in imajo kulturno razsežnost, čeprav so njihovi rezultati po večini funkcionalni. Te industrije zajemajo arhitekturo in oblikovanje, ki kreativne elemente vključujeta v širše procese, in podsektorje, kot so grafično in modno oblikovanje ali oglaševanje.« (Evropska komisija, 2010, 5).

Velika Britanija je v času Margaret Thatcher silovito pospešila razvoj kulturnih in kreativnih industrij. Pokazala je na njihovo izjemno moč s tem, ko so pomagale sprejeti nekatere široki populaciji neljube politične ukrepe za okrepitev gospodarstva. Britanska vlada razlaga kreativno ekonomijo kot pojem, ki obsega tako kreativne industrije kot tudi druge ustvarjalne poklice onstran kreativnih industrij (Ministrstvo za kulturo, medije in šport VB, 2014, 5). Kreativna ekonomija je pomemben gospodarski sektor sodobne družbe. Statistika kaže, da je bilo v Veliki Britaniji v tem sektorju leta 2012 zaposlenih 8,5 % prebivalstva. Kreativna ekonomija pokriva poklice na področjih: oglaševanje in marketing; arhitektura; obrti; oblikovanje: produktno, grafično in modno oblikovanje; film, televizija, video, radio in fotografija; informacijske tehnologije (IT), programski in računalniški servis; objavljanje; muzeji, galerije in knjižnice; glasba, uprizoritvene in vizualne umetnosti. Če med poklice kreativnih industrij s področja oglaševanja in marketinga na primer sodijo odnosi z javnostjo in komunikacijske aktivnosti, oglaševalske agencije in medijske reprezentacije, pa kreativna ekonomija kot širši pojem poleg naštetih na tem področju zajema tudi še oglaševalske in prodajne direktorje ter z marketingom povezane strokovnjake. V slovenski knjižici so predstavili podatke AJPES-a o tem, da je bilo leta 2009 na področju kulturnih in kreativnih industrij evidentiranih 376 pravnih oseb zasebnega prava, ki niso gospodarske družbe, 270 pravnih oseb javnega prava in 614 društev. V kolikor sektor kreativne ekonomije zajema vse ustvarjalne poklice, tudi umetniške, s tem pokriva področje ustvarjalnosti nasploh. Umetnost se s tega vidika ne razlaga kot bistveno drugačna družbena praksa od tistih ustvarjalnih praks, ki so v službi kapitala. Skozi modernost pa se je umetnost vzpostavila kot specifična družbena praksa, ki ni v službi drugih interesov in ki je neodvisna od drugih družbenih sfer. Sodobne interpretacije kreativne ekonomije (UNESCO, Evropska komisija, Caves, Howkins) vsebujejo sorodnosti z definicijami umetnosti. Ali torej usmerjanje ustvarjalnosti v koristnost in dobičkonosnost, ki ustrezata kulturnim in kreativnim industrijam, ne pomeni zapiranja umetniške ustvarjalnosti, ki naposled pomeni zaporo kritičnega mišljenja?

Avtorji frankfurtske šole so v štiridesetih letih dvajsetega stoletja kritično analizirali razmah kulturne industrije in jo razumeli kot industrijo, ki veča kapital najbogatejšemu sloju družbe in ki v družbi deluje kot sredstvo, s katerim otopeva kritična misel. Danes vladajoče politike spodbujajo razvoj kulturnih in kreativnih industrij, ki jih razlagajo kot tiste, ki posredujejo kulturni izraz, ne glede na komercialno in uporabno vrednost, ki jo imajo. Horkheimer in Adorno sta opazila, kako v medijih, ki jih je moč množično distribuirati, prihaja do brezsramne usmeritve v industrijsko proizvajanje »kulturnih« proizvodov, ki potrošnikom namesto kvalitetnih vsebin, umetnosti, dostavljajo šund: »Filmom in radiu se ni treba več izdajati za umetnost. Resnico, da niso nič drugega kot posel, uporabljajo kot ideologijo, s katero legitimirajo šund, ki ga namerno izdelujejo. Sebe imenujejo industrija in objavljene številke dohodkov njihovih generalnih direktorjev pobijajo vsak dvom o družbeni nujnosti končnih izdelkov.« (Horkheimer & Adorno, 2002, 134).

Združeni narodi sledijo izrazu kulturna industrija po frankfurtski šoli, kjer so prikazani pesimistični vidiki odnosov med kulturo in kapitalističnimi podjetji, pri katerih še danes nekateri vztrajajo, zlasti v kontekstu debate o grožnji globalne kulturne homogenizacije. Vendar pa

so v šestdesetih letih dvajsetega stoletja številni analitiki pričeli prepoznavati, da proces poblagovljenja ne vodi vedno in nujno v degeneracijo kulturnega izraza, navajajo Združeni narodi. Tako so v osemdesetih letih številni akademiki in politiki pripoznali kulturno industrijo kot pozitivno označbo, ki se nanaša na kulturno proizvodnjo in potrošnjo, ki ima v svojem jedru simbolni oziroma izrazni element (UNESCO, UNDP, 2013, 20). V osemdesetih letih je kulturno industrijo globalno promoviral tudi UNESCO ter s terminom zaobjel široko paleto polj, kot so glasba, vizualna umetnost, tiskovine, filmske in televizijska proizvodnja. Pri tem območje delovanja ni omejeno le na tehnološko intenzivno proizvodnjo, temveč zajema tudi obrti, saj ima velik del kulturne proizvodnje v razvijajočih se deželah takšen značaj. Tako lahko kulturne industrije pomenijo tudi investiranje v tradicionalne podeželske obrti, s čimer lahko lokalni proizvajalci kulturnih proizvodov ustvarijo družinski prihodek, še zlasti če so druge prihodkovne možnosti omejene. Takšni proizvodi imajo pomembno ekonomsko, pa tudi družbeno in kulturno vrednost (UNESCO, UNDP, 2013, 20). Pri UNESCU se kot kulturne industrije pojmuje tiste industrije, ki »kombinirajo ustvarjanje, proizvodnjo in komercializacijo vsebin, ki so neotipljive in kulturne po svoji naravi« (UNDP, 2010, 5). Za UNESCO je pomemben aspekt kulturnih industrij še ta, da so osrednje pri promoviranju in ohranjanju kulturne raznolikosti in zagotavljanju demokratičnega dostopa do kulture. V tej zvezi se lahko vprašamo, kako uspešni smo kot družba pri uveljavljanju človekove pravice do kulturne dediščine. Razmislimo o tem, kako ponuditi več možnosti za dostop do kulturnih dogodkov in razstav ter kakšne so še neizkoriščene možnosti glede vpeljave izvirnih ustvarjalnih pristopov, tudi v povezavi z novimi ali izvirnimi tehnologijami za promocijo umetnosti, kulturne dediščine in ustvarjalnih obrti.

Kako dobro smo izkoristili potencial kulturnih in kreativnih industrij v kulturnih politikah glede na posebnosti v strukturiranju kreativnosti v našem prostoru, je najavila knjižica *Kulturne in kreativne industrije po slovensko*. Čeprav sodobne definicije kulturnih in kreativnih industrij v ta okvir uvrščajo kar vse umetniške dejavnosti, Ministrstvo za kulturo RS temu ni sledilo, temveč pušča umetnostim avtonomijo, posebej pa financira projekte s področja kulturnih in kreativnih industrij. Med letoma 2012 in 2019 je Ministrstvo za kulturo RS razdelilo slab milijon evrov sredstev za kulturne in kreativne industrije.[15] Veliko je še možnosti za uspešnejše povezovanje ustvarjalnih praks in gospodarstva. V tem oziru velja omeniti vzpostavljanje *Mreže centrov raziskovalnih umetnosti* in kulture v izvedbi dveh konzorcijev – enega iz vzhodne in drugega iz zahodne regije Slovenije –, za kar je bilo leta 2019 namenjenih devet milijonov evrov sredstev za kohezijsko politiko. Podpora je namenjena povezovanju področij znanosti, umetnosti, tehnologije in gospodarstva, s posebnim ozirom na izboljšanje mednarodne konkurenčnosti.

V nekaterih državah, na primer na Nizozemskem, so zelo uspešni glede spodbujanja kulturnih in kreativnih industrij, ki pomagajo gospodarstvu. Evropska komisija nagrajuje inovacije v tehnologiji, industriji in družbi, ki jih spodbuja umetnost (nagrada STARTS). Nadalje so skoraj še povsem neizkoriščene sistemske možnosti povezovanja umetnosti in znanosti. Tako na nivoju evropskih razpisov kot še zlasti v Sloveniji, kjer sta sistemsko umetnost in raziskovanje pojmovana kot dve različni in ločeni družbeni dejavnosti, za kateri se pojmuje, da ne moreta praktično sodelovati – čeprav številni primeri povezovanj umetnosti in znanosti v slovenskem prostoru kažejo, da temu ni tako –, obstaja še velik potencial v možnostih za strukturne spoje umetniškega delovanja z znanstvenim raziskovanjem. Toda pri mišljenju kulture se ne smemo opreti zgolj na gospodarske interese, pa tudi umetnosti ne moremo misliti kot podrejene znanosti oziroma interesom, ki jim sledi znanstveno raziskovanje.

Kulturni dosežki za državo lahko predstavljajo simbolni kapital. Pomembno je, da se kot družba zavedamo pomena kulturnih dosežkov. Kulturni dosežki konsolidirajo družbo in so državotvorni. Zakaj cenimo Prešerna, če ne zato, ker je uspel pokazati, da s slovenskim jezikom lahko ustvarjamo visoke leposlovne dosežke. V času rojstva narodov, ko so narodi pregledovali svoja družbena telesa in ocenjevali, ali si lahko zamišljajo lastno državo, ni bilo pomembno le, kako močni so v gospodarskem in političnem smislu, temveč tudi, kako bogato kulturo imajo. Narod brez romana se ni pojmoval kot skupnost, ki bi bila vredna lastne države. Kulturniki in kulturni dosežki reprezentirajo našo družbo, jo zastopajo in predstavljajo – tako za tukajšnje sodobnike kot za zanamce, pa tudi navzven, v mednarodnih razmerjih. Kulturniki so ambasadorji države. Onstran pohvalnih prizadevanj posameznih diplomatskih predstavnikov pri promociji nastopov naših ustvarjalcev v tujini bi za bolj organizirano predstavljanje države skozi kulturo v mednarodnem prostoru veljalo razmisliti o institutu kulturnega atašeja. Pa tudi zaščiti programov slovenskih študijev. Zlasti če bi želeli storiti več za promocijo in ohranitev slovenske države.

15 Od tega jih je izrazito največji delež prejel Muzej za arhitekturo in oblikovanje (373.640 EUR), nato pa še Moderna galerija (129.000 EUR) in časopis Delo (100.000 EUR za izdajanje kulturnega štirinajstdnevnika), nespecificiranih je 339.909 EUR iz let 2012 in 2013. A kljub vloženim sredstvom spletno brskanje danes ne obrodi nobenih rezultatov o izročkih realiziranih projektov na temo kulturnih in kreativnih industrij v povezavi s tremi omenjenimi institucijami.

BRANE DOBNIKAR

Zdravstveno varstvo v 30 letih samostojne Slovenije

Prispevek ima namen osvetliti bistvene prvine razvoja zdravstvenega varstva v samostojni državi, uspehe in neuspehe, pri čemer pa naj mi bo zaradi omejenosti prostora dovoljeno izpustiti marsikaj, kar bi dalo še popolnejšo sliko tako uspehov kot tudi neuspehov zdravstva in deležnikov, ki so bili v tem času (so)odgovorni za njegovo kreiranje in izvajanje.

Zdravstveno varstvo v Sloveniji pred osamosvojitvijo

Avgusta 2019 je minilo 130 let od uvedbe zdravstvenega zavarovanja po Bismarckovem modelu socialnega zavarovanja, ko je bila z zakonom ustanovljena prva Okrajna bolniška blagajna v Ljubljani, kasneje tudi po vseh večjih mestih. S tem je bil po načelu solidarnosti omogočen razvoj zdravstvene oskrbe zaposlenim in njihovim družinam, kasneje vsemu prebivalstvu. Tako je bilo pri nas med prvimi v takratni Evropi, takoj za Nemčijo, uvedeno obvezno zdravstveno zavarovanje, ki je postalo zgled družbeno pravične skrbi za zdravje vseh. V kraljevini SHS, leta 1922, je bil z zakonom o zavarovanju delavcev uveden evropski model, ki je ločeno urejal nezgodno zavarovanje. Dravska banovina dobi Okrožni urad za zavarovanje delavcev (OUZD) v Ljubljani, ki je ob zavarovanju za bolezni in poškodbe skrbel tudi za nadomestila v primeru brezposelnosti (Zupanič Slavec, 2019).

Po drugi svetovni vojni je bil ustanovljen Zavarovalni zavod Slovenije. Ohranjen je bil sicer Bismarckov način zbiranja denarja, žal pa se denar ni zbiral v skladih, pač pa je prehajal v državni proračun. Država je prevzela sovjetski Semaškov model administrativnega socialističnega zdravstva. Zdravstveno zavarovanje je v šestdesetih letih zajemalo velik del prebivalstva, razen kmetov, obrtnikov in svobodnih poklicev. Družinski člani, umetniki in obrtniki so bili vključeni z zakonodajo leta 1962, kmetje pa po referendumu leta 1972 (Zupanič Slavec, 2019). Zdravstvo je bilo v teh letih financirano iz integralnega proračuna vse do uveljavitve t. i. družbene lastnine oz. samoupravnega socializma, ko so bile uveljavljene samoupravne skupnosti za zdravstvo (Zupanič Slavec, 2017). To (in po letu 1976 uveden odprt storitveni sistem ob omejenih sredstvih) je botrovalo trajnim izgubam v zdravstvu. Novo demokratično vlado so tako leta 1989 pričakale velike izgube.

Navkljub številnim pomanjkljivostim je zdravstvo v obdobju pred letom 1990 na marsikaterem področju izkazovalo dobre prakse in organizacijske prijeme, ki pa se do danes žal niso več pomembno posodabljali. Infrastruktura primarnega zdravstva, načela javnega zdravja, promocija higienskih ukrepov, visoka precepljenost med otroki, zobozdravstvo otrok, perinatalno varstvo, zdraviliško zdravljenje in rehabilitacija, medicina dela in varstvo bolnika z delovnopravnega vidika itd. so ob hkratnem sledenju medicinske stroke v svetu vsekakor dosežki.

Razpoloženje v družbi se je v sedemdesetih in osemdesetih letih, ob številnih negativnih pojavih, naglo spreminjalo v smeri nezadovoljstva s političnim sistemom. Zaradi netransparentnega zbiranja/trošenja zdravstvu namenjenih sredstev v proračunu so državljani s samoprispevki vzdrževali investicije in preživetje zdravstvenega sistema.

Osamosvojitev in sprememba zdravstvene zakonodaje 1992

Nova, demokratično izvoljena vlada leta 1990, ki je bila zaradi procesa osamosvojitve sestavljena iz politikov z različnim pogledom na organiziranje zdravstva, je svojo pozornost posvetila državotvornim temam. Zdravstvo vsekakor ni bilo v prvem planu. Zaradi grozečega finančnega zloma zdravstva je bilo treba štirikrat povečevati prispevno stopnjo. Istočasno se je začela, pod vodstvom dr. Bohove, prve ministrice za zdravstvo v novih razmerah, pripravljati nova zakonodaja, pri čemer je bilo še posebej vroče v razpravah o ponovni uvedbi pravice do zasebnega dela v zdravstvu in pri ponovnem vzpostavljanju Zdravniške zbornice Slovenije (ZZS), ki je bila po drugi svetovni vojni nasilno ukinjena.

Že tedaj se je začelo ustvarjati, skladno z interesi predstavnikov prejšnje socialistične politike, ki jim ni bilo do bistvenih sprememb, javno mnenje o odličnem zdravstvu v Sloveniji v času avtoritarnega režima. Teza odličnega zdravstva v nekdanji državi je bila in je še vedno v samostojni državi pogosto zlorabljeno orodje v rokah določenega dela politike za naklonjenost javnosti. Ta ocena ne temelji na kazalcih kakovosti in na argumentiranih primerjalnih študijah. Na veliko preizkušnjo verodostojnosti jo postavljajo primerjalni podatki o financiranju in pomanjkanju zdravstvenega kadra, pomanjkljivem nadzoru, odsotnosti zdravniške avtonomije ter izostanku merjenja kakovosti, izobraževalnih procesih zdravnikov, podatki o številnih privilegijih političnih funkcionarjev do zdravstvene oskrbe (Ministrstvo

za pravosodje, 2008), nenormalnih delovnih razmerah zaposlenih v zdravstvu, zakrivanju posledic onesnaževanja okolja za zdravje ljudi tudi s strani zdravstvenih institucij itd.

Zdravstvo v devetdesetih

Takoj po nastopu mandata je morala nova vlada reševati katastrofalno finančno stanje v zdravstvu s poviševanjem prispevne stopnje in tako vsaj za nekaj časa stabilizirati finančno stanje. Nova zdravstvena zakonodaja je bila sprejeta po zahtevnem političnem kupčkanju in pod grozečim finančnim zlomom zdravstvenega sistema. Vsi trije krovni zakoni, Zakon o zdravstvenem varstvu in zavarovanju (ZZvZZ), Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej) in Zakon o lekarništvu, so bili sprejeti 21. februarja 1992. Ponovno je bila vzpostavljena Zdravniška zbornica Slovenije (ZZS), dopustilo se je izvajanje zasebne zdravniške dejavnosti s koncesijo ali brez, zdravstvena dejavnost je bila opredeljena kot javna služba, ki jo izvajajo javni zavodi ali zasebni zdravstveni delavci. Ustanovljen je bil Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) kot edini nosilec zbiranja denarja in plačevanja storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, vendar je še do danes pod močnim nadzorom ljudi starih struktur (t. i. »državnih sindikatov – Zveze svobodnih sindikatov Slovenije« itd.). Na podlagi teh zakonov se leta 1993 uvede prostovoljno dopolnilno zdravstveno zavarovanje (PZZ), s katerim se na podlagi vzajemnosti plačevanja premij nadomesti doplačila k večini zdravstvenih storitev v določenem odstotku cene storitev. S tem se prvič uvede konkurenčnost med zavarovalnicami na področju PZZ-ja, ki pa je v resnici le navidezna. V devetdesetih letih sicer odigra vlogo prevelikega individualnega doplačila, ki se ga boji večina prebivalstva (skoraj vsi so zavarovani), kasneje v svoji vsebini postane nesmisel.

Nova zakonodaja je prelomna za tisti čas, ponovno uvede Bismarckov model in se v nekaterih ključnih elementih približuje organiziranosti zdravstvenih sistemov v evropskih državah. S tem so nakazane več kot dobre podlage za nadgradnjo postavljenega sistema, ki bi se moral dogajati nekje od konca devetdesetih let dalje, ampak do nje ne pride več.

V tem svežnju reformne zakonodaje so se v naslednjih letih pokazale tudi mnoge pomanjkljivosti. Statusna oblika javnih zdravstvenih zavodov je kmalu pokazala na slabosti v njihovi obliki in vsebini (prenormiranost države, nesmiselna in nelogična upravljavska struktura, skrivanje odgovornosti zaradi neučinkovitega upravljanja poslovodstva in nadzornih organov, izostanek strategije, često stihijski (ne)razvoj, neuvedba mehanizmov kakovosti in varnosti, posledično tudi poslovne izgube in številne afere). Ti problemi večinoma še danes niso rešeni na sistemskem nivoju. Načini t. i. dogovarjanja partnerjev v Splošnem dogovoru o obsegu in financiranju zdravstvenih storitev so nelogični, administrativno zamudni in neučinkoviti, preohlapno definiranje zdravstvenih pravic v podzakonskih aktih ZZZS-ja pa sporno in neživljenjsko glede na zelo hiter razvoj medicine. Povsem očitno postaja, da obvezno zdravstveno zavarovanje (50 % delodajalec : 50 % delojemalec) v višini 13,6 % ne more pokriti potreb prebivalstva glede na razvoj medicine in podpornih tehnologij, staranje in osveščenost prebivalstva. Število storitev oz. obiskov raste, s tem pa tudi potreba po povečanju sredstev za zdravstvo. Čakalne dobe se na dolgi rok le povečujejo, do današnjega nevzdržnega stanja, ki že škoduje zdravju in celo življenju. Ni še mogoče oceniti obseg škode na zdravju zaradi nedostopnosti do zdravstvenih storitev in tudi število izgubljenih življenj zaradi virusa Covid-19, ki je in bo še prizadelo prebivalstvo. Bo pa ta davek zagotovo zelo velik. Do danes je umanjkala mreža izvajalcev na primarnem, sekundarnem in terciarnem nivoju oz. se je razvijala inertno ter po želji (zgolj) ZZZS-ja in delno ministrstva za zdravje (MZ), glede na to, kaj sta želela financirati. V tem obdobju se je že zaznal sporen vpliv lokalne politike na sekundarni nivo zdravstvene dejavnosti, ki je izključno v pristojnosti vlade. Vpliv nekaterih vodilnih zdravnikov in poslovodij prvega in nižjih rangov na nabavo medicinske opreme je v naslednjih letih tudi pripeljal do odmevnih korupcijskih afer.

V nadaljevanju se je s pomočjo t. i. zdravstvenega tolarja posodabljalo infrastrukturo in še posebej zahtevno medicinsko opremo bolnišnic, ki so v devetdesetih letih še večinoma poslovale brez večjih izgub.

Na simbolni ravni demokratičnih vrednosti so se v bolnišnicah vzpostavili prostori za bogoslužje. Ustanovljena sta bila Agencija za zdravila in Zdravstveni svet, sprejeti Zakon o zdravilih, protikadilska zakonodaja in leta 1999 Zakon o zdravniški službi. Za to prvo obdobje so bili značilni stabilni mandati tako ministrov (dr. Voljč, dr. Jereb) za zdravje kakor tudi direktorjev večjih bolnišnic (prof. Rode, prim. Pivec). Sodelovanje med vlado in MZ-jem, vodstvi

Načrti za posodobitev Splošne bolnišnice Celje (RisbaArhiv SBC/Komunaprojekt).



bolnišnic in zdravstvenih domov je bilo solidno, prav tako je bilo dobro sodelovanje med ZZS in MZ-jem.

Nič manj pomembna dejavnost zdravstvene nege in oskrbe ima tudi nekaj mejnikov v času pred drugo svetovno vojno in po njej. Dne 27. 12. 1927 je bil ustanovni občni zbor Organizacije absolventk šol za sestre, v nadaljnjih letih je bilo še veliko mejnikov, vse do leta 2008, ko je bila ustanovljena Zbornica zdravstvene in babiške nege Slovenije – Zveza strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije, s podobno vlogo, kot jo ima za zdravnike ZZS.

Lekarniška zbornica je bila ustanovljena leta 1992 in leta 1993 je Društvo fizioterapevtov ustanovilo Zbornico fizioterapevtov Slovenije, z nalogami razvoja strokovnega dela.

Pomembno je omeniti sprejem Ljubljanske listine o reformi zdravstvenega varstva (1996) pod vodstvom gostitelja, ministra za zdravje dr. Voljča, in v okviru Regionalnega urada za Evropo Svetovne zdravstvene organizacije. Dokument, sprejet na ravni evropskih ministrov za zdravje, je za vse nadaljnje nosilce zdravstvene politike pravočasen opomnik in dobra popotnica za ukrepe in usmeritve pri prenovi zdravstvenega sistema. Ne govori le o dobro znanih osnovnih načelih sodobnega zdravstva, kot so solidarnost, pravičnost, dostopnost, kakovost storitev in univerzalnost zdravstvenih zavarovanj, pač pa v svojih podpoglavjih nakazuje tudi jasna izhodišča za reformne procese. Poudariti velja vsaj nekatere, ki so bile v nadaljevanju neuspešnih poskusov reforme pri nas (ne)hote preslišane in v javnih razpravah tudi demonizirane:

> *6.1.3 Kadar koli so tržni mehanizmi primerni, morajo dati prednost ustvarjanju konkurenčnega okolja pri zagotavljanju kakovosti in izrabi omejenih virov. 6.5.2 Posamezne zdravstvene ustanove morajo imeti največjo možno samostojnost pri upravljanju s svojimi viri, skladno z načeli pravičnega in učinkovitega izvajanja zdravstvenega varstva. 6.3.4 Zagotavljanje nenehnega razvoja kakovosti zdravstvenega varstva zahteva informacijske sisteme, temelječe na izbranih kazalnikih kakovosti, ki izhajajo iz rednega dela in lahko služijo kot povratna informacija posameznim zdravnikom, sestram in drugim izvajalcem zdravstvenih storitev. 6.4.3 Potrebno je uvesti spodbude za večje zavedanje zdravstvenih delavcev o kakovosti, stroških in rezultatih zdravljenja, strokovna združenja in zavarovalnice bi morale aktivno sodelovati z zdravstvenimi organi za spodbujanje takega razvoja.*

Enemu od sporočil Ljubljanske listine je ZZS posvetila še posebej veliko pozornost in je tako leta 1998 ustanovila komisijo za kakovost. Projekt kakovosti je v startu zaživel z obilico vneme in entuziazma med zdravništvom, v začetku tudi v MZ-ju. Pričakovanja, da se z leti v večji meri profesionalizira v sklopu neodvisne Agencije za kakovost, se iz do zdaj neznanih razlogov niso uresničila. Ni razumnih razlag, da se dobro zastavljeno petnajstletno delo in izkazani rezultati na tem projektu, navkljub številnim prošnjam in pobudam ZZS, niso umestili na primerljivo raven najrazvitejših držav EU. Edina kolikor toliko mo-

goča razlaga je v nestrinjanju oz. bojazni politike pred realno sliko slovenskega zdravstva in edino morebitno upanje je, da se je Agencija za kakovost našla v koalicijskem programu ene od zadnjih vlad. Odsotnost sistemskega nadzora oz. spremljanja kakovosti zdravstva v državi je ena največjih napak zdravstvene politike v samostojni Sloveniji.

Zdravstvo po letu 2000

Vse ključne oz. prelomne novosti reforme iz leta 1992 se je v zadnjih 20 letih skozi političnoideološke diskurze problematiziralo do te mere, da se v organizaciji zdravstva danes, po 30 letih samostojne države, stopica na mestu, brez sodobnih, učinkovitih in prepotrebnih rešitev – nadgradenj in celo potrebnih nekaterih strukturnih posegov v zdravstveno zakonodajo.

Primerjave zdravstva danes s tistim v nekdanji državi so praktično nemogoče. Z demokratičnimi procesi pri nas, sočasno pa tudi v svetu, so se znatno povečala pričakovanja državljanov zaradi skokovitega razvoja medicine, prisotna so nova, učinkovita in draga zdravila, demografski trendi v EU in še posebej pri nas so z vidika izpolnitve nudenja najboljše možne oskrbe prebivalcem zaskrbljujoči. Vse to znatno draži zdravstveni sistem in postavlja na preizkušnjo finančno vzdržnost in solidarnost ne samo pri nas, ampak po vsem svetu. Približna ocena stroškov za zdravstvo na državljana Slovenije pred 30 leti, preračunano po kupni moči, je znašala 1000 EUR/leto, danes ti v Sloveniji znašajo 2200 EUR, povprečje EU-28 pa je okoli 2900 EUR/leto (Eurostat, 2015). V obdobju samostojne države se je starost državljanov povečala skoraj za deset let, samo v letih 2000–2015 za pet let (na 80,9 leta) in je nad povprečjem EU (Evropska komisija, 2017). Če upoštevamo še približno 30-odstotno rast zaposlenosti v tem času, so v veliki meri pojasnjeni tudi znatno višji stroški za zdravstvo skozi to obdobje tranzicije.

Zaradi številnih slabih organizacijskih prijemov v zdravstvu, npr. slabe povezanosti specialističnih dejavnosti, obremenitev družinskih zdravnikov, velikih zaostankov informatizacije pri izvajalcih, organizacijske zaostalosti (hoja pacientov od vrat do vrat in podobno), sta začeli celostna obravnava in kakovost življenja kroničnih poliorgansko prizadetih starostnikov zaostajati za najrazvitejšimi. Vsaj petindvajsetletni zaostanek pri sistemski in dolgotrajni oskrbi starostnikov (Nemčija že od leta 1994) je prinesel svoje. Dejavniki tveganja, kot so visok pritisk, samomorilnost, debelost, kajenje in alkoholizem, so v Sloveniji visoki. Po podatkih Eurostata (SILC 2015) dve tretjini Slovencev menita, da je njihovo zdravje dobro, manj revni pa se manj pogosto počutijo zdrave (Evropska komisija, 2017).

Zdravstvo ostaja, tako kot v večini evropskih držav, danes pretežno financirano iz javnih sredstev na solidaren način. Ta delež se je zaradi zadnje gospodarske krize zmanjšal na 71,1 % v letu 2015 in je manjši od deleža v povprečju EU-28 za dobrih sedem odstotnih točk (EU 78,7). Za državljane je pomemben znesek doplačil iz žepa, ki je pri nas majhen (14 %) in nas uvršča v skupino držav z najboljšimi zdravstvenimi sistemi (Evropska komisija, 2017). Preskrbljenost z zdravniki je v zadnjih 10 letih začela naraščati, nadoknaden je bil velikanski zaostanek izpred 20 let, ko je bila Slovenija na predzadnjem mestu v EU (sedaj SLO = 3,1 : EU = 3,6 na 1000 preb.). Žal se trend odhajanja mladih zdravnikov in tudi medicinskih sester v tujino še vedno nadaljuje. Izrazito je pomanjkanje zdravnikov družinske medicine, zaskrbljujoče je pomanjkanje interesa med mladimi zdravniki za to ključno področje zdravstvenega varstva. Zelo spodbudno je nizko število zasebnih zdravnikov izven javnega zdravstva (2,3 %), kar potrjuje tezo o izrazito javnem zdravstvu. V večini članic EU so zdravniki javnega zdravstva v primarni dejavnosti samozaposleni (v povprečju v EU preko 80 %, na Danskem, Norveškem, v Avstriji, Nemčiji in Nizozemski 100 %, Švedski 40 %, v večini osrednje Evrope od 90 do 100 %). V Sloveniji je samozaposlenih le 16 % zdravnikov in delujejo preverljivo kakovostno v javnem zdravstvu kot koncesionarji, z njihovim delom so državljani (preverjeno v več anketah) zadovoljni. Število zasebnih postelj v Sloveniji je zanemarljivo (1 %), je najmanjše v EU in tudi te delujejo skoraj izključno v okviru javnega zdravstva.

Kje se torej nahaja slovensko zdravstvo danes v mednarodnem merilu? Po EHCI-ju (EuroHealth Consumer Index) se na temelju številnih kazalnikov uvrščamo med 15. in 21. mesto in z leti postopoma nazadujemo. V nekaterih segmentih medicine in organizacije zdravstvenega varstva smo nadpovprečni (preskrba z zdravili, izidi zdravljenj) in zgled drugim, drugje večinoma povprečni, v dostopnosti (čakalne vrste) slabi. Vendar je dostopnost do zdravil, tudi zelo dragih za zdravljenje raka in redkih bolezni, v Sloveniji zelo dobra, če ne odlična in je v svetovnem vrhu. So tudi področja, kjer imamo velike težave, kot se to dogaja v zadnjih letih z dostopnostjo oz. vse daljšimi čakalnimi dobami (Evropska



Bolniška postelja v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor (UKC Maribor).

komisija, 2017). Po ocenah OECD, Evropske komisije in Evropskega observatorija o zdravstvenih sistemih in politikah, je slovensko zdravstvo v zadnjih letih v učinkovitosti in kakovosti napredovalo (izidi zdravljenj, nizka stopnja preprečljive umrljivosti (Evropska komisija, 2017)). Ugledni Lancet (The Lancet, 2020) je v letu 2019 meril efektivno pokrivanje (zdravljenje) zdravstvenih stanj (diagnoz) v 204 državah s 23 indikatorji po petih starostnih skupinah, vključno z izidi zdravljenja ter pod pogojem, da jih prebivalci prejmejo brez posebnih večjih dodatnih plačil. Upoštevani so promocija, preventiva, zdravljenje, rehabilitacija in paliativa. Po kriteriju učinkovitosti in izidov zdravljenja si glede na vložena sredstva Slovenija z nekaterimi drugimi državami deli 10. mesto najuspešnejših v svetu, visoko pri vrhu smo pri zdravljenju najpogostejših oblik raka, razen raka dojk in raka črevesja, nekoliko zaostajamo pri zdravljenju srčnega infarkta, diabetesa in epilepsije (med 15. in 20. mestom na svetu). V samem svetovnem vrhu so Japonska, Islandija, Norveška, Singapur, Švica, Slovenija pa ob boku držav, kot so Švedska, Kanada, Južna Koreja, Nizozemska, Finska, Irska, Francija, Luxemburg, nekoliko za nami pa presenetljivo celo ZDA, Avstrija, Nemčija in Združeno kraljestvo.

Ne glede na sorazmerno velike težave ni mogoče trditi, da je slovensko zdravstvo sesuto oz. katastrofalno. Takšne ocene so ob vsakokratnih političnih in nazorskih prerivanjih rezultat neznanja, torej večinoma politično interesno motivirane.

Zdravnik kot temeljni nosilec zdravstvene dejavnosti in okrnjena avtonomija medicinske stroke

Zdravniški poklic je bil v avtoritarnem režimu dobro nadzorovan s strani politike, njegova strokovna avtonomija je bila omejena, status zdravnika močno ujet v uravnilovko, zasebna dejavnost prepovedana. S procesom demokratične prenove so postali zdravniki in zobozdravniki vse glasnejši z zahtevami po prenovi zdravstva in hkrati tudi ureditvi njihovega statusa v novem družbenem redu.

Kot prvi je bil 1. 4. 1991 v Metliki ustanovljen zdravniški sindikat Dolenjske in na njegovih temeljih istega leta registriran sindikat zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije FIDES. Kasneje leta 1994 sklene z vlado prvo poklicno kolektivno pogodbo za zdravnike in zobozdravnike in postavi podlage za nadaljnje aktivnosti. Proces deregulacije zdravniškega poklica s strani politike se je nadaljeval in v parlamentarni razpravi je nova zakonodaja navkljub močnemu nasprotovanju vendarle omogočila možnost povezovanja zdravstvenih delavcev tudi v zbornico.

Tako je bila leta 1992 ponovno vzpostavljena ZZS, pravna oseba zasebnega prava, kot naslednica Zdravniške zbornice za Dravsko banovino. Skladno z zakonom je postopoma pridobila javna pooblastila vodenja zdravniškega registra, podeljevanja zdravniških licenc, izvajanja podiplomskega izobraževanja za zdravnike in zobozdravnike ter strokovnega nadzora s svetovanjem. Članstvo v njej je bilo za zdravnike in zobozdravnike obvezno, čemur je nasprotoval del zdravnikov.

Pri zastopanju zdravništva so se kaj kmalu v navzkrižju interesov in same politike znašle vse štiri zdravniške organizacije, poleg Slovenske-

ga zdravniškega društva še tri nove: ZZS, Fides in Strokovno združenje zasebnih zdravnikov. Odnosi med organizacijami v tem času niso bili zgledni, zato so se zdravniške organizacije leta 1997 s ciljem boljšega sodelovanja in učinkovitejšega zastopanja zdravniških interesov povezale v Koordinacijo zdravniških organizacij (KZO). Ta akt o sodelovanju so poimenovale Domus medica in pod tem imenom leta 2011 zgradile osrednjo hišo slovenskih zdravnikov in zobozdravnikov, ki vsebuje tudi izobraževalni center.

ZZS se je v prvih letih delovanja v veliki meri posvečala težavam in odporom pri umeščanju zasebne dejavnosti v javni zdravstveni sistem in prevzemanju zahtevnih javnih pooblastil. Še posebej je ZZS promovirala prevladujočo vlogo svobodnih zdravnikov v osnovnem zdravstvu, čemur so nasprotovali zlasti direktorji zdravstvenih domov, pogosto v navezavi z župani. Po letu 2000 se je dotedanja rast števila zasebnih zdravnikov koncesionarjev praktično ustavila, zakonodaja je (bila) na tem področju zelo pomanjkljiva. Danes, ob velikem pomanjkanju družinskih zdravnikov kot enem največjih problemov slovenskega zdravstva, se potrjuje pravilnost takratnih usmeritev ZZS v smeri svobodnega dela zlasti na primarnem nivoju. Na drugi strani Fides vse bolj prevzema skrb za delovnopravni status zaposlenih zdravnikov v javnih zavodih in teh je kar 85 %. Razmere za delo zdravnikov in drugih zaposlenih v zdravstvu v javnih zdravstvenih zavodih niso dobre, pomanjkanje zdravnikov in njihova starostna struktura zaskrbljujoča, oprema pomanjkljiva in iztrošena. Tudi bilance bolnišnic so vse slabše, prav tako tudi status in nagrajevanje zdravnikov. Vse to je že marca 1996 pripeljalo do tritedenske stavke zdravnikov, katere rezultat je bil podpis sporazuma med Vlado RS in Fidesom in ki je določil dinamiko nagrajevanja zdravnikov na raven sodnikov.

Politika v nadaljevanju na pobudo zdravniških organizacij sicer leta 1999 še sprejme Zakon o zdravniški službi (ZZdrS) kot enega zadnjih dosežkov na poti prenove zdravstva, za zahtevnejše popravke in strukturne spremembe krovne zakonodaje pa ni več politične pripravljenosti.

ZZdrS uvaja zdravnika kot temeljnega nosilca zdravstvene dejavnosti, ki je neodvisen in mora ravnati na podlagi spoznanj znanosti, strokovno preverjenih metod in skladno z medicinsko etiko in deontologijo. Zdravnik naj bi soodločal pri oblikovanju zdravstvenih ekip, ZZS naj postane partner pri pripravi planskih aktov s področja zdravstva, opredelila naj bi se zdravniška delovna mesta, tarifni del zakona in še posebej določil način, vsebine in pristojnosti izobraževanja na področju pripravništva, sekundariata in specializacij. Razen v tem zadnjem delu na področju izobraževanj ZZdrS ni imel omembe vrednega vpliva na izboljšanje razmer v zdravstvu. Eno pomembnih določil zakona, t. i. partnersko sodelovanje ZZS pri pripravi planskih dokumentov MZ-ja, je bilo v nadaljevanju in z le redkimi izjemami vse do danes sistematično prezrto s strani politike.

Poudarek ZZdrS izobraževalnim procesom zdravnikov v času približevanja EU se lahko zanesljivo uvrsti med dosežke tega obdobja. V to nas je prisilila pridružitev EU, saj je bilo treba zagotoviti minimalne standarde izobraževanja in usposabljanja zdravnikov, skladno z direktivami EU. Nove izobraževalne vsebine, nadzor kakovosti dela mentorjev, vzpostavljanje pogojev za kakovostno izobraževanje mladih zdravnikov, transparentno vodenje javnih razpisov specializacij in ustanovitev Medicinske fakultete v Mariboru leta 2003 omogoči, da se v zdravstveni sistem postopoma od leta 2010 pridobi vse več novih mladih in dobro izobraženih zdravnikov.

Najvišji strokovni organi posameznih medicinskih področij so bili v nekdanji državi Republiški strokovni kolegiji pri MZ-ju. Vpliv politike na njihovo delo ni bil zanemarljiv, večinoma so opravljali svoje naloge s pričakovanji same oblasti, diskurzi s politiko so bili razumljivo redki. Z novo državo in v novem sistemu je njihova vloga večinoma usihala, tudi preimenovanje v Razširjene strokovne kolegije v okviru MZ-ja ni obudilo njihove aktivne vloge pri kreiranju zdravstvene politike. Zdravniške organizacije so zahtevale njihovo popolno avtonomijo in neodvisnost od aktualne politike, kar se je le deloma uresničilo v novem Pravilniku o delovanju RSK (Ur. l. RS, št. 30/02, 34/02 – popr., 94/02 – popr., 82/04, 38/06, 51/06 – popr., 52/11 in 44/17), po katerem so člane predlagale ZZS, Slovensko zdravniško društvo in Medicinska fakulteta, organizacijsko pa je bila stroka še vedno pod okriljem politike. Vse do danes, navkljub številnim pozivom MZ-ju, najvišji strokovni medicinski organi še niso v celoti neodvisni in ločeni od politike. Odvisnost medicinske stroke od politike ostaja tudi danes, po 30 letih samostojne države, ena od večjih pomanjkljivosti zdravstvenega sistema.

Prvi neuspeli poskus prenove zdravstva

Po desetletju prve zdravstvene zakonodaje se težave v zdravstvu poglabljajo zaradi pomanjkanja zdravnikov ter negovalnega kadra v domovih in zahtevnih bolnišničnih oddelkih, vse večjih čakalnih vrst in ponavljajočih se izgub v poslovanju javnih zdravstvenih ustanov, še posebej bolnišnic. Medicina napreduje, pojavljajo se nove in drage tehnologije, vse več je novih učinkovitih zdravil, znatno se povečuje število obiskov in posegov v zdravstvu, zdravstvena osveščenost in pričakovanja državljanov postajajo vse večja. Medicina postaja vse dražja, krepi se defenzivna medicina, za kar so v svetu razlogi poznani, sistem je finančno nevzdržen in zahteve po reformi zdravstva so pred vrati.

Vlada je julija 2003 pripravila predlog zdravstvene reforme, imenovane Bela knjiga (MZ, 2003), ki v svoji zasnovi temelji na ohranjanju in krepitvi pravičnosti, solidarnosti, dostopnosti in kakovosti. Zaradi izgubljenega zaupanja in slabe komunikacije med deležniki si reformo vsak predstavlja po svoje. Politika je pričakovala finančno stabilizacijo zdravstva, zaposleni v zdravstvu boljše pogoje za delo in ustrezno nagrajevanje, državljani hitro dostopnost do kakovostne oskrbe. Števec preprost in skromen, imenovalec številen in heterogen, račun se ne izide. Stalno se pojavljajo nesoglasja med ministrstvom za zdravje in ministrstvom za finance, predsedniki vlad pa delujejo neodločno in neskladno z ljubljansko listino. Reforma zdravstva postaja osrednja tema medijev in političnega obračunavanja. V ospredju so demagoško zlorabljena prizadevanja za javno zdravstvo, in to v državi, kjer praktično ni nikogar, ki bi temu nasprotoval oziroma bi želel njegovo zmanjševanje ali celo ukinitev. Na drugi strani so nelogična nasprotovanja kakovostnemu delu maloštevilnih zasebnih zdravnikov koncesionarjev. Regulirano umeščanje zasebne medicine v javnem zdravstvu je zastalo in iskanje nujno potrebnih novih finančnih virov za zdravstvo je na stranskem tiru. V tretji vrsti so zahteve za preoblikovanje dotedanjega prostovoljnega zavarovanja, danes v obsegu 470 mio EUR. Pomembno je, da predlagatelji od takrat do danes še niso pokazali na ustrezno visok alternativni vir financ in morda drugačen model plačevanja zdravstvenih storitev, kaj šele na potrebna dodatna sredstva iz naslova prepotrebne uvedbe dolgotrajne nege in oskrbe.

To so osrednje teme neuspelih reformnih poizkusov, ki stalno in vedno znova zamegljujejo prave dileme, kot so definiranje pravic zdravstvenega zavarovanja in njihovega doslednega zagotavljanja pacientom, standardi kakovosti, status javnih zdravstvenih zavodov, podfinancirano zdravstvo, neambiciozno uvajanje novih in izboljšanih plačilnih modelov, vse daljše čakalne dobe, monopoli in odsotnost konkurence, odsoten nadzor nad kakovostjo izvajalcev storitev itd. Vse ključne dileme ostajajo nerešene tudi danes po 15 in več letih prizadevanj za posodobitev zdravstva.

Za to kaotično obdobje po letu 2000, polno konfliktov in diskurzov med politikami in deležniki zdravstva, sta dovolj povedni izjavi enega od zunanjih sodelavcev reforme zdravstva Dona Hindla (Delo, 2003), ki je od blizu spremljal prepirljivo slovensko zdravstveno sceno: »Imate odlično zdravstvo, toda bojim se, da ga boste izgubili.« Hkrati se pojavi izjava nekdanjega finančnega ministra Tajnikarja (Finance, 2003): »Zdravstvo ima danes, ko je tranzicija v gospodarstvu večinoma končana, še vedno podobo iz konca osemdesetih let, ko smo globoko tičali v samoupravnem socializmu.« Tako nasprotujoče si izjave poznavalcev dajo slutiti, da se prenovi slovenskega zdravstva ne obeta nič dobrega.

Tudi zaradi tega ostaja zdravstvena zakonodaja s poskusi prenove večinoma v predalih MZ-ja, saj se v koalicijskih vladah zatakne že pri osnovnih izhodiščih, kaj šele v izvedbi. Prvi poskus posodabljanja zdravstva je padel ne le znotraj koalicije, ampak znotraj same vodilne (zdaj že pokojne) stranke na ravni nestrinjanja zdravstvenega in finančnega resorja. Želja ministra za zdravje po bolj pravičnem (solidarnem) prispevku prostovoljnih zavarovanj ni prepričala finančnega ministra pri skrbi za stabilnost že tako skromnega obsega sredstev za zdravstvo. Takrat se prvič odkrito pokaže smiselnost obstoječega dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Drugi in verjetneje poglavitni razlog za ohranjanje obstoječe organizacije zdravstva leži v interesni sferi tistih, ki jim trenutno stanje odgovarja, in to so zlasti zdravstveni management (ki mora le pustiti, da vse teče po ustaljenem redu z diktati posameznih vplivnih zdravniških skupin z izgubami vred), okorele birokratske strukture zdravstva na vseh nivojih (ki jim je dovolj, da je vse urejeno na papirju, brez natančnega nadzora), večina sindikatov s področja zdravstva (ki

se pogosto vtikajo v stvari, ki se jih ne tičejo, in ob kakršnihkoli poskusih sprememb rožljajo s stavkovnim orožjem) in še posebej dobavitelji medicinske opreme in političnih strank, ki stoje za njimi. Kot coklo v smislu nadzora je treba omeniti tudi zakonodajo, ki svetom zavodov ne nalaga otipljive in resne odgovornosti. Združenje zdravstvenih zavodov z zelo različnimi člani, interesi in težavami je eden ključnih sodelavcev oz. svetovalcev MZ-ja skozi obdobje tranzicije, s ciljem zastopanja predvsem managerskih interesov, zdravniške organizacije na čelu z ZZS pa so po pravilu na nasprotnem bregu pogledov na prihodnost zdravstva in zagotavljanje kakovostnih zdravstvenih storitev pacientom.

Navkljub neuspeli reformi je treba v tem obdobju omeniti tudi pozitivna prizadevanja MZ-ja na nekaterih področjih, zlasti na področju uveljavljanja preventivnih programov ZORA, SVIT in DORA. Slednja je leta 2016 končno začela uspešno delovati na področju celotne Slovenije. Preprečevanje rakov na maternicnem vratu, dojkah in debelem črevesu z izkazanimi rezultati lahko uvrščamo med večje dosežke na področju zdravstva v samostojni državi. Med dosežke lahko štejemo tudi protikadilsko in protialkoholno zakonodajo, torej preprečevanje tveganega življenjskega stila državljanov, ki je v Sloveniji močno prisotno. V tem času (2003) je bil s pomočjo mednarodnih svetovalcev spremenjen način financiranja bolnišnic po skupinah primerljivih primerov (SPP), skrajševala se je ležalna doba, promoviralo in nagrajevalo ambulantne posege in dnevno kliniko, kar se lahko oceni kot prave reformne usmeritve zdravstva.

Zakon o pacientovih pravicah (ZPacP) je ugledal luč sveta v svoji prvi izdaji leta 2008, spremembe so bile sprejete leta 2017. Prinesel je jasnejše definiranje splošnih pravic, ko pacient vstopa v zdravstveni sistem, ne pa tudi določitev vrste in obsega pravic do samih storitev, ki so še danes določene v podzakonskem aktu. To pa je ustavno sodišče označilo kot neustrezno, s pripisom, da je to zakonska materija. V vsakem primeru v zakonu manjka določitev vrste, obsega in standarda pravic. Z zakonom so formalno solidno urejena nekatera področja, kot so npr. postopki uveljavljanja pravic, kadar so te kršene. Tako zakon določa tudi seznam pacientovih pravic, kot so pravice do dostopa do zdravstvene obravnave in zagotavljanja preventivnih storitev, enakopravnega dostopa in obravnave pri zdravstveni obravnavi, proste izbire zdravnika in izvajalca zdravstvene dejavnosti, primerne, kakovostne in varne zdravstvene obravnave, spoštovanja pacientovega časa, obveščenosti in sodelovanja, samostojnega odločanja o zdravljenju, upoštevanja vnaprej izražene volje, preprečevanja in lajšanja trpljenja, drugega mnenja, seznanitve z zdravstveno dokumentacijo, varstva zasebnosti in varstva osebnih podatkov, obravnave kršitev pacientovih pravic in do brezplačne pomoči pri uresničevanju pacientovih pravic. Kot pri mnogih drugih področjih, kjer so obstajale vsaj solidne zakonske podlage, je tudi na tem področju nastal problem pri realizaciji številnih določil. V letih 2004–2008 so bili poleg Zakona o pacientovih pravicah sprejeti še: Zakon o duševnem zdravju, Zakon o zdravilstvu in Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2008–2013. Ob tem velja omeniti nasprotovanje psihiatrične stroke pri sprejemanju Zakona o duševnem zdravju. Po zahtevnem usklajevanju je stroka pristala na nadzor nad psihiatrično obravnavo, ki je v življenje uporabnikov služb duševnega zdravja prinesel več pozitivnih sprememb.

Podobno se je dogajalo tudi z Zakonom o zdravilstvu, kjer se je želelo pod enotno streho in predvsem pod nadzor pripeljati področje alternativne medicine oz. predvsem dopolnilnih zdravilskih metod. Kljub zelo različnim stališčem predstavnikov kiropraktike, akupunkture, raznih bioloških in drugih metod zdravljenja, refleksoterapije, šamanov itd. je bil zakon v parlamentu sprejet, ob zamenjavi vlade pa takoj predan v ‚predal' kjer je na žalost še danes. Poskus prenove pred nekaj leti ni uspel.

Nekaj podobnega se je zgodilo tudi z Resolucijo o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025, pri kateri pa je treba izpostaviti, da so bili v njej zapisani pogoji za mrežo, tako na primarnem kot sekundarnem področju!

V obdobju 2004–2008 so bila pridobljena sredstva EU za gradnjo urgentnih centrov, ki so bili ob lastni finančni soudeležbi zgrajeni v naslednjih letih. Dokončanje mreže urgentnih centrov v Sloveniji lahko vsekakor uvrščamo med dosežke sodobnega zdravstva v državi.

Ministri za zdravje na prepihu, predsedniki vlad o rešitvah v zdravstvu molčijo

V naslednjem obdobju po letu 2008 s pojavom svetovne gospodarske krize nastopi obdo-

bje nestabilnih vlad in hitrih menjav ministrov za zdravje, ki postajajo ob pasivnosti predsednikov vlad glede zdravstvene problematike strelovod neusklajenega in neambicioznega, tudi politikantskega koalicijskega pristopa do ključnih dilem v zdravstvenem sistemu. Te so toliko zahtevnejše od predhodnih že zaradi svetovne gospodarske recesije, ki zdravstvo izdatno osiromaši. Ko npr. minister za finance (Čufer, 2014) izjavi: *denarja je v zdravstvu dovolj, samo zanj dobimo premalo,* se čez čas oglasi ministrica za zdravje, *da je zdravstvo podhranjeno za nekaj sto milijonov*. Te in številne druge nasprotujoče si izjave vodilnih upravljavcev države in zdravstva skozi daljše obdobje nakazujejo nesposobnost oblasti za prenovo zdravstva.

Zaradi integracijskih procesov držav članic EU in s tem povezanim lažjim, tudi hitrejšim koriščenjem zdravstvenih pravic, je bila v letu 2011 sprejeta direktiva, ki je med drugim omogočila pacientom tudi koriščenje zdravstvenih storitev v drugi državi članici, v omejenem obsegu in pod določenimi pogoji. V naši državi je bila direktiva umeščena zelo neprimerno in diskriminatorno do domačih ponudnikov zdravstvenih storitev, odliv zdravstvenega denarja v tujino pa je bil spodbujen z ravnanjem ZZZS-ja, ki ni uspel zagotoviti nudenja zdravstvenih storitev v dovolj kratkem času v domači državi.

Z zdravstvom ni zadovoljen pravzaprav nihče več in rešitev ni na vidiku. Kaotično obdobje se nadaljuje in poglabljajo se nasprotujoči si pogledi na prihodnost zdravstva. Komuniciranje deležnikov, s politiko na čelu, je na meji dostojanstva in praviloma nekonstruktivno. Za to obdobje je značilno, da premieri o zdravstvu najraje molčijo, za ministrsko delo na področju zdravstva pa ni omembe vrednega zanimanja. Delo na ljudem najpomembnejšem notranjepolitičnem podsistemu države postaja eno najtežjih in najbolj nehvaležnih delovišč politične scene vse do danes.

Afere v zdravstvu in korupcija na naslovnicah

Hkrati z razpravami o jalovi reformi zdravstva se vse bolj pojavljajo na naslovnicah tudi korupcijske in druge afere v zdravstvu. V ospredje stopijo zgodbe o nakupu operacijskih miz, drugih dragih aparatur in t. i. aneksi pri gradnjah večjih zdravstvenih objektov, ki razkrivajo neekonomično in slabo gradnjo z elementi sistemske korupcije. V nadaljevanju civilna iniciativa oznani za okoli 500 mio EUR izgub v zdravstvu zaradi slabe organizacije zdravstva in koruptivnih nečednosti. Več kot desetletna ofenziva medijev in številni dokazi, vse tja do afere s t. i. žilnimi opornicami in parlamentarno preiskavo (Državni zbor, 2016), ne dajejo nikakršnih rezultatov. Kljub slabemu stanju na področju naročanja, oviram, s katerimi se srečujejo vodstva zdravstvenih zavodov, neracionalnosti zaradi razdrobljenosti storitev in s tem slabši varnosti bolnikov ter slabi izkoriščenosti opreme in prostorov politika ne spremeni statusa javnih zdravstvenih zavodov, kar bi v svojem samem jedru preprečevalo večino teh anomalij. Vse jasneje postaja, da mora obstoječa organizacija zdravstva z več kot 100 javnimi zavodi ostati nedotaknjena in omogočati tudi v nadaljevanju nepredstavljivo velike zaslužke dobaviteljem in gradbincem. Ne civilne iniciative ne pobude zdravniških organizacij in številnih skupin neodvisnih poznavalcev zdravstva po ustrezni reformi zdravstva in zajezitvi korupcije ne prepričajo aktualne politike v odločno ukrepanje.

Zdravstvo je, v zadnjem desetletju še posebej, pogosto na naslovnicah v negativni podobi zaradi številnih dramatičnih in dolgotrajnih afer. Obračunavanje z napakami oz. kultura obtoževanja, bodisi medijsko ali v lokalnem okolju, je ena večjih slabosti v slovenskem zdravstvu. Značilno za napake je, da niso povzročene namenoma. Pri tem ne govorimo o zlonamernih kršitvah, kršenju pravil ali neprofesionalnemu vedenju. Kultura obtoževanja v veliki meri pripomore k opustitvi analiziranja napak v zdravstvu in preprečevanju ponovitev, spodbuja dolgotrajne odškodninske tožbe, v našem sistemu pa tudi kazenske ovadbe, saj se napake obravnavajo kot zločin. Iščejo se gnila jabolka ali grešni kozli, ne gleda pa se globokih lukenj v zdravstvenem ali pravosodnem sistemu. Končna posledica je razvoj drage defenzivne medicine, tudi s prikritimi nevarnostmi za bolnike, in prikrivanje napak v zdravstvu, na osnovi katerih se z analizami odklonov preprečuje ponavljanje (Robida, 2021). Prizadevanja ZZS za spremembe zakonodaje na tem področju in pobude za uveljavitev t. i. nekrivdnega priznavanja odškodnin bolnikom so naletela na gluha ušesa MZ-ja in pravosodja vse od leta 2004 dalje.

Cepljenje proti Covid-19 (Foto: Zdravstveni dom Tolmin).

Dokončni odmik od temeljnih pridobitev zdravstvene reforme 1992

V zadnjih nekaj letih je bilo v krsto slovenske zdravstvene scene zabitih še tistih nekaj manjkajočih žebljev, ki so kot neuporabljeni še dajali upanje na preboj. Novih finančnih virov namesto dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja politika ne uspe zagotoviti zaradi tradicionalne neusklajenosti koalicijske politike, zato pa za grešnega kozla vseh težav ponovno določi zlasti zdravnike zasebnike v javni službi. Z delnimi spremembami zakonodaje jih diskriminatorno podreja javnim zdravstvenim zavodom in pri tem zavestno molči o dobrem prakticiranju koncesionarjev in tudi o zelo uspešnih poslovnih praksah zasebnih zdravnikov izven javne službe, ki jih ne more ukiniti. Temu bi lahko rekli, da se nekonkurenčnost javnih zdravstvenih zavodov skuša omiliti z zaviranjem konkurence, in ne ravno obratno, kar bi bilo mogoče narediti z mnogokrat predlagano spremembo pravnega statusa in zakonskega okvira delovanja javnih zdravstvenih zavodov. Z osnutkom zakona o zdravstvenih delavcih se država poigra še z zadnjo pridobitvijo prve zakonodaje iz leta 1992, t. i. samoregulacijo zdravniškega poklica oz. statusom ZZS in s tem njeno posredno ukinitvijo. Te namere z veliko večino glasov zavrne Skupščina ZZS v letu 2016 in do realizacije namer politike vendarle ne pride.



Ob pomanjkanju volje, znanja in idej za postavitev zdravstva na nove temelje in ob pretečih izgubah v bolnišnicah vlada na čelu z ministrico za zdravje še uspe sprejeti interventni zakon, s katerim s 136 mio EUR ter enako kot pred leti pokrije izgube v javnih zdravstvenih zavodih, ki jih v veliki meri povzroča ZZZS/MZ z zniževanjem cen storitvam v teku pogodbenega leta! Pred odhodom še zadnjič zadovolji in rešuje dobavitelje slovenskega zdravstva z nesramno visokimi cenami zdravstvenega potrošnega materiala in zahtevne medicinske opreme. Uvede tudi sanacijske ekipe. Za levosredinsko vlado je to dosežek, za vse druge pa ponovno zatiskanje oči pred sistemskimi anomalijami slovenskega zdravstva.

Jalova prizadevanja vlade na področju reforme slovenskega zdravstva skušajo prekiniti zdravniške organizacije, ki v letu 2013 pripravijo strateška izhodišča za izhod slovenskega zdravstva iz krize in jih predstavijo v Domus medici. Sproži se obsežna javna polemika, kmalu se pridružijo še druge pobude v okviru ZZZS-ja, Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, skupine neodvisnih poznavalcev zdravstva pod okriljem ZZS, kasneje tudi pod okriljem zavarovalniških krogov. Tudi predsednik države Borut Pahor prepozna in podpre prizadevanja pri iskanju rešitev za t. i. strukturno reformo slovenskega zdravstva. Za vse civilne skupine je značilna mobilizacija vsega razpoložljivega medicinskega, zavarovalniškega, ekonomskega in pravnega znanja v državi, usmerjenega v iskanje izhoda iz slepe ulice, in veliko prizadevanj pri iskanju širokega soglasja. Žal je na drugi strani vse bolj prisotna samozadostnost neučinkovite vladajoče koalicijske strankarske politike, ki po zaključku mandata vedno najde izgovor v svojem koalicijskem partnerju, ki da je nasprotoval spremembam in tako ne prevzame nikakršne odgovornosti, ki ne zmore zagotoviti novih javnih virov za zdravstvo, a hkrati vztrajno zavrača pobude civilnih iniciativ k sodelovanju ključnih deležnikov slovenskega zdravstva.

S staro košaro bremen pred nove globalne zdravstvene izzive

Pandemija Covida-19 postavi zdravstvo »silom prilike« kot prioriteto delovanja sedanje vlade. S hitro in obsežno reorganizacijo zdravstvenega sistema in smiselnimi ukrepi se Slovenija dokaj uspešno izogne apokaliptičnim scenarijem prvega vala epidemije, ki so se dogodili v Bergamu. Jeseni leta 2020 se država znajde v izjemno obsežnem

drugem valu epidemije, vendar zdravstveni sistem s skrajnimi napori zdrži in uspe zdraviti covid-19 paciente. Kakšen bo na koncu izstavljen račun zaradi dlje časa trajajočih premajhnih zdravstvenih kapacitet (materialnih in predvsem kadrovskih) za zdravljenje vseh drugih pacientov, bodo pokazala prihodnja leta.

Po daljšem času se politika zanese na zdravnike v okviru svetovalne skupine, ki vladi omogočajo optimalne rešitve v zahtevnih razmerah ob številnih neznankah v zvezi s covidom-19. Začasno se sicer pokaže, da je zdravstveni sistem dokaj robusten in hkrati prilagodljiv na urgentne spremembe. Opozorila svetovalne skupine državljanom k doslednemu spoštovanju ukrepov se s strani osrednjih medijev minimizirajo in celo politično relativizirajo na nivo domnevno slabega komuniciranja vlade, kar pripelje Slovenijo do ponovne razglasitve epidemije drugega, tokrat precej usodnejšega vala. Ob podobnih ukrepih v državah EU ter nedisciplini ljudi se je znašla v težavah celotna Evropa. Znano načelo v medicini, da je zdravljenje mimo volje pacienta praviloma neuspešno, je v tem primeru povedno samo po sebi. Brez sodelovanja celotne politike in volje vseh državljanov epidemije ne moreš obvladati, podobno velja za dolgoletno neuspelo reformiranje zdravstva.

Medicinska in farmacevtska znanost bosta čez čas zanesljivo odkrila tudi učinkovito cepivo in/ali zdravilo za ta virus. Toda ob nenadni pandemiji covida-19 je pred nami tudi nov val tehnološkega, medicinskega in farmacevtskega napredka. Številna nova in učinkovita zdravila so na pragu registracije.

V zadnjih letih vse bolj trka na vrata tudi ‚personificirana' medicina. Silovit znanstveni napredek bo s posledično draginjo še močneje narekoval spremembe v organizaciji zdravstva. Razkorak med t. i. univerzalnimi pravicami na papirju in realno dostopnostjo do novih zdravil oz. medicinskih postopkov se bo samo še povečal. Večja ko je teža bremena neuspele zdravstvene reforme oz. rigidne organizacije zdravstvenega sistema, težje dostopni bodo dosežki inovativne medicine po visokih standardih solidarnosti. Ta enačba pa je veliko težje rešljiva od tiste bolj preproste, ki jo slovenska politika neuspešno rešuje zadnjih dvajset let. Če poenostavimo, problemi v zdravstvu, ki jih neuspešno rešujemo že desetletja, so neznatni v primerjavi s tistimi, ki so pred vrati. Razvoja in izsledkov globalne znanosti se pač ne da ustaviti s političnim dekretom. Evropske države so zaradi vsega naštetega že pred 20 leti pristopile k resnim zdravstvenim reformam zdravstva, ki ga sproti nadgrajujejo.

Zaključki in pogled v prihodnost

Politiki niso edini, so pa zanesljivo največji krivci za razmere v zdravstvu. Zdravstvo bo zaradi neznanja politikov in ideoloških bremen zelo težko učinkovito in pravočasno reformirati, če zdravstvena tematika ne bo izvzeta iz dometa strankarskega obstreljevanja. Politika naj v večji meri išče rešitve skupaj s strokovno javnostjo in ostalimi deležniki, še posebej verodostojnimi predstavniki pacientov. V sodelovanju z medicinsko, pravno, ekonomsko in zavarovalniško stroko naj končno določi zdravstvene pravice in njihovo uresničljivost glede na ekonomsko moč države in prebivalstva, ki jo s svojimi (ne)ukrepi določa prav ona. Politika konfrontacij in vztrajanja na okopih strankarske politike in vseh deležnikov v zdravstvu mora postati preteklost, z vztrajnim iskanjem rešitev v čim bližnji prihodnosti.

Dobro regulirana javna zdravstvena služba na temeljih solidarnosti naj tudi v prihodnje ostaja temelj zdravstvenega sistema. To je bistvena razlika od trenutnega državnega zdravstva, ki se preko političnih vzvodov (ne)posredno vtika v kadrovanje in mikroprocese v zdravstvu. Država naj svojo skrb za javno zdravstvo izkaže skozi urejeno zakonodajo, prožnimi modeli vsem izvajalcem za izvajanje zdravstvene dejavnosti, tudi povečano proračunsko financiranje preventivnih programov, raziskovalno in razvojno medicino, zahtevno kompleksno medicino, izobraževanje, specializacije, financiranje urgentnih centrov in končno po 50 letih tudi zgradi nov univerzitetni klinični center.

Veliko je zamujenega, toda hkrati trenutna kriza kaže, da so temelji zdravstva še vedno dokaj solidni in presenetljivo robustni. Slovensko zdravstvo je izrazito državno, z anomalijami slabega gospodarjenja in posledično ter postopoma vse manj dostopno. Zasebnega zdravstva izven mreže praktično nimamo in privatizacije zdravstva v Sloveniji ni bilo niti v času divje privatizacije v družbi nasploh, še toliko manj je prisotna danes. Enakovredno vključevanje neznatne četice zasebnih zdravnikov v izvajanju programov, financiranih iz javnih sredstev, je eden pomembnih pogojev za dobro javno zdravstveno službo. Skrb

za javno zdravstvo naj država izkaže raje s smiselnimi ukrepi, da se bo zmanjšal previsok delež zasebnih sredstev državljanov iz dopolnilnih zavarovanj oz. samoplačništva, ki znašata skupaj že 1 mrd EUR letno in sta nadpovprečno visoka v primerjavi z EU-27.

Nadgradnja zdravstva naj temelji na dejstvu, da je v Sloveniji še vedno podpovprečno število zdravnikov (tudi medicinskih sester) in da so prisotni trendi emigracije v bolj stimulativna okolja. Verjetnost, da bomo v naslednjih letih nadomestili pomanjkanje, je zanemarljiva, zato velja zdravstveni sistem prilagoditi ekonomsko uspešnim državam z dobro delujočim zdravstvenim sistemom in primerljivo nizkim številom zdravnikov (npr. Kanada, Nizozemska, Japonska). Predpisi o plačilu uslužbencev so za zaposlene v zdravstvu velika ovira v smeri optimalne izkoriščenosti kadra, preprečevanja korupcije in gospodarnega vedenja javnih zdravstvenih zavodov. Večja avtonomija le-teh in njihova večja konkurenčnost sta ključni nalogi reforme zdravstva.

Družinska medicina, ki bi morala biti steber zdravstva, je izrazito kadrovsko podhranjena in praktično na kolenih. Zdravniki družinske medicine naj po zgledu držav EU postanejo pretežno svobodni zdravniki, spodbude s strani države in občin so del akutne in dolgoročne rešitve iskanja nekaj sto novih zdravnikov družinske medicine. Administriranje v osnovnem zdravstvu je treba temeljito poenostaviti, nujno je tudi takoj do konca digitalizirati poslovanje ter pospešeno uvajati telemedicino, kjer je ta možna. Napotovanje na specialistični nivo in v bolnišnice je treba prilagoditi novim razmeram. Država sicer že pričenja interventno skrajševati nedopustno dolge čakalne dobe, in to z vsemi razpoložljivimi kadrovskimi in finančnimi viri, kar je dobra popotnica za v bodoče. Finančna vzdržnost zdravstva (optimalna oz. bistveno boljša dostopnost in merjena kakovost storitev) pa bo mogoča le s celovito zdravstveno reformo.

Žal je domnevati, da se zaradi politično nestabilnih razmer to ne bo prav kmalu zgodilo, čeprav ima država dober potencial, da bi se zdravstvo utrdilo na samem evropskem in svetovnem vrhu odličnosti, tako po solidarnosti in univerzalnem zavarovanju državljanov kot po dostopnosti in kakovosti zdravstvenih storitev, izidih zdravljenja ter s tem čim daljšem in kakovostnem življenju v starosti.

In še apel odločevalcem: Le zdravi otroci in odrasli bodo zmožni delati in ustvarjati, zato mora država takoj angažirati prav ves materialni in zlasti kadrovski potencial, da po zdravstvenih prioriteah najkasneje v letu in pol (po)zdravi vse, ki storitve potrebujejo in s tem pripelje čakalne vrste na minimum, ki ne škodi zdravju in ne povzroča dodatne finančne in druge škode.

JANEZ MALAČIČ

Prebivalstvo Slovenije v času samostojne slovenske države

Uvod

Ozemlje današnje slovenske države se je izoblikovalo po 2. svetovni vojni ali natančneje šele po priključitvi cone B Svobodnega tržaškega ozemlja takratni Jugoslaviji. Ta priključitev je dejansko potekala postopoma, formalno pa se je končala s podpisom Londonskega sporazuma leta 1954 in Osimskimi sporazumi z Italijo leta 1975. V Republiko Slovenijo je bil vključen okraj Koper cone B, okraj Buje pa je pripadel Hrvaški. Po razpadu druge Jugoslavije v začetku devetdesetih let se meje praktično niso spremenile, čeprav vprašanje meje s Hrvaško kljub zaključeni mednarodni arbitraži še ni dokončno urejeno. Površina slovenske države meri 20.273 km^2 (SL, 2013, 75).

Zaokroženo ozemlje in državnost sta zelo pomembna za obravnavo prebivalstva in njegovega demografskega razvoja, kar je predmet tega besedila. To velja še posebej za moderne države, ki v času statistične ere zbirajo, obdelujejo in analizirajo številne demografske in druge statistične podatke, s pomočjo katerih lahko zelo natančno spoznamo značilnosti prebivalstva in sam demografski razvoj. V Sloveniji imamo kakovostne, raznolike in bogate statistične podatke na voljo šele od konca petdesetih in začetka šestdesetih let 20. stoletja naprej. Treba pa je dodati, da se vsa področja statistike še naprej razvijajo, kar prinaša nove izzive analitikom in drugim uporabnikom podatkov. V času samostojne slovenske države je največji izziv postopna preobrazba statističnega sistema socialistične Jugoslavije v moderni evropeizirani statistični sistem Slovenije kot članice EU. To preobrazbo je treba upoštevati, ker je vplivala na spremembe statističnih definicij posameznih demografskih in drugih kategorij, vendar se podrobneje z njo tukaj ne moremo ukvarjati.

Za obdobje pred zaokrožitvijo slovenskega državnega ozemlja je veliko težje kakovostno obravnavati demografski razvoj ozemelj, na katerih avtohtono živijo Slovenci. Ta ozemlja so v različnih zgodovinskih obdobjih pripadala različnim državam in upravnim ureditvam. Zato je treba že sicer skromne podatke pogosto iskati na Dunaju, v Budimpešti ali v Rimu. Takratne države so imele pogosto do Slovencev neugodne politike, ki so lahko segale celo do zanikanja slovenske narodnosti. Kot primer lahko navedemo teorijo o Vendih, ki je imela v Avstriji na Koroškem in na Madžarskem veliko vlogo ter je ponekod preživela celo do 21. stoletja. Velik problem so tudi vojne, ki največkrat naredijo velike luknje v daljših časovnih vrstah podatkov. Po drugi strani pa imamo tudi nekaj pozitivnih statističnih dosežkov, ki nam olajšajo obravnavo razvoja prebivalstva Slovenije v preteklosti. Tipičen primer je preračun števila prebivalstva in nekaterih drugih demografskih kazalcev na današnje ozemlje Slovenije, ki sega vse do leta 1921 ali še dalj v preteklost (SL, 2013, 75).

V tem besedilu ne bomo podrobneje obravnavali preteklega demografskega razvoja geografskega območja, na katerem živijo Slovenci, niti ne demografskega razvoja slovenskega naroda. Za namene tega besedila to tudi ni potrebno, saj je bil ta demografski razvoj podoben demografskemu razvoju sosednjih regij in držav. Imel pa je tudi nekaj posebnosti z izrazito dolgoročnimi posledicami. Ravno te pa je v besedilu treba izpostaviti, saj so imele usodne posledice za sodobno demografsko sliko slovenske države in ozemelj, na katerih živijo Slovenci avtohtono. Hkrati pa je treba dodati, da so današnje demografske razmere v Sloveniji posledica vsega tistega, kar se je na demografskem področju dogajalo v preteklih sto do dvesto letih, kakor tudi, da bodo sedanje demografske razmere vplivale na demografsko podobo v državi in širše v regiji v prihodnjih desetletjih in stoletjih.

Zaradi pravkar omenjene demografske inercije bomo v nadaljevanju najprej v strnjeni obliki obravnavali najpomembnejše značilnosti preteklega demografskega razvoja slovenskega prebivalstva. Nato pa se bomo osredotočili na prebivalstvo slovenske države v zadnjih 30 letih. V posameznih točkah bomo obravnavali pomembnejše strukture prebivalstva, osnovne demografske procese, rast in obnavljanje prebivalstva ter okvirno predvidevanje prihodnjega demografskega razvoja za okrog 30 do 50 let. Zaradi narave, namena in priložnosti nastanka tega besedila se bomo morali omejiti na najnujnejše navajanje literature in virov ter na uporabo statističnih podatkov in analitičnih tehnik, ki jih dovoljuje omejen obseg besedila.

Kratek pogled na pretekli demografski razvoj Slovenije

Prebivalstvo Slovenije, ki ga lahko tukaj razumemo bodisi kot prebivalstvo na ozemlju današnje slovenske države ali pa kot prebivalstvo območja, na katerem živijo Slovenci avtohtono, spada v skupino modernih prebivalstev, ki so končala demografski prehod pred približno 50 do 80 leti. V to skupino spadajo vsa evropska prebivalstva z izjemo albanskega in romskega. V času demografskega prehoda se je v teh prebivalstvih temeljito spremenil način obnavljanja prebivalstva (Malačič, 1985, 41–47). Pred demografskim prehodom sta bili rodnost in smrtnost visoki, po prehodu pa sta se spustili na nizko raven. Uveljavilo se je zavestno odločanje o rojstvih otrok in z njim nizke reproduktivne norme. Demografski prehod je bil

rezultat vsesplošne modernizacije in emancipacije. V Sloveniji je potekal od konca 18. stoletja do konca petdesetih let 20. stoletja.

V razvitih državah se je v času demografskega prehoda število prebivalstva povečalo za dva- do štirikrat. To je bil rezultat najprej spusta smrtnosti z visoke na nizko raven, ki mu je z zamikom (v večini držav) sledil spust rodnosti. V vmesnem času je bil visok naravni prirastek, ki je povečal število prebivalstva. Žal pa se v Sloveniji ta osnovna značilnost demografskega prehoda ni uresničila. Rodnost je tudi pri nas začela padati okrog sto let za smrtnostjo, vendar je hitrejša rast prebivalstva zaradi spleta okoliščin izostala. Pri tem sta bili najpomembnejši gospodarska in družbena kriza, ki so ju sprožili gradnja železnice Dunaj–Trst, propad prevozništva in gospodarske težave skoraj vseh gospodarskih dejavnosti zaradi vdora cenenih kmetijskih pridelkov in industrijskih izdelkov. Posledica tega je bila gospodarska stagnacija v drugi polovici 19. stoletja in velika emigracija najprej v evropske države, po letu 1890 pa v Severno Ameriko. V obdobju 1850–1940 je Slovenija spadala med evropske države z največjo emigracijo. Vrh te emigracije je bil v letih 1890–1910 (Malačič, 1993, 190), njen rezultat pa manjša rast prebivalstva. Prebivalstvo Slovenije se je v času demografskega prehoda (okvirno 1780–1961) povečalo le za okrog 80 % (Vogelnik, 1965, 70, 80). K temu lahko dodamo, da je bila pred prvo svetovno vojno rodnost med vsemi avstrijskimi deželami, v katerih so živeli Slovenci, najnižja na Koroškem (Šircelj, 2006, 61–62). Ravno ta dežela pa je bila pod največjim pritiskom priseljevanja nemškega prebivalstva in germanizacije.

Velik vpliv na demografski razvoj Slovenije sta imeli tudi obe svetovni vojni v prvi polovici 20. stoletja. Vplivali sta na vse vidike demografskega razvoja. Prva svetovna vojna je še dodatno zarezala v prebivalstvo s soško fronto na zelo občutljivem zahodnem robu slovenskega narodnega ozemlja. Še večji pomen pa so imele politične kupčije velikih evropskih sil, ki so po vojni premaknile takratno državno mejo daleč proti Ljubljani in proizvedle koroški plebiscit, na katerega slovenska stran ni bila dobro pripravljena. Razkosavanje slovenskega ozemlja se je nadaljevalo tudi med drugo svetovno vojno in s tem ogrožalo sam obstoj slovenskega naroda. Vendar je bil epilog po koncu vojne le nekoliko ugodnejši za Slovenijo. Ožji demografski vpliv vojn, ki ga tukaj ne moremo obravnavati, je najbolj viden v prepletenih vplivih med demografskimi procesi in demografskimi strukturami. Traja pa lahko vsaj sto do dvesto let.

Za konec te točke navedimo še nekaj izbranih ocen števila prebivalstva Slovenije, preračunanih na današnje ozemlje slovenske države. Za obdobje pred prvo svetovno vojno navedimo ocene za leta 1754, 1780, 1818, 1857, 1890 in 1910, ki so zaporedoma v tisočih 830, 893, 838, 1072, 1234 in 1321 (Vogelnik, 1965, 70). Zadnji trije podatki so ocenjeni že na osnovi popisov prebivalstva. Za obdobje prve in druge Jugoslavije pa znašajo podatki za leta 1921, 1953, 1971 in 1991 zaporedoma prav tako v tisočih 1305, 1504, 1727 in 1913 (SL, 2013, 75).

Strukture prebivalstva

V tem besedilu nas posebej zanimajo demografske strukture prebivalstva, pri čemer bomo podrobneje obravnavali strukturo po starosti in spolu. Ta struktura je rezultat delovanja osnovnih demografskih procesov v dolgem preteklem obdobju, ki v našem primeru sega še v 19. stoletje. Nekatere ekonomske in družbene strukture prebivalstva Slovenije bomo le bežno omenili, ker tukaj ni dovolj prostora za navajanje podrobnih statističnih podatkov.

Struktura prebivalstva po starosti in spolu je v Sloveniji podobna kot v sosednjih in drugih evropskih državah, kjer prevladuje moderni režim obnavljanja prebivalstva. Za starostno strukturo je že od začetka demografskega prehoda naprej značilno, da se zmanjšujejo deleži mlajših in povečujejo deleži starejših starostnih razredov v prebivalstvu. Ta proces staranja prebivalstva je v Sloveniji zelo napredoval in se še nadaljuje. Po svojem ekonomskem in družbenem pomenu je eden od najpomembnejših demografskih pojavov, saj vpliva praktično na vse vidike življenja posameznika in družbe. Struktura po spolu kaže v razvitih državah več žensk kot moških, kar pa se lahko izjemoma tudi spremeni.

Zaradi narave tega besedila bomo obravnavali starostno strukturo prebivalstva Slovenije na osnovi treh velikih kontingentov prebivalstva. Ti so kontingent otrok (0–14), delovni kontingent (15–64) in kontingent starih (65+). Podatke bomo navedli še po spolu in za leti 1991 in 2020 ter jih prikazali v tabeli 1. Pri obravnavi prihodnjega razvoja prebivalstva pa bomo prikazali še starostni piramidi prebivalstva Slovenije za leti 2019 in 2060.

Po dveh zadnjih klasičnih popisih prebivalstva in na začetku leta 2020 je bilo med prebivalstvom Slovenije zaporedoma 48,5, 48,8 in 50,1 % moških. Prva dva podatka nas ne presenečata, ker sta v skladu z razmerami v razvitem svetu. Presenetljiv pa je zadnji podatek, saj je običajno več moških kot žensk le v najbolj nerazvitih državah sveta. V našem primeru je treba razlog za večji delež moških od deleža žensk

Tabela 1: Struktura prebivalstva Slovenije po starosti in spolu 31. 3. 1991 (popis) in 1. 1. 2020 (register) v % in v številu za predzadnjo vrstico (RS, SiStat, 2020).

Spol **Starost**	**Moški**		**Ženske**		**Skupaj**	
	1991	2020	1991	2020	1991	2020
1	2	3	4	5	6	7
0–14	21,8	15,5	19,4	14,7	20,6	15,1
15–64	70,4	67,2	66,7	62,2	68,5	64,7
65+	7,8	17,3	13,8	23,2	10,9	20,2
Skupaj	952.611	1.051.066	1.013.375	1.044.795	1.965.986	2.095.861
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

iskati v zunanjih migracijah. Kot bomo kasneje videli, je takšna struktura po spolu v letu 2020 rezultat selektivnosti zunanjih migracij po spolu in predvsem veliko večjega priseljevanja moških kot žensk v Slovenijo v zadnjem desetletju.

Prebivalstvo Slovenije spada že vsaj od sredine 20. stoletja med stara prebivalstva. Razvojno fazo mladega prebivalstva, kjer je delež 65 in več let starih pod 5 %, je zapustilo že okrog leta 1870 (Malačič, 2006, 21). Ta delež je bil po popisih leta 1991 10,9 % in leta 2002 14,7 %, na začetku leta 2020 pa 20,2 %. Staranje prebivalstva je hitrejše pri ženskah kot pri moških. To se lepo vidi v tabeli 1, saj je delež otrok pri moških višji, delež starih pa nižji kot pri ženskah v obeh letih, vključenih v tabelo. Še lepše nam to pokaže indeks staranja, ki kaže število 65 in več let starih na 100 0–14 let starih. Leta 1991 je bil ta indeks za moške 35,7, za ženske 71,3 in za celotno prebivalstvo 53,1. Za leto 2020 so ti indeksi zaporedoma 111,8, 158,2 in 134,3. Osnovni dejavnik staranja prebivalstva je prenizka rodnost, ki ne zagotavlja enostavnega obnavljanja prebivalstva, drugi dejavniki pa so še starostno in spolno specifične razlike v smrtnosti in migracijah. Veliko razliko med moškimi in ženskami lahko v veliki meri pojasnimo z dejstvom, da je povprečno žensko življenje za okrog 10 % daljše od povprečnega moškega življenja.

Med ekonomskimi in družbenimi strukturami prebivalstva Slovenije bomo na kratko omenili le nekatere izstopajoče značilnosti. Pri ekonomski aktivnosti je v Sloveniji izstopajoča visoka aktivnost žensk, saj so starostno specifične stopnje aktivnosti žensk v Sloveniji veliko bolj podobne tistim za moške, kot pa je to značilno za države v zahodni Evropi. Leta 2012 je bila stopnja aktivnosti v Sloveniji v starostnem razredu 25–49 let za moške 93,5 in za ženske 90,2 % (SL, 2013, 230). Zadnji še uporaben podatek o deležu kmetijskega prebivalstva v Sloveniji je iz leta 1991, ko je po popisu znašal 7,6 %. Kasneje je ta delež še padel, vendar naša statistika ne zajema več tega podatka. Struktura prebivalstva po dejavnosti se je v zadnjih desetletjih izrazito spremenila v korist storitvenih dejavnosti. Po podatkih ankete o delovni sili je bil delež zaposlenih v storitvenih dejavnostih v Sloveniji leta 2005 55,7 % in leta 2014 62,4 % (ESDE, 2016, 255). Naraščanje deleža zaposlenih v storitvenih dejavnostih je posledica deagrarizacije in deindustrializacije. Kljub ugodnemu trendu pa Slovenija še ni dosegla dvotretjinske do tričetrtinske zaposlenosti v storitvenih dejavnostih, ki je značilna za najrazvitejše države.

Za Slovenijo je značilno zaostajanje v procesu urbanizacije. Če navedemo podatke o stopnji urbaniziranosti po popisih 1931, 1961, 1981 in 2002, vidimo, da so ti znašali zaporedoma 22,5, 36,1, 48,9 in 50,8 % (Malačič, 2006, 31). Slovenija je slabo urbanizirana in zelo zaostaja za urbaniziranostjo najrazvitejših držav. Razlogov za to je več, med pomembnejšimi pa je dejstvo, da so del centralnih funkcij za naše prebivalstvo opravljala mesta zunaj Slovenije.

Ena od najpomembnejših struktur prebivalstva je gotovo struktura po izobrazbi. Po popisih leta 1991 in 2002 je imelo 25–64 let staro prebivalstvo Slovenije v povprečju 9,9 in 11,3 leta šolanja (Malačič, 2006, 33). Podatki za leto 2019 pa kažejo, da ima med moškimi 18,7 % osnovno šolo ali manj, 61,0 % srednjo šolo in 20,3 % višjo ali visoko šolo. Pri ženskah so znašali ti odstotki zaporedoma 27,3, 44,7 in 28,0 (RS, SiStat, 2020). Pri moških prevladuje srednješolska izobrazba, pri ženskah pa sta opazno višja deleža najslabše in najbolje izobraženih. To je posledica zaostajanja v izobraževanju žensk v preteklosti, kar je še prisotno v izobrazbi starejših žensk, in dejstva, da so v mo-

dernem času ženske uspešnejše pri univerzitetnem izobraževanju.

Na koncu te točke navedimo še podatke o strukturi po narodnosti in veroizpovedi. Te podatke lahko dobimo samo s klasičnimi popisi prebivalstva. V Sloveniji pa imamo od leta 2011 naprej registrske popise. Leta 1953 je bilo med prebivalstvom Slovenije 96,5 % Slovencev. Do leta 1991 se je ta odstotek znižal na 87,8, po popisu leta 2002 pa je znašal 83,1 %. Vendar zadnji podatek ni čisto primerljiv s prejšnjimi, saj veliko ljudi ni želelo odgovoriti na popisno vprašanje, velik delež pa ima tudi razred »neznano«. Leta 1991 je bilo v Sloveniji 2,8 % Hrvatov, 2,4 % Srbov ter 0,43 % Madžarov in 0,16 % Italijanov (Malačič, 2006, 34). Vprašanje o veroizpovedi je v popisih redkeje prisotno. Po drugi svetovni vojni je bilo pri nas prisotno v popisih leta 1953, 1991 in 2002. Navedimo podatke le za leto 1991, saj tisti za leto 2002 niso dovolj dobri, ker kar 15,7 % vprašanih ni želelo odgovoriti, kar 7,1 % pa je v razredu »neznano«. Leta 1991 je bilo v Sloveniji 71,4 % katolikov, 1,0 % protestantov, 2,4 % pravoslavnih, 1,5 % muslimanov, 4,3 % neverujočih, 4,2 % ni želelo odgovoriti, 15,0 % vprašanih pa se ni opredelilo (Malačič, 2006, 35).

Demografski procesi

Osnovni demografski procesi, ki v odprtem prebivalstvu določajo njegov razvoj, so rodnost, smrtnost in migracije. Na vse te tri procese vplivata tudi poročenost in pogostost razvez, ki pa vplivata na gibanje prebivalstva posredno preko osnovnih treh procesov. V tem besedilu bomo podrobneje obravnavali le tri osnovne demografske procese, ostalih dveh pa se bomo le bežno dotaknili.

Rodnost

Osnovna značilnost rodnosti v Sloveniji po končanem demografskem prehodu je njena nizka raven. Ta je posledica zavestnega odločanja o rojstvih, ki je postalo način življenja velike večine prebivalstva in uveljavitve reproduktivne norme enega do dveh otrok na družino. Ob tako nizki reproduktivni normi je rodnost prenizka in dolgoročno ne zagotavlja nemotenega obnavljanja prebivalstva. Zato bi bilo treba v Sloveniji s pomočjo prebivalstvene, ekonomske, socialne in nekaterih drugih politik povečati prevladujočo reproduktivno normo na dva do tri otroke.

V nadaljnji obravnavi rodnosti in kasneje tudi smrtnosti, migracij ter rasti in obnavljanja prebivalstva bomo navajali podatke iz statističnih letopisov in baze RS, SiStat, česar v izogib ponavljanju ne bomo posebej navajali v besedilu. Povprečno letno število živorojenih je bilo v Sloveniji še v petletnem obdobju 1975–1979 30.197, od začetka osemdesetih let naprej pa je število živorojenih na leto začelo padati. Za leto 1991 je bil podatek 21.583, leta 2003, ko je bil najnižji do sedaj, 17.321 in leta 2019 19.328. Preračunano na 1000 prebivalcev je bilo to v letih 1991, 2003 in 2019 zaporedoma 10,8, 8,7 in 9,3. Ta stopnja natalitete pa je zelo grob kazalec, ki je v razmerah, ko je v Sloveniji leta 2019 več moških kot žensk, še posebej pristranski. Zato natančnejši kazalci rodnosti upoštevajo razmerje med živorojenimi in ženskim rodnim kontingentom v celoti ali razčlenjeno po starostnih razredih. Ženski rodni kontingent opredelimo s starostjo 15–49 let, čeprav se izjemoma rodi kakšen otrok tudi pred 15. in po 49. letu starosti matere.

Splošna stopnja rodnosti, ki prikazuje število živorojenih na 1000 žensk rodne starosti, je bila v Sloveniji v letih 1991, 2003 in 2019 zaporedoma 42,1, 34,1 in 45,1. Če za ta tri leta navedemo podatke še za stopnjo celotne rodnosti in neto stopnjo obnavljanja, so ti podatki za prvo zaporedoma 1,42, 1,20 in 1,61, za drugo pa 0,68, 0,57 in 0,78. Prva od teh dveh nam pove povprečno število otrok na žensko v rodni starosti pod predpostavko, da je doživela 49. leto starosti, druga pa kaže povprečno število deklic, ki jih rodi ena žena v rodni starosti. Ti dve stopnji nam v resnici kažeta obnavljanje modelskega prebivalstva. Če ena žena rodi povprečno 2,1 otroka ali 1 deklico, je v modelu zagotovljeno enostavno obnavljanje prebivalstva. Številke kažejo, da v Sloveniji takšno obnavljanje v zadnjih 40 letih ni zagotovljeno.

V zadnjih 30 letih je prišlo v Sloveniji do prelaganja rojstev iz mlajših starostnih razredov v starejše. To nam lepo kaže povečanje povprečne starosti matere ob rojstvu prvega otroka. Ta je bila leta 1991 še 24 let, do leta 2019 pa se je dvignila na 29,6 leta. Še bolj podrobno pa lahko prikažemo ta proces s primerjavo petletnih starostno specifičnih stopenj rodnosti za ti dve leti. Sedem petletnih starostno specifičnih stopenj rodnosti od razreda 15–19 do razreda 45–49 let starosti je bilo v Sloveniji v letu 1991 zaporedoma 21,0, 112,2, 95,0, 39,8, 13,5 3,1 in 0,1, leta 2019 pa 4,6, 42,2, 108,3, 107,0, 50,0, 10,1 in 0,5. Podatki so v številu živorojenih v starostnem razredu na 1000 žensk danega starostnega razreda. Primerjava podatkov med izbranima letoma nam kaže izrazit premik rojstev v starejše starostne razrede, ki sega vse do najvišjih starostnih razredov.

Uveljavitev nizkih reproduktivnih norm v Sloveniji lahko prikažemo tudi s podatki o deležu prvih,

Demografija (Foto: Darko Darovec, 2019).

drugih in tretjih redov rojstev med vsemi živorojenimi v letih 1991 in 2019. Leta 1991 so bili ti deleži zaporedoma 47,3, 39,4 in 10,1, leta 2019 pa 46,0, 38,5 in 11,7. V obeh letih je bil delež četrtih in višjih redov rojstev pod 4 %. Na koncu dodajmo še eno izrazito značilnost rodnosti v Sloveniji. V zadnjih skoraj 30 letih je prišlo do velikega povečanja deleža rojenih zunaj zakonske zveze. Ta delež se je povečal od 26,4 % leta 1991 na 56,8 % leta 2011 in še naprej na 57,7 % leta 2019. Že dalj časa se večina otrok v Sloveniji rodi zunaj zakonske zveze, vendar imamo večinoma opravka s partnerskimi skupnostmi, ki so po naši zakonodaji pravno praktično izenačene z zakonskimi zvezami.

Smrtnost

Osnovni trend gibanja smrtnosti v Sloveniji v zadnjih 30 letih je njeno zniževanje in s tem nadaljevanje dolgoročnega trenda zniževanja od začetkov demografskega prehoda naprej. Tega trenda ne kažeta število umrlih ali splošna stopnja mortalitete, pri katerih je velika odvisnost od starostne strukture prebivalstva, zelo lepo pa trend pokažejo bolj podrobni in analitični kazalci.



Število umrlih v Sloveniji je bilo leta 1991 19.324, leta 2006, ko je bilo najnižje v zadnjih 30 letih, 18.180 in leta 2019 20.588. Splošne stopnje mortalitete na 1000 prebivalcev so bile za navedena leta zaporedoma 9,7, 9,1 in 9,9. Število umrlih je od leta 2017 višje od 20.000, kar je posledica vse starejše starostne strukture prebivalstva. Slednja skupaj z zniževanjem smrtnosti povečuje povprečno starost umrlih. Ta je bila leta 1991 za moške 65,4 in za ženske 75,0 let, leta 2019 pa za moške 73,9 in za ženske 82,1 leta.

Število umrlih dojenčkov na 1000 živorojenih se je v Sloveniji od leta 1991 do leta 2019 znižalo z 8,2 na 2,1 in je na ravni najrazvitejših držav. Smrtnost po starosti in spolu pa kaže višjo smrtnost pri moških praktično v vseh starostnih razredih, od najnižjih do najvišjih. Občasno lahko pride pri otrocih do 14. leta starosti tudi do izjem, vendar so te posledica zelo nizkega števila umrlih v teh razredih in slučajnih dejavnikov. Podrobnejših podatkov po starosti ne moremo navajati, lahko pa povemo, da v največjem delu življenjskega cikla starostno specifične stopnje smrtnosti žensk dosežejo določeno raven smrtnosti moških pri 10 let starejših ženskah.

Navedene značilnosti smrtnosti v Sloveniji pa lahko najlepše prikažemo z gibanjem življenjskega pričakovanja ob rojstvu iz modela tablic smrtnosti, ki ga izračunamo posebej za moške in ženske. Kazalec pove, koliko let življenja lahko v povprečju pričakuje živorojeni deček ali deklica pod predpostavko, da bo raven smrtnosti po starosti ostala takšna, kot je bila v letu rojstva otroka. V Sloveniji se je vrednost tega kazalca v obdobju 1958/59–2019 povečala pri moških za 12,94 in pri ženskah za 13,54 leta, kar je tako za moške kot za ženske več kot dve leti na desetletje. Konkretni podatki za Slovenijo za leta 1989/90 in 2019 za moške in ženske so zaporedoma 69,43 in 77,28 ter 78,50 in 84,22. Povečanje za tri desetletja je tako pri moških kar 9,07 in pri ženskah 6,94 leta, kar bi v povprečju za oba spola znašalo nekaj več kot 6 ur na dan oziroma 2,5 leta na desetletje. K temu dodajmo še pogled na slovenske statistične regije leta 2019. Življenjsko pričakovanje ob rojstvu je bilo višje od vrednosti za celotno državo pri moških v goriški, obalno-kraški, gorenjski in osrednjeslovenski regiji, pri ženskah v osrednjeslovenski, obalno-kraški in zasavski regiji, gorenjska regija je imela enako vrednost kot Slovenija, ostale regije pa so imele vrednosti pod državnim povprečjem za posamezni spol. Na splošno je smrtnost v vzhodni polovici Slovenije višja od tiste v zahodni polovici. Najnižje življenjsko pričakovanje ob rojstvu pa je pri obeh spolih v pomurski statistični regiji.

Razlik v smrtnosti po številnih drugih znakih tukaj ne moremo obravnavati. Lahko pa povemo, da so v Sloveniji zelo velike socialne razlike v smrtnosti, ki so posledica socialno ekonomskih razlik na splošno in še posebej kajenja, alkoholizma, uživanja mamil, pa tudi revščine, vendar imamo o teh razlikah malo podatkov.

Družba bi morala temu posvetiti več pozornosti in zbrati več podatkov.

Slovenska statistika pa zbira tudi podrobne podatke o vzrokih smrti, ki so objavljeni na najvišji ravni za 19 skupin Mednarodne klasifikacije bolezni, vendar je to za naše potrebe preveč podrobno. Tukaj bomo na kratko obravnavali le vzroke smrti, razdeljene v pet velikih skupin za leto 2019 in posebej za moške in ženske. Te skupine so neoplazme, bolezni obtočil, bolezni dihal, bolezni prebavil ter poškodbe, zastrupitve in druge posledice zunanjih vzrokov. Stopnje na 100.000 prebivalcev po teh skupinah so bile pri moških zaporedoma 340, 300, 50, 40 in 70, pri ženskah pa 270, 450, 60, 40 in 60. Najpomembnejši sta prvi dve skupini, pri katerih se pokažejo velike razlike po spolu. Slovenski moški najpogosteje umirajo za rakom, ženske pa za srčno-žilnimi boleznimi.

Migracije

Tukaj se bomo omejili na obravnavo zunanjih (meddržavnih) migracij, medtem ko notranjih in dnevnih migracij ne bomo obravnavali, saj so za splošno demografsko sliko države manj pomembne. Z nastankom samostojne slovenske države je dobila Slovenija prvič v svoji zgodovini škarje in platno za vodenje lastnim potrebam prilagojene migracijske politike. Pred tem v drugi Jugoslaviji te možnosti ni bilo ali pa je bila zelo omejena in posredna. Bolj ali manj neomejene medrepubliške migracije je omogočala zvezna ustava, na emigracije v razvitejše evropske in druge države pa v režimu odprtih meja ni mogoče znatneje vplivati. Povsem drugo vprašanje pa je, ali je Slovenija v zadnjih 30 letih zares vodila učinkovito migracijsko politiko. Z odgovorom bomo še počakali in si najprej podrobneje ogledali statistične podatke o slovenskih zunanjih migracijah.

Registrsko usmerjena slovenska statistika nam nudi bogate podatke o migracijah, večja težava pa je, da se je v obravnavanih 30 letih dvakrat spremenila definicija prebivalstva, s tem pa se je spremenila tudi definicija migracij. Evropeizacija naše statistike je sredi devetdesetih let prinesla prehod od prebivalstva in migracij, definiranih s stalnim bivališčem, na tisto z običajnim bivališčem. Vendar je Slovenija ohranila trimesečno referenčno obdobje iz prejšnjih let vse do leta 2009, ko je sprejela mednarodno standardizirano definicijo z enoletnim referenčnim obdobjem. Te spremembe imajo svoj vpliv, ki ga ni mogoče povsem izločiti, ne vplivajo pa bistveno na osnovne značilnosti naših migracij.

Osnovne podatke o meddržavnih migracijah Slovenije v obdobju 1990–2019 prikazuje tabela 2. V tabelo smo vključili povprečne letne vrednosti za šest petletnih obdobij za število imigrantov, emigrantov in neto migracij, ki so še posebej razčlenjene na državljane Slovenije in tuje državljane. Razen tega pa sta vključeni tudi stopnji imigracij in emigracij na 1000 prebivalcev.

Petletna povprečja v precejšnji meri zakrijejo velika nihanja med posameznimi leti. Zakrijejo pa tudi, da so bile neto zunanje migracije Slovenije v letih 1991, 1992, 1998, 2010 in 2014 negativne. Zaporedoma so bile te negativne vrednosti -3073, -387, -2105, -521 in -490. Negativni saldo v letih 1991 in 1992 je bil povezan z razpadom druge Jugoslavije, ostale tri vrednosti pa predvsem z nihanji gospodarske aktivnosti. Ne glede na te posamezne negativne vrednosti pa lahko sklenemo, da je bila Slovenija v preteklih 30 letih država s pozitivnimi neto zunanjimi migracijami. To potrjujejo tudi podatki v tabeli 2 in še posebej šesti stolpec te tabele.

Tabela 2 pa nam kaže še tri pomembne značilnosti slovenskih zunanjih migracij. Prva značilnost je veliko nihanje podatkov, ki ga niti petletna povprečja ne zakrijejo. Osnovni razlog je nihanje gospodarske aktivnosti in dejstvo, da so med dejavniki migracij najpomembnejši ekonomski dejavniki. Druga značilnost je naraščanje mobilnosti, ki se kaže v veliko večjem številu imigrantov in emigrantov v obdobju 2005–2019 v primerjavi z obdobjem 1990–2004. To naraščanje je verjetno tudi posledica vstopa Slovenije v EU. Tretja značilnost pa je negativni saldo neto zunanjih migracij slovenskih državljanov po letu 2000. Očitno je, da je Slovenija država z neto pozitivnimi zunanjimi migracijami zaradi dejstva, da pozitivni saldo pri tujih državljanih presega negativni saldo pri državljanih Slovenije.

Statistični podatki, ki jih tukaj zaradi pomanjkanja prostora ne moremo navajati, kažejo, da je bilo v Sloveniji v obdobju 1990–2019 v vseh letih razen 1993 in 1994 tako med imigranti kot med emigranti več moških kot žensk. Razlike po spolu so večje pri imigrantih kot pri emigrantih in še posebej izrazite v letih ekonomske konjunkture. Slovensko gospodarstvo očitno potrebuje več moške kot ženske delovne sile. Migracijski saldo po spolu kaže, da je bil ta pri moških negativen v tistih letih, ko je bil negativen celotni saldo, to je v letih 1991, 1992, 1998, 2010 in 2014. Pri ženskah pa je bil saldo negativen v letih 1991, 1992, 2013, 2014, 2016 in 2017.

Zunanje migracije so že po naravi izrazito selektivne po starosti. Če navedemo podatke samo za leto 2019, vidimo, da je bila povprečna starost

Tabela 2: Povprečno letno število imigrantov (I), emigrantov (E) in neto migracij (I - E), razčlenjenih na državljane Slovenije in tuje državljane ter stopnji imigracij (i) in emigracij (e) v ‰ (SL, 2001, 103; RS, SiStat, 2020).

Obdobje	**I**	**i**	**E**	**e**	**I-E**	Državljani	
						Slovenije	Tuji
1	2	3	4	5	6	7	8
1990–94	4238	2,1	4038	2,0	200	-	-
1995–99	6561	3,3	4224	2,1	2338	590	1748
2000–04	8514	4,3	5957	2,3	2557	-708	3265
2005–09	25.048	12,5	13.639	6,8	11.409	-1141	12.550
2010–14	14.448	7,0	14.012	6,8	436	-3828	4263
2015–19	22.125	10,7	15.335	7,4	6790	-4704	11.494

priseljenih v Slovenijo 32,2, odseljenih pa 36,2 leta. Priseljeni in odseljeni državljani Slovenije so bili povprečno stari 39,2 in 34,6 leta, tuji državljani pa 31,2 in 37,4 leta. Delež starostnega razreda 20–44 let je bil leta 2019 pri moških za priseljene 70,7 % in za odseljene 57,9 %, pri ženskah pa tako za priseljene kot za odseljene 58,9 %. Tudi ti podatki so izrazito ekonomsko pogojeni.

Podatki o izobrazbi migrantov kažejo, da je tako pri imigrantih kot pri emigrantih v Sloveniji v obdobju 2011–2018 največ takih s srednjo izobrazbo. Pri slabše izobraženih je pri odseljenih prisoten trend zniževanja števila, pri priseljenih pa zniževanja ni. Število višje in visokošolsko izobraženih migrantov v državi v zadnjem desetletju narašča tako pri priseljenih kot pri odseljenih, vendar je bil saldo v letih 2012–2017 negativen. Iz Slovenije se je odselilo več višje in visoko izobraženih, kot se jih je vanjo priselilo. Na ta način se tudi v zadnjem desetletju v Sloveniji pri izobrazbi migrantov nadaljuje stanje iz preteklih desetletij, ko se k nam priseljuje več slabše izobraženih in odseljuje več višje in visoko izobraženih. Slovenija očitno izgublja človeški kapital. Migracijska politika pa bi morala ne le odpraviti to izgubo, ampak doseči, da bi postala država mnogo bolj privlačna za univerzitetno izobražene, saj lahko samo tako spremeni negativen predznak pri teh migracijah v pozitivnega.

Če na koncu te točke zelo na kratko pogledamo, od kod se imigranti najpogosteje priseljujejo v Slovenijo in kam se emigranti najpogosteje odseljujejo, vidimo, da pri imigracijah največ priseljencev prihaja k nam iz držav nekdanje Jugoslavije. Še posebej izstopa Bosna in Hercegovina, sledijo pa Kosovo, Srbija, Hrvaška in Makedonija. Odseljevanje, še posebej državljanov Slovenije, pa je usmerjeno v Avstrijo, Nemčijo, Italijo, Hrvaško in Veliko Britanijo. Čim višjo izobrazbo imajo odseljeni, tem bolj se odseljujejo v države EU.

Rast, obnavljanje in izgledi prihodnjega razvoja prebivalstva

Ko obravnavamo spremembe števila prebivalstva med posameznimi časovnimi obdobji, izhajamo iz identitete $P_1 = P_0 + (N - M) + (I - E)$. Če je obdobje eno leto, enačba pravi, da je število prebivalstva na koncu leta enako številu prebivalstva na začetku leta plus naravni in migracijski prirast. Slovenska uradna statistika tega testa kakovosti do druge polovice prvega desetletja 21. stoletja ne izpolnjuje. Dokler smo še imeli klasične popise prebivalstva, zadnja dva sta bila leta 1991 in 2002, se popisni podatki niso ujemali z registrskimi podatki. Tukaj se ne moremo podrobneje ukvarjati s temi vprašanji. Povejmo le, da so bile težave povezane predvsem s spremembami definicije prebivalstva in s tem tudi migracij. V tem besedilu bomo obravnavali rast prebivalstva Slovenije na osnovi uradno objavljenih registrskih podatkov.

Prebivalstvo Slovenije se je od 1. 1. 1991 do 1. 1. 2020 povečalo od 1.999.945 na 2.095.861. Vendar rast ni bila v vseh letih pozitivna. Če ne upoštevamo posameznih letnih vrednosti, nam podatki pokažejo, da je bilo število prebivalstva Slovenije v teh 30 letih najnižje leta 1999 (1.978.334). Po tem letu je rast vseskozi pozitivna do leta 2020. Povprečna letna stopnja rasti v obdobju 1999–2020 je bila 2,6 ‰, kar je za eno točko promila več, kot je bila povprečna rast v 30 letih.

Razčlenitev prirastka na naravni in migracijski prirastek v obdobju 1990–2019 pokaže, da je bil v tem obdobju v Sloveniji presežek živorojenih nad umrlimi 18.573, presežek imigrantov nad emigranti pa je bil 118.650. Tudi pri teh podatkih se naša identitetna enačba ne izide. Ne glede na to pa lahko sklenemo, da je rast prebivalstva Slovenije predvsem rezultat priseljevanja. Letni podatki o naravnem in migracijskem prirastku, ki jih ne moremo podrobneje navajati, kažejo v Sloveniji v tem obdobju, da je bil naravni prirastek negativen v trinajstih, migracijski prirastek pa negativen v petih letih. Skupni prirastek je bil negativen le v dveh letih, leta 1991 in 1998, pri čemer sta bila leta 1998 negativna tako naravni kot migracijski prirastek. Če pa razdelimo obdobje 1990–2019 na petletne razrede, nam podatki kažejo, da je bil naravni prirastek v treh razredih pozitiven in v treh negativen, migracijski prirastek pa je bil v vseh šestih razredih pozitiven. Povprečne letne stopnje naravnega prirastka v petletnih razredih od razreda 1990–94 do razreda 2015–19 so bile 0,7, -0,4, -0,5, 0,8, 1,3 in -0,09 ‰, povprečne letne stopnje migracijskega prirastka pa so bile za te razrede zaporedoma 0,1, 1,2, 2,0, 5,7, 0,2 in 3,3 ‰. Kot smo že omenili, so vsi podatki iz statističnih letopisov in baze RS, SiStat (Demografsko in socialno področje, Prebivalstvo) Statističnega urada Republike Slovenije.

Za demografsko analizo pa je razen rasti prebivalstva pomembno še obnavljanje prebivalstva. Najpogosteje uporabljana kazalca obnavljanja prebivalstva sta stopnja celotne rodnosti (T_f) in neto stopnja obnavljanja (R_0), ki smo ju na kratko omenili že pri obravnavi rodnosti, saj v osnovi kažeta tudi rodnost. Tukaj nas bolj zanima obnavljanje prebivalstva oziroma to, kako kohorta otrok nadomesti kohorto staršev. Za celotno obdobje 1991–2019 so bile letne vrednosti T_f in R_0 pod mejo, ki zagotavlja enostavno obnavljanje. Teh vrednosti tukaj ne moremo navajati, poglejmo pa si vrednosti R_0 za leta 1991, 2001, 2011 in 2019, ki so bile zaporedoma 0,68, 0,58, 0,76 in 0,78, in s pomočjo Lotkine notranje stopnje rasti modelskega prebivalstva prikažimo rast modelskega prebivalstva z dano smrtnostjo in brez migracij. Modelsko prebivalstvo z navedenimi vrednostmi R_0 bi upadalo z naslednjimi zaporednimi stopnjami rasti na leto: -1,28, -1,80, -0,91 in -0,83 v odstotkih. Pri tem smo predpostavili, da je med rodom staršev in rodom otrok v povprečju 30 let razlike. Da bi lažje razumeli pomen teh negativnih stopenj, si pomagajmo z obrazcem, ki nam pokaže, v koliko letih se prebivalstvo z dano stopnjo rasti podvoji (ob pozitivni stopnji) ali razpolovi (ob negativni stopnji). Če je stopnja izražena v %, dobimo rezultat tako, da 70 delimo s konkretno vrednostjo stopnje. Naš izračun stopenj za izbrana štiri leta in uporaba navedenega obrazca pokažeta, da bi se modelsko prebivalstvo s slovensko rodnostjo leta 1991 razpolovilo v 54,7 leta, leta 2001 v 38,7 leta, leta 2011 v 76,9 leta in leta 2019 v 84,3 leta. Ti izračuni nam še dodatno pokažejo, kako pomembne so pozitivne neto migracije za prebivalstvo Slovenije.

Obravnava rasti in obnavljanja prebivalstva nas privede do vprašanja, kakšen bo razvoj prebivalstva Slovenije v prihodnosti. Odgovor na to vprašanje dobimo s pomočjo projekcij prebivalstva, ki jih v sodobnem času rutinsko izdelujejo številni demografi. Največkrat so projekcije perspektive, ki pokažejo, kakšen bi bil prihodnji razvoj prebivalstva, če bi se uresničile hipoteze o smrtnosti, rodnosti in migracijah v projekcijskem obdobju. Avtorji jih izdelajo v nizki, srednji in visoki varianti, ki jim lahko dodajo še konstantno varianto. Pri slednji izračun pokaže, kakšen bi bil rezultat projekcij, če bi se demografski procesi iz izhodiščnega leta nadaljevali tudi v prihodnje. Pri ostalih treh variantah pa že ime pokaže naravo hipotez. Če pa avtor izdela napoved, je varianta le ena sama, in sicer tista, za katero avtor predvideva, da se bo po njegovem mnenju najverjetneje uresničila. Demografi so zaradi demografske inercije uspešnejši pri predvidevanju prihodnosti na svojem področju kot ekonomisti in drugi družboslovci. Večina ljudi, ki živi danes, bo živela tudi čez npr. 20 let. Če k temu dodamo togost procesov naravnega obnavljanja prebivalstva, nam ostanejo le migracije, ki se v času najbolj spreminjajo. Te pa v velikih prebivalstvih nimajo večje vloge, zato so projekcije prebivalstva za prihodnjih 20 ali 25 let običajno precej dobre.

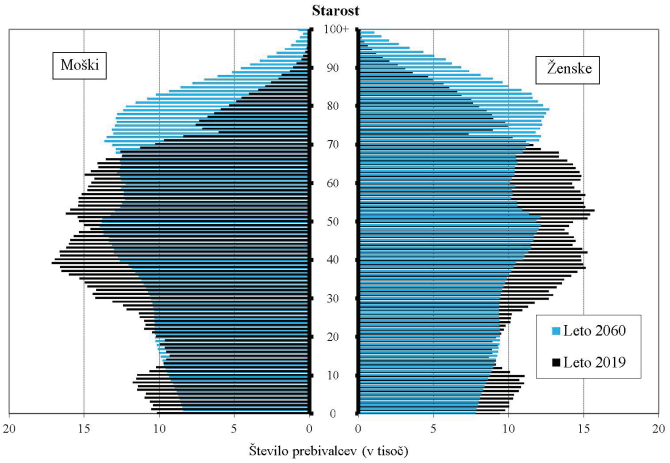
Treba pa je povedati, da za manjša prebivalstva, kot je slovensko, osnovna predpostavka o veljavnosti zakona o velikih številih ne velja povsem. Zato je pomen slučajnih dejavnikov veliko večji, pa tudi migracije imajo večji vpliv kot pri velikih prebivalstvih. Posledica tega je nekoliko manjša zanesljivost projekcij. Ne glede na to pa si bomo ogledali, kaj predvidevajo projekcije za prihodnost slovenskega prebivalstva.

Obsežnost modela analitičnih projekcij preprečuje izdelavo lastnih projekcij in narekuje obravnavo nekaterih od že izdelanih projekcij. V Sloveniji v zadnjih 30 letih ni noben inštitut ali druga institucija rutinsko izdelovala projekcij. Nekaj projekcij smo za različne namene izdelali posamezni avtorji. Po vstopu v EU pa se je uveljavila praksa, da pri nas

Slika 1: Starostni piramidi prebivalstva Slovenije za leti 2019 in 2060 v projekciji EUROPOP2019 (Eurostat, 2020).

največkrat za uradne in druge namene uporabljamo projekcije Eurostata, ki so znane po kratici EUROPOP. Za članice EU jih za Eurostat običajno izdela eden od večjih evropskih demografskih inštitutov. Veliko manj znane in uporabljane pa so v Sloveniji projekcije demografskega oddelka OZN, čeprav tudi ta izdeluje projekcije za vse države sveta in s tem tudi za Slovenijo. Obe instituciji obnavljata svoje projekcije običajno vsaki dve leti.

Za namene tega besedila si bomo zelo okvirno ogledali pričakovani prihodnji razvoj prebivalstva Slovenije na podlagi osnovne variante projekcije EUROPOP2019. Te najnovejše projekcije je Eurostat objavil spomladi leta 2020, le eno leto po objavi EUROPOP2018 (Eurostat, 2020). Zaradi omejenega prostora ne moremo navajati podrobnejših številk, zato si bomo pomagali s starostnima piramidama prebivalstva Slovenije 2019 in 2060, ki se na sliki 1 prekrivata in na zelo nazoren način prikazujeta prihodnjo smer razvoja prebivalstva Slovenije. Preden pa si bomo ogledali sliko 1 in obravnavali osnovne značilnosti pričakovanega razvoja prebivalstva Slovenije do leta 2060, si moramo na kratko ogledati hipoteze o smrtnosti, rodnosti in migracijah, ki so jih avtorji postavili za prebivalstvo Slovenije v projekcijah.



Hipoteze o predvidenem prihodnjem gibanju posameznih demografskih procesov običajno postavljamo na osnovi vrednosti demografskih kazalcev v nekem preteklem obdobju in v samem izhodiščnem letu. V obsežnem modelu projekcij uporabljamo pri hipotezah več različnih kazalcev, ki so pogosto razčlenjeni po starosti in spolu. Vseh teh podrobnosti tukaj ne moremo navajati. Namesto tega bomo posamezne hipoteze, ki so postavljene v EUROPOP2019, prikazali z agregatnimi kazalci. V primeru smrtnosti sta to $e_{0,m}$ in $e_{0,f}$, pri rodnosti je to T_f in pri migracijah število neto zunanjih migracij na leto.

Osnovna varianta EUROPOP2019 predvideva, da se bo v Sloveniji v letih 2019–2060 $e_{0,m}$ povečal z 78,7 na 84,6, $e_{0,f}$ pa s 84,5 na 89,4 leta. Življenjsko pričakovanje ob rojstvu za moške bi naj tako v letu 2060 doseglo približno tisto raven, kot ga življenjsko pričakovanje ob rojstvu za ženske že dosega v letu 2019. Leta 2060 naj bi se razlika med spoloma znižala na okrog pet let. Hipoteza o rodnosti predvideva povečanje stopnje celotne rodnosti z 1,55 leta 2019 na 1,67 leta 2060. Pri neto zunanjih migracijah so imeli avtorji projekcij največje težave, saj sta bili vrednosti teh migracij v letih 2018 in 2019 ne samo izredno visoki, ampak praktično neprimerljivo visoki za celotno preteklo tridesetletno obdobje. Ti vrednosti sta bili 14.928 in 16.213. Postavljena hipoteza je zato kar precej presenetljiva, saj predpostavlja znižanje neto zunanjih migracij na 4000 na leto leta 2024, čemur sledi rahlo naraščanje tega števila do letne vrednosti 5000 neto priseljenih leta 2060. Pri taki hipotezi je največja slabost enakomernost rasti letnih vrednosti neto migracij, saj na osnovi preteklih izkušenj vemo, da je takšno enakomerno gibanje malo verjetno.

EUROPOP2019 predvideva, da se bo prebivalstvo Slovenije povečalo v letih 2019–2025 z 2.080.908 na 2.114.603. Od te največje vrednosti v projekcijskem obdobju pa se bo nato zmanjševalo na 1.989.404 leta 2060. Takšno gibanje je podobno kot za celotno prebivalstvo EU, ki naj bi tudi doseglo maksimum leta 2025 in se nato zniževalo do leta 2060. Same projekcije sicer segajo do leta 2100, predvidevajo pa nadaljevanje zniževanja števila prebivalstva v Sloveniji in EU tudi po letu 2060. Samo kot zanimivost navedimo, da naj bi prebivalstvo Slovenije leta 2100 po tej projekciji štelo 1.888.364 oseb.

Slika 1 nam podrobneje prikaže, kaj se bo po predvidevanjih projekcij dogajalo s starostno in spolno strukturo prebivalstva Slovenije do leta 2060. Najbolj se bo spremenila sama oblika starostne piramide, saj leta 2060 sploh ne bo več piramida, razen za najvišje starostne razrede od okrog 80. leta naprej. Poimenovanje oblike leta 2060 prepuščamo domišljiji bralca, lahko pa zatrdimo, da takšna oblika nikakor ne kaže prebivalstva z nemotenim režimom obnavljanja. Hkrati leta 2060 na »piramidi« ne bo več udorin, ki

sta jih povzročili dve svetovni vojni v prvi polovici 20. stoletja. Najbolj dominanten demografski proces v naslednjih štiridesetih letih bo v Sloveniji proces staranja prebivalstva. Če se bodo predvidevanja uresničila, bo leta 2060 praktično vsak tretji prebivalec Slovenije starejši od 65 let, še naprej pa bodo v povprečju ženske starejše od moških, saj projekcije predvidevajo ohranjanje višjega življenjskega pričakovanja ob rojstvu za ženske kot za moške. Ekonomske, politične, kulturne in številne druge posledice tako zelo starega prebivalstva v Sloveniji bodo številne. Zato se postavlja vprašanje, kako bi bilo mogoče omiliti neugodne demografske trende. Iz osnovne demografske identitetne enačbe izhaja, da je to možno s povečanjem rodnosti ali s povečanjem neto priseljevanja. Za slednje je v demografiji že več desetletij znano, da bi se morale neto migracije v razvitih državah na letni vrednosti zelo povečati, če bi hoteli z njimi kompenzirati prenizko rodnost. To potrjujejo tudi izračuni za Slovenijo (Sambt & Istenič, 2020, 26). Po drugi strani pa tudi dvig rodnosti na povprečno dva do tri otroke na žensko zaradi uveljavljenih nizkih reproduktivnih norm ni zelo verjeten. Zato se bo morala slovenska družba po svojih najboljših močeh prilagoditi neugodnim demografskim razmeram v prihodnjih desetletjih. Hkrati pa bi bilo zanjo zelo dobro, če bi zavestno sprejemala ukrepe za povečevanje rodnosti in za priseljevanje mladih izobraženih ljudi.

Sklep

Razvoj prebivalstva Slovenije v času samostojne slovenske države, to je v zadnjih tridesetih letih, je bil podoben kot v sosednjih državah in širše v Evropi. Zanj je značilen moderni režim obnavljanja prebivalstva z nizko rodnostjo in smrtnostjo, ki se je uveljavil po končanem demografskem prehodu. Rodnost se je v Evropi v zadnjih 40–50 letih spustila pod raven, ki še zagotavlja nemoteno obnavljanje prebivalstva, smrtnost pa je nadaljevala dolgoročni trend zniževanja. Na ta način so demografski razlogi skupaj z visoko ekonomsko razvitostjo v Evropi ustvarili razmere, v katerih poteka intenzivno priseljevanje iz ostalih, predvsem manj razvitih delov sveta.

Slovenija je na začetku devetdesetih let dosegla uveljavitev več stoletnih sanj in postala samostojna država. To ji je omogočilo, da prvič v svoji zgodovini na zaokroženem ozemlju v zelo pomembnem delu Evrope vodi samostojne in lastnim interesom prilagojene politike. To velja tudi za demografsko oziroma širšo prebivalstveno politiko. Vendar nam preteklih trideset let kaže, da v Sloveniji nismo imeli celovite in konsistentne prebivalstvene politike. Kljub temu pa je bil naš demografski razvoj sorazmerno ugoden. Smrtnost moških in žensk se je izrazito znižala in je na ravni razvitih evropskih držav. Tudi stopnja celotne rodnosti je na ravni evropskega povprečja. Pri zunanjih migracijah ima Slovenija pri svojih državljanih in pri bolj izobraženih negativen saldo, vendar je celotni saldo ne le pozitiven, ampak tak, da omogoča zmerno rast prebivalstva. Manj ugoden je pričakovani prihodnji razvoj prebivalstva. Ta bo pod dominantnim vplivom zelo izrazitega staranja prebivalstva, ki naj bi se po letu 2025 tudi zmanjševalo. Nadaljnje slabšanje demografskih razmer bo imelo številne posledice, za katere ne bo enostavnih rešitev. Demografske raziskave kažejo, da se jim bo morala slovenska družba po svojih najboljših močeh prilagajati, saj bodo njene možnosti spreminjanja razmer v pozitivni smeri omejene.

MARKO ŠTROVS

Socialna politika Slovenije po osamosvojitvi

V Sloveniji so socialna politika, socialna pravičnost in solidarnost pomembne že od nekdaj. Ni treba omenjati le stare pravde in politike predvojne Slovenske ljudske stranke ter močnega krščansko-socialnega gibanja, saj je tudi komunistična oblast pred osamosvojitvijo Slovenije socialo zelo resno upoštevala in pazila, da ne bi bile preveč vidne razlike med privilegiranimi sloji in večino.

Socialna politika v najširšem pomenu je sistem ukrepov in politik, s katerimi oblast prerazporeja celotni dohodek države. Bolj kapitalistično usmerjene države več prepustijo proizvajalcem, torej lastnikom kapitala in delavcem, socialisti pa raje z davki in prispevki poberejo čim večji delež in ga potem po svoji presoji delijo med ljudi.

Ko je ob koncu osemdesetih let začel propadati evropski komunizem in so se po vrsti začele demokratizirati prej komunistične države od Baltika do Jadrana, se je to odrazilo tudi v Jugoslaviji. Na prvih svobodnih volitvah leta 1990 je bila v Sloveniji izvoljena nekomunistična oblast pod vodstvom koalicije Demos, ki je med drugim skušala spremeniti tudi prejšnjo socialistično socialno politiko izenačevanja v revščini. Z državnimi ukrepi naj bi čim večjemu delu prebivalstva omogočili preživljanje z lastnimi dohodki iz dela oziroma lastnine, država pa naj bi z ukrepi socialne politike nastopala le subsidiarno, če si posameznik sam ali s pomočjo svoje družine ne bi mogel zagotoviti dostojnega preživetja. Predlagani so bili trije ukrepi, s katerimi naj bi prejšnje družbeno premoženje razdelili med ljudi: denacionalizacija, privatizacija družbenih podjetij in privatizacija družbenih stanovanj. S tem naj bi velik del prebivalstva rešili popolne odvisnosti od mesečnih plač oziroma različnih socialnih prejemkov.

Denacionalizacija

Demosova vlada je že pred osamosvojitvijo pripravila zakon o denacionalizaciji, da bi prejšnjim lastnikom ali njihovim naslednikom popravila krivice, ki jim jih je komunistična oblast storila z ropom njihove lastnine. Z vrnitvijo tega premoženja pravim lastnikom je napravila prvi korak k privatizaciji, s katero naj bi velik del državljanov vključila v lastništvo podjetij in stanovanj.

Predmet denacionalizacije je bilo premoženje, ki so ga komunisti odvzeli lastnikom v obdobju, ko so bili na oblasti. Začeli so z zaplembo vsega premoženja oseb nemške narodnosti ne glede na državljanstvo, državljanov, ki so jih obsodili vojnih zločinov, ter njihovih sodelavcev, oficirjev in podoficirjev bivše jugoslovanske vojske, ki se niso hoteli vrniti v domovino, pripadnikov protikomunističnih vojaških formacij in drugih oseb, ki so po vojni pobegnile v inozemstvo. Zaplenjeno je bilo tudi vse premoženje oseb, ki so jih komunisti pobili med vojno ali po njej. V drugi fazi komunisti zaplemb niso več opravičevali s krivdo razlaščencev, temveč so kar vsem trdnim kmetom, lastnikom škofij in samostanov ter velikih kmečkim posestev z agrarno reformo zaplenili zemljišča in gozdove nad določeno mejo. Na oba načina je prišlo v državni zemljiški sklad 266.500 ha zemljišč; od tega jih je 86 % obdržala država, nekaj pa je razdelila malim kmetom. Še več je bilo nacionaliziranih gozdov. Nacionalizacija podjetij in obratovalnic se je začela z zaplembo gospodarskih podjetij leta 1946, nadaljevala s podržavljenjem javnih in drugih podjetij splošnega pomena, končala pa šele leta 1963 z nacionalizacijo najemniških poslovnih zgradb in gradbenih zemljišč v mestih in naseljih mestnega značaja.

Demosova koalicija je zakon o denacionalizaciji uspela spraviti skozi postopek do konca leta 1991, ko v njej še niso prevladale stranke kontinuitete s prejšnjim režimom, zato je bila denacionalizacija zastavljena tako, da so jo morale izvesti tudi naslednje vlade, ki ji niso bile naklonjene. Osnovni način denacionalizacije je bila vrnitev premoženja v naravi, le v primerih, ko to ni bilo mogoče, so upravičenci dobili odškodnino. Za vračanje zemljišč v naravi je bil ustanovljen državni sklad kmetijskih zemljišč in gozdov, za izplačevanje odškodnin pa državni odškodninski sklad, ki so mu namenili 10 % privatiziranega premoženja družbenih podjetij.

Po podatkih ministrstva za pravosodje je bilo do 30. septembra 2019 pravnomočno rešenih 39.580 zahtev za denacionalizacijo, po katerih so upravičenci dobili nazaj 53.808 hektarjev kmetijskih zemljišč, 94.848 hektarjev gozdnih zemljišč, 19 hektarjev pozidanih zemljišč, štiri hektarje vodnih zemljišč in 14.856 hektarjev neplodnih zemljišč. V državnem skladu kmetijskih zemljišč, kjer so bila knjižena vsa državna kmetijska in gozdna zemljišča, zbrana z nacionalizacijo, je tudi po denacionalizaciji ostalo 89.377 ha kmetijskih in 217.512 ha gozdnih zemljišč, za katere ni nihče vložil zahtevka, bodisi zato, ker so bili ob nacionalizaciji pobiti vsi člani lastnikove družine, bodisi zato, ker so lastniki padli v katero od kategorij, ki niso bile upravičene do denacionalizacije.

Kadar vrnitev nepremičnine v naravi ni mogoča, zakon določa dodelitev nadomestne nepremičnine ali izplačilo odškodnine. Slovenski državni holding

(SDH), ki je prevzel obveznosti odškodninskega sklada, je do 30. novembra 2019 iz tega naslova izročil 17.449.403 obveznic, zanje pa skupno izplačal 1,72 milijarde evrov.

Privatizacija družbenih podjetij

Bistveni pogoj za kakršnokoli prerazporejanje je zadosten ustvarjen prihodek, torej močno gospodarstvo. To je bil temeljni vzrok za propad komunizma v Jugoslaviji, saj proti koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja komunisti niso več zmogli vzdrževati komunističnega gospodarskega sistema, ki ni zmogel pridelati zadosti sredstev za plačevanje naraščajočih stroškov za vzdrževanje JLA, zvezne birokracije in nerazvitih republik. Kapital, ki so ga ukradli prejšnjim lastnikom z različnimi oblikami nacionalizacije, so že zapravili; ob porabljeni kreditni sposobnosti pa si denarja niso več mogli izposojati v tujini niti ga niso mogli več dobiti z višanjem davkov in prispevkov. Ko so izpad realnih prihodkov nadomeščali s tiskanjem novega denarja (s primarno emisijo), so povzročili hiperinflacijo, ki je v letu 1989 že presegla 1500 %. Gospodarske težave so se v Jugoslaviji kot ječi narodov poglabljale še hitreje kot v drugih srednjeevropskih komunističnih državah, ker so spodbudile že prej latentna nasprotja med narodi in različno razvitimi republikami.

Komunisti so spoznali, da se komunizem v gospodarstvu ne obnese, zato so z ustavnimi amandmaji leta 1988 omilili prejšnjo komunistično diktaturo, 1989 pa so takratnemu premierju Markoviću dopustili izvedbo korenitih gospodarskih reform, ki so praktično pomenile prevzem kapitalističnega sistema. V ta namen je bilo treba najprej določiti kapital in postaviti kapitaliste. Za ustvarjanje kapitala po marksističnih teorijah o akumulaciji presežnega dela ni bilo časa, zato naj bi kot ta kapital prevzeli kar družbeno lastnino v tedanjih družbenih podjetjih, za kapitaliste pa bi določili njihove dotedanje direktorje. Te postopke so poimenovali privatizacija oziroma lastninjenje družbenih podjetij.

S to »Markovićevo« privatizacijo je bilo določeno, da lahko družbena podjetja pod nadzorom državnih organov razprodajo svoj kapital drugim podjetjem, lastnim direktorjem oziroma delavcem ali drugim posameznikom. Opuščeno je bilo prejšnje samoupravljanje in potlej naj bi podjetja upravljali lastniki ali od njih postavljene uprave. Privatizacija ni bila obvezna, spodbujala pa jo je določba, da lahko podjetje svojim zaposlenim izplačuje del plač z lastnimi delnicami. Še v začetku leta 1990 je bilo na ta način privatiziranih veliko število podjetij, potem pa se je začel proces razpada Jugoslavije in maja 1990 so zvezni organi za urejanje in nadzor privatizacije praktično nehali delovati. Potem je povsod po Jugoslaviji Markovičev način privatizacije nadomestilo divje prodajanje družbenih podjetij za drobiž oziroma tajkunska privatizacija.

Slovenija se je ob osamosvojitvi sredi leta 1991 znašla sredi divjega lastninjenja po jugoslovanskih predpisih. Komunistom je to ustrezalo, saj so lahko v času, ko je bila Demosova vlada polno zaposlena z obrambo države in osamosvajanjem, na tiho prevzemali prejšnja družbena podjetja in svojo prejšnjo politično moč spreminjali v kapital.

Peterletova vlada je po nasvetih ameriškega profesorja Sachsa, ki se je že izkazal pri tranziciji Poljske in Slovaške, takoj po slovenski osamosvojitvi hotela urediti privatizacijo skladno s cilji svoje socialne politike, tako da bi vse državljane spremenili v delničarje olastninjenih podjetij. V ta namen bi jim razdelili certifikate za nakup delnic, ki bi bili skupaj vredni toliko kot vse za lastninjenje namenjeno premoženje. Družbena podjetja bi svoj kapital razdelila na delnice, ki bi jih potem državljani sami neposredno kupovali s temi certifikati ali pa bi s certifikati kupili delnice investicijskih skladov, ki bi jim potem zagotovili dobre dividende iz portfeljev delnic, kupljenih s temi certifikati. Seveda bi privatizacija potekala pod strogim državnim nadzorom.

S tem predlogom zakona pa so trčili ob interese komunistov, ki so hoteli svojo prejšnjo politično moč s privatizacijo spremeniti v moč kapitala tako, da bi si sami prilastili podjetja, kamor jih je prej nastavila partija. V tej smeri se je najbolj izpostavil minister v Demosovi vladi Mencinger, ki je predlagal, da bi v Sloveniji nadaljevali lastninjenje po Markovićevem zakonu, po katerem bi komunistični direktorji praktično zastonj ali pa z velikimi popusti dobili pet do deset odstotkov delnic, preostale pa naj bi v naslednjih desetih do petnajstih letih kupili iz dobičkov tega podjetja. V skupščini so potem poslanci opozicijskih strank, nastalih iz prejšnje Zveze komunistov in njenega podmladka, pa tudi nekateri iz Demosa, toliko časa blokirali vladni predlog, da je Peterletova vlada padla. Naslednjo vlado so sestavljale predvsem stranke, ki so izhajale iz prejšnje Zveze komunistov in so zakon priredile tako, da je večina državljanov po koncu lastninjenja ostala praznih rok, lastniki večine podjetij pa so postali prejšnji direktorji ali drugi posamezniki z dobrimi zvezami.

Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij je Skupščina Republike Slovenije sprejela šele 11. novembra 1992 z obstrukcijo Demosa. Prejšnja družbena podjetja so bila najprej podržavljena oziroma dodeljena državnim skladom: kapitalskemu skladu 10 %, odškodninskemu skladu 10 %, ostalih 80 % pa Skladu za razvoj, ki pa je od tega moral 20 % rezervirati za prodajo pooblaščenim investicijskim družbam, 20 % za interno razdelitev delnic zaposlenim in upokojencem v podjetjih, preostalih 40 % pa za prodajo zaposlenim v podjetju oziroma drugim, če se je podjetje odločilo za javno prodajo.

Tovariši so delno upoštevali tudi Sachsov predlog ljudskega lastninjenja s pomočjo certifikatov. Vsem državljanom so zastonj podelili lastniške certifikate v skupni vrednosti 40 % ocenjenega premoženja družbenih podjetij. Državljani so dobili certifikate glede na svojo starost; v zneskih od 100.000 SIT za najmlajše do 400.000 SIT za najstarejše. Razdelili so 2.000.900 certifikatov v skupni vrednosti 67 milijard SIT (danes bi to zneslo 1,09 milijarde evrov). Ob prejemu certifikatov so bili vsi državljani enakopravni, pri njihovi uporabi pa se je pokazal Mencingerjev koncept direktorske privatizacije, saj so jih lahko le zaposleni neposredno uporabili pri interni razdelitvi 20 % delnic podjetja, z ostankom pa sodelovali pri notranjem odkupu preostalih delnic; preostalih 1.160.000 državljanov pa je lahko s svojimi certifikati kupilo le delnice PID-ov, ki so bili že od začetka obsojeni na propad. To se je dejansko zgodilo v naslednjih letih. Po številnih preureditvah, preimenovanjih in združitvah PID-ov je v njihovi sedanji obliki, torej v finančnih holdingih, doslej ostalo manj kot 100.000 delničarjev, ki so svoje certifikate vložili v kak PID, preostali milijon certifikatov pa se je razblinil in lastniki so se počutili ogoljufane. Sachs je leta 2019, ko je sodeloval na Blejskem strateškem forumu, to komentiral z besedami: »Pri slovenski privatizaciji sem sodeloval kot gost in se trudil po najboljših močeh, a na koncu nisem imel odločevalske vloge. Najbolj me grize, ko vidim, da se predlaga in resno razmišlja o nečem, kar je popolna zabloda, ali ko vidim, da je nekdo povsem skorumpiran, njegov predlog pa je namenjen ustvarjanju zmede ali zagotavljanju lastne koristi.«

Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij je izrazito ščitil zaposlene v podjetjih, predvsem direktorje. Medtem ko je 1.160.000 državljanov, ki niso bili zaposleni v lastninjenih podjetjih, lahko svoje certifikate preneslo le na PID-e, ki so imeli rezerviranih 20 % celotnega premoženja, določenega za lastninjenje, in odkupilo delnice nekaterih podjetij, ki so dopustila javno prodajo, je bilo za zaposlene rezerviranih kar 60 % tega premoženja: 20 % za interno razdelitev s certifikati, 40 % pa za notranji odkup; polega tega pa so lahko kupovali delnice po polovični ceni. Podjetja so po zakonu sama izbrala način privatizacije in seveda so se vsa, razen redkih izjem, odločila za lastninjenje z interno porazdelitvijo certifikatov in notranji odkup. Metodo interne razdelitve je uporabilo 96,57 % podjetij, metodo notranjega odkupa pa 91,39 % podjetij.

Medtem ko so z interno razdelitvijo s pomočjo certifikatov zaposleni delavci in upokojenci vsaj v začetku dobili enake deleže in jih je zakon celo zavezoval, da tako dobljenih delnic ne smejo prodati prej kot po treh letih, je bil notranji odkup preostalih 40 % delnic podjetij prilagojen direktorjem in drugim vodilnim. Takoj ob odobritvi notranjega odkupa je moralo podjetje od sklada odkupiti 20 % za odkup predvidenih delnic, v naslednjih štirih letih pa je moralo po enakih letnih obrokih odkupiti še ostale delnice. Delnice so v notranjem odkupu kupovali po polovični ceni. Pri odkupu je morala sodelovati več kot tretjina zaposlenih v podjetju, delnice pa so lahko plačevali z denarjem, s certifikati, ki so jim ostali po interni prerazdelitvi, pa tudi iz dela dobička, ki jim je pripadal, in iz dela plač, ki jim niso bile izplačane. Bogat meni načinov plačil za notranji odkup je udeležencem puščal veliko prostora za kreativnost. Direktorji so navadno za prvi obrok plačila za notranje lastninjenje najeli kredit pri bankah, naslednje štiri obroke pa naj bi plačali iz pričakovanih dobičkov olastninjenega podjetja. Takšni računi se praviloma niso dobro končali, saj olastninjena podjetja niso mogla ustvariti toliko dobička, da bi zadoščal za plačevanje privatizacijskih obrokov, za povrh pa še anuitet za odplačevanje teh kreditov. Zato da bi banke usposobili za ta posel, jih tovariši niso privatizirali kot ostala družbena podjetja, temveč so jih skozi celo obdobje privatizacije sanirali z državnimi pomočmi, ki so do konca leta 1997 dosegle skoraj eno milijardo evrov, nevrnjena privatizacijska posojila pa so bila zametek naslednje bančne krize po letu 2013.

Privatizacija je bila z vidika socialne politike dobro zamišljena, saj naj bi vsak državljan dobil nekaj premoženja in bi bil rešen absolutne revščine, vendar so si klike prejšnjih komunistov uspele prilastiti večino premoženja družbenih podjetij. Zadeva je izpadla še slabše, ker novi lastniki v številnih primerih niso znali voditi olastninjenih podjetij in so jih prodali tujcem, kupnine pa skrili v davčne oaze. Ob množici različnih inštitutov je zanimivo, da še nihče ni sistematično zbral podatkov o rezultatih privatizacije, zlasti o tem, koliko

delavcev oziroma državljanov še ima delnice olastninjenih podjetij. Rezultati analiz na manjših vzorcih podjetij pa kažejo, da so si večino podjetij prilastili prejšnji direktorji oziroma funkcionarji levih strank, ki se zdaj predstavljajo kot slovenski kapitalisti, ostali državljani pa čutijo, da so bili okradeni in ogoljufani.

Privatizacija stanovanj

Slovenija je imela na začetku devetdesetih okoli 690.000 stanovanjskih enot, dve tretjini v individualnih hišah. Od približno 260.000 stanovanj jih je bilo okoli 230.000 v družbeni lasti. V prejšnjem obdobju je država spodbujala gradnjo stanovanj z obveznim prispevkom za stanovanjsko gradnjo v višini 6 % na izplačane plače. S tem sta se zelo razvila gradnja družbenih stanovanj in kreditiranje gradnje v zasebni režiji. Ljudje so se prilagodili visoki inflaciji, saj so takoj ob odobritvi porabili kredite za nakup materiala, potem pa so se obroki iz meseca v mesec realno manjšali. Na splošno je veljalo, da so zaposleni v državni upravi, vojski, policiji in drugje v javnem sektorju ter priseljenci iz drugih republik dobivali družbena stanovanja v mestih, na podeželju pa so si Slovenci s krediti in medsebojno pomočjo večinoma gradili samostojne hiše.

Čeprav je bilo predvideno, da bo privatizacija družbenih stanovanj sprejeta nazadnje, je bil stanovanjski zakon, s katerim je bila uvedena, sprejet kot prvi od privatizacijskih zakonov, saj mu opozicijske stranke niso tako ostro nasprotovale kot drugim. Uvidele so, da bodo s to privatizacijo največ pridobili njihovi tipični volivci, borci, oficirji nekdanje JLA, sodelavci UDV, miličniki in državni uradniki.

Po stanovanjskem zakonu, sprejetem oktobra 1991, so država, občine in druge pravne osebe, ki so imele prej pravico do uporabe družbenih stanovanj in hiš, postale njihove lastnice. To darilo pa ni bilo brezpogojno, saj so morale vsa tako pridobljena stanovanja ponuditi v odkup imetnikom stanovanjske pravice oziroma najemnikom po zelo nizki ceni in s popusti, določenimi s tem zakonom. Če se je najemnik odločil za obročni odkup, po katerem je moral ob odkupu plačati 10 % cene, ostalo pa z mesečnimi obroki v naslednjih 20 letih, se mu je na ceno stanovanja priznalo 30 % popusta. Večina najemnikov se je raje odločila za plačilo v treh mesecih po sklenitvi pogodbe, kjer se jim je priznalo 60 % popusta. Ker se cene niso določale po tržni vrednosti, temveč administrativno po zelo skromnem točkovanju, na to pa je bil priznan še 60-% popust, je najemnik praviloma dobil stanovanje za ceno slabega avtomobila.

Iz privatizacije so bila izločena stanovanja, ki jih je upravljal stanovanjski sklad pokojninskega zavoda.

Do zapletov je prišlo v zvezi s privatizacijo najemniških stanovanj v zasebnih stavbah, saj je zakon nalagal določene obveznosti tudi najemodajalcem, ki so stanovanja, ki so jih oddajali najemnikom, pridobili iz denacionalizacije. V Sloveniji je bilo po drugi svetovni vojni nacionaliziranih in zaplenjenih približno 13.000 stanovanj, od katerih je bila večina z nacionalizacijo vrnjena okrog 9.000 upravičencem, od tega jih je imelo okoli 5.000 v stanovanjih najemnike. To diskriminacijo v primerjavi z ostalimi lastniki je kasneje večinoma odpravilo ustavno sodišče.

V dveletnem obdobju, ki ga je za odkup določil zakon, je bila prodana večina za prodajo razpoložljivih družbenih stanovanj, za takojšnje plačilo kupnine (in 60-% popust) pa sta se odločili skoraj dve tretjini kupcev. Skupno je bilo po določilih zakona prodanih več kot 160.000 družbenih stanovanj.

S privatizacijo stanovanj so sorazmerno največ pridobili v prejšnjem režimu privilegirani sloji, ki so zasedali najboljša stanovanja, zlasti borci NOV in njihovi nasledniki ter oficirji in podoficirji JLA. Pri slednjih se je nekoliko zapletlo, saj so lahko stanovanja privatizirali le tisti, ki so stanovanjsko pravico pridobili do konca leta 1990, ne pa tudi tisti, ki so jim organi enot JLA, ki so še ostale v Sloveniji, vojaška stanovanja dodelili v času od 1. januarja do oktobra 1991. Slovenija je namreč že januarja 1991 prevzela v lastnino vse premoženje SFRJ, ki se je nahajalo na območju Slovenije, vključno z vojaškimi stanovanji. Najemniki teh stanovanj so se potem še celo desetletje pritoževali na vse možne instance, dokler tudi ESČP ni razsodilo, da so slovenske oblasti ravnale prav. 1.642 praznih oziroma izpraznjenih stanovanj bivše JLA je potem prešlo v upravljanje ministrstvu za obrambo, ki jih namenja pripadnikom Slovenske vojske.

V začetku leta 1992 so najemniki družbenih stanovanj posegli po vseh svojih prihrankih in počistili svoje zaloge deviz, ki so jih hranili doma ali v tujih bankah. Na devizni trg je takrat prišlo okoli 300 milijonov nemških mark, kar je ustvarilo takrat nujne devizne rezerve in nekoliko zmanjšalo rast deviznih tečajev, kar je pocenilo uvoz in zmanjšalo inflacijo.

Čeprav so bila nekdanja družbena stanovanja privatizirana po povprečni ceni okoli 220.000 SIT oziroma za 10 takratnih povprečnih neto plač, je to pri 160.000 prodanih stanovanjih predstavljalo

zajeten znesek, ki bi bil danes vreden okoli 1 milijarde evrov, v takratni splošni revščini pa je pomenil še bistveno več.

Po zakonu je šlo 10 % denarja od kupnin za privatizirana stanovanja v odškodninski sklad, 20 % v takrat ustanovljen Stanovanjski sklad RS, ostalo pa so obdržale občine, državni organi ali podjetja, ki so jih prodala. Denar od kupnin naj bi bil namensko porabljen za gradnjo ali nakupe drugih najemnih stanovanj, vendar tega ni nihče nadziral in se je večina tega denarja izgubila s stanovanjskega področja.

Izrazita slovenska posebnost je, da večina ljudi živi v lastnih stanovanjih. V letu 1991 je bilo v zasebni lasti 69 % stanovanj, po odkupu družbenih stanovanj po tako imenovanem Jazbinškovem zakonu, izvedenem zlasti v letih 1991–1993, pa se je delež stanovanj v zasebni lasti do leta 2002 zvišal na 92 %.

Socialno zavarovanje

Z ukrepi socialne politike v ožjem smislu, oziroma s sistemom socialne varnosti, oblast prerazporeja sredstva, zbrana iz davkov, za socialne pomoči ljudem brez lastnih prihodkov ali zagotavlja obvezno zavarovanje, s katerim si mora posameznik v času pridobivanja dohodkov s plačevanjem prispevkov sam zagotoviti dohodke za primer bolezni, starosti, invalidnosti in za druga obdobja brez zadostnih prihodkov.

Ukrepi državne socialne politike so približno komplementarni z gospodarsko rastjo oziroma stopnjo zaposlenosti prebivalstva. Najbolj nujni so v obdobjih gospodarske krize, ko si ljudje ne morejo zagotoviti dostojnega življenja s svojim delom ali kapitalom. Slovenija je prvo krizo preživela že ob osamosvojitvi, saj se je njen BDP v 1991 realno zmanjšal za 8,9 %, v 1992 pa še za 5,5 %. Po mirnem obdobju rasti je leta 2008 udarila svetovna gospodarska kriza in v letu 2009 se je slovenski BDP zmanjšal za 7,8 %. Po okrepitvi v letih 2010 in 2011 je v letih 2012 in 2013 znova sledil padec, nato pa je slovenski BDP rasel po 3 do 5 % letno do izbruha pandemije covid-19 leta 2020.

Nihanje BDP-ja se je odražalo na odstotku udeležbe izdatkov za socialno varnost v BDP-ju, ki je od relativno visoke ravni takoj po osamosvojitvi potem obstala na približno 22 % do leta 2002, ko je porasla na 24 %, in po letu 2006 padla na 21 %, kjer je vztrajala do leta 2011 in 2013, ko je porasla do 24,7 %, v naslednjih letih pa spet padla in obstala na 22 %.

Pomen socialne politike je poudarjen že v 2. členu Ustave RS, po katerem je Slovenija pravna in socialna država. To je razdelano v 50. členu, ki državljanom zagotavlja splošno pravico do socialne varnosti: »Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje.«

Socialno zavarovanje, ki si ga plačuje vsak zavarovanec skupaj z delodajalcem, pokriva pravice do dajatev in storitev od nastopa določenih socialnih primerov, ki so povezani z izgubo dohodka ali s povečanjem stroškov (bolezen, nosečnost in porod, invalidnost, starost, nesreče pri delu in poklicne bolezni, brezposelnost, materinstvo, starševstvo, smrt osebe, ki je skrbela za preživljanje družine). Gre za odplačno zavarovanje, torej za nekakšno obliko obveznega varčevanja s tveganjem, saj je plačevanje prispevkov obvezno, pravice pa zavarovanec dobi le, če ga zadene kateri od vnaprej navedenih zavarovanih primerov.

Socialna varnost je širša, saj ne glede na vplačane prispevke posamezniku zagotavlja tudi socialno zaščito za primere socialne ogroženosti, pomanjkanja ali revščine, ko sam nima zadostnih sredstev za preživetje in dostojno življenje. V to kategorijo sodijo zlasti pravice invalidov, varstvo družine, materinstva, očetovstva, otrok in mladine, mladih družin, mladoletnikov brez staršev, v bistvu tudi zagotavljanje možnosti za vzgojo, šolanje in izobraževanje. Te pravice se zagotavljajo iz davkov. Pomembno področje socialne politike se nanaša tudi na zagotavljanje stanovanj.

Nikakor ne smemo pozabiti na drugo plat, na zaposlene na področju socialne varnosti. Po uradnih statističnih podatkih se je njihovo število povečalo s 55.000 v letu 2008 na 70.000 leta 2019. To področje se vse bolj feminizira, saj se je v tem obdobju povečalo število žensk, zaposlenih v zdravstvu in socialnem varstvu za 13.000, moških pa za 2.000. Posebej na področju sociale se na skoraj vsako skupino ljudi, ki se znajdejo v težavah (starejše, invalide, zasvojence, Rome, brezposelne, žrtve nasilja ipd.), naveže cela vrsta strokovnjakinj, ki zanje izposlujejo proračunski denar in ga potem večinoma porabijo za svoje plače in stroške.

Zdravstveno zavarovanje

Po uradni definiciji je zdravje stanje telesnega, duševnega in socialnega blagostanja, vsakdo pa sam ve, kdaj je zbolel ali se tako hudo poškodoval, da potrebuje zdravniško pomoč. Država mu je takrat dolžna čim prej zagotoviti ustrezno zdravniško po-

moč. V ta namen mora zagotoviti zdravstveno mrežo, od urgentnih in običajnih ambulant do splošnih in specializiranih bolnišnic za zdravljenje vseh bolezni in poškodb, ki lahko prizadenejo ljudi.

Zdravljenje je drago, saj se pojavljajo vedno nova in dražja zdravila, zdravstvena oprema in pripomočki, najdražje pa je visoko strokovno delo, za katero izvajalci pričakujejo dobro plačilo, običajno več, kot pacient zmore plačati iz svojih tekočih dohodkov ali prihrankov. V preteklosti so bolniku pomagali plačevati račune člani njegove družine oziroma sorodstvo, siromakom pa tudi dobrodelne organizacije, potem pa se je razvilo zavarovanje za primer bolezni ali poškodb. Ker zdravje ni povsem zasebna stvar državljanov, posebej v primerih kužnih bolezni ali drugih zdravstvenih težav, ki lahko prizadenejo družbo, je zdravstveno zavarovanje obvezno.

Slovenija je ob osamosvojitvi leta 1991 prevzela sorazmerno dobro usposobljen in opremljen zdravstveni sistem, ki je z ambulantami osnovnega zdravstva pokrival celo ozemlje, sistem bolnišnic pa je bil tudi zadosti gost, da so državljani sorazmerno hitro prišli do bolnišnične oskrbe. Vrh zdravstvenega sistema je bil ljubljanski klinični center, ki je bil prej v vrhu jugoslovanskega zdravstva. V Mariboru so po letu 1976, tudi s pomočjo samoprispevkov, pospešeno gradili sodoben klinični center, kar se je nadaljevalo še po slovenski osamosvojitvi. V naslednjih letih se ta osnovna mreža javnega zdravstva ni opazno povečala, se je pa organizacijsko razdrobila, tako da imamo zdaj več kot 300 različnih javnih zavodov na področju zdravstva in farmacije, vzporedno pa se je razvila še zasebna zdravstvena mreža.

Tako razvit zdravstveni sistem je drag, zato so oblasti pogosto spreminjale sistem financiranja in upravljanja. Po vrsti poskusov smo v Sloveniji preverili celo paleto metod financiranja, od katerih pa nobena ni rešila osnovnega vprašanja, kje dobiti zadosti denarja za vse potrebe zdravstva oziroma bolnikov. Sredi sedemdesetih let prejšnjega stoletja je bilo opuščeno prejšnje zdravstveno zavarovanje s plačevanjem prispevkov in zavarovancev posebni samoupravni skupnosti zdravstvenega zavarovanja, ki je s tem denarjem potem financirala izvajalce. Namesto tega so uvedli »nacionalno zdravstveno varstvo«, financirano iz državnega proračuna, torej z davki. Skladno s takratno modo »samoupravljanja« naj bi v zakonskem okviru podrobnosti v zvezi z uresničevanjem pravic do zdravstvenega varstva določale posebne »skupnosti zdravstvenega zavarovanja« delavcev, kmetov ter samostojnih poklicev, oseb, ki so opravljale samostojno delo. V obvezno zavarovanje je bilo vključeno praktično celotno prebivalstvo in pričakovalo zelo širok obseg pravic, ki pa jih zdravstveni sistem ni bil sposoben izvesti. Vse daljše čakalne vrste so potem skrajšali z določitvijo lastne udeležbe za plačilo zdravstvenih storitev in zdravil. Te participacije so pokrivale zelo majhen del cene, vendar so delovale poučno in so zdravstvo razbremenile pritiska zavarovank in zavarovancev z nenujnimi težavami.

Ob propadanju Jugoslavije so se težave s financiranjem zdravstva tako povečale, da so ukinili samoupravljavsko leporečje. Leta 1990 je skrb in financiranje zdravstvenega sistema prevzela Republiška uprava za zdravstveno varstvo kot organ v sestavi Ministrstva za zdravje. Tudi ta reorganizacija ni prinesla zadosti denarja, zato so uradniki še naprej delali analize in pisali nove in nove predpise. Pri tem delu jih ni zmotila osamosvojitev Slovenije, zato so nadaljevali ter spisali nov paket zakonov na področju zdravstva: o zdravstvenem zavarovanju, o zdravstveni dejavnosti in o zdravilih. Brez velikega odpora so bili že marca 1992 potrjeni v Skupščini SRS. Z malo prevajanja glede na spreminjanje uradnega jezika in nekaj redakcijskimi ter lepotnimi popravki ta ureditev velja še zdaj.

S proračunskega financiranja smo prešli na sistem socialnega zavarovanja s prispevki zavarovancev in delodajalcev in Zavodom za zdravstveno zavarovanje (ZZZS) kot nosilcem. ZZZS je bil postavljen kot javni zavod, zadolžen za zbiranje in izterjavo prispevkov, kar sicer v imenu zavoda opravljajo davčni organi, za sklepanje pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev in za nadziranje porabe sredstev.

V za pripravljavce dobri tradiciji socialističnega »družbenega planiranja« ZZZS z Ministrstvom za zdravje, Zdravniško zbornico, Združenjem zdravstvenih zavodov, Lekarniško zbornico, Skupnostjo slovenskih naravnih zdravilišč, Skupnostjo socialnih zavodov in Skupnostjo organizacij za usposabljanje Slovenije vsako leto sklene splošni dogovor o programu zdravstvenih storitev in izhodiščih za njegovo izvajanje ter oblikovanje cen. Gre za nekaj sto strani dolgo besedilo z nekaj tisoči postavk, s katerim je za vsakega od 313 zavodov, ki se v Sloveniji ukvarjajo z zdravstvom, zobozdravstvom in farmacijo, določeno, koliko zdravstvenih storitev in minut drugega dela mu bo ZZZS plačal v tem letu. Za vsako storitev je do centa natančno določena cena, pa tudi, kdo jo sme opraviti in za kakšno plačo. Trideset let po koncu socializma je vse skupaj kar žalostno videti, posebno tistemu, ki zboli proti koncu leta, ko je planirani izvajalec zdravljenja že

porabil planirano kvoto in ga ne sme več obravnavati. Takšno birokratsko planiranje je v popolnem nasprotju z bistvom zavarovalstva, ki bi moralo tudi v socialnem zavarovanju operirati s tveganji, ne pa z vnaprej do centa določenimi dejstvi.

Tudi upravljanje ZZZS je urejeno na socialistični način, saj ga ne vodi uprava, ki bi jo imenovala lastnica, torej država oziroma vlada, ki jo zastopa, temveč dvostransko sestavljena skupščina, v kateri imajo predstavniki uporabnikov (sindikati, društva upokojencev in invalidov) 25 članov, predstavniki delodajalcev iz zasebnega in javnega sektorja 20, vlada kot ustanoviteljica pa nič. Zadeva je bistveno slabša, kot je bila v prejšnjem režimu, ko so samoupravne interesne skupnosti tudi vodile prav tako sestavljene skupščine, vendar so bili vsi njeni člani, ne glede na to, koga so zastopali, odgovorni partiji, ki je kot »deus ex machina« imela zadnjo besedo. Tudi zdaj imajo pri odločanju večino pripadniki z leve strani politike, predvsem predstavnice naslednic nekdanje Zveze sindikatov Slovenije, ki je bila po ustavi prejšnje države poleg partije in borcev glavni steber komunističnega režima.

Kvaliteto zdravstvene oskrbe prebivalstva v državi je mogoče najbolje oceniti s številom zdravnikov, ki jo zagotavlja. V Sloveniji je bilo leta 1980 le 2.824 zdravnikov, leta 1990 dober tisoč več, leta 2002 že 4.335, do leta 2010 je število naraslo na 6.555, v zadnjem desetletju pa je raslo počasneje, do 6.644 v letu 2020. Predvsem v osnovnem zdravstvenem varstvu so se javni zavodi po letu 2000 soočili z odhajanjem zdravnikov med zasebnike, kamor jih je do leta 2013 odšlo 17,3 % od vseh zaposlenih, potem pa se je to umirilo in je delež zasebnikov med vsemi zdravniki padel na dobrih 16 %.

Za zdravstvo se že od osamosvojitve Slovenije namenja od 7 % do 9 % BDP-ja. Delež niha predvsem zaradi različne rasti BDP-ja po posameznih letih ob dokaj enakomerni rasti stroškov za zdravstvo. Od tega gre malo več od polovice za plačevanje storitev kurativnega zdravljenja, malo manj od četrtine za zdravila, zdravstvene pripomočke in opremo, okoli 10 % je namenjeno za storitve dolgotrajne zdravstvene oskrbe, 5 % pa za preventivo in rehabilitacijo. Ostanek gre za pomožne storitve in administracijo. Sredstva za zdravstvo se zagotavljajo predvsem z obveznim, dopolnilnim in dodatnim zavarovanjem, pa tudi z neposrednimi plačili bolnikov oziroma poškodovancev. V obvezno zdravstveno zavarovanje so vključene vse osebe s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki opravljajo katerokoli pridobitno dejavnost, skupaj s svojimi družinskimi člani. Vsak zavarovanec mora plačevati prispevke; če jih ne zmore, pa to namesto njega plača občina oziroma država. Zbirna prispevna stopnja za obvezno zdravstveno zavarovanje je 13,45 % bruto mesečne plače, zavarovanci pri tem prispevajo 6,36 %, delodajalci 7,09 %, za upokojence pa prispevke v višini 5,96 % plača ZPIZ. Čeprav se plače zdravnikov in drugega zdravstvenega osebja skupaj z drugimi stroški zdravstva večajo hitreje od porasta plač in zavarovalnih osnov, od katerih se obračunavajo prispevki, navedene stopnje prispevkov že desetletja ostajajo nespremenjene. Razliko pokrivajo plačila iz skladov dopolnilnega in dodatnega zdravstvenega zavarovanja, pa tudi plačila zavarovancev z več denarja in manj potrpljenja, ki se naveličajo čakanja na zastonjske zdravstvene storitve v javnih zavodih in si sami plačajo zdravljenje pri zasebnikih.

Obvezno zdravstveno zavarovanje zavarovancem plača zdravstvene storitve, pripomočke in zdravila, izplačuje denarna nadomestila plače za čas bolniške, pogrebnine, posmrtnine ter potne stroške v zvezi z zdravljenjem. Pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja lahko zavarovanci uveljavljajo pri vseh zdravnikih v okviru mreže javne zdravstvene službe in pri zasebnikih s koncesijo.

Če bolniki sami plačajo polno ceno, se lahko zdravijo tudi pri zasebnikih brez koncesije. V ta namen se lahko dodatno zavarujejo pri kateri od zavarovalnic in pozabijo na obvezne prispevke državnemu zavodu, ki so jih morali plačati kot davke.

V zakonu je določeno, da zdravstveno zavarovanje le izjemoma pokrije vse stroške za zdravstvene storitve in zdravila, praviloma pa plača le od 10 % do 90 % cene teh storitev, zdravil in zdravstvenih pripomočkov. Razliko do polne cene mora plačati zavarovanec sam. Ker bi lastna udeležba v večini primerov, ko bi zavarovanci potrebovali zahtevno oziroma dolgotrajno zdravljenje, presegla njihova sredstva, se praktično vsi dopolnilno zavarujejo pri kateri od treh specializiranih zavarovalnic.

Zakon je že leta 1992 zavarovancem obveznega zdravstvenega zavarovanja omogočil dopolnilno zavarovanje za plačilo lastne udeležbe, pa tudi dodatno zavarovanje za nadstandardne storitve. V prvih letih je ta zavarovanja izvajal kar sam ZZZS, leta 2005 pa je ustanovil posebno zavarovalnico za dopolnilna in dodatna zdravstvena zavarovanja in jo poimenoval Vzajemna. Po naslednji noveli zakona se je Vzajemna osamosvojila od zavoda in dobila še dve konkurenčni zavarovalnici, Triglav in Adriatic. Te tri zavarovalnice delujejo še zdaj.

Dopolnilno zavarovanje se uvede s pogodbo med zavarovancem in zavarovalnico, ki ne sme nikogar zavrniti zaradi slabega zdravja, starosti ali drugih razlogov. Največ razprav in predlogov za spremembe je doživelo določanje zavarovalnih premij v enakih zneskih ne glede na dohodkovne zmožnosti zavarovanca. Levičarji so ves čas zahtevali, naj se tudi za dopolnilno zavarovanje določa prispevke v odstotkih njihove plače ali drugih dohodkov. V obveznem zavarovanju tak način pelje do nenavadnega stanja, saj obseg pričakovanih zdravstvenih storitev ni odvisen od plačil. Običajno je ravno obratno, saj največ plačajo najbolj zdravi zavarovanci, največ zdravstvenih storitev in zdravil pa dobijo najbolj bolehni, ki plačajo najmanj.

Delež BDP-ja za zdravstvo, upoštevaje javne izdatke za zdravstvo in sredstva prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, je dokaj stabilen in znaša med 7,7 % in 9 %. Znotraj celotnih sredstev za zdravstvo se od leta 1992 manjša delež obveznega zavarovanja, ki je v zadnjih letih padel na približno dve tretjini, ostalo pa pokrivajo dopolnilna in dodatna zavarovanja ter neposredna plačila pacientov. Po uradnih statističnih podatkih je ZZZS v letu 2017 pokril 68,8 % stroškov zdravstvenega zavarovanja, medtem ko so zavarovalnice krile 14,3 %, plačila iz žepa oziroma viri iz gospodinjstev 12,3 % tekočih izdatkov za zdravstveno varstvo, ostanek pa je plačala država.

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Slovenija je ob osamosvojitvi podedovala zelo neuravnotežen sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki je bil zelo na splošno urejen v zveznem, nekoliko podrobneje, a brez operativnih določb v republiškem zakonu, medtem ko je bila glavnina materialnih določb zapisana v statutu Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja kot izvajalke zavarovanja.

V zadnjem desetletju obstoja Jugoslavije je gospodarstvo vse hitreje propadalo, kar se je odražalo na področju zaposlovanja. Tako je bilo leta 1983 v pokojninsko in invalidsko zavarovanje vključenih 790.878 delavcev v družbenem sektorju, v februarju 1991 pa jih je bilo le še 736.351. Katastrofalno sliko zaposlenosti so sicer polepšali z vključevanjem samozaposlenih in kmetov, ki pa so plačevali bistveno nižje prispevke kot delavci in zato niso bistveno pripomogli k reševanju finančnih nesorazmerij v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Kot blažilec socialnih stisk prebivalstva je nastopal sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja s predčasnim upokojevanjem delavcev, ki bi sicer izgubili zaposlitev. Ob zmanjšanju števila zaposlenih delavcev oziroma stagnaciji vseh zavarovancev se je število upokojencev od leta 1983, ko jih je bilo 249.400, do konca aprila 1991 povečalo na 386.862. Poslabšanje razmerja med zavarovanci in upokojenci se je odrazilo na povečanju obremenitev zavarovancev s prispevki. V letu 1983 je na vsakih 100 dinarjev delavčeve čiste plače prišlo 20 dinarjev prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje; v letu 1991 pa je na vsakih 100 dinarjev čiste plače za povrh padlo že 46 dinarjev prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Rasti števila upokojencev, ki je prehitevala rast števila zavarovancev, so sledili prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Tako se je skupna prispevna stopnja za pokojninsko in invalidsko zavarovanje z 22,72 % bruto plače v letu 1990 ob osamosvojitvi Slovenije dvignila na 28,8 %, leta 1994 pa na 31 %. Ta obremenitev velja še zdaj, s tem da je leta 1996 nadomeščanje dobre petine sredstev iz teh prispevkov prevzel državni proračun, torej se financirajo iz davkov.

Med razlogi za sorazmerno dober gmotni položaj upokojencev v primerjavi s plačami zaposlenih je verjetno najpomembnejši interes politično najmočnejše partizanske generacije, ki je takrat dopolnjevala pogoje za upokojitev. Ugodni pogoji za upokojitev in ugodno razmerje med višino pokojnin in plač so spodbudili upokojevanje delavcev, ki so sicer že dopolnili minimalne pogoje za upokojitev, vendar bi v normalnih razmerah še ostali zaposleni. To je veljalo zlasti za delavce iz podjetij s slabimi plačami, ki se jim je gmotni položaj z upokojitvijo celo izboljšal zaradi učinkovitih socialno-varstvenih ukrepov v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja. K povečanju števila upokojencev je neposredno prispevala tudi uvedba pravice do predčasne upokojitve, ki jo je do leta 1989 uveljavilo 18.094 zavarovancev, samo v letu 1990 pa kar 9839 zavarovancev oziroma četrtina od vseh zavarovancev, ki so se upokojili v tem letu.

Večje število zavarovancev je dopolnilo pogoje za upokojitev z dokupljeno zavarovalno dobo. Od leta 1984, ko je bila uvedena pravica do naknadnega plačila prispevkov za vštetje določenega obdobja v zavarovalno dobo, jo je uveljavilo kar 47.151 zavarovancev, od tega 44.777 zavarovancev opravljanja kmetijske dejavnosti. Do tolikšnega pritiska na dokup zavarovalne dobe je prišlo predvsem zaradi izredno

ugodnih pogojev. Prispevek za dokup zavarovalne dobe se je namreč določal glede na povprečni osebni dohodek v preteklem koledarskem letu pred letom, v katerem je bil vložen zahtevek, zavarovanec pa ga je moral plačati v 12 mesecih po rešitvi zahtevka. Ker prispevek ni bil valoriziran niti obrestovan, je v času hiperinflacije njegova realna vrednost ob plačilu predstavljala le majhen del realne vrednosti ob vložitvi zahtevka. V letu 1990 je bila možnost dokupa zavarovalne dobe razširjena na delavce, katerih delo je postalo nepotrebno zaradi posledic gospodarske krize. Zaradi bistvene podražitve pa se je število zahtevkov za dokup zmanjšalo v primerjavi s prejšnjimi leti.

Takoj po osamosvojitvi Slovenije je bil pripravljen nov zakon, s katerim je bil urejen celotni sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki je bil prej pokrit z zveznim zakonom o temeljnih pravicah, republiškim zakonom in statutom samoupravne interesne skupnosti. Zaradi nekaterih zapletov je bil sprejet šele aprila 1992.

Pri zlaganju prejšnjih predpisov v enoten zakon zakonodajalec ni upošteval sprememb družbene ureditve v samostojni Sloveniji in je pri urejanju statusa in organizacije Zavoda za pokojninsko invalidsko zavarovanje spremenil samo ime, dejansko pa je ohranil vse značilnosti prejšnje samoupravne interesne skupnosti. V prehodni določbi je zakon to celo izrecno potrdil z besedilom: »Zavod pokojninskega in invalidskega zavarovanja je pravni naslednik prejšnje Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja in njene strokovne službe in v celoti prevzema njune pravice in obveznosti.« Zanimivo, da te pravne praznine niso popravili v nobeni od številnih kasnejših različic zakona in še bolj številnih novel, sprejetih v naslednjih letih, in je zavod še zdaj sirota brez ustanovitelja in brez lastnika. Gre za očitno neskladje z zakonom o zavodih, po katerem bi moralo biti v aktih o ustanovitvi javnega zavoda izrecno določeno, da je lastnica in ustanoviteljica javnega zavoda država.

V naslednjih letih so zakon sproti prilagajali glede na gospodarska in finančna gibanja v državi in glede na menjave vladnih koalicij.

Z zakonom iz leta 1992 so bili za naprej odpravljeni bistveni razlogi finančnih težav sistema, zlasti upokojevanje sorazmerno mladih zavarovancev in zavarovank. Omejeno je bilo predčasno upokojevanje, starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, ki je bila prej 55 let za moške in 50 let za ženske s 40 oziroma 35 leti pokojninske dobe oziroma višje za upokojitev s krajšo dobo, so se povišale za tri leta. Prispevki, ki jih je prej določala kar SPIZ kot nosilka zavarovanja, so bili poslej določeni s posebnim zakonom, in sicer po stopnji 15,5 % bruto plače za zavarovanca; delodajalec pa je moral prispevek v višini 15,5 % zavarovančeve plače pokriti iz svojega dohodka.

Po osamosvojitvi Slovenije se gospodarske razmere niso takoj izboljšale, temveč so se zaradi izgube trgov v drugih delih bivše Jugoslavije celo zaostrile. Zato je zakon določal prehodno obdobje, v katerem se je bilo še možno upokojiti po prejšnjih pogojih, vključno z dokupovanjem zavarovalne dobe. Tudi predčasno upokojevanje se je v tem prehodnem obdobju še naprej uporabljalo kot močno orodje socialne politike za zagotavljanje socialne varnosti ljudem, ki so izgubili zaposlitev, oziroma za pomoč podjetjem s presežnimi delavci. To možnost je izkoristilo veliko število zavarovancev oziroma njihovih delodajalcev. Število upokojencev se je s 393.200 v letu 1990 do leta 1993 povečalo na 437.748. Potem se je rast števila upokojencev umirila, ob manjšanju inflacije pa se je zmanjšalo zaostajanje realne vrednosti pokojnin za plačami, kar je skupaj s hitrejšo rastjo števila upokojencev od rasti števila zavarovancev sistem pripeljalo v finančne težave. Leta 1996 je bil zato opuščen prejšnji sistem pokrivanja vseh odhodkov pokojninskega in invalidskega zavarovanja s prispevki zavarovancev in delodajalcev. Prispevna stopnja delodajalcev v višini 15,5 % je bila zmanjšana na 8,85 %, razliko do zneska za pokritje vseh odhodkov pokojninskega in invalidskega zavarovanja pa od takrat dalje pokriva državni proračun. S tem so državnemu proračunu naložili tudi funkcijo rezerv.

Za veliko pridobitev pokojninskega sistema je veljal kapitalski sklad. Po predpisih o lastninskem preoblikovanju podjetij je moralo vsako podjetje v družbeni lasti na kapitalski sklad prenesti 10 % svojega premoženja. V ta sklad so morala podjetja prenesti tudi delnice v vrednosti neplačanih prispevkov. Tretji vir pa je bilo denacionalizirano premoženje predvojnih nosilcev pokojninskega zavarovanja. Kapitalski sklad je bil v naslednjih letih deležen številnih preimenovanj in statusnih sprememb, naložene pa so mu bile tudi nove pristojnosti in funkcije. Kljub velikim pričakovanjem pa kapitalski sklad sorazmerno malo pomaga pri financiranju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, saj pokriva le 0,9 % njegovih letnih odhodkov.

Po osamosvojitvi Slovenije je država ZPIZ-u naložila izplačevanje dajatev velikim skupinam oseb, ki prej niso bile vključene v slovensko zavarovanje oziroma z njim niso dopolnile splošnih pogojev za priznanje pokojnin. Sredstva za izplačevanje teh dajatev je zagotovil državni proračun.

Po razpadu Jugoslavije so morale države naslednice prevzeti svoj del obveznosti za izplačevanje pokojnin vojaških oseb, ki jih je prej zagotavljala federacija. Pri tem ni bilo mogoče čakati na razplet pogajanj o delitvi pravic in obveznosti nekdanje skupne države med njene naslednice, zato je slovenska vlada že v oktobru 1991, takoj po dokončanem odhodu JLA, z odlokom naložila ZPIZ-u, naj prevzame izplačevanje akontacij vojaških pokojnin za upravičence, ki so po 25. juniju 1991 za svoje stalno prebivališče izbrali Slovenijo. Akontacije so bile določene v znesku vojaške pokojnine, kot jim je pripadla za september 1991, nato pa so se usklajevale tako kot slovenske pokojnine. Ureditev v tem vladnem odloku je bila leta 1998 povzeta v zakon, ki je prevzem vojaških pokojnin uredil še za tiste, ki jim zvezni nosilec zavarovanja do septembra 1991 ni izplačal nobene pokojnine. Tem so višino pokojnin določili glede na staž in njihov vojaški čin v bivši JLA.

Oktobra 1991, ko je bil ob denarni osamosvojitvi Slovenije prekinjen plačilni promet s Srbijo in nekaterimi drugimi državami na ozemlju nekdanje SFRJ, je vlada z odlokom določila, naj ZPIZ izplačuje akontacije pokojnin slovenskim državljanom s stalnim prebivališčem v domovini, ki so prej prejemali pokojnine od nosilcev zavarovanja v teh državah. Akontacije so se določile v višini pokojnine, ki bi upokojencu pripadla za september 1991, potem pa so se usklajevale tako kot slovenske pokojnine.

Slabo je šlo tudi slovenskim državljanom, ki so sicer še prejemali pokojnine iz katere od drugih držav na območju nekdanje Jugoslavije, saj so se tam slabše usklajevale z inflacijo. Tem je moral ZPIZ izplačevati dodatek v višini razlike med njihovo v SIT izraženo pokojnino za september 1991, kakršna bi bila, če bi bila usklajena po slovenskih predpisih, in dejansko izplačano pokojnino iz tujine, izraženo v tolarski protivrednosti.

Po osamosvojitvi so nekateri kadri prejšnjega represivnega sistema postali moteči, zato so jih umaknili v zgodnejšo upokojitev. Predvsem nekdanji uslužbenci UDV so po prehodnih določbah zakona o policiji lahko šli v pokoj že pri starosti 45 let, uslužbenke pa pri 40 letih, če so dopolnili 30 let oziroma 25 let pokojninske dobe. Pokojnina jim je bila odmerjena po ugodnejši lestvici, kot je veljala za ostale.

Tudi sodniki, ki so v prejšnjem režimu sodelovali v agresiji zoper politične nasprotnike in jim zato ni bil dodeljen trajni mandat, so se lahko upokojili s polno pokojnino že pri starosti 58 oziroma 53 let in s 35 oziroma 30 leti pokojninske dobe.

Še ugodnejše pogoje so si določili poslanci prvega sklica, ki so lahko po prenehanju mandata dobili pokojnino ne glede na starost, če so dopolnili vsaj 25 let oziroma 20 let pokojninske dobe. Pokojnina se jim je odmerila po ugodnejši lestvici, kot je veljala za ostale. Enake ugodnosti so imeli tudi odpisani funkcionarji slovenske vlade, pa tudi delegati in funkcionarji zvezne skupščine, vlade, ministrstev in zveznih organov, ki so izgubili zaposlitve ob propadu Jugoslavije.

Da ugodnejše upokojevanje ni bilo priznano samo udeležencem v politični agresiji, temveč tudi v okoljski, je bilo dokazano z dodelitvijo polnih pokojnin delavcem v proizvodnji in prometu azbestnih izdelkov. Glede na spol in trajanje sodelovanja v proizvodnji in prometu teh za okolje in zdravje ljudi izredno škodljivih izdelkov so dobili polne pokojnine že pri starosti od 40 do 53 let. Če so zboleli za poklicno boleznijo zaradi izpostavljenosti azbestu, so se lahko upokojili ne glede na starost, ko so ženske dopolnile 20, moški pa 23 let pokojninske dobe.

Pri izvajanju pokojninskega invalidskega zavarovanja so se po letu 1992 kazala vse večja nesorazmerja, zato je bil zakon leta 1999 predelan in razširjen. Starostne meje za upokojitev so se povišale na 58 let za moške s 40 leti in ženske z 38 leti pokojninske dobe. Z 20 leti pokojninske dobe so se moški upokojili pri starosti 63 let, ženske pa 61 let, s 15 leti pa pri 65 oziroma 63 letih. Na področjih invalidskega zavarovanja in zavarovanja za primer smrti zavarovanca so bile opravljene številne izboljšave. Po načelu, da je treba enako obravnavati enako, neenako pa neenako, so bile v zakonu določene številne izjeme za posamezne manjše skupine upravičencev.

Največ razprav je bilo okoli uvajanja naložbenega stebra zavarovanja. Na prvi pogled je varčevanje za pokojnino, kjer zavarovancu jamstvo za pokojnino v starosti predstavlja z vsakim mesečnim prispevkom večji znesek na njegovem računu, res bolj vabljivo kot naš sistem, kjer se vsi vplačani prispevki takoj porabijo za izplačilo že uveljavljenih pokojnin. Če bolje premislimo, pa vidimo, da se razlikuje le način prikazovanja osnovnega razmerja med maso vplačanih prispevkov in maso pričakovanih pokojnin ali rent. V dokladnem sistemu, kot je uveljavljen pri nas, se pokojnina odmeri glede na obdobje plačevanja prispevkov in plače oziroma osnove, iz katere so se zavarovancu obračunavali prispevki. V naložbenem sistemu je račun obraten. Tam se glede na privarčevani kapital izračuna mesečna renta.

Če bi se tudi pri nas kdo ob upokojitvi rad počutil bogatega kot kolega v naložbenem sistemu, si lahko izračuna maso pričakovanih pokojnin tako, da ob upokojitvi pomnoži mesečni znesek odmerjene pokojnine s pričakovanim številom mesecev, ki jih bo prejel po zavarovalniških tablicah. Pri 65 letih lahko slovenski moški računa še na 200 obrokov pokojnine, ženska pa na 240. Vsekakor da tak račun dokaj lep znesek pričakovanih pokojnin, ki ne zaostaja za kapitalom, ki bi ga ob upokojitvi imel na računu v naložbenem sistemu.

Odgovor na vprašanje, ali je privarčevani kapital res najboljše jamstvo za bodoče izplačevanje pokojnin, nam daje polpretekla zgodovina velikih kraj prihrankov, nacionalizacije, inflacije, propada lastninskih certifikatov, pidov, medtem ko je naš po dokladnem sistemu financiran pokojninski sistem dobro zdržal vse te komunistične revolucije in reforme.

Predlog za zamenjavo dokladnega sistema z naložbenim pa je dokončno pokopalo dejstvo, da mora država vsak mesec zagotoviti denar za več kot pol milijona pokojnin. Zdaj se v ta namen porabijo v istem mesecu vplačani prispevki; s čim pa naj bi država izplačala pokojnine, če bi uvedli naložbeni sistem in bi s prispevki zavarovancev kupčevali na borzi?

Naložbeni sistem je bil potem uveden poleg sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja po dokladnem načinu financiranja v dveh oblikah, kot poklicno zavarovanje in kot prostovoljno dodatno zavarovanje.

V poklicno dodatno zavarovanje pri posebnem skladu pod upravo Kapitalske družbe so bili na podlagi zakona vključeni vsi zavarovanci na delovnih mestih, na katerih se je po prejšnjih predpisih zavarovalna doba štela s povečanjem. Delodajalci morajo zanje plačevati prispevke po približno enakih stopnjah, kot so jih plačevali v prejšnjem sistemu. Zavarovanec lahko pridobi pravico do poklicne pokojnine toliko mesecev pred dnem, ko bi dopolnil pogoje za upokojitev po splošnih predpisih, kolikor znaša ena četrtina obdobja, v katerem je bil poklicno zavarovan. Odmeri se glede na višino zbranih sredstev na osebnem računu zavarovanca, in sicer najmanj v višini polne starostne pokojnine. V izjemnih primerih lahko zavarovanec namesto poklicne pokojnine zahteva izplačilo sredstev, zbranih na njegovem računu.

Precej radodaren sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja je motil državne financerje, zato je takratna leva vlada Boruta Pahorja, ki je nasledila zelo uspešen mandat Janeza Janše, zadolžila ministra za delo dr. Svetlika, naj pripravi novo reformo. Izkazalo se je, da tega ni sposoben narediti, saj se je ministrstvo lotilo sprememb na zelo nesocialen način, zastrašilo zavarovance in upokojence z izhodišči reforme in v predlogu zakona pretirano zaostrilo pogoje za pridobitev pravic ter s prispevki obremenilo številne skupine revežev, ki se s priložnostnimi deli prebijajo skozi življenje. To je odbilo celo najbolj trdne zaveznike levih vlad, sindikate in Desus. Vladna koalicija je zakon kljub nasprotovanju večine naroda uspela sprejeti in ga po vetu državnega sveta še enkrat izglasovati, vendar je bila uveljavitev potem ustavljena z referendumom 5. junija 2011. Zakon je potem padel, z njim pa tudi Pahorjeva vlada. Zanimivo, da je naslednja vlada, ki jo je vodil Janez Janša, vsebinsko skoraj enak zakon z majhnimi popravki brez velikega pompa in praktično brez glasnega nasprotovanja že v nekaj mesecih po nastopu mandata spravila skozi zakonodajni postopek in ga s 1. 1. 2013 uveljavila kot ZPIZ-2.

Dodatne omejitve, predvsem črtanje privilegijev pripadnikov prejšnje elite, so bile uvedene še z Zakonom o uravnoteženju javnih financ. Dva meseca kasneje, 27. februarja 2013, je vlada padla, njene reforme pa so državi pomagale prebroditi hudo gospodarsko krizo, ki je trajala do leta 2015.

V naslednjih letih so si vzporedno s krepitvijo gospodarstva sledile novele zakona, označene kot ZPIZ-2 – B do G, s katerimi so postopoma zboljšali gmotni položaj upokojencev. Žal so bile novele slabo pripravljene in bodo ob daljši uporabi povzročile večje nesorazmerje med upokojenci, ki bi se upokojili v različnih obdobjih, predvsem pa bodo stroški za izplačevanje pokojnin presegli finančne zmožnosti države. Zato se obetajo nove reforme.

Zaposlovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti

Cilj vsake države je čim boljša zaposlenost vseh delovno sposobnih ljudi, ki ne študirajo niti niso upokojeni. V Sloveniji z okrog dvema milijonoma ljudi, pol milijona upokojencev in 150.000 dijaki in študenti je torej potencial delovno sposobnih okrog 1,35 milijona ljudi. Statistika ne operira s tem številom, temveč meri le na tiste, ki so z dejansko zaposlitvijo ali s prijavo na zavod za zaposlovanje izkazali voljo do dela. Kot problem socialne politike veljajo predvsem slednji, torej brezposelni iskalci zaposlitve.

Propadanje jugoslovanskega gospodarstva od leta 1987 naprej se je v Sloveniji odrazilo v hitrem padanju zaposlenosti in rasti števila brezposelnih. Število vsega delovno aktivnega prebivalstva, torej zaposlenih v družbenih podjetjih in pri zasebnikih, samozaposlenih in kmetov, je z 938.161 leta 1987 do leta 1991 padlo

na 816.932. Po osamosvojitvi Slovenije se gospodarsko stanje ni takoj popravilo, saj je bilo prizadeto zaradi izgube jugoslovanskega trga in prekinitve povezav s tamkajšnjimi podjetji. S tem povezano padanje števila aktivnega prebivalstva in komplementarna rast števila brezposelnih se je zato nadaljevala vse do leta 1998, ko je bilo vsega delovno aktivnega prebivalstva le še 745.169; število uradno brezposelnih pa se je s 102.593 v letu 1992 dvignilo na 126.080 leta 1998. Dejansko stanje je bilo še hujše od te statistike, saj se veliko število ljudi, ki so izgubili zaposlitev, ni prijavilo v uradne evidence brezposelnih. Potem se je stanje počasi izboljševalo do leta 2008, ko smo imeli 879.257 zaposlenih in 63.216 brezposelnih. Nato je spet udarila kriza in zbila zaposlenost na 800.000 delovno aktivnih ter več kot 120.000 brezposelnih. Potem je šlo spet navzgor do konca leta 2019, ko smo med prebivalci Slovenije imeli le 41.000 brezposelnih in 980.000 delovno aktivnih.

Velike oscilacije v zaposlovanju in s tem povezane težave gospodarstva ter ljudi država rešuje z organizirano službo za zaposlovanje in zagotavljanje socialne varnosti brezposelnih. V času gospodarskega razcveta je več potreb v zvezi z usposabljanjem iskalcev zaposlitve in posredovanjem kandidatov delodajalcem, med krizo pa je več dela in stroškov z zagotavljanjem socialne varnosti brezposelnim. Za opravljanje teh nalog država plačuje od 800 do 900 redno zaposlenih uslužbencev na Zavodu za zaposlovanje (ZRSZ), ki deluje v centrali v Ljubljani in v številnih območnih enotah ter uradih za delo po vsej državi. Polega tega običajno zaposlujejo od 160 do 200 honorarnih delavcev. Poleg državnih posrednikov zaposlitev se je razvil precej močan zasebni sektor, saj v državi deluje že okoli 130 zasebnih agencij za zaposlovanje.

Položaj, naloge in pristojnosti, financiranje ter druga vprašanja v zvezi z organizacijo in delom te brigade uslužbencev urejajo zakoni in množica podzakonskih predpisov.

V letu 1990 so bile prejšnje »samoupravne interesne skupnosti za zaposlovanje« preimenovane v enoten Republiški zavod za zaposlovanje, ki je s prejšnjimi nalogami in osebjem postal organ v sestavi Republiškega komiteja za delo.

V februarju 1991 je stopil v veljavo spremenjeni Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, na podlagi katerega je Zavod za zaposlovanje pričel delovati zunaj ministrstva kot samostojen javni zavod, imenovan Republiški zavod za socialno zavarovanje. Organiziran je bil za območje cele Slovenije tako, da so bile v Ljubljani štabne enote, po državi je bilo razporejenih še 10 območnih enot, v vseh občinah pa so kot linijske enote delovali uradi za delo. Zavod je upravljal tripartitni upravni odbor, sestavljen iz predstavnikov Gospodarske zbornice in drugih združenj delodajalcev, sindikatov in predstavnikov vlade Republike Slovenije.

Šele leta 1998 so ugotovili, da Slovenija ni več ena od jugoslovanskih republik, temveč država, in so iz naziva črtali oznako »republiški«. V upravni odbor so dodali enega predstavnika zaposlenih v zavodu.

S spremembami zakona v letu 2006 so v zavodu okrepili moč vlade kot predstavnice lastnice, saj so prejšnji upravni odbor, ki so ga sestavljali po štirje predstavniki delodajalcev, sindikatov in vlade, zamenjali s svetom, v katerem je šest predstavnikov vlade in po trije predstavniki delodajalcev ter sindikata; večinski glas pa daje predstavnik zaposlenih.

V trojici javnih zavodov na področju socialne varnosti je ZRSZ po finančnem obsegu najmanjši, saj na leto obrne okoli 266 milijonov evrov, medtem ko ima ZPIZ na leto več kot 5.500 milijonov evrov prometa, ZZZS pa 3.310 milijonov evrov. Podobno razmerje velja tudi pri prispevkih. Vendar je ZRSZ najmočnejši po svoji posadki, saj zaposluje okoli 900 uslužbenk in 100 uslužbencev, od tega jih je redno zaposlenih okoli 820, ostali pa za določen čas. Poleg tega ima ZRSZ še register 377 zavodov in zasebnikov, ki jih kot zunanje izvajalce angažira za posamezne projekte. Druga dva zavoda zaposlujeta po okoli 850 uslužbenk in uslužbencev. Očitno je ZRSZ zelo uspešen pri zaposlovanju svojih uslužbencev.

Zavod za zaposlovanje je zadolžen, da brezposelnim in za delo sposobnim ljudem najde ustrezno zaposlitev, če tega ne zmore storiti, pa jim je dolžan izplačevati denarna nadomestila.

Posredovanje zaposlitev

Vsi delodajalci morajo javno objaviti vsako prosto delovno mesto. To lahko brezplačno storijo prek sporočila na najbližjem uradu za delo ali enoti zavoda za zaposlovanje, kjer navedejo svoje zahteve in pričakovanja v zvezi z zaposlitvijo. Zavod nato iz svojih evidenc izbere kandidate, ki najbolj ustrezajo tem zahtevam, hkrati pa te kandidate z napotnico obvesti o prostem delovnem mestu. Brezposelni se mora na napotnico odzvati in se javiti delodajalcu pod sankcijo izbrisa iz evidence brezposelnih in s tem povezano izgubo denarnega nadomestila ali pomoči, če jo prejema.

Zavod ima veliko prednost pred drugimi posredniki zaposlitev in iskalci zaposlitev, ker lahko delodajalcu, ki zaposli kandidata, ki je vpisan v evidenco brezposel-

nih, nudi različne subvencije ali oprostitve prispevkov. Zavodu se to splača, saj mu za tako zaposlenega ni treba več plačevati denarnih nadomestil, pa še statistiko si izboljša. Po drugi strani bi to lahko ocenili kot nelojalno konkurenco, saj delodajalec pri izbiri ne upošteva le sposobnosti kandidatov, temveč zaposli tistega, ki mu ga ponudi zavod.

Zavod pomaga iskalcem zaposlitve in delodajalcem z javnimi objavami prostih delovnih mest na oglasnih deskah in na spletu. To lahko koristi tudi iskalcem zaposlitev, ki niso v evidencah zavoda.

Največ časa in sredstev zavod namenja ukrepom za spodbujanje zaposlovanja, ki jih imenuje aktivna politika zaposlovanja. Pri tem brezposelne učijo iskati zaposlitev, pisanja ustreznega življenjepisa, nastopa na zaposlitvenih razgovorih in drugih veščin iskalca zaposlitve. V te ukrepe letno vključijo od 20 do 25 tisoč brezposelnih, zlasti prejemnikov denarnega nadomestila za brezposelnost ter prejemnikov denarne socialne pomoči. Številnim brezposelnim je takšno učenje osnovne olike pod častjo, vendar se morajo podrediti, saj jih sicer zavod izbriše iz evidenc. Zavod za zaposlovanje brezposelnim pomaga pridobiti stopnjo formalne izobrazbe oziroma kvalifikacije in jim ponuja različne tečaje in usposabljanja.

V preteklih tridesetih letih je zavod poskusil že velik nabor različnih spodbud za zaposlovanje, ki naj bi delodajalce pripravile do tega, da bi zaposlili tiste kandidate, ki jim jih ponudi. Z različnimi subvencijami oziroma oprostitvami prispevkov so brezposelnim lajšali vključevanje med samozaposlene.

Zavod za zaposlovanje v nekaterih primerih tudi sam razširi možnosti za zaposlovanje s programi javnih del. Po uradnih razlagah brezposelni s tem razvijajo delovne navade in sposobnosti ter pridobijo občutek koristnosti, samospoštovanja in samozavesti. Zavod pa se na ta način reši tudi prejemnikov denarnih nadomestil ali pomoči, ki niso pripravljeni delati na navadno zelo neprivlačnih mestih, saj je odklonitev ponujenega javnega dela razlog za izbris iz evidenc in pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti. Od leta 1990 so imeli udeleženci pravico do plačila v višini denarne pomoči in do pokojninskega in invalidskega zavarovanja, od leta 1998 dalje pa so zaposleni pri delodajalcu, ki jim lahko izplačuje nižjo plačo in daje manj ugodnosti kot redno zaposlenim.

Zdaj imajo udeleženci javnih del poleg plače še pravico do povračila stroškov prevoza na delo in z njega, stroškov prehrane med delom, pravico do regresa za letni dopust in do odpravnine ob upokojitvi. Zavod poleg dela stroškov plače in ostalih navedenih stroškov povrne izvajalcu javnega dela še stroške zdravniškega pregleda, ki ga brezposelni opravi pred vključitvijo v javno delo. Sredstva za plače in ostale stroške zagotavljata zavod in naročnik oziroma izvajalec javnega dela. V javna dela se lahko vključijo le dolgotrajno brezposelne osebe, in sicer za največ eno leto.

Že od leta 1993 zavod vsako leto pošlje na javna dela povprečno po 4 do 6 tisoč brezposelnih – največ jih je poslal v letu 1998, ko so začeli javna dela šteti kot zaposlitev in so zato udeležencem ukinili denarne pomoči in je zavod poslal na javna dela več kot 10.000 brezposelnih. Tako povečan obseg je potem trajal še nekaj let, potem pa zopet padel na povprečje.

Očitno so javna dela v sedanji obliki dokaj neprivlačna tako za udeležence kot za najemnike. To bi lahko bistveno spremenili, če bi zavod sledil zasebnim zaposlitvenim agencijam, ki same zaposlijo delavce in jih potem posredujejo drugim podjetjem, da pri njih delajo, dokler jih potrebujejo. Na ta način si podjetje oziroma naročnik zagotovi zadosti delavcev takrat, ko jih res potrebuje, brez tveganja, da jih ne bo smel odpustiti potem, ko jih ne bo več potreboval. Agenciji plača le delo, ki ga opravijo njeni delavci, in ne tvega dodatnih stroškov za bolniške odsotnosti, dopuste, odpravnine in druge obveznosti po predpisih o delovnih razmerjih. Agencija delavcem odmeri plače iz naročnikovega izplačila, plača prispevke za socialno zavarovanje in druge obremenitve plač, del plačil hrani kot rezervo za primere bolniških in drugih odsotnosti, ostanek pa je njen dobiček. Napoteni delavci pri naročniku delajo po njegovih navodilih in nadzoru, kot če bi bili zaposleni pri njem.

Zavod za zaposlovanje bi lahko takšno obliko razporejanja delavcev opravljal mnogo bolje tako z vidika delodajalcev kot delavcev, saj bi imeli brezposelni delavci, ki bi jih posredoval naročniku, po koncu te zaposlitve zagotovljen status in prejemke pri zavodu. Zavod bi imel konkurenčno prednost pred agencijami tudi zato, ker razpolaga z evidenco vseh kvalifikacij in referenc množice brezposelnih, po katerih bi lahko delodajalcu posredoval točno takšne profile, kot jih potrebuje.

Prav tako kot pri omenjeni storitvi »posredovanja delovne sile«, agencije posredujejo svojemu naročniku ustrezne kandidate. Bistvena razlika pa je v tem, da gre tukaj za profesionalno selekcijo kadrov za prosto delovno mesto, ki ga objavi oziroma razpiše podjetje oziroma naročnik, izbrani kandidat pa se nato zaposli neposredno pri naročniku in ne opravlja svojega dela preko agencije.

Po registru, ki ga vodi ministrstvo za delo, zdaj v Sloveniji deluje kar 136 pravnih in fizičnih oseb za zagotavljanje dela uporabniku.

Zasebne agencije za posredovanje zaposlitev

Že Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB) leta 1991 je ukinil monopol zavoda za zaposlovanje in dovolil ustanavljanje zasebnih agencij za zaposlovanje. Za ta posel so morale dobiti koncesijo, posredovati pa so smele zaposlitve le za določene skupine delavcev s področja menedžmenta, umetnosti, računalništva, kemije, družboslovja, jezikoslovja, športa, pa tudi »delovno angažiranje brez sklenitve delovnega razmerja« in študentsko delo.

Z novelo zakona so leta 1998 agencijam dovolili posredovanje zaposlitev za vse skupine delavcev. Poleg tega so jim dali tudi pravico »posredovanja in zagotavljanja delovne sile«. Nato je Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) leta 2002 določil še osnovne pogoje za zaposlovanje agencijskih delavcev. Ti ne smejo delati kot stavkokazi ali nadomestiti večje skupine delavcev, ki jih je naročnik odpustil v zadnjem letu, ali na nevarnih delovnih mestih, kjer je zaposlitev po ukrepih varstva pri delu časovno omejena. Število napotenih delavcev pri uporabniku ne sme presegati 25 % števila zaposlenih delavcev pri uporabniku.

S pravnega vidika gre pri takšnih agencijskih napotitvah delavcev za tristranska razmerja, kjer pogodbo za delo na določenih delovnih mestih skleneta delodajalec kot naročnik in agencija, ki potem pri njej zaposlene delavce napoti na delo k temu naročniku. Delodajalci, ki sprejmejo tako napotene delavce, se s tem rešijo vseh delovnopravnih obveznosti, agencije pa ustvarjajo dobiček iz razlike med plačilom, ki ga dobijo od naročnika, in plačami ter drugimi stroški za napotene delavce.

Že konec leta 2017 je bilo s pomočjo agencij zaposlenih 23.662 ljudi, torej približno 3 % vseh zaposlenih v Sloveniji. Med njimi je večina gradbenih delavcev, ki jih iz drugih držav nekdanje Jugoslavije uvažajo specializirane agencije. S tem se spreminja sestava slovenskega prebivalstva. Tako se je v obdobju od 2011 do 2019 število staroselcev zmanjšalo skoraj za 5.000 oseb na skupno 1.816.654 oseb, število priseljencev iz drugih držav nekdanje Jugoslavije pa se je povečalo za 21.500 oseb, torej na 170.571 oseb.

Denarna nadomestila in pomoči

Že leta 1991 so bile brezposelnim osebam priznane pravice do denarnega nadomestila, ki se je nadaljevalo v denarno pomoč. V tem času so bili zdravstveno in pokojninsko zavarovani na strošek zavoda.

Pravico do denarnega nadomestila brezposelna oseba pridobi, če je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana za primer brezposelnosti ter zanjo ni bilo na voljo ustrezne zaposlitve. Natančno so določeni primeri, ko zavarovanec ne more uveljaviti pravice do denarnega nadomestila. Tu gre predvsem za primere, ko mu je delovno razmerje prenehalo po njegovi volji ali krivdi, in za tiste primere, ko je bila zavarovancu zagotovljena socialna varnost na neki drugi osnovi (npr. izpolnitev pogojev za starostno upokojitev).

Od leta 1991 je bila osnova za odmero denarnega nadomestila povprečna mesečna plača zavarovanca, ki jo je prejemal zadnje tri mesece pred nastankom brezposelnosti. Po spremembah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti iz leta 1998 so določili, da je osnova za odmero povprečje mesečnih plač v zadnjih 12 mesecih.

Višina denarnega nadomestila je bila prvotno določena na 70 % osnove za prve tri mesece prejemanja, kasneje pa 60 % osnove za odmero.

V letu 2020 se denarno nadomestilo prve tri mesece izplačuje v višini 80 % od osnove, v nadaljnjih devetih mesecih v višini 60 % od osnove, po izteku tega obdobja pa se izplačuje v višini 50 % od osnove.

Od leta 1991 denarno nadomestilo ni smelo biti nižje od 80 % zajamčenega osebnega dohodka po zakonu in ne višje od petkratnika tako določenega najnižjega nadomestila. Leta 1993 so to z novelo zakona spremenili tako, da denarno nadomestilo ni smelo biti nižje od 80 % zajamčene plače in ne višje od štirikratnika tako določenega najnižjega nadomestila. Leta 1998 so spet omejili zneska najnižjega in najvišjega denarnega nadomestila na način, kot je bil določen leta 1991. V letu 2020 znesek denarnega nadomestila ne sme biti nižji od 530,19 evra, najvišji pa ne sme biti višji od 892,50 evra.

V zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti je bilo že leta 1991 določeno, da je čas prejemanja denarnega nadomestila odvisen od obdobja zavarovanja in traja najmanj tri mesece ter največ dve leti oziroma tri leta, če se prejemnik lahko potem upokoji. V obdobju do leta 1998 je lahko brezposelni dobil denarno nadomestilo kar v enkratnem znesku, če je z njim sam rešil problem svoje zaposlitve.

Z novelo zakona leta 1998 se je bistveno skrajšal čas prejemanja nadomestila, in sicer se je osebi priznalo nadomestilo za tri mesece, če je imela od enega do pet let predhodne zaposlitve; za šest mesecev, če je imela od pet do 15 let zaposlitve; za devet mesecev, če je imela od 15 do 25 let dela; in za 12 mesecev, če je bila zaposlena več kot 25 let. Daljše prejemanje nadomestila so takrat priznali osebi, ki je bila starejša od 50 let in je imela več kot 25 let zavarovalne dobe, in sicer za 18 mesecev, za

24 mesecev pa osebi, ki je bila starejša od 55 let in je imela nad 25 let zavarovalne dobe.

Ukinili pa so pravico do podaljšanja nadomestila do upokojitve. Če je po izteku nadomestila osebi manjkalo do upokojitve največ tri leta, ji je zavod v tem času še plačeval prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Brezposelni je lahko dobil denarno pomoči za brezposelnost, če je izpolnjeval premoženjske pogoje, sicer pa je zakon leta 1998 omejil denarno pomoč na 80 % zajamčene plače in na največ 12 mesecev prejemanja.

Zakon je ukinil tudi izplačilo denarnega nadomestila v enkratnem znesku in prinesel novo spodbudo za zaposlovanje – povračilo prispevkov delodajalcem, ki za nedoločen čas ali za najmanj dve leti zaposlijo brezposelno osebo.

Pravico do denarne pomoči za brezposelnost so takrat omejili na 12 mesecev in na največ 80 % zajamčenega osebnega dohodka po zakonu.

Po zdaj veljavnem zakonu brezposelni prejema denarno nadomestilo najdlje tri mesece za zavarovanje od enega do pet let, šest mesecev za zavarovanje od pet do 15 let, devet mesecev za zavarovanje od 15 do 25 let, 12 mesecev za zavarovanje nad 25 let, 18 mesecev za zavarovance, starejše od 50 let, in za zavarovanje nad 25 let ali 24 mesecev za zavarovance, starejše od 55 let, in za zavarovanje nad 25 let.

Denarna pomoč

Do leta 1998 je zavarovanec po izteku pravice do denarnega nadomestila in z ubožnostnim spričevalom pridobil pravico do denarne pomoči v višini 80 % zajamčenega osebnega dohodka, ki se je izplačevala še največ tri leta, potem pa se je obdobje prejemanja skrajšalo na 15 mesecev razen upravičencem, ki so se upokojili v treh letih od začetka prejemanja pomoči. Denarna pomoč je znašala manj od petine povprečne plače in upravičencem ni zadoščala za preživljanje. Zato med upravičenci v letu 2010, ko je bila pravica brezposelnih do denarne pomoči prestavljena med socialnovarstvene pravice, ni bilo nobenega odpora.

Število prejemnikov denarnega nadomestila

V letu 1991 je denarno nadomestilo uživalo 31.818 brezposelnih, denarno pomoč pa 14.110. Število prejemnikov denarnega nadomestila se je do leta 2001 zmanjšalo praktično za polovico, število prejemnikov denarne pomoči pa se je zmanjševalo že po letu 1994.

Do velikega zmanjšanja števila prejemnikov denarnega nadomestila in denarne pomoči je prišlo po letu 1998, ko so osebam, vključenim v javna dela, priznali status zaposlene osebe in so s tem izgubile pravico do vseh oblik nadomestil ali denarnih pomoči. Takrat so z novelo zakona hudo posegli v pravice brezposelnih oseb.

Na začetku se je potencialno preveliko naraščanje brezposelnosti kontroliralo s pasivno politiko zaposlovanja, predvsem izhodi v upokojitev.

Zaradi kršitev različnih obveznosti ZRSZ iz evidence brezposelnih oseb vsako leto izbriše več kot 10.000 oseb. Leta 2012 jih je izbrisal kar 19.000. Velika večina si je ukrep zavoda prislužila, ker niso aktivno iskali zaposlitve, kar pomeni, da na primer niso hodili na razgovore ali se niso prijavljali na razpisana delovna mesta.

Socialno varstvo

Področje socialnega varstva v Sloveniji obsega socialnovarstvene dajatve za osebe brez sredstev za življenje, ki zaradi starosti ali nezmožnosti za delo niso sposobne ustvarjati dohodkov oziroma zaradi objektivnih razlogov nimajo zagotovljenih minimalnih sredstev za preživljanje sebe in svojih družinskih članov.

Še pred razpadom prejšnje države in spremembe režima, ob koncu leta 1989, sta prenehali delovati prejšnji samoupravni interesni skupnosti socialnega skrbstva in otroškega varstva. Njuno normativno pristojnost so začasno prevzele republiška in občinske skupščine, strokovno delo pa so nadaljevali centri za socialno delo, ki so ga opravljali že prej v okviru SIS. Upravičenci so pri centrih še naprej uveljavljali in uživali pravice do otroških dodatkov in prejemkov v zvezi z rojstvom in starševstvom, denarne pomoči po zakonu o socialnem skrbstvu, pravice po zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb ter nadomestila stanarin. Za nadzor in urejanje tega področja je bil pristojen Republiški komite za zdravstvo.

Pravno praznino, ki je nastala po ukinitvi prejšnjih samoupravnih interesnih skupnosti socialnega skrbstva in otroškega varstva, sta po obdobju, ki so ga urejali začasni predpisi, uredila Zakon o socialnem varstvu, sprejet leta 1992, in Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih iz leta 1993.

Medtem ko so naloge drugih samoupravnih skupnosti na področju socialne varnosti prevzeli javni zavodi, ZPIZ, ZZZS in RZZ, organizirani za področje cele države s štabnimi enotami v Ljubljani in z območnimi enotami ter izpostavami po regijah in občinah, za celovito organizacijo teh dveh področij nihče ni pokazal

interesa. Namesto tega je bilo v Zakonu o socialnem varstvu določeno, da so izvajalci socialnega varstva centri za socialno delo, Inštitut za socialno varstvo in Socialna zbornica. Ministrstvo za zdravstvo, ki je bilo do 1993 pristojno za področje družine in socialnega varstva, je zakon pooblastil, da lahko podeljuje koncesije tudi zasebnikom.

Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo je leta 1996 ustanovila Republika Slovenija, v njenem imenu pa ustanoviteljske pravice in obveznosti izvršuje Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). Raziskovalnemu oddelku se je leta 2004 pridružila še Otroška opazovalnica. Inštitut skrbi za oblikovanje in vzdrževanje baz podatkov za socialnovarstvene storitve in programe, spremlja izvajanje različnih zakonov in strateških dokumentov in skrbi tudi za njihovo informacijsko podporo. Pripravlja tudi strokovne podlage za vladne ukrepe in svetuje pristojnemu ministru.

Socialna zbornica, ki »skrbi za povezanost, razvoj in strokovni dvig socialnovarstvene dejavnosti Sloveniji«, je bila ustanovljena 7. junija 1993. Ob ustanovitvi je bilo članstvo obvezno za vse strokovne delavce, ki so opravljali dejavnost socialnega varstva v javnih in drugih socialnovarstvenih zavodih, dobrodelnih organizacijah, invalidskih organizacijah, zavodih s koncesijo in pri zasebnikih. Od leta 1997 članstvo ni več obvezno, uvedeno pa je bilo še kolektivno članstvo, v katerega se je vključilo že 109 organizacij in društev.

Temeljni nosilci socialnega varstva so centri za socialno delo, ki kot javni zavodi opravljajo naloge, ki so jim poverjene kot javna pooblastila, ter naloge, ki jih nalagajo drugi predpisi. Do 2018 so bili centri nameščeni v vseh 62 upravnih enotah, po takratni reorganizaciji pa so bili združeni v okviru 16 regijskih centrov. Namesto da bi s tem racionalizirali štabne enote, so napravili ravno obratno, saj so prejšnjih 62 centrov le preimenovali v enote regijskih centrov, poleg njih pa ustanovili še 16 novih centrov za zaposlovanje socialnih delavk in porabo proračunskega denarja.

Centri imajo na podlagi Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, Zakona o tujcih in nekaterih drugih zakonih javna pooblastila za ukrepanje na področju razmerij med zakonci, med starši in otroki, odločajo o ukrepih za varstvo otrok, o posvojitvah, rejništvu in skrbništvu, o varstvu oseb s posebnimi potrebami in opravljajo druga javna pooblastila. Postopek začnejo na zahtevo upravičenca ali njegovega zakonitega zastopnika ali po uradni dolžnosti, če izvejo za okoliščine, iz katerih izhaja utemeljen razlog za zagotovitev storitev določeni osebi. Pobudo za začetek postopka po uradni dolžnosti dajo lahko zakonec, otroci, osebe, ki živijo v skupnem gospodinjstvu z osebo, ki potrebuje varstvo in pomoč, delodajalec, sindikat in druge organizacije.

Pod ministri iz vrst SD se je v centrih za socialno delo pojavila izrazita »protimoška« in »protiočetovska« klima. Nesrečniki, ki so se znašli v tem mehanizmu, zlasti možje in očetje v razveznih postopkih, ki so jim partnerke z lažnimi ovadbami družinskega nasilja ob asistenci CSD-ja uspele preprečiti stike z otroki in jim pobrati premoženje, zelo odobravajo spremembe zakona, po katerih so ključna pooblastila v zvezi s starševskimi pravicami prevzela sodišča.

Centri so pooblaščeni tudi za ukrepanje predvsem na področjih varstva mladoletnikov in otrok, družin, starih ljudi, zasvojencev ipd. Nudijo prvo socialno pomoč, osebno pomoč, pomoč družini, institucionalno varstvo, vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji, pomagajo delavcem v podjetjih, zavodih in drugih delodajalcih.

Centri so zadolženi za vodenje postopkov za priznanje in odmero socialnovarstvenih prejemkov. Gre za obsežno delo, saj je število prejemnikov že preseglo 60.000, država pa zanje nameni skoraj 300 milijonov evrov na leto.

Denarna socialna pomoč je namenjena stalnim prebivalcem Slovenije, ki na mesec nimajo niti 402 evrov dohodkov in so brez družinskih članov, ki so jih dolžni preživljati, ter so brez premoženja, razen bančnih prihrankov do 1206 evrov (upokojenec do 2500 evrov), hiše ali stanovanja, kjer stalno prebivajo in je vredno do 120 tisoč evrov, in do 11.261 evrov vrednega avtomobila. Vsako drugo premoženje pomeni izgubo pravice do socialne pomoči. Če imajo hišo, center za socialno delo nanjo vpiše hipoteko za primer dedovanja po njihovi smrti.

Po nekaj spremembah in povišanjih so kot merilo za odmero denarne socialne pomoči določili minimalni dohodek, ki od konca leta 2019 znaša 402 evra na mesec. Če se prejemnik odzove na pozive za javno delo ali kakšno drugo aktivnost, se mu znesek denarne pomoči zviša. Za kritje izrednih stroškov, ki jih upravičenec ne more sam pokriti, lahko zaprosi za izredno denarno pomoč, ki se mu dodeli za obdobje od treh do šestih mesecev.

Rast števila prejemnikov denarnih socialnih pomoči je precej konstantna in skoraj neobčutljiva na siceršnje gospodarsko stanje države in stopnjo brezposelnosti. Višja rast od leta 2014 je bolj posledica olajšav za pridobitev pravice do denarne pomoči, ki so bile določene s takrat uveljavljenimi spremembami zakona. Med prejemniki prevladujejo samci, družin pa je le okoli 20 %. Iz leta v leto se veča število dolgotrajnih prejemnikov, ki je že preseglo 40 %.

Tabela: Gibanje števila prejemnikov denarne pomoči (DP) in izredne denarne pomoči (IDP).

Leto	DP prejemniki povprečno mesečno	IDP prejemniki povprečno mesečno	DP in IDP skupaj prejemniki povprečno mesečno	DP in IDP skupaj izplačilo na letni ravni (€)
2012	44.418	3463	47.880	140.146.201
2013	46.304	4344	50.648	153.942.434
2014	50.506	5514	56.020	174.028.708
2015	53.694	5806	59.500	192.141.279
2016	54.494	5743	60.237	202.574.801
2017	52.349	5660	58.009	198.626.614
2018	52.823	5464	58.287	227.488.815
2019	57.811	5308	63.118	293.157.245

Dodatki za otroke in družine

Po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih centri za socialno delo vodijo postopke za pridobitev starševskega dodatka, pomoči ob rojstvu otroka, otroških dodatkov, dodatka za veliko družino, dodatka za nego otroka ter delnega plačila za izgubljeni dohodek. Država za te pravice daje vsako leto več denarja, leta 1996 le 322 milijonov evrov, leta 2018 pa že 830 milijonov evrov. Zato je čudno, da kljub tem sorazmerno radodarnim državnim spodbudam ni uspehov, temveč smo priča upadanju zanimanja za družino in otroke med mladimi.

Pravice iz starševskega varstva so starševski dopust, starševsko nadomestilo in krajši delovni čas.

Porodniško nadomestilo pri nas znaša 100 % povprečne mesečne plače oziroma osnove za zadnjih 12 mesecev, porodniški dopust skupaj z dopustom za nego in varstvo otroka traja celo leto.

Oče ima do šestega meseca otrokove starosti pravico do najmanj 15 dni očetovskega dopusta v obliki polne odsotnosti, nadaljnjih 75 dni očetovskega dopusta pa lahko izkoristi do tretjega leta otrokove starosti. Za prvih 15 dni dobi 100-% nadomestilo, preostali dopust pa ni plačan.

Dopust za nego in varstvo otroka traja 260 dni s 100-% nadomestilom.

Slovenija ima v primerjavi z drugimi državami članicami EU številne in visoke družinske prejemke, ki obsegajo pravice ob rojstvu otroka, otroške dodatke in dodatek za veliko družino. Za nego prizadetega otroka se enemu od staršev prizna poseben dodatek; če pusti službo zaradi njegovega varstva in oskrbe ali začne delati s krajšim delovnim časom, dobi pravico delnega plačila za izgubljeni dohodek.

Do otroškega dodatka je upravičen eden od staršev oziroma druga oseba za otroka, ki zakonito prebiva v Republiki Sloveniji. Pravico do otroškega dodatka lahko uveljavlja tudi otrok sam, če je starejši od 18 let, je brez staršev ali z njimi upravičeno ne živi v skupnem gospodinjstvu.

Za slabo demografsko stanje in upadanje družinskega življenja v Sloveniji vsekakor ne moremo kriviti sistema denarnih spodbud, ki daje višjo raven pravic kot večina drugih evropskih držav. Kaj pa je pravi razlog? V Sloveniji se od osamosvojitve dalje izvaja sistematična kampanja zoper zakonsko zvezo, ki je po uradnih statističnih podatkih zelo uspešna. Leta 1991 se je od skupno 21.583 takrat rojenih otrok zunaj zakonske zveze rodilo 5702 otrok ali malo več od četrtine; leta 2019 pa se jih je od skupno 19.328 otrok kar 11.146 rodilo zunaj zakonske zveze. Še slabše razmerje je pri rojstvih prvorojencev. Leta 1991 je prvega otroka po sklenitvi zakona rodilo 4.274 žensk, zunaj zakona pa 4.689; lani pa je med trajanjem zakonske zveze rodilo prvorojenca 2.942 mamic, zunaj zakona pa kar 5.953.

Leta 1991 se je poročilo 8.173 parov, v letu 2019 pa le 6.672 parov. Medtem ko se je leta 1991 največ nevest poročilo pred svojim 25. letom pri povprečni starosti 24,1 leta, ženini pa pred 30. letom starosti, so se lani ženke v povprečju poročile pri 30. letu starosti, moški pa še pet let starejši. Rodnost v Sloveniji tako rešujejo predvsem priseljenke iz držav na območju nekdanje Jugoslavije, ki še spoštujejo tradicionalne vrednote.

Namestitev v socialne zavode

Na področju socialnega skrbstva in otroškega varstva še iz prejšnjih časov deluje vrsta socialnih zavodov, ki so jim sicer večkrat spremenili imena v duhu politične korektnosti, njihovo poslanstvo in vsebina dela pa se nista bistveno spremenila.

Domovi za starejše so namenjeni starejšim ljudem, ki ne zmorejo ali nočejo več živeti v družini ali samostojno, in jim nudijo stanovanje, prehrano in posebno nego. Zelo pomembna je zdravstvena oskrba, saj glede na strukturo oskrbovancev večina domov starejših praktično deluje kot negovalna bolnišnica oziroma hospic.

Posebni socialnovarstveni zavodi za odrasle so namenjeni odraslim duševno in telesno prizadetim osebam, ki sicer ne potrebujejo namestitve v bolnišnico, vendar potrebujejo posebno varstvo in skrb.

V varstveno-delovnih centrih vodijo, varujejo in organizirajo zaposlitev pod posebnimi pogoji za duševno in telesno prizadete odrasle osebe. Lahko jim dajejo tudi stalno namestitev s popolno oskrbo in varstvom.

Za namestitev s popolno oskrbo in varstvom otrok in mladoletnikov, prikrajšanih za normalno družinsko življenje, skrbijo socialni domovi za otroke, če imajo zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju, pa jih namestijo v socialnovarstvene zavode za usposabljanje.

V javni mreži je večina socialnovarstvenih zavodov državnih, pod enakimi pogoji, standardi in normativi pa lahko iste naloge opravljajo tudi zasebne pravne osebe ali zasebniki, ki na javnih razpisih pridobijo koncesijo.

Socialni zavodi so pomembni za ljudi, saj jim zagotavljajo popolno socialno in zdravstveno varnost, ravno tako pa tudi za čedalje večjo skupino ljudi, ki tam dobijo razmeroma varno zaposlitev. Iz uradnih statističnih podatkov je razvidno, da se število zaposlenih v socialnih zavodih hitro povečuje. Leta 1990, še v bivšem režimu, je za 12.747 oskrbovancev v socialnih zavodih skrbelo 4.825 zaposlenih oseb, od tega 2803 zdravstveni delavci. V samostojni Sloveniji se je število zaposlenih v socialnih zavodih večalo hitreje od števila oskrbovancev. Tako je leta 1999 za 16.575 oskrbovancev v socialnih zavodih skrbelo 6.452 zaposlenih, od tega 3.621 zdravstvenih delavcev. Leta 2008 je bilo v socialnem varstvu z nastanitvijo že 9.181 zaposlenih, leta 2019 pa že 14.597. Med zaposlenimi v socialnih zavodih najhitreje raste število vodilnega in drugega pisarniškega osebja ter socialnih delavk, medtem ko stagnira število osebja pri neposredni negi oskrbovancev. Med zaposlenimi je število moških padlo pod 10 %.

Ob koncu leta 2019 je bilo v Sloveniji na voljo 21.150 mest v 59 javnih zavodih in 43 izvajalcih s koncesijo. Od tega je v javnih domovih za starejše 13.258 mest, v zasebnih domovih za starejše 5.406 mest in v posebnih zavodih za odrasle 2.486 mest. Vsa mesta so bila zasedena, na sprejem pa je čakalo še več tisoč ljudi. Od leta 2020, ko je epidemija covid-19 najhuje kosila po domovih za starejše, se bo v prihodnje verjetno več starejših odločilo za druge oblike varstva in oskrbe.

Čeprav se v Sloveniji še ni razvil sistem socialnega zavarovanja za primer potrebe za dolgotrajno oskrbo, so se že oblikovali različni načini pomoči in postrežbe starejših ljudi, ki ne morejo več sami zadovoljevati svojih osnovnih življenjskih potreb.

Med okoli 65 tisoč starimi ljudmi, ki potrebujejo dolgotrajno oskrbo, jih že zdaj le tretjina najde prosto mesto v katerem od domov za starejše, tretjina jih prejema različne oblike pomoči na domu ali v dnevnem varstvu, tretjina pa jih prejema denarne dodatke za pomoč in postrežbo.

Država v ta namen zagotavlja precej velika sredstva, katerih obseg se hitro povečuje. Od leta 2003, ko je za ta namen zagotovila približno 1 % BDP-ja oziroma 254 milijonov evrov, je poraba za ta namen do leta 2017 porasla že na 521 milijonov evrov oziroma na 1,21 % BDP-ja.

Že več desetletij trajajo prizadevanja, da bi vse oblike dolgotrajne oskrbe starih ljudi uredili v enoten sistem socialnega zavarovanja za primer dolgotrajne oskrbe. Kot kaže, bo to končno kronano z zakonom, ki naj bi bil sprejet leta 2021. Ljudi, ki bi potrebovali tujo pomoč in oskrbo, naj bi pregledale posebne komisije in jih glede na ugotovljene potrebe uvrstile v katero od kategorij, glede na katere bi bili upravičeni do namestitve v dom ali do kakšne druge oblike dolgotrajne oskrbe. Stroške za zdravstveni del oskrbe naj bi pokrili z zavarovanjem, socialni del naj bi pokrila država, hotelski del in nadstandard pa naj bi si vsak plačal sam. Začelo se je dobro, potem pa je epidemija razkrila slabosti vseh oblik institucionalnega varstva starejših ljudi in verjetno bo spet treba začeti znova.

ANTON STRES

Naporna prizadevanja za svobodo vere

Glede na to, da se Republika Slovenija s svojo ustavo opredeljuje kot demokratična in pravna država, bi po treh desetletjih njenega obstoja bilo pričakovati, da odnos med njo in verskimi skupnostmi, ki delujejo v njej, ne vsebuje kakšnih posebnih težav. A razprave v državnem zboru, pisanja po javnih glasilih, ki jih nadzoruje vodilna politična elita – označujejo jo tudi z metaforama »globoka država« in »strici iz ozadja« – ter z druge strani izjave predstavnikov Katoliške cerkve kot daleč najštevilčnejše med verskimi skupnostmi dajejo vedeti, da ni čisto tako. Stanje je za evropsko povprečje nenormalno in je slabše od stanja v drugih nekdanjih jugoslovanskih republikah, ki so kmalu za Slovenijo postale samostojne države.

Katoliška cerkev v družbi sebi enakopravnih verskih skupnosti

Slovenija je katoliška dežela v tistem smislu, kakor lahko to rečemo za sosednjo Avstrijo, Bavarsko, Italijo ali Hrvaško. V podobnem smislu rečemo, da so Srbija, Grčija ali Rusija pravoslavne, skandinavske države pa protestantske. To pomeni, da so zaznamovane s temi veroizpovedmi na različnih ravneh življenja, predvsem kulturnem. Če je Slovenec veren, je najbolj verjetno katoličan, razen v vzhodnem Prekmurju, kjer živi okrog 16.000 evangeličanskih vernikov, kar predstavlja okrog 0,9 % slovenskega prebivalstva. Leta 2002 je bilo v Sloveniji zadnje ljudsko štetje, kjer se je ugotavljala tudi verska pripadnost, a je odgovor na vprašanje o verski pripadnosti izostal pri skoraj vsakem četrtem vprašanem. Zato so podatki zelo približni. Računa se, da je katoličanov med 60 % in 70 % prebivalstva (leta 1991 71,6 % prebivalstva), ateistov pa 10 % (leta 1991 4,4 %). Pripadniki drugih pomembnejših veroizpovedi so bodisi pravoslavni (2,3 %) ali muslimani (2,4 %) in so večinoma priseljenci iz drugih republik nekdanje Jugoslavije ali njihovi potomci.

Sicer pa je v Sloveniji trenutno (10. januarja 2021) registriranih 55 verskih skupnosti. To pomeni, da so nekatere med njimi lahko tudi maloštevilne, saj *Zakon o verski svobodi* (ZVS, 2007), ki ureja tudi registracijo cerkva in verskih skupnosti, zahteva za to, da je neka skupnost lahko registrirana kot verska, da »ima najmanj deset polnoletnih članov, ki so državljani Republike Slovenije ali tujci, ki imajo na njenem ozemlju prijavljeno stalno prebivališče« (13. člen). Ta pogoj je sorazmerno lahko izpolniti, zato je tudi število registriranih verskih skupnosti glede na siceršnjo velikost prebivalstva v Republiki Sloveniji visoko in razlika med posameznimi cerkvami in verskimi skupnostmi je prav tako pomembna.

V nekaterih državah je pogoj za registracijo neke verske skupnosti zahtevnejši, kar je povezano z dejstvom, da uživajo verske skupnosti tudi številne ugodnosti, saj izpolnjujejo splošno koristno vlogo v družbi. Navadno se za priznanje statusa verske skupnosti poleg znatnejše številčnosti zahtevajo širša prostorska razprostranjenost, daljša časovna navzočnost in delovanje, s čimer se preverja ustaljenost in trdnost skupnosti, ter resnično religiozna in ne kaka druga narava delovanja, kar se navadno dokazuje z obstoječim naukom in obredjem. Slednji kriterij je težje jasno določiti, saj tudi teoretske definicije religije niso enoznačne. Vsekakor pa gre za to, da se verske skupnosti razmejijo od raznih filozofskih, antropozofskih in teozofskih nazorov in gibanj, kar pa ni vedno enostavno.

Po slovenski ustavi so vse verske skupnosti enakopravne, kar pa ne pomeni, da so enake glede na zgodovinski pomen, kulturni vpliv in pomembnost svoje navzočnosti. V tem pogledu ima poseben pomen katolištvo, v pogledu jezika in z njim povezane kulture se mu pridružuje tudi protestantizem. Katoliška cerkev je daleč največji lastnik slovenske nepremične kulturne dediščine (nad 2900 cerkva) in že samo to dejstvo ji nalaga odgovornost, ki je druge ne poznajo. Na področju vzgoje in izobraževanja pa je njen delež zelo skromen in daleč pod tistim, ki ga ima Katoliška cerkev v drugih, primerljivih državah.

Edinstvena posebnost Katoliške cerkve je njena nadnacionalna struktura in s tem povezano dejstvo, da je edina, ki je subjekt mednarodnega prava in kot taka vzdržuje diplomatske odnose z večino držav na svetu, ne glede na to, koliko katoličanov štejejo. Zato je tudi edina, ki lahko sklepa mednarodne dogovore in s tem zagotavlja večjo pravno varnost in stalnost ureditve med državami in lokalnimi cerkvami. To dejstvo ni na škodo drugih verskih skupnosti, vsaj pri nas ne, saj v moči ustavnega načela enakopravnosti vseh cerkva in verskih skupnosti to lahko koristi tudi drugim, kolikor jih določena problematika zadeva. Tako so se npr. tudi evangeličani vključili v duhovno oskrbo v vojski, potem ko je Katoliška cerkev v Sloveniji (Slovenska škofovska konferenca) leta 2000 sklenila z vlado RS sporazum o tej oskrbi vojaških oseb. Če torej v nadaljevanju govorim pretežno o odnosu med državo in Katoliško cerkvijo, velja to *mutatis mutandis* tudi za vse druge verske skupnosti v državi.

Razsežnosti verske svobode

Verska svoboda ni postranska stvar, saj velja celoviti spoštovanje le-te za »lakmusov papir« siceršnje svobode in spoštovanja človekovih pravic v neki državi.

Thomas Jefferson pa versko svobodo imenuje »najbolj neodtujljiva in sveta od vseh človekovih pravic, glede katere so ljudje in oblasti te države (namreč ZDA, op. avtorja), posamično in javno, vedno kazali najbolj budno ljubosumje« (Jefferson, 1904, 416). Kakšno je torej stanje pravne države v Sloveniji, kakršnega nakazuje stanje spoštovanja verske svobode? Stanje je nedosledno in razkriva splošno stanje svobodoljubne, ustavne demokracije in pravne države v slovenski politični skupnosti. Slovenija je demokratična država, če demokracija pomeni politični pluralizem, svobodne volitve in oblast, ki temelji na načelu parlamentarne večine. S tem pa še nikakor ni rečeno, da je tudi svobodoljubna (liberalna v smislu odsotnosti avtoritarnosti zaradi polnega spoštovanja ustavnih svoboščin in pravic), posebno še, če se parlamentarna večina obnaša avtoritarno, diktatorsko, izključevalno ter krši ustavo in odločbe ustavnega sodišča, ki ima edino pristojnost, da jo avtentično razlaga.[1] Ravno to zadnje se je zgodilo v razvpitem primeru večletnega zavestnega ignoriranja odločbe US glede financiranja zasebnih osnovnih šol. Zdi se, da velika večina javnih glasil in parlamentarcev nima potrebne pravnopolitične kulture, da bi se zavedali absolutne nesprejemljivosti, ki jo taka praksa predstavlja za državo, ki se ponaša s tem, da je pravna, demokratična in svobodoljubna.

Na ravni negativnih svoboščin – negativnih v smislu odsotnosti administrativnih in direktnih prepovedi – nihče nikomur ne brani, da zasebno verjame in veruje, kar hoče. To smo podedovali še iz zadnjega, malo bolj liberalnega obdobja samoupravnega socializma, ko je na primer politik, ki se je veliko ukvarjal z »verskimi vprašanji«, Franc Šetinc izjavljal, da je »verska intima« ali »verska intimnost« do neke mere še sprejemljiva pri ljudeh, ki so v javnih službah, npr. učitelji (prim. Šetinc, 1979, 20; Šetinc, 1984, 17). Dejansko je táko versko svobodo opredeljevala tudi Ustava SFRJ: »Izpovedovanje vere je svobodno in je človekova zasebna stvar. Verske skupnosti so ločene od države in so svobodne pri opravljanju verskih zadev in verskih obredov. […] Družbena skupnost lahko materialno podpira verske skupnosti.« (Ustava SFRJ, 1974, 174. člen) Svoboda verovanja je bila izrecno omejena na področje zasebnega življenja, »intime«. Določilo ločitve verskih skupnosti in države je torej pomenilo izključitev iz javnosti in potiskanje v zasebnost. Ko je leta 1986 takratni predsednik SZDL Slovenije J. Smole voščil za božične praznike, je završalo po vsej Jugoslaviji, hkrati pa je naznanilo nove čase.

Komunistična ustava je Cerkvi izrecno prepovedovala vsako delovanje na ravni civilne družbe, se pravi v obliki dobrodelnosti in sociale, vzgoje in izobraževanja ter kulturnega delovanja. Vse tako imenovane »paralelne strukture«, se pravi pluralizem združenj in nevladnih organizacij, so bile onemogočene. Delovanje Cerkve je bilo omejeno na bogočastje in poučevanje verouka v okviru cerkvenih ustanov in zgradb. Vse to je pokrival omenjeni 174. člen ustave s svojim določilom o ločitvi države in verskih skupnosti, dopolnjen z zelo omejevalnim načelom, da je verovanje »zasebna stvar« državljanov, kar je bilo ustavna utemeljitev njihove izključenosti iz javnosti, tudi iz področja civilne družbe, ki tudi sicer v komunističnem totalitarnem sistemu ni obstajala. Organizacije, kakršne praviloma sodijo v področje civilne družbe (npr. Rdeči križ, lovsko društvo, prosvetna društva, sindikati in podobna) so bila pod budnim nadzorom partije, pod njeno neposredno kontrolo in strogo monopolna. Komunistična ustava pa je Cerkvi še posebej prepovedovala izobraževalno dejavnost. Sicer je že Lenin zahteval, da morata biti vzgoja in izobraževanje daleč proč od religije. »Popolna ločitev cerkve od države – to je zahteva, ki jo postavlja socialistični proletariat nasproti sodobni državi in sodobni cerkvi. […] Ali mislite odkritosrčno – tedaj morate biti za popolno ločitev cerkve od države in šole od cerkve, tedaj morate brez pridržka in brezpogojno priznati religijo za zasebno zadevo« (Lenin, 1963, 8–9). Tudi on je že povezoval načelo ločitve cerkve in države z načelom stroge zasebnosti verovanja. Izreka »ločitev države in verskih skupnosti« je torej usodno kontaminirana z omejevanjem religioznega verovanja na zasebnost.

Ob prehodu Slovenije v liberalno demokratično državo je položaj verskih skupnosti načelno določila nova demokratična ustava, sprejeta 23. decembra 1991. Njen 7. člen določa: »Država in verske skupnosti so ločene. Verske skupnosti so enakopravne; njihovo delovanje je svobodno.«

Ob nastajanju nove države in pisanju nove ustave predstavniki Katoliške cerkve niso bili zadovoljni s prevzemom izreke o ločitvi verskih skupnosti in države, ker so se upravičeno bali, da bo to potegnilo za seboj tudi staro komunistično razlago tega člena. Ostalo jim je samo upanje, da bo nova pravna doktrina preprečevala razumevanje tega 7. člena nove ustave demokratične Slovenije v duhu komunistične totalitarne politične ureditve, ki je bila do Cerkve izrazito sovražna, in ga razlagala v okviru načel sodobne pravne države, ki

1 To razliko med demokracijo kot vladavino na osnovi parlamentarne večine in liberalno ali svobodoljubno demokracijo poudarja Fareed (Fareed, 1997). Demokracija je liberalna ali svobodoljubna, ko parlamentarna večina dosledno spoštuje ustavo in odločbe ustavnega sodišča kot njenega avtentičnega razlagalca.



Stolnica Marijinega Vnebovzetja, Koper (Wikimedia Commons).

hoče celovito spoštovati človekove pravice. Nova ustava Republike Slovenije prepoveduje samó kakršno koli državno cerkev in konfesionalno državo. Slovenska država je nazorsko nevtralna. Nevtralnost države nujno vsebuje tudi nazorsko pluralnost državljanov, hkrati pa cerkvam in verskim skupnostim priznava popolno svobodo delovanja. Zato slovenska ustava takoj dodaja, da je delovanje verskih skupnosti svobodno (7. člen), v 41. členu pa zagotavlja tudi svobodo izpovedovanja vere v javnem življenju.

Verska svoboda velja za eno temeljnih človekovih svoboščin in pravic. Teorija ji prisoja štiri dimenzije: individualno in kolektivno, zasebno in javno. Ravno kolektivni vidik, ki se nanaša na cerkve in verske skupnosti ter na navzočnost v javni sferi posameznikov in njihovih verskih skupnosti, je vedno kočljiv. Za to je potrebna jasna razmejitev civilne družbe in države, kakršno pozna sodobna liberalna demokracija. Tolikokrat omenjeno »ločitev cerkve in države« je samo po sebi pravzaprav nepotrebno ponavljati in poudarjati, če je tudi sicer razlika med civilno družbo in državo jasna. Zato začetni osnutek ustave Republike Slovenije in še prej tako imenovana »pisateljska ustava« ali *Gradivo za ustavo Republike Slovenije* iz leta 1988 tega relikta socialistične ustave, ki ga predstavlja izreka ločitve, nista vsebovala (prim. Društvo slovenskih pisateljev in Delovna skupina za ustavni razvoj pri slovenskem sociološkem društvu, 1988, 85–94). Bila je šele naknadno vstavljena na zahtevo levih strank. Na to so krščanski demokrati pristali pod pogojem, da se doda še določilo, da je »delovanje verskih skupnosti svobodno«, s čimer so verjetno nameravali preprečiti oženje svobode njihovega delovanja na zasebnost.

S samo ustavo pa položaj verskih skupnosti še ni bil urejen v skladu z novimi demokratičnimi načeli. V veljavi je bil še vedno Zakon o pravnem položaju verskih skupnosti iz leta 1976, iz katerega je zakonodajalec po vzpostavitvi demokratične oblasti leta 1991 črtal določila, ki so bila najbolj neskladna z načeli demokratične ureditve in spoštovanjem načel verske svobode. Jasno pa je bilo, da bo treba sprejeti nov zakon, ki bo v celoti upošteval človekovo pravico do verske svobode, a na ta zakon je bilo treba čakati do leta 2008.

Leta prepričevanj in pogajanj

Za urejanje in dogovarjanje v zvezi s številnimi odprtimi vprašanji je bila leta 1992 ustanovljena (po volitvah marca 1993 obnovljena) Mešana krovna komisija Rimskokatoliške cerkve in Vlade Republike Slovenije, ki je delovala do leta 1997.[2] Komisija se je sestajala vedno bolj neredno, ker kakšne večje zagretosti za reševanje vprašanj s strani vlade, ki jo je takrat že vodila Liberalna demokracija Slovenije, ni bilo. Vendar pa se je hitro pokazala potreba, da se sama komisija poenoti glede razlage 7. člena ustave in njenega določila o »ločitvi« države in verskih skupnosti. Zato je komisija 23. junija 1994 sprejela interni dokument o tem, kako si bo razlagala ta člen kot osnovo za nadaljnje delo. V njem odklanja negativno in »sovražno« razlago ločenosti države in verskih skupnosti in predpostavlja, da pomeni pozitivno dejstvo medsebojne neodvisnosti in samostojnosti, ki bo osnova za sporazumevanje in sodelovanje v državi. »Navedena dikcija o ‚ločitvi verskih skupnosti in države' je zgodovinsko sicer obremenjena, ker je bilo načelo ‚ločitve cerkve in države' v naši preteklosti razumljeno predvsem v negativnem smislu izločitve cerkve iz javnega življenja. To negativno pojmovanje je bilo ideološko pogojeno z negativnim odnosom do religije kot take. Glede na to, da je demokratična Republika Slovenija ideološko nevtralna, se *Mešana krovna komisija Rimskokatoliške cerkve in Vlade Republike Slovenije* opredeljuje za pozitivno pojmovanje načela ‚ločenosti države in verskih skupnosti' v smislu temelja enakopravnosti in svobodnega delovanja vseh verskih skupnosti, v skladu z njihovo lastno pravno ureditvijo. Ločenost

2 Septembra 1997 je na njeno mesto stopila Komisija Vlade RS za reševanje odprtih vprašanj Rimskokatoliške cerkve.



Stolnica sv. Nikolaja, Ljubljana (Wikimedia Commons).

države in verskih skupnosti pomeni, da država ni vezana na nobeno versko skupnost, nobene tudi ne privilegira ali diskriminira, verske skupnosti pa so na svojem področju samostojne in avtonomne.«

»Ločitev« države in verskih skupnosti je danes v Evropi bolj ali manj politična norma, povezana z načelom verske svobode. Vendar ne vodi v nobeno posebno izključitev cerkva iz javnega življenja, izključuje samo, da bi kaka verska skupnost participirala pri izvrševanju državnih oblastnih pristojnosti: zakonodajni, izvršilni in sodni. Ločitev države in verskih skupnosti ne pomeni drugega kot ločitev državnih pristojnosti od cerkvenih. V državi, ločeni od cerkve, verske skupnosti načelno ne opravljajo nobenih javno priznanih upravnih, sodnih ali drugih državnih nalog, po drugi strani pa jim država tudi ne postavlja omejitev, ampak jim omogoča samostojnost glede njihove organiziranosti in popolno svobodo delovanja. Država aktivno zagotavlja izvrševanje pravice svobode veroizpovedi, zato se verska dejavnost lahko opravlja tudi v ustanovah, kot so šole, bolnišnice, zapori, policija in vojska, ne da bi to veljalo za dejavnost države same in torej ne more biti kršitev načela ločitve cerkve in države. Načeloma torej ne more biti vprašljivo, če se opravi blagoslov ali drug verski obred v prostorih državnih organov in ustanov. Pred časom je bilo veliko zgražanja zaradi blagoslova prizidka neke šole. A taka blagoslovitev na željo uporabnikov (staršev šolarjev) nima nobenih pravnih posledic in še manj posega v pristojnosti države – ki ničesar ne blagoslavlja – zato ne more veljati za kršitev ustavnega načela ločitve verskih skupnosti in države. Ker tako razumevanje še ni prodrlo v miselnost tranzicijske levice, ki že desetletja kroji javno mnenje in odloča o vsem, se to še vedno zastavlja kot odprto vprašanje.

Na mednarodnem posvetu *Država in cerkev*, ki ga je leta 2001 organizirala SAZU, je bilo jasno ugotovljeno, da glede načela ločitve države in verskih skupnosti slovenska ustava »vsebuje običajno formulacijo tega načela«. Če prihaja v Sloveniji do »močneje izražene ločenosti države in cerkve«, to ni zato, ker bi to narekovala ustava, temveč pripisujejo to »zakonski in podzakonski izpeljavi tega ustavnega načela, zlasti pa vplivu prejšnjega političnega sistema« (Kaučič, 2002, 81). Upravičevanje izključevanja Cerkve in vere iz javne sfere z ustavo in njenim 7. členom je potemtakem neutemeljeno. Slovenska ustava ne terja nobenega »višjega zidu«[3] med državo in Cerkvijo, kakor je to običajno v nam primerljivih evropskih državah. Ta zid pa je pri nas višji in jarek globlji, a sezidale in izkopale so ju ideološko obremenjene in do Katoliške cerkve sovražne politične sile, ki so v preteklih desetletjih pretežno vladale v Sloveniji in si učvrstile močne ideološke monopole v šolstvu in v javnih glasilih. Sklicevanje na ustavo pa zaradi tega ni nič bolj utemeljeno, čeprav so na omenjenem posvetu bili glede možnosti pozitivnega razvoja bolj pesimistični. »Očitno je, da se različnemu razumevanju in razlagi ustavnega načela ločitve države in verskih skupnosti pri nas še nekaj časa ne bo mogoče izogniti. Slednje je mogoče pripisati tudi pomanjkanju demokratične tradicije, pravne teorije in ustavosodne judikature na tem področju« (Kaučič, 2002, 82).

3 Izraz »zid ločitve« (*a wall of separation*) je uporabil Th. Jefferson v svojem odgovoru baptistom v Danburyju 1. januarja 1802. Kot je razvidno, ločitev tukaj ne pomeni, kakor pri Leninu, da se lahko sedaj neovirano napada vero in Cerkev, pač pa da se zagotovi polna svoboda verskega življenja in enakopravnost vseh veroizpovedi. Baptistom v Danburyju (Connecticut), ki so se pritoževali, ker je pri njih bila še vedno anglikanska cerkev uradna in s tem privilegirana, je Jefferson v potrditev njihovega protesta napisal: »Z vami verjamem tudi jaz, da je religija stvar, ki poteka izključno med človekom in njegovim Bogom; da človeku ni treba nikomur opravičevati svoje vere ali svojega bogočastja; da se zakonite pristojnosti oblasti nanašajo samo na dejanja in ne na prepričanja; z najvišjim spoštovanjem gledam na dejanje celotnega ameriškega ljudstva, ki je izjavilo, da njegov zakonodajalec ‚ne sme sprejeti nobenega zakona, ki bi se nanašal na ustanavljanje kake religije ali prepovedoval njeno svobodno udejstvovanje,' s čimer je torej zgradilo zid ločitve med Cerkvijo in državo (*thus building a wall of separation between Church & State*)« (Jefferson, 1802).

Visoki »Zid ločitve«

Tako sámo določilo 7. člena sedanje ustave, da so »država in verske skupnosti ločene«, samo po sebi niti ni sporno. Prej bi rekli, da je odveč, razen če želi kdo v tem določilu videti neko »dodano vrednost« v smislu izključevanja vernosti in verskih skupnosti, kakor je to bilo pravilo v komunizmu, kjer se je poudarjalo, da je verovanje zasebna stvar, s katero se državne oblasti ne smejo obremenjevati in jo pozitivno omogočati.[4] Zaradi tega je izraz »ločitev« neprimeren, ker je dvoumen. Ko se zakonca ločita, ločitev zelo redko poteka v prijaznem in sodelovalnem ozračju, pač pa s spori, ki se pogosto končajo na sodišču. Domovina ločitve Cerkve in države v Evropi je Francija z zadevnim zakonom iz leta 1905. Tam so v tistih časih potekali med republiko in Cerkvijo hudi politični spori in pravcata preganjanja verskih ustanov (zaradi katerih so kartuzijani ponovno prišli v Pleterje in trapisti v Rajhenburg – Brestanico). Francoski zakon o ločitvi Cerkve in države je bil krona teh dogodkov. Lenin je še istega leta 1905 v spisu *Socializem in religija* enako zahteval »popolno ločitev cerkve od države« in s tem tudi, da se »mora religija proglasiti za zasebno zadevo« (Lenin, 1963, 8–9). Obe stvari – ločitev cerkve in države ter razglašanje, da je vera kot zgolj zasebna stvar brez pravice javnosti – gresta skupaj, obe sta izključevalni in dejansko se ta izključevalnost še naprej drži te izreke. Čeprav bi z demokratizacijo pred tridesetimi leti omejitev verovanja na področje zasebnosti morala odpasti in je to na ravni pravne teorije in uradnih razlag postalo jasno, v prepričanju mnogih ljudi in celo mnenjskih voditeljev ni tako. Omejitev je odpadla na ravni črke zakona, ni pa odpadla v glavah ljudi, ki jih je oprala nekdaj marksistična ideologija, danes pa laicistična in anarhistična, ki zavzema mesto neuradne, a vodilne ideologije v javnem mnenju in celo kulturi.

V sklopu te miselnosti, ki pri nas prevladuje vsa tri desetletja samostojnosti in prejkone »programirane« družbene svobode in demokracije, ustavno določilo ločitve ni ustvarilo prostora sproščenosti za delovanje Cerkve, ampak povzroča nenehne nesporazume. Cerkev terja dosledno uveljavitev verske svobode, kakor je to praksa v najbolj liberalno demokratičnih evropskih državah, katerim bi radi postali primerljivi, ideološke in politične elite pa vztrajajo pri izključenosti Cerkve iz določenih področij. Kričeče zgovoren vzorec drže, ki jo prakticira nova slovenska država do Cerkve, je bil incident na sami razglasitvi samostojne Slovenije 25. junija 1991, ko je ob nastopu nadškofa Šuštarja ozvočenje naenkrat onemelo. Ni šlo za neljubo tehnično okvaro, ampak za namerno utišanje in izključitev Cerkve iz javne sfere. Ta sabotaža je bila pravcata »prerokba«, simbolna napoved tega, kako si na dan same razglasitve postkomunistična levica predstavlja položaj Cerkve v novi državi.

S strani Katoliške cerkve kot daleč najštevilčnejše verske skupnosti v Sloveniji je bilo potrebno veliko naporov, da z dodatnimi zakonskimi določili presega ostanke starih navad v odnosu države do Cerkve. Druge verske skupnosti temu sledijo.

V času, ko se je Slovenija približevala zahodnim političnim in vojaškim povezavam (EU in NATO), je bilo pomembno, da tudi v vprašanjih verske svobode postane primerljiva z državami, s katerimi je želela tesneje sodelovati. Visoki »zid ločitve«, ki ga je Slovenija podedovala iz časa, ko je bila še socialistična republika v sklopu jugoslovanske federacije in je še naprej obstajal v glavah ljudi bolj kakor v črki zakona, je bilo treba znižati na evropsko primerljivo raven. Tako se je začelo kmalu zastavljati vprašanje verske in duhovne oskrbe članov Slovenske vojske in policije, ki sta bistvena atributa vsake države. Podobno se je zastavljalo vprašanje duhovne oskrbe v zaporih. Prav tako ni bila sistemsko urejena verska oskrba v zdravstvenih in varstvenih ustanovah, ker se je v času socializma predpostavljalo, da to nikogar ne zanima in je bilo tudi v teh okoljih versko življenje kvečjemu zaseben – in nezaželen – hobi, ne pa temeljna pravica, za uresničevanje katere mora zavod vsaj toliko poskrbeti, kakor poskrbi za frizerja. Posebno na področju duhovne oskrbe vojakov so bili zgledi članic NATA nedvoumni. Dve najbolj vzorčni državi in celo domovini ločitve cerkve in države sta ZDA in Francija. A v obeh obstajata vojaški škofiji s

4 Zgolj negativna svoboda v smislu odsotnosti administrativnih prepovedi še zdaleč ni dovolj. Potrebna je pozitivna svoboda kot omogočanje, da se pravice uživajo. Nič ne pomaga, če nihče ne prepoveduje, da se hodi v cerkev, če pa cerkve sploh ni ali so jo celo porušili, v prostorskem načrtu pa tudi ni zanjo nikjer nič predvideno. Nič ne pomaga pravica do izobraževanja, če šolarji ne morejo v šolo, ker je bodisi predaleč, za večino finančno nedostopna ali pa je sploh ni. Konkretna svoboda je pozitivno in konkretno dana realna možnost izbire, drugo so abstraktne teoretične in načelne možnosti, s katerimi si človek ne more pomagati. Zato tudi Ustavno sodišče RS poudarja, da nevtralnost ne pomeni brezbrižnosti. »Nevtralnost prav tako državi ne zapoveduje brezbrižnosti do verskih potreb ljudi. Vera sicer ni državna stvar. Vendar že iz 41. člena Ustave izhaja dolžnost države, da v določeni meri upošteva tudi verske probleme posameznikov in verskih skupnosti, česar se mora lotevati na nevtralen in enakopraven način. Čeprav se torej država ne ukvarja z verskimi vprašanji, mora kljub temu priznati pomen vere za posameznike in aktivno ustvarjati pogoje za uresničevanje te človekove pravice« (Ustavno sodišče RS, 2010, t. 104).

stotinami zaposlenih na račun države. Tam nikomur ne pade na pamet, da bi temu oporekal v imenu ločitve cerkve in države, čeprav ravno to ti dve državi najbolj ljubosumno spoštujeta. Tako je bila duhovna oskrba postopoma vpeljana tudi v Slovensko vojsko (sporazum leta 2000), policijo, zapore ter zdravstvene in socialnovarstvene ustanove. Ni pa šlo brez odporov in veliko je bilo odvisno od osebnih okoliščin. V primeru vojske je to zahtevala primerljivost z drugimi vojskami, v primeru bolnišnic in socialnovarstvenih ustanov pa je bilo največ odvisno od tega, kdo je vodil pristojno ministrstvo. Tako ima večina bolnišnic v Sloveniji kapele, nimajo pa jih vsi domovi za starejše občane, saj so dolga leta pristojno ministrstvo vodili člani stranke, naslednice nekdanje ZKS.

Posebno poglavje je področje vzgoje in izobraževanja. Tukaj je »zid ločitve« zgrajen skoraj do neba in je tej višini kot sprejemljivi za slovensko ustavo pritrdilo tudi ustavno sodišče, ne glede na to, da povsem odstopa od prevladujoče prakse ne samo v evropskih državah z dolgo demokratično tradicijo, ampak tudi od večine drugih republik nekdanje Jugoslavije. Medtem ko so nekdaj v Franciji, evropski domovini ločitve cerkve in države, za omogočanje verouka v župnijah otroke oprostili pouka v državnih šolah en dan v tednu, v srednjih šolah pa obstajajo tako imenovane »aumôneries«,[5] so slovenske leve stranke preprečile, da bi novi *Zakon o verski svobodi* vseboval določilo, naj šola in župnija uskladita urnike pouka, da bo lahko verouk na župnijah potekal nemoteno, ker gre za ustavno pravico šolarjev in njihovih staršev. Slovenska ustava je jasna: »Starši imajo pravico, da v skladu s svojim prepričanjem zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo. Usmerjanje otrok glede verske in moralne vzgoje mora biti v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo ter z njegovo svobodo vesti, verske in druge opredelitve ali prepričanja« (41. člen). S tem je prepovedano vsako ideološko nasilje nad šolarji, seveda tudi vsiljevanje ateizma, tako imenovane »teorije spola« ali drugih (ne)verskih in moralnih nazorov (npr. o evtanaziji). Nedavna zgodba o ignoriranju odločbe ustavnega sodišča v zvezi s 100-odstotnim financiranjem javnih programov, ki jih izvajajo zasebne osnovne šole, lepo ponazarja izjavo levega politika duhovniku, ko je ta onemu dokazoval, da je zasebno šolstvo za državo cenejše: »Gospod, saj nama ne gre za denar; nama gre za duše.« Seveda je tako pojmovanje šole svetlobna leta daleč od nazorske in ideološke nevtralnosti, ki bi jo morala izpričevati slovenska država in šola pod njeno avtoriteto.

Dva koraka naprej

Po letu 2000 sta sledila dva pravna dokumenta, ki pa sta za svojo uveljavitev morala premagati veliko nasprotovanj. Prvi je bil mednarodni dogovor med Svetim sedežem (vodstvom Katoliške cerkve) in Republiko Slovenijo o pravnih vprašanjih, ki je bil podpisan 14. decembra 2001, ratificiran v parlamentu pa šele 28. januarja 2004. Brez velike zavzetosti tedanjega predsednika Janeza Drnovška to ne bi uspelo. Zaradi različnih nasprotovanj in prizadevanj za izvotlitev sporazuma je bil ta v državnem zboru ratificiran šele dobri dve leti po podpisu, ker so nasprotniki poslali v presojo njegovo skladnost z ustavo ustavnemu sodišču (prim. Ustavno sodišče RS, 2003). Mnenje le-tega je bilo soglasno pozitivno.

Čeprav so vsi hiteli poudarjati, da ne prinaša vsebinsko nič novega, to ni čisto res. Najprej prinaša novo izreko »ločitve«. Za Sveti sedež je izreka o »ločitvi« nesprejemljiva, zato stoji v besedilu sporazuma, da »Republika Slovenija in Sveti sedež potrjujeta načelo, da sta država in Katoliška cerkev, vsaka v svoji ureditvi, neodvisni in samostojni, in se zavezujeta k polnemu spoštovanju tega načela v svojih medsebojnih odnosih in k sodelovanju pri napredku človekove osebe in skupnega dobrega«. Ta izreka jasno napotuje na prijateljsko in kooperativno razmerje ob polnem upoštevanju neodvisnosti in samostojnosti vsake od podpisnic.

Drugi člen, ki je na prvi pogled popolnoma nedolžen, v resnici pa je bil za pogajalce trd oreh, zaključuje sporazum. Zadnji, 14. člen se namreč glasi: »Republika Slovenija in Sveti sedež si bosta nadalje prizadevala obravnavati vsa odprta vprašanja, ki niso predmet tega sporazuma, z namenom njihove sporazumne rešitve.« V primerjavi s tisto, ki jo je predlagal Sveti sedež, je ta izreka precej okleščena, za tem pa se skriva razlika v namerah. Sveti sedež je gledal na sporazum o pravnih vprašanjih kot na prvega v vrsti naslednjih sporazumov, slovenska politika pa se k nadaljnjemu sporazumevanju ni hotela zavezati, ker je katoliško skupnost v Sloveniji v celoti jemala kot podrejeno svoji politični volji in zakonodajni pristojnosti. Zato se postkomunistična levica ves čas otepa, da bi z novimi mednarodnimi sporazumi uredila še ostala vprašanja s področja financiranja verskih skupnosti, njihove udeležbe pri izvajanju vzgoje in izobraževanja, varstva kulturne dediščine ob dejstvu, da je Katoliška cerkev njen zdaleč največji lastnik, ter pastoralnih dejavnosti v specialnih življenjskih okoliščinah, kot so varnostno-obrambne sile, zapori, bolnišnice, domovi za starejše in podobno.

5 Pastoralni centri (od *aumône* – »miloščina«, *aumônier* –»duhovnik miloščinar, kurat«).



Stolnica sv. Janeza Krstnika, Maribor (Wikimedia Commons).

Katoliška cerkev si za ureditev teh vprašanj z mednarodnimi sporazumi prizadeva zato, ker bi to dalo njej in s tem vsem drugim verskim skupnostim malo več pravne varnosti. V treh desetletjih je namreč vsako vprašanje v zvezi z ureditvijo teh področij takoj postalo močno spolitizirano. Tako je bila Cerkev vedno znova žrtev preigravanj in medijskih črnjenj v politične namene. Vsako nerešeno vprašanje škodi Cerkvi, gre pa v prid strankam, ki obvladujejo javno mnenje in pri določenih državljanih kujejo politične dobičke z nasprotovanjem verskim skupnostim, posebej Katoliški cerkvi. To seveda ne prispeva k ozračju medsebojnega spoštovanja in sodelovanja, ki ju vsaka politična skupnost nujno potrebuje.

Kratek predah od oblastne monotonije postkomunističnih levih strank v letih 2004–2008 pa je kljub temu omogočil, da je bila uresničena še ena pravna podlaga za normalizacijo položaja verskih skupnosti. To je bil *Zakon o verski svobodi* (ZVS, 2007). Tudi njegov »porod« so spremljale običajne muke, podobno kot leta poprej sestavljanje tako imenovanega »vatikanskega sporazuma«. V obeh primerih so nasprotniki na koncu segli po najvišjem presojevalcu ustavnosti – ustavnem sodišču. Tudi tokrat so pritožniki imeli težave z razumevanjem ustavnega določila o ločenosti države in verskih skupnosti. To, da je nova demokratična ustava ohranila izreko iz stare komunistične ustave, je torej očitno bila napaka, saj zadreg ne rešuje, ampak jih povzroča, ko navaja k povsem napačnemu sklepu, da se skupaj z izreko lahko nadaljuje tudi stara razlaga ločitve kot izključevanja vere in Cerkve iz družbe. Na koncu zakonodajnega postopka je bil *Zakon o verski svobodi* leta 2007 sprejet. Zaradi ideološkega nasprotovanja koalicijske partnerice DeSUS je bil tudi okleščen. Radikalni levičarji so mu takoj napovedali smrt z razveljavitvijo pred ustavnim sodiščem. Kljub temu se je do danes obdržal, predvsem zaradi tega, ker je ustavno sodišče 15. 4. 2010 nedvoumno ugotovilo, da zakon – razen v par nebistvenih točkah – ni v nasprotju z ustavo in zato ni ustavnopravnih razlogov za to, da bi ga sodišče v celoti razveljavilo, kakor je predlagal pobudnik ustavne presoje. Ideološki razlogi pa v nazorsko nevtralni in ustavni demokraciji, utemeljeni na človekovih pravicah, nimajo teže.

Ob tej priložnosti je ustavno sodišče izdelalo izjemno pomembno in poglobljeno strokovno mnenje o tem, kakšen naj bo položaj religije in verskih skupnosti v svobodoljubni demokratični Sloveniji. Podalo je pozitivno oceno njihove vloge, pa tudi avtentično razlago načela ločenosti. »Iz navedenih stališč je mogoče povzeti, da ima načelo o ločenosti države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave v širšem smislu tri prvine: (1) versko oziroma nazorsko nevtralnost države, (2) avtonomnost verskih skupnosti na lastnem področju in (3) enakopraven odnos države do verskih skupnosti« (Ustavno sodišče RS, 2010, t. 99). Ustavno sodišče tudi pripominja, »da načelo o ločenosti države in verskih skupnosti ne pomeni izključitve vsakršne podpore in pomoči, seveda pod pogojem zagotovitve enakopravnosti vseh verskih skupnosti« (Ustavno sodišče RS, 2010, t. 98).

Med pomembnimi ugotovitvami, ki jih vsebuje ZVS in pravzaprav samo povzema dve poprejšnji ugotovitvi ustavnega sodišča, je določba o splošni koristnosti verskih skupnosti. Pobudniki ustavne presoje ZVS so temu očitali nejasnost in neustavnost, ker bi naj bilo tako izrekanje o veri v nasprotju z dolžno nazorsko nevtralnostjo. Ustavno sodišče pa je ponovilo, da »se štejejo cerkve ali verske skupnosti za splošnokoristne organizacije«. To pa ne samo zaradi njihovih sekularnih in neverskih, socialnih, moralno vzgojnih ali kulturno varstvenih dejavnosti, temveč tudi zaradi osmišljanja življenja, ki ga vernost kot taka predstavlja za vernika. Tako je ZVS uspešno prestal ustavno presojo. Odslej se pri oporekanju njegovim določilom ne bo mogoče sklicevati na ločitev države in verskih skupnosti, s čimer se bo v odnosu do vere in Cerkve bolj jasno pokazalo, kdaj gre za ustavnopravno načelnost, kdaj pa za čisto navadne ideološke predsodke in politikantsko računico.

Ideološka obremenjenost

Ta kratek prikaz nekaterih najpomembnejših mejnikov v ustavni in zakonski ureditvi položaja Katoliške cerkve in posledično vseh drugih cerkva in verskih skupnosti v državi jasno kaže na počasnost urejanja in zadržanost strank postkomunistične levice in njihovega neformalnega ozadja, ki *de facto* vodijo državo v duhu neliberalne demokracije in pod močnim vplivom neomarksistične in libertarne (anarhistične) ideologije. Ta tudi ne skriva svojega neliberalnega značaja, ki se najlepše dokumentira s preziranjem ustavnih določil in odločb ustavnega sodišča, kadar le-te niso v duhu njihove ideologije. Ta ideologija tudi določa njihova praktična, praviloma odklonilna stališča do religije, predvsem katoliške. Namesto da bi država in stranke, ki prevzamejo oblast, ravnale po zahtevah sodobnih ustavnih demokratičnih načel, kakor jih narekujeta teorija in črka človekovih pravic, so za leve, ideološko obremenjene stranke ideologija in stari predsodki bolj odločilni. Drugače si ni mogoče razlagati njihovega početja.

Ta ideologija seveda ni več stari, klasični marksistični dialektični in zgodovinski materializem. Ateizma le-tega ni narekovala samo njegova materialistična »metafizika«, podobna materializmu 18. stoletja. Te razsvetljenske materialiste so marksisti sicer zmerjali z »vulgarnimi materialisti«, so pa kljub temu radi širili njihove spise, kar je priporočal tudi Lenin (prim. Lenin, 1963, 27). Bolj pomembno je, kar ugotavlja L. Kolakowski na koncu svojega monumentalnega dela *Glavni tokovi marksizma*: »Človeško razglašanje samega sebe za božanstvo (*the self-deification of mankind*), kateremu je dal marksizem filozofski izraz, se je končalo na enak način kot vsi taki posamični ali kolektivni poskusi: razkril se je kot farsični vidik človeškega hlapčevanja (*as the farcical aspect of human bondage*)« (Kolakowski, 1978, 530). S to farso človeškega samopoboženja pa nadaljuje tudi anarhistično-libertarna ideologija, ki se je s postkomunistično levico dokopala do slovenske vodilne ideologije in se celo preko državnega izobraževalnega sistema nedemokratično vsiljuje mladini in kulturi. To je tudi generator apriornega ateizma in sovraštva do religije, še posebej do katolištva. Zlorablja liberalno demokratično teorijo o ločenosti cerkve in države, da utemeljuje in izvaja monopolistično izključevanje katolištva iz sedanje in prihodnje slovenske kulture. Sicer je že klasični marksizem vseboval močne anarhistične vsebine, ki najbolj jasno izstopajo v teoriji o odmiranju države. Anarhizem, ki se že od srede 19. stoletja in še posebej od leta 1893 skriva pod nalepko libertarizem, sovraži in odklanja vsako avtoriteto: religijsko, politično, družbeno, kulturno (narodna identiteta) in družinsko. Prednostna tarča njegove kritike in odklanjanja so inštitucije cerkve, države, naroda in družine. Vse pobude, ki jih je postkomunistična levica uspela izpeljati, vsa njena agenda je povzeta v tovrstnih ideoloških podvigih. Medtem ko je pozni komunistični režim pod pritiskom stvarnosti postajal vedno bolj pragmatičen in zato ideološko nedosleden, izžarevajo anarhistični »mladci« enak radikalizem, kakršen je značilen za sodobne fanatizme. Ta ideologija je radikalno izključevalna in diktatorska, pronica pa danes preko izobraževanja, ki ga te politične sile trdo držijo v rokah že tri desetletja, in preko najvplivnejših javnih glasil, ki so enako čuvan monopol te ideologije, v miselnost in kulturo državljanov Slovenije.

Sklep: Svoboda ni darilo

Ko smo si prizadevali za samostojno in demokratično Slovenijo, smo naivno menili, da nam bo z njo tudi verska svoboda v vseh svojih razsežnostih sama od sebe padla v naročje. V resnici pa je v to, kar smo kljub vsemu dosegli, prevladujoča postkomunistična levica nekako privolila »skozi zobe«. Svojim dominantnim medijem je naročila, da posebej Katoliško cerkev prikazujejo kot nepotrebno vsiljivko in nergačko, ki hoče več, kakor ji pripada znotraj visokih »zidov ločitve«. Seveda tudi tu velja: »Svobode ne podarijo, svobodo si moraš vzeti.« Namesto da bi se Slovenija hitreje razvijala v smeri pluralizma, medsebojnega spoštovanja in enakopravnega sodelovanja, njen politični in kulturni razvoj hromijo ideološki predsodki določenih političnih strank, pred katerimi verske skupnosti brani predvsem ustavno sodišče. Katoliški cerkvi se seveda v tej državi ne more goditi bolje kot kateri koli drugi ustanovi, ki ne sodi v koncept anarhistične ideologije. Po drugi strani pa ji je s tem zopet pripadla čast »notranjega idejnega sovražnika št. 1«, pa tudi naloga, da čvrsto stoji v obrambi vrednot svobode, medsebojnega spoštovanja in sodelovanja, ki so nas ohranile do danes.

MATEVŽ TOMŠIČ

Četrta veja oblasti – ena najbolj nevralgičnih točk postkomunistične Slovenije

Mediji kot institucionalno ogrodje javne sfere

Brez medijev si komuniciranja v sodobni družbi ni mogoče predstavljati. Zato se okoli njih vrtijo številne diskusije in polemike glede njihovega mesta v ustroju sodobne družbe in vloge, ki jo imajo v tem kontekstu. Običajno se z mediji povezuje opravljanje funkcij, kot so obveščanje javnosti, tj. poročanje o dogodkih, pa tudi druge, banalnejše, kot so zabava, razvedrilo itd. Tudi v povezavi s političnim življenjem se pogosto poudarja njihov pomen. Od tod označevanje medijev kot »četrte veje oblasti«, v kateri nastopajo od oblasti neodvisni medijski akterji, ki predstavljajo javno mnenje, kar jim omogoča, da nadzorujejo ostale veje oblasti. Seveda v tem primeru ne gre za oblast v smislu formalnih pooblastil (tako kot jih imajo izvršna, zakonodajna in sodna veja), ampak za vpliv, ki ga imajo mediji s tem, ko državljanom posredujejo informacije o stanju v politiki, gospodarstvu in na ostalih področjih doma in v tujini. Pri tem niso mišljene informacije zgolj v faktografskem smislu., tj. kot navajanje dejstev, ampak tudi ali še posebej v smislu interpretacije teh dejstev. V zvezi s tem se na eni stani navaja pozitivne vidike njihovega delovanja, predvsem nadzor nad oblastniki in s tem omejevanje njihove samovolje. Na to se navezuje sintagma o medijih kot »psih čuvajih demokracije«. Na drugi strani ne moremo mimo njihovih negativnih vidikov. Sem nedvomno sodi poseganje v zasebnost posameznikov v funkciji pridobivanja dobičkov preko zadovoljevanja senzacionalističnih hotenj ljudi. Še bolj problematična pa je instrumentalizacija medijev v smislu njihove zlorabe za razne partikularistične cilje.

Ta dvojna narava medijev izhaja iz njihove sistemske umeščenosti. Medije je mogoče razumeti kot posredniški podsistem družbe. V tem smislu je njihova funkcija posredovanje informacij o različnih relevantnih družbenih pojavih in procesih. Pri tem gre tako za »suhe« informacije, tj. poročanje o dejstvih, kot tudi za interpretacije teh dejstev. V razvojnem smislu, tj. v smislu krepitve razvojnih performanc družbe, se rezultat te funkcije izraža predvsem v, prvič, krepitvi kompetenc državljanov (njihovega znanja in sposobnosti, da delujejo kot aktivni državljani) in, drugič, v vzdrževanju normativnega konsenza v družbi (soglasja o tistih temeljnih vrednotah in načelih, ki predstavljajo »vrednotno jedro družbe«).

Delovanja javne sfere v sodobni družbi si ni mogoče predstavljati brez množičnih medijev. Medije lahko razumemo kot njeno institucionalno ogrodje. Predstavljajo mehanizem družbene komunikacije med akterji z različnih družbenih področij, pri čemer je še posebej pomembna njihova vloga mediatorja med državljani oz. civilno družbo na eni strani in oblastno-političnimi strukturami in njihovimi nosilci na drugi strani. Poleg funkcije izmenjave informacij, katere namen je izobraževanje tako državljanov kot tudi nosilcev oblasti, je, kot rečeno, posebej pomembna njihova funkcija nadzora nad oblastno elito. Pri tem služijo po eni strani kot sredstvo prezentacije stališč, idej, kritik in predlogov, oblikovanih v sferi civilne družbe; po drugi pa le-te sami producirajo, s čimer nastopajo v vlogi kreatorjev javnega mnenja. Tako medijske institucije – časopisi, radijske in televizijske hiše, spletni portali – posredno, a pogosto zelo pomembno vplivajo na potek in rezultate političnega procesa, s čimer nastopajo kot element političnega prostora. Članek ali oddaja, kjer so razkrite nepravilnosti ali celo nezakonitosti v delovanju določenega državnega organa, lahko denimo sproži postopek ugotavljanja odgovornosti in posledično sankcioniranja odgovornih.

Medijski prostor in medijski protagonisti

Da lahko mediji upravljajo to funkcijo, morajo biti izpolnjeni določeni pogoji oz. morajo biti realizirane določene karakteristike glede njihove strukture in delovanja. Medije je namreč mogoče razumeti tako v smislu institucionalizirane strukture sistema (medijski prostor) kot v smislu akterjev delovanja tega sistema (medijski protagonisti). Institucionalni elementi, kot so zakonodaja, ki ureja medijsko področje (pa tudi druga področja), lastniška struktura medijskih organizacij, njihova morebitna povezanost z drugimi družbenimi podsistemi itd. so dejavniki, ki nedvomno determinirajo delo novinarjev in ostalih medijskih ustvarjalcev. Vendar pa so slednji vendarle tisti, ki ustvarjajo medijske vsebine, zato je od njihovih konkretnih ravnanj v končni fazi odvisna vsebina sporočil, ki so plasirane v javnost. Ta ravnanja so poleg z omenjenimi sistemskimi dejavniki povezana z njihovimi vrednotami, etičnimi standardi, ideološkimi orientacijami in političnimi afiliacijami.

Seveda se močno razlikuje »teža« posameznih medijskih ustvarjalcev v smislu njihovega vpliva na delovanje njihovih organizacij, na vsebine, ki jih ponujajo, in s tem vpliva na stanje v javnem mnenju. Tu igrajo odločilno vlogo uredniki, osrednji komentatorji in kolumnisti. Ti tvorijo medijsko elito,

ki bi jo lahko šteli za sestavni del kulturne elite določene družbe. Sodijo namreč med najpomembnejše mnenjske voditelje, ki jih državljani pogosto smatrajo za intelektualne in moralne avtoritete, zato imajo veliko vpliv na to, kako le-ti dojemajo svet in dogajanje v njem. Vendar pozitivni učinki medijske elite na demokracijo niso nekaj samoumevnega. Rečemo lahko, da medijska elita lahko svojo demokratično funkcijo opravlja le, če, prvič, izraža ustrezno stopnjo neodvisnosti (tako nasproti politični kot nasproti gospodarski eliti), drugič, sledi standardom profesionalizma in, tretjič, dosega zadostno stopnjo notranje pluralnosti. Bistveno je, da ustvarjalce medijskih vsebin, ne glede na njihovo politično in nazorsko usmerjenost, vodi resnicoljubnost, kar pomeni, da se izogibajo aktivizmu, manipulacijam, zavajanju in širjenju lažnih novic, in da so sposobni kritične distance tudi do tiste politične opcije, ki jim je blizu.

Mediji kot ideološki aparat v bivšem režimu

Za nedemokratične režime vseh vrst in ideoloških barv velja, da so v njih mediji podrejeni vladajoči eliti, ki ji služijo kot sredstvo za ohranjanje njene oblasti. Obsežnejši kot je nadzor te vladajoče elite nad družbo, trdneje so mediji vpeti v pogon režima. Njihova glavna funkcija je propagiranje režima in njegove ideologije, z namenom indoktrinacije državljanov in njihove mobilizacije za podporo oblastnikom.

Takšna je bila vloga medijev v komunističnih režimih. Bili so del tega, kar je Louis Althusser poimenoval »ideološki aparat države« (on je sicer o ideološki instrumentalizaciji področij, kot so mediji, šolstvo, znanost, govoril v kontekstu kapitalističnih družb, vendar pa je to v bistveno večji meri veljalo za komunistične). To je seveda veljalo tudi za slovenske medije v času komunistične Jugoslavije. Ti so bili ves čas podrejeni direktivam državno-partijske nomenklature. Vse medijske hiše so bile v državni oz. t. i. družbeni lasti. Novinarji in ostali medijski ustvarjalci so bili obravnavani kot »družbeno-politični delavci«. To pomeni, da so pri svojem delu morali slediti uradni ideologiji t. i. socialističnega samoupravljanja z vsemi njenimi dogmami (kot je bila denimo tista o »bratstvu in enotnosti« jugoslovanskih narodov). V tem smislu je šlo za izrazito regresijo v primerjavi s časom prve Jugoslavije, ko je bil medijski prostor sicer izrazito polariziran na katoliški in liberalni del in kjer je bila večina medijev izrazito politično opredeljenih in pristranskih v svojem obravnavanju dogajanja v politiki in družbi, vendar pa je bil medijski prostor nedvomno precej pluralen. Ta pluralnost je bila z vzpostavitvijo komunističnega režima radikalno odpravljena.

Za imenovanje ljudi na osrednje pozicije v medijskih hišah je bil ključni kriterij »moralno-politična primernost«, se pravi privrženost komunistični partiji (kasneje zvezi komunistov) in njenemu nauku. Mesta direktorjev in urednikov na RTV Ljubljana (predhodnici RTV Slovenija) in v osrednjih časopisnih hišah so zasedli izključni partijski kadri. Velika večina novinarjev je pristajala na omenjeno vlogo družbeno-političnih delavcev. Tisti redki med njimi, ki so delovali na nekonformističen ali celo do režima kritičen način, so bili iz novinarskih vrst odstranjeni, nekateri pa celo obsojeni na zaporne kazni, kot se je to zgodilo denimo Viktorju Blažiču ali Dragu Jančarju.

Resda se je v zadnjem obdobju bivšega režima (tj. v osemdesetih letih), ko je prišlo do njegovega postopnega mehčanja, pojavila niša za nekonformistično delovanje tudi na medijskem področju. Predvsem t. i. »mladinski« mediji, v prvi vrsti *Mladina* (ki je bila uradno sicer glasilo Zveze socialistične mladine Slovenije), pa tudi študentska časopisa *Tribuna* in *Katedra* med tiskanimi mediji ter *Radio Študent* med elektronskimi mediji, so v javni prostor prinašali tematike, ki so bile s strani režimskih struktur nezaželene, ter prispevke, ki so kritično reflektirali takratno stanje v družbi in katerih kritična ost je bila uperjena celo v tedaj »nedotakljive« institucije, kakršna je bila jugoslovanska vojska. Ti mediji so, skupaj z nekaterimi kulturnimi revijami, med katerimi je še posebej izstopala Nova revija, odigrali zelo pomembno vlogo v procesih demokratizacije. Vendar je šlo pri tem za izjeme. T. i. osrednji mediji so ves čas služili za oporo vladajoči nomenklaturi, ki se je sicer – vsaj navzven – na koncu reformirala (sicer pod velikih pritiskom splošnega nezadovoljstva ljudi s stanjem v državi).

Monopoli, kontinuitete, hegemonija

Principi, ki so bili v veljavi v bivšemu komunističnem režimu, so se v pretežnem delu slovenskega medijskega prostora ohranili tudi po formalnem prehodu v demokracijo. Govorimo lahko o visoki stopnji medijske reprodukcije. Mediji, ki so obstajali že v bivšem režimu, so se večinoma uspeli ohraniti na prizorišču. Vsaj na določenih segmentih so bile spremembe po letu 1990 relativno majhne. To še

posebej velja za tiskane medije. Tako se v poosamosvojitvenem obdobju ni uspel uveljaviti niti en sam resen splošen dnevni časopis. Spomnimo se poskusov s Slovencem, pa Republiko ter kratkotrajne epizode z Jutranjikom. Obstala sta le dva tabloida, *Slovenske novice* in novejši *Svet 24*, ter specializirani poslovni časnik *Finance*. Uredniki in novinarji, ki so opravljali to delo v bivšem režimu, so v veliki meri ohranili svoje pozicije tudi v »novih časih«.

Nekateri mediji so sicer v določenih obdobjih vzdrževali nekakšno notranjo pluralnost. To je denimo veljalo za nekdaj »osrednji« dnevni časopis *Delo* v prvi polovici devetdesetih let, do odhoda skupine novinarjev pod vodstvom Danila Slivnika, in potem še v sredini naslednjega desetletja, ko je taisti Slivnik postal predsednik uprave, Peter Jančič pa odgovorni urednik. Podobno je bilo z Večerom. Vendar sta oba na koncu prešla v objem t. i. »starih sil«.

Če bi morali izpostaviti glavno značilnost medijskega prostora v postkomunistični Sloveniji, je to šibko razvit pluralizem. Gre za močno neravnovesje, ker večina medijev bolj ali manj odkrito daje prednost tistemu delu slovenske politike, ki se ga označuje za levico. To so pokazale tudi sicer maloštevilne do sedaj opravljene raziskave na temo medijskega pluralizma (*Stanje medijskega pluralizma v Sloveniji* iz l. 2006, Študija medijske svobode in avtonomije medijskega prostora v Republiki Sloveniji v letu 2007, *Medijska svoboda v Sloveniji 2008*, *Raziskava medijske krajine 2020*). Skupna ugotovitev je bila, da mediji v splošnem bistveno bolj naklonjeno obravnavajo leve politične akterje kot pa njihove tekmece z desnice. Poleg tega v medijskih vsebinah prevladujejo vrednote in stališča, ki jih v nazorskem smislu lahko označimo za levo orientirana – gre seveda za opredelitev »levice« in »desnice« v slovenskem kontekstu, ki v določenih elementih ni skladna se tem, kar predstavljata ti dve kategoriji v etabliranih demokracijah (tako je za razliko od situacije na Zahodu v Sloveniji »levica« kapitalsko bistveno bolje založena kot desnica).

V postkomunistični Sloveniji lahko govorimo o obstoju kulturne hegemonije tranzicijske levice. Gre za hegemonijo, kot jo je opredelil Antonio Gramsci, v smislu ideološke dominacije, s katero oblast pridobi soglasje za svojo vladavino od tistih, ki si jih je podredila. To se izvaja s pomočjo simbolnih sistemov, ki dolgoročno vplivajo na to, kako posamezniki doživljajo določene dogodke, preko oblikovanja kognitivnih in afektivnih struktur, s katerimi posamezniki zaznavajo in vrednotijo družbeno resničnost. Na ta način se vzpostavi stanje, ko določene ideje in vrednote dobijo status naravnosti ali kar samoumevnosti, zato nanje pristajajo celo tisti, katerim ne prinašajo nikakršnih koristi. Končni namen hegemonije pa je ohranjanje *statusa quo* in s tem privilegijev vladajoče elite.

V našem primeru hegemonija levice pomeni, da so vrednote, ideje in rešitve, ki jih razglašajo njeni protagonisti, deležne veliko več javne pozornosti in podpore mnenjskih voditeljev ter imajo s tem veliko večjo »težo« javnosti kot tiste, ki jih zagovarjajo njihovi nasprotniki z »desnice«. Prve se predstavljajo kot nekaj »običajnega« ali celo »splošno sprejemljivega«, slednje pa kot nekaj »nenavadnega«, »problematičnega« ali celo direktno »nezaželenega«.

Za takšno stanje imajo zelo velike zasluge prav množični mediji, katerih večina, kot rečeno, bolj ali manj odkrito favorizira »levico«. Mediji namreč pomembno oblikujejo dojemanje družbene in politične realnosti s strani državljanov, s tem pa tudi njihovo ocenjevanje političnih in drugih družbenih akterjev. Pomanjkanje medijskega pluralizma lahko tako povzroči popačeno in pristransko dojemanje javnosti. In prav temu smo priča v Sloveniji. Tu mediji preko svojih mnenjskih voditeljev sistematično promovirajo vse tisto, kar sodi v ideološki repertoar levice, in stigmatizirajo vse tisto, kar velja za desničarsko.

Izpostavimo naj samo dva eklatantna primera – odnos do istospolnih in vprašanje migracij. Pri vprašanju istospolnih je še posebej kontroverzno vprašanje možnosti tovrstno usmerjenih parov, da posvojijo otroka. Glede tega večinski mediji ves čas razlagajo, kako da je to njihova neodtuljiva pravica, zato bi to moralo biti nujno uzakonjeno. Tiste, ki nasprotujejo tej možnosti, pa označujejo za »nazadnjake«, »homofobe« ali še kaj hujšega. Gre za očitno ideološko pristranost, ki ignorira dejstvo, da je to vprašanje v državah Evropske unije (če se že omejimo na ta okvir) zelo različno urejeno, saj je to stvar odločitve posamezne nacionalne države. Podobna ideološka pristranost osrednjih medijev je očitna pri obravnavi migracij, predvsem tistih iz večinsko muslimanskih dežel. Glede tega vztrajno pridigajo multikulturalistično agendo, po kateri bi morala Slovenija in z njo ves zahodni svet izvajati politiko »odprtih meja«, ki v praksi pomeni neomejeno priseljevanje ljudi iz Tretjega sveta. Tudi v tem primeru so tisti, ki temu nasprotujejo, deležni diskvalifikacij in etiketiranja z »nestrpneži«, »ksenofobi«, »islamofobi« ali celo »rasisti«. V svojem kulturnem relativizmu multikulturalisti in njim na-

klonjeni mediji stalno zanikujejo možnost, da ljudje iz določenih kulturnih okolij negujejo vrednote in prakticirajo navade, ki so preprosto nekompatibilne s standardi zahodnih družb. Predvsem to velja za ljudi iz muslimanskega sveta. Ta nekompatibilnost je lahko podlaga za nesporazume, konflikte ali celo nasilje. Vendar dominantni mediji varnostna tveganja praviloma ignorirajo. Tako so tiste, ki so nanje opozarjali ob velikem migrantskem valu leta 2015, odpravljali z zgoraj omenjenimi etiketami, čeprav se je izkazalo, da so imeli prav, saj je množičnemu prihodu muslimanskih migrantov sledil razmah nasilja in terorizma.

Množični mediji sistematično zagovarjajo agendo leve politike, tudi če je ta v nasprotju z voljo večine državljanov, kar velja v omenjenih dveh primerih. Možnost posvojitve otrok s strani istospolnih parov je bila zavrnjena na dveh referendumih (o Družinskem zakoniku in o Zakonu o družinski zvezi in družinskih razmerjih). To, da večina ljudi nasprotuje bolj množičnim migracijam iz Tretjega sveta, predvsem iz muslimanskih držav, so pokazale tako rekoč vse do sedaj opravljene javnomnenjske raziskave. Tu gre za očitno težnjo po socialnem inženiringu, se pravi po načrtnem preoblikovanju mentalitete ljudi v skladu z načrti določenih političnih krogov.

Medijsko konstruirana politična realnost

Pogosto lahko poslušamo o tem, kako nizki standardi da vladajo v slovenskem političnem prostoru in kako nizka da je raven politične kulture na Slovenskem. S tem se je vsaj do neke mere mogoče strinjati. Vendar nosijo za takšno stanje velik del odgovornosti prav množični mediji. Ti s svojo pristranskostjo, ki pogosto prerašča v odkrito politično navijaštvo, obilno pripomorejo k ideološki polarizaciji in radikalizaciji slovenske politike in družbe.

Večina slovenskih medijev načrtno in sistematično sodeluje pri vzdrževanju dominacije tranzicijske levice. Le-ta je na oblasti skoraj tri četrtine časa obstoja samostojne Slovenije. Kadar pa pride do oblikovanja vlade, v kateri igrajo prevladujočo vlogo desne stranke, se nemudoma aktivira ves podporni sistem levice z namenom zrušitve le-te. In v tem podpornem sistemu imajo ključno vlogo mediji, tako tiskani kot elektronski. Tako so se marca 2020, ko je nastopila mandat tretja Janševa vlada, nemudoma začeli sistematični medijski napadi nanjo, v katerih sta sodelovali obe največji televiziji, skoraj vsi dnevni časopisi in kopica ostalih glasil. Pri tem jih ni niti najmanj oviralo dejstvo, da se je zaradi epidemije koronavirusa država znašla v najhujši zdravstveni krizi v vsej svoji zgodovini. Malodane vsak ukrep vlade je bil pričakan »na nož«. Ves čas se medijsko promovira »kolesarske« in podobne protestnike, ki se rekrutirajo iz vrst t. i. kulturnikov, nevladnikov in vseh ostalih, katerih (ne)delo je levica dolga leta financirala z davkoplačevalskim denarjem (in so se sedaj ustrašili, da se bo »pipica zaprla«). Ti mediji se obnašajo, kot da so del levičarske politične opozicije. Kot takšni aktivno sodelujejo v oblikovanju t. i. alternative aktualni vladi. Tako so botrovali nastanku koalicije zavajajočega imena KUL, kar naj bi pomenilo »koalicijo ustavnega loka«, čeprav jo sestavljajo stranke, ki se požvižgajo na ustavo, saj sistematično ignorirajo odločbe ustavnega sodišča. Najprej so javnomnenjsko »pumpali« konvertitskega ekonomista Jožeta Damijana brez resnih operativnih izkušenj kot »kandidata za mandatarja«; ko se je izkazalo, da nima nobenih možnosti, da zbere potrebno večino, so začeli propagirati političnega povratnika Karla Erjavca, čeprav gre za človeka, ki mu je na zadnjih volitvah uspelo prepoloviti podporo stranki DeSUS, njemu samemu pa se sploh ni uspelo izvoliti v parlament. Očitno je zanje dober dobesedno kdorkoli, samo da zamenja Janeza Janšo in s tem omogoči nadaljnjo vladavino postkomunističnih omrežij. Se mar lahko ob takšni negativni selekciji potemtakem čudimo nižanju političnih standardov?

Slovenski dominantni mediji dejansko delujejo kot »kartel« medsebojno povezanih subjektov. Pogosto se zdi, kot da bi bilo njihovo delovanje usmerjeno iz enega centra. Kot da bi se pri širjenju svojih zgodb in interpretacij usklajevali med seboj. Enaka sporočila, pogosto celo enak slog poročanja. In seveda, politična usmerjenost je vselej enaka. Vselej velja princip: levo dobro, desno slabo! In kot takšni dejansko umetno konstruirajo javno mnenje, ki je po meri njihove politične agende.

Ko govorimo o odgovornosti za opisano stanje, nikakor ne moremo mimo obnašanja nacionalne radiotelevizije. Pri zasebnih medijih sta politična opredeljenost in pristranskost še nekako razumljivi, saj sta ne nazadnje odvisni od volje lastnikov. Za javno medijsko hišo, ki ima za svoje poslanstvo nepristranskost in uravnoteženost pri svojem poročanju in ki smo jo povrhu vsega primorani financirati vsi odjemalci električne energije, pa to nikakor ne more veljati. Vendar je pristranskosti v zadnjem času vse več. Nekateri novinarji, uredniki in voditelji svojega aktivizma sploh ne skrivajo. Očitna je pristranskost



Studio 1. programa Radia Slovenija (Wikimedia Commons).

pri izbiri gostov, saj izrazito prevladujejo tisti, ki podpirajo levo politično opcijo. Da ne govorimo o tem, da obstajajo določene oddaje, ki so namenjene eksplicitnemu širjenju levičarske ideologije. Najbolj tipičen primer propagiranja najbolj radikalnih levičarskih idej je oddaja *Studio City*, ki je za povrh predvajana ob najbolj gledanem televizijskem terminu. A ta oddaja nikakor ni izjema. Tako v smislu politične nevtralnosti in ideološke uravnoteženosti »nacionalka« nikakor ne izstopa v primerjavi z ostalimi mediji, čeprav bi glede na svoje poslanstvo morala. Njeno favoriziranje političnih akterjev iz vrst levice in promoviranje idej, ki veljajo za levičarske, ni nič manj intenzivno, kot to velja za ostale osrednje medije.

Kako do pluralnega in profesionalnega medijskega prostora?

Rečemo lahko, da je medijski prostor ena od najšibkejših točk slovenske postkomunistične tranzicije. S svojo enostranskostjo in politično instrumentaliziranostjo predstavlja oviro za vzpostavitev resnično pluralistične demokracije, utemeljene na razpršenosti moči in kontinuiranih menjavah političnih elit na oblasti.

Resnici na ljubo smo priča tudi pojavom, ki rahljajo obstoječe medijske monopole. Sem sodi predvsem razmah družbenih omrežij, kar omogoča širjenje tudi tistih informacij, ki jih etablirani mediji prikrivajo, saj bi lahko škodovale njihovim političnim botrom. Zato si slednji na vsak način prizadevajo za to, da bi pod krinko boja zoper »dezinformacije« in »sovražni govor« uvedli nekakšno obliko spletne cenzure.

Ko govorimo o sistemskih ukrepih, usmerjenih v krepitev medijskega pluralizma, ob hkratnem višanju poklicnega nivoja, bi bilo treba začeti pri izobraževanju bodočih novinarjev in ostalih medijskih ustvarjalcev. Na tem področju še vedno obstaja dejanski monopol, saj je možno brezplačno študirati novinarstvo zgolj na eni ustanovi v državi. In to močno zaznamuje stanje duha v novinarski srenji. Tako se dogaja, da se celoten oddelek za novinarstvo na ljubljanski univerzi javno »družbeno-politično« opredeli, kot se je to zgodilo ob aktualnih debatah o stanju v medijskem prostoru. Nekaj podobnega se je zgodilo ob referendumu o Zakonu o RTV leta 2005. To priča o njegovi izraziti spolitiziranosti, ki ne bi smela imeti mesta v akademskem prostoru. Glede na to težko pričakujemo kaj drugega od indoktrinacije bodočih novinarjev. Zato je treba spodbujati pluralizem tudi na izobraževalnem področju, tako da bi pod enakimi pogoji omogočili izobraževanje ustvarjalcev medijskih vsebin na različnih akademskih ustanovah.

Treba bi bilo tudi dosledno udejanjati zakonodajo o preprečevanju medijskih koncentracij. Tem pojavom smo že nekaj časa priča, čeprav je to v nasprotju s pravili. Podobno velja za izsiljevanje posebnega položaja v shemah kabelskih operaterjev ali vzpostavljanje monopolov pri oglaševanju v medijih. Vse to počne predvsem največja komercialna televizija. Čas je, da pristojni regulatorji, pa tudi pravosodje, začnejo učinkovito izvajati svoje naloge.

In končno, potreben bo resen razmislek o vprašanju javnega financiranja medijskih vsebin. To je povezano predvsem s položajem in vlogo javne radiotelevizije. Seveda obstaja potreba po medijski obravnavi določenih tematik, ki niso tržno zanimive. Zato je obstoj kakovostnih javnih medijev nekaj, kar je nedvomno zaželeno. Vendar v Sloveniji velika vloga države, ki se izraža na eni strani skozi ustanoviteljstvo nacionalne radiotelevizije in nekaterih drugih medijev, na drugi strani pa skozi javno financiranje medijev, nikakor ne prispeva k depolitizaciji in krepitvi konkurence v medijskem prostoru, ampak prej k utrjevanju obstoječih monopolov.

Javna radiotelevizija, ki namesto resnicoljubnosti postavlja na prvo mesto politične, ideološke ali kakšne drugačne partikularistične interese, zagotovo ne opravlja dela tako, kot bi ga morala. Zato je rešitev bodisi v načrtni pluralizaciji javne radiotelevizije (denimo v smislu oddaj, ki obravnavajo družbena vprašanja z različnih politično-nazorskih zornih kotov) bodisi v odpiranju prostora za javno financiranje vsebin, ki so v splošnem interesu, ki bi jih lahko pripravljali različni medijski akterji. V sedanjem stanju namreč javna radiotelevizija preprosto ne služi svojemu poslanstvu.

JURE ZUPAN

Mala inventura Slovenije

»Najslabša stvar komunizma je tisto, kar pride *po* njem.«
Adam Michnik, poljski novinar in urednik

Pisati o dosežkih države po tridesetih letih njenega obstoja bi morala biti razmeroma lahka naloga. Vendar so se v tem času zgodile globalizacija, informatizacija družbe in klimatske spremembe, tako da so politični, ekonomski in socialni vplivi pustili posledice v vseh porah družbe in na vsakem posamezniku. Zato spremembe v državah težko ocenimo z absolutnimi številkami in jih raje postavimo v primerjavo z drugimi. Napredek Slovenije npr. lahko primerjamo s stanjem v državah bivše Jugoslavije, z napredkom celotne Evropske Unije, njenim povprečjem ali samo z njenim delom, npr. višegrajsko četverico.

Primerjava z državami zahodne Evrope, ki so že pred tem skoraj petdestet let uživale ugodnosti Marshalovega načrta in utečene demokracije, se ne zdi najustreznejša. Tudi uspehe držav bivše Jugoslovije je težko meriti z istimi vatli. Večina se je najprej mučila z veliko večjo inflacijo kot Slovenija, nato z daljšimi vojnami in na koncu z njihovmi posledicami. Vse omenjeno je še poslabšalo že tako slabo dediščino jugoslovanskega solidarnostno-samoupravnega gospodarstva. Zato bi bila taka primerjava povsem neustrezna.

Zdi se, da bi bila primerjava slovenskega tridesetletnega obdobja z višegrajskimi državami še najprimernejša. Vse države so izhajale iz totalitarnih režimov, vendar pa je bila Slovenija po mnenju mnogih ob začetku tranzicije gospodarsko močnejša in socialno bolje stoječa, torej v prednosti pred višegrajsko četverico. Da bi razumeli vzroke, zakaj je Slovenija v tridesetih letih to prednost zapravila, si je treba ogledatati nekaj številk. Spodnja preglednica kaže tridesetletno rast bruto družbenega proizvoda (BDP v 1000 $ na prebivalca) Avstrije, Nemčije, višegrajske četverice, Slovenije in Hrvaške, hkrati pa tudi relativni dvig BDP-ja za vsako državo glede na stanje leta 1990. V prikazu niso toliko zanimive absolutne številke BDP-ja, čeprav se iz njih dobro kaže prednost Sloveije v primerjavi z višegrajsko skupino. Pomembnejše so *relativne* številke in seveda tridesetletni trend, ki ga ne gre zanikati z zamahom roke. Ta pokaže, da ima slovenska družba kot celota izrazite sistemske težave.

Rast BDP-ja v Sloveniji v tridesetletnem obdobju je skoraj enaka rasti (2,4 %) v razvitih državah z dobro utečeno ekonomijo. Vendar imajo te več kot dvakrat višjo absolutno vrednost. Če bi se Slovenija želela približevati povprečju Evrope, Avstriji ali Nemčiji, bi morala povečati *trend* rasti BDP-ja; zdi pa se, da se ta celo za malenkost znižuje. Jasno pa se vidi, kako višegrajske države in tudi Hrvaška (ki je prebrodila težje posledice vojne kot Slovenija) napredujejo precej hitreje. Naj opozorim na Češko. Ta je v tridesetih letih povečala BDP skoraj za faktor šest, da ne govorimo o Poljski, državi z 38 milijoni prebivalcev, ki je v istem obdobju povečala BDP devetkrat! Če kdo opravičuje večje faktorje rasti pri celotni višegrajski skupini z nižjim začetnim izhodiščem v primerjavi s Slovenijo, mora upoštevati tudi, da je večina višegrajskih držav dosegla slovenski BDP iz leta 1990 v desetih letih, države pa so se tudi *potem* razvijale hitreje kot Slovenija. Številke so neusmiljene. Slovenija zaostaja. Izgubljenih je trideset (!) let tranzicije. To so dejstva.

Če želimo vsaj načelno analizirati to porazno stanje in razbliniti fantazijo slovenskega uspeha, se zdi smiselno pogledati napredek v treh časovnih obdobjih: a) obdobju ustvarjanja države in podlage za vstop v EU in Nato, b) obdobju gospodarske rasti, vstopa v EU, Nato in prevzema evra ter c) obdobju padca in stagnacije celotnega socialno-ekonomskega sistema Slovenije po nastopu krize 2008 do danes.

V prvem obdobju (1990–2004) so v Evropi prevladovale obetajoče politično-ekonomske razmere in stabilnost. Večina postkomunističnih držav je vsaj formalno prevzela demokratične vrednote in demokratične inštitucije, ki jih je v pozitivnih razmerah ob čakanju na sprejem v EU in Nato razvijala v upanju na hitro izboljšanje življenjskih razmer. V tem obdobju je imela Slovenija dodatne naloge zaradi ustanavljanja lastne države. To sta sicer morali storiti tudi Češka in Slovaška, vendar v manjšem obsegu. Kljub temu so višegrajske države s hitro privatizacijo in omogočanjem dostopa tujega kapitala na svoj trg v prvem obdobju dosegale vsaj 50-, medtem ko je Slovenija zmogla le 10-odstotno rast.

Ker so bili cilji prestrukturiranja vsaj na deklarativni ravni pri vseh državah približno enaki, je bil toliko bolj pomemben način, ki ga je trenutna vlada ubirala na poti proti njemu. Na Češkem je prva nekomunistična vlada Vaclava Klausa trajala šest let (1992–1997), zato je imela dovolj časa, da je lahko uredila vsaj najnujnejše demokratične spremembe in osnovne *lustracijske* ukrepe. V nasprotju s Čehi smo v Sloveniji prvo nekomunistično vlado Lojzeta Peterleta zamenjali že dve leti po polovici prvega mandata (1990–1992). V času, ko je bilo treba na novo vzpostaviti vse institucije mlade države, so bile nujne tranzicijske politične spremembe potisnjene v ozadje. Zato je večina sprememb na zakonodajnem področju in s tem tudi v političnem sistemu prešla k nalogam naslednjih vlad, ki so jih potem dvanajst let (1992–2004) vodili pripadniki in/ali simpatizerji bivšega sistema. Razumljivo je, da je bila zato vsaka resna sprememba na sistemski ravni če že ne povsem onemogočena, pa vsaj odrinjena na kasnejši čas. Levosredinske vlade so v tem času poskrbele za ustrezne pravne varovalke za ohanitev koristi v vseh institucijah in gospodarskih organizacijah, ki so jih vodili predstavniki bivšega sistema. Administrativni sistem je teh dvanajst let deloval nespremenjeno, narejeni so bili le »kozmetični« popravki. V treh mandatih je bil s kadri leve provenience izpopolnjen vsak segment »novoustanovljenega« dela oblasti (imenovanja sodnikov, članov nadzornih svetov državnih družb in finančnega, medijskega ter izobraževalno-raziskovalnega sistema itd.).

Tabela 1: Tridesetletna absolutna in relativna rast BDP-ja (1000 $/prebivalca) osmih držav (Vir: data.worldbank.org).

	Avstrija		Nemčija		Madžarska		Poljska		Češka		Slovaška		Slovenija		Hrvaška	
Leto	1000 $ na preb.	Rel./ 1990	1000 $/ preb.	Rel./ 1990	1000 $/ preb.	Rel./ 1990	1000 $/ preb.	Rel./ 1990	1000 $/ preb.	Rel./ 1990	1000 $/ preb.	Rel./ 1990	1000 $/ preb.	Rel./ 1990	1000 $/ preb.	Rel./ 1990
1990	21.56	1.0	22.29	1.0	3.35	1.0	1.73	1.0	3.93	1.0	2.40	1.0	10.10	1.0	3.79	1.0
1995	30.51	1.4	31.70	1.4	4.50	1.4	3.68	2.1	5.81	1.5	4.78	2.0	10.65	1.1	4.87	1.3
2000	24.63	1.1	23.60	1.1	4.63	1.4	4.49	2.6	5.98	1.5	5.41	2.3	10.15	1.0	4.82	1.3
2005	38.54	1.8	34.55	1.2	11.19	3.3	8.01	4.6	13.36	3.4	11.63	4.9	18.10	1.8	10.56	2.8
2010	47.23	2.2	41.56	1.9	13.11	3.9	12.63	7.3	19.76	5.0	16.70	7.0	22.90	2.3	13.91	3.7
2015	44.42	2.1	41.13	1.8	12.70	3.8	12.57	7.3	17.79	4.5	16.39	6.8	20.52	2.1	11.79	3.1
2020	51.12	2.4	54.81	2.5	16.43	4.9	15.62	9.0	23.04	5.9	19.16	8.0	24.41	2.4	14.73	3.9

V prvem obdobju (1990–2004) je, po mnenju večine ekonomistov, imela Slovenija pred ostalimi višegrajskmi državami še določeno prednost. Slabosti so sicer bile v sistemsko nedodelanih in podedovaih »samoupravnih« zakonih in postopkih, v razpuščenih, razdrobljenih in samim sebi prepuščenih javnih službah ter javnih dejavnostih. Vse sistemske slabosti so v veliki meri ustrezale stari eliti, ki jih je pokrivala in varovala s partijsko/medijsko disciplino. Bivša nomenklatura je v veliki meri prevzemala glavne vzvode oblasti, hkrati z njo pa nadaljevala ekonomsko uravnilovko z ostanki t. i. »dogovorne« ekonomije. Te slabosti naj bi nova leva nomenklatura formalo sicer odpravljala, vendar jih je s formalnimi zakonskimi popravki in prenosom »javnega« v »državno« premoženje zgolj okrepila in formalizirala. S tem je dejansko izročila vso finančno moč v roke tistemu delu managementa, ki je bil pod njenim vplivom že v bivšem sistemu, ker je s podreditvijo sindikalnega gibanja, ki je bil že po svoji provenienci ves čas na levi strani, samo še ojačila. Velika prednost višegrajske četverice je bila prav v tem, da je v prejšnjem sistemu imela državno lastnino, ki je bila dobro definirana in jo je lahko po spremembah takoj privatizirala. V nasprotju z njo pa je imela Slovenija lastnino razpršeno na »samoupravne subjekte« z nedoločenim lastništvom. Zato so lahko v začetku tranzicije večino lastnine »polastninili« s pokupljenimi certifikati, ki so jih s pomočjo bančnih kreditov (dostopnih samo nekaterim izbranim) prelili v lastnino »tajkunskih podjetij« ali pa pod upravo institucij »javnega dobra«.

Prvo raven »prilagajanja novim razmeram«, zamenjavo kadrov, so leve vlade opravljale sproti. Drugo raven sprememb so predstavljale prilagoditve predpisov na vseh področjih. Zelo povedne so bile: direktiva za upočasnitev denacionalizacijskih postopkov organizacijam in privatnikom, sistemsko oviranje prihoda neželjenega tujega kapitala, administrativne ovire pri *zelenih* investicijah in zadržki pri sofinanciranju večjih deležov v podjetjih s strani tujih vlagateljev. Tretja raven pa je bila podpora ustanovitvam podružnic razvejanih levo usmerjenih sindikatov, hkrati z njimi pa množici civilnih organizacij, iniciativ in gibanj.

Dodatno je k upočasnitvi razvoja pripomogel julija 2000 sprejet Ustavni zakon, ki je s parlamentarno večino LDS in kupčkanjem v parlamentu preglasoval na referendumu izraženo voljo volivcev za večinski sistem. Novembra 1996 je namreč na referendumu o volilnem sistemu med tremi možnimi predlogi dobil največ glasov (44,5 %) večinski volilni sistem, (proporcionalni sistem 26,2 %, mešani pa le 14,6 %). Večinski sistem je predlagala SDS. Velik del politikov in ekonomistov se danes strinja, da je ena glavnih cokel pri uvajanju sprememb za izboljšanje ekonomskega sistema prav proporcionalni volilni sistem, ki daje prednosti zelo raznorodnim koalicijam.

Popravljen proporcionalni volilni sistem je pripomogel k temu, da so bile vse vlade v Sloveniji, tako leve kot tudi sredinske, glede koordinacije in operativnosti koalicijsko zelo šibke, kar ni pomagalo spreminjati starih vzorcev v nastajajoči državi. Posebej prav je tako stanje prišlo levim vladam, saj tem v izhodišču ni bilo do dejanskih sprememb dirigiranega politično-gospodarskega sistema. Borile so se le za delitev nadzora nad javnimi sredstvi in organizacijami v javni lasti.

Značilnost, ki razlikuje tranzicijo višegrajske skupine od tranzicije v Sloveniji, je pogostost izmenjavanja starih in novih struktur po volitvah. Na Češkem so bile desnosredinske (skupaj z neodvisnimi) in levosredinske (skupaj z neodvisnimi) stranke v celotnem obdobju na oblasti skoraj natanko enako dolgo, kar je omogočilo precej uravnoteženo zasedbo

tudi v nižjih plasteh vladnih organizacij in drugih vzvodov oblasti. Podobno je z Madžarsko, da o Poljski niti ne govorimo. Tudi Slovaška je pričela bistveno hitreje napredovati, ko so na oblasti zamenjali Mečiarja in njegove prenovljene komuniste. Ker so za napredek države odgovorne vlade, lahko enega od vzrokov za zaostanek Slovenije najdemo v tem, da so v Sloveniji v prvem tranzicijskem obdobju (1990–2004) imele vajeti v rokah izključno levo usmerjene stranke (razen dvoletne prve Peterletove vlade). Razmerje je tako 12 proti 2 leti.

V prvem obdobju je Slovenija s počasnimi in previdnimi spremembami, ki še niso kazale usmeritve v kasnejšo destrukcijo celotnega družbenega sistema, pričela precenjevati svoj gradualistični pristop. S tem se je tako v vladajoči eliti kot tudi v precejšnjem delu Slovenk in Slovencev utrdilo prepričanje, da je obstoječi počasni način sprememb pod ekonomskim geslom *državne srebrnine* in socialnim geslom *družbene enakosti* boljši od hitrih in temljitejših družbenih sprememb. Gradualizem so hvalili tudi vsi glavni ekonomisti in mediji, ki so vsi prešli v roke bodisi tranzicijske levice bodisi posredno v roke sodelavcev bivše SDV. Na podlagi medijske kampanje, da lastniški certifikati niso vredni nič (Mencinger, RTV, tisk), je prišla večina slovenskih podjetij v privatno last bivše elite. Treba je povedati, da je med novimi lastniki tudi veliko sposobnih managerjev, ki še danes dobro vodijo in z inovativnimi idejami širijo svoja podjetja. Žal je to le manjšina. Večina je v prvem obdobju z lahkim dostopom do bančnega denarja (banke so bile v državni lasti pod vodstvom stare nomenklature) in po preživelih ekonomskih načelih s starimi političnimi zvezami podjetja izčrpavala na najrazličnejše načine. To se je dogajalo bodisi s finančnimi obvodi v druga podjetja, z novimi investicijskimi projekti, ki niso bili rentabilni, velikokrat tudi z napačnim in nesposobnim vodenjem ali celo s krajo.

V začetku drugega obdobja (2005), v času političnega miru v Evropi in ob vstopu v Evropsko zvezo (1. 5. 2004), v Sloveniji prevzem vseh važnejših podsistemov (mediji, sodstvo, sociala, izobraževanje, bančništvo …) s strani starih sil v širši javnosti ni bil zaznan. Do nastopa Janševe vlade januarja 2005 odsotnost gospodarskih ukrepov (zelene investicije, prevzem podjetij s svežim denarjem, večji investicijski priliv tujega kapitala) ni bila problematizirana. Občasno pa se je že omenjalo, da nas nekatere države že dohitevajo in da je razlika drugih postsocialističnih držav v primerjavi z nami vedno manjša.

Pomenljivo je, da so se v drugem obdobju mediji vključili v politični boj takoj, ko so ankete zaznale možnost prevzema vlade s strani SDS. Bivši predsednik Kučan je za discipliniranje in poenotenje svoje ekonomske baze takoj ustanovil Forum 21 (jeseni 2004), ki je poleg direktorjev večjih podjetij vseboval tudi precej medijsko vplivih ljudi. Napadi medijev so se okrepili in stopnjevali od leta 2004 do 2008, v celotnem obdobju prve Janševe vlade. Najznačilnejše dogodke medijske vojne levice proti uravnoteženju in demokratizaciji medijev lahko ponazorimo s štirimi dogodki. Prvi je bil že na sam dan volitev, 3. oktobra 2004, ko so novinarji pod taktirko levih sindikatov (Iztok Jurančič) napovedali stavko in bojkot prenosa dogodkov z volišč. Povod za stavko naj bi bilo nesoglasje sindikata novinarjev Slovenije in Združenja za tisk in medije pri GZS. V resnici pa je šlo le za prazen izgovor, da novinarji med zmagoslavjem SDS niso poročali z volišč. Drugi val medijskega pritiska je bila reakcija na sprejetje Zakona o RTV, ki naj bi vsaj deloma uravnotežil medijsko neravnovesje. Mediji in njihovi sindikati so proti zakonu takoj organizirali referendum. Ta je bil septembra 2005 zavrnjen in Zakon je bil uveljavljen. Z majhnim popravki je veljal skoraj 15 let. Medijska kampanja se je nato ves čas stopnjevala do junija 2006, ko je vlada potrdila izbor Rotisa za nabavo osemkolesnikov (odločitev in razpis za nakup je sprejela že Ropova vlada). Insinuacije z lažiranimi informacijami na več področjih so se vrstile od septembra 2006 do konca 2008. Eden od vrhov je bila obtožba finskega novinarja, da je predsednik Janša oz. stranka SDS prejela podkupnino. Septembra 2008 je bila seja DZ, ki se je končala s sklepom, da je Ministrstvo za obrambo ravnalo pravilno, da pa je treba preiskati sum korupcije. Medtem so, septembra 2007, medijski napadi dosegli nov vrh s peticijo 571 novinarjev (pobudnika Blaž Zgaga: Večer, in Matej Šurc: Radio Slovenija), ki so se v tujino pritožili nad domnevnimi političnimi pritiski in kratenjem njihove svobode, kar naj bi izvajala Janševa vlada – dokaza niso podali nobenega. V sredini vrtinca vseh omenjenih medijskih kampanj je Janševa vlada kot prva nova članica odlično izpeljala predsednikovanje EU. Ne glede na vsa nasprotovanja opozicije in medijske napade je Janševa vlada v letih od 2004 do 2008 dosegla največje zvišanje BDP-ja v vsem tridesetletnem obdobju obstoja Slovenije tako v absolutnih številkah kot tudi v odstotkih (s 34,4 na 55,5 milijarde US$).

Z uvedbo evra (2006) v obdobju gospodarske rasti (do 2008) so se slovenskim bankam in podjetjem odprle večje možnosti financiranja in najemanja kreditov. V tem času Narodna banka Slovenije (NBS) ni pravočasno zaznala (ali ni hotela zaznati) nevarnosti slabih kreditov in zato ni ukrepala proti pretiranemu zadolževanju, predvsem podjetij v državni ali javni lasti in tistih s slabimi kreditnimi izkazi. Za kakšne namene je bila večina kreditov v resnici najetih in kam pelje gradualistična ekonomska praksa v socializmu izšolanih managerjev, se je začelo kazati že v prvem letu gospodarske krize. Vsa podjetja, ki so bila pretežno namenjena izčrpavanju, preusmerjanju finančnih tokov in financiranju ekonomsko slabo pripravljenih projektov, so zelo hitro zašla v težave in niso bila več sposobna odplačevati v obdobju konjunkture najetih kreditov.

Zaradi krize in opisanih medijskih napadov ter namišljenih afer je na začetku finančne krize (2008) leva opozicija ponovno prevzela vlado. Nova vlada, ki je nastopila jeseni 2008 bodisi zaradi neznanja bodisi zaradi očitne grožnje stečajev velikega števila podjetij, v katerih so imeli kapitalske interese njeni podporniki, ni bila sposobna identificirati narave in obsežnosti krize. Da bi ohranili paradržavna ali polastninjena (tajkunska) podjetja in institucije, v katerih so imeli predstavniki leve opcije večino v upravnh odborih, je s pomočjo slovenskega bančnega sistema sprožila obsežno najemanje kreditov za zadolževanje bank (!), s katerimi je refinancirala *privatno* najete kredite *izbranih* podjetij (beri direktorjev Foruma 21 in njihovih somišljenikov). S tem so bili privatni, ekonomsko nevzdržni krediti in dolgovi preneseni na državo in v javni dolg. Istočasno so banke pognale v stečaje podjetja, katerih lastniki politično niso bili po volji levi opciji (primer Zvonovi, T2 …).

Zaradi počasnega reagiranja leve vlade, ki je v treh letih izmenjala dvanajst ministrov, ni bila izpeljana niti ena strukturna reforma. Zaradi tega je finančna kriza v Sloveniji trajala dvakrat dlje kot drugod v Evropi. Posebej je treba izpostaviti nesposobnost finančnega ministra dr. Križaniča, ki ni doumel dejanskega stanja in globine finančnih težav, v katere je zabredla Slovenija. Slovenski javni dolg je v obdobju od leta 2009 do 2012 narastel z 22 na 54 % BDP-ja. V Sloveniji je javni dolg naraščal še do leta 2015 (do 83 % BDP-ja), medtem ko se je npr. na Slovaškem, ki se je zadolžila manj kot Slovenija, naraščanje ustavilo že leta 2013 in je obstalo na 52 % BDP-ja. V Sloveniji je naraščanje dolga države trajalo sedem let (2009–2015), na Slovaškem pa pet.

Tu je treba opozoriti na medijsko manipulacijo o zadolževanju slovenske države pod vlado Janeza Janše. Resnica je prav nasprotna. V času Janeza Janše so bila zadolžena *podjetja in posamezniki*, država pa ne! Privatni lastniki so za svoje kredite jamčili s hipotekami – ki so bile pač takšne, kot so jih državne banke zahtevale in preverjale. Država pri teh kreditih *ni* bila udeležena! V času krize pa je vlada, namesto da bi nesolventna in slabo vodena podjetja preko upnikov (svojih bank) likvidirala ali jih s pomočjo slabe banke prodala in/ali prisilila v sanacijo in strukturne reforme, raje najemala dražje kredite v tujini in na lastna, *državna (!)* pleča prevzemala jamstva za privatne dolgove podjetij. Preprosto povedano: država (njene banke) je prevzela in jamčila za stare kredite, hkrati pa še razpisovala nove obveznice, da so državne banke lahko ponovno dajale *nove* kredite podjetjem s slabimi naložbami in s tem reševale kapital lastnikov podjetij v izrazito levi politični sferi (Forum 21). Zaradi finačnega nerazumevanja globine in vzrokov krize se je finančno stanje države hitro slabšalo. Splošno nezadovoljstvo koalicijskih partnerjev je povzročilo, da je bila 20. septembra 2011 Pahorjevi vladi izglasovana nezaupnica.

Ko je Janez Janša 10. februarja 2012 sestavil svojo drugo vlado, je bila Slovenija na robu finančnega zloma. Obresti za zadolževanje so bile blizu 10 %. Druga Janševa vlada je bila prisiljena s hitrimi in zato nepriljubljenimi sanacijskimi, protikriznimi posegi in zakoni (zloglasni ZUJF) izvesti celo vrsto ukrepov (ustanovitev slabe banke), s čimer je dejansko rešila Slovenijo pred finančnim zlomom in posledično prevzemom nadzora nad našimi financami s strani evropske trojke. Kot vedno v kriznih časih, so tudi tokrat leve stranke pokazale izjemno nekooperativnost, destruktivno delovanje v škodo celotni situaciji. Napovedano zmanjšanje plač in števila zaposlenih so opozicijske stranke izkoristile za podžiganje vala stavk v javnem sektorju (vojska, policija, šolstvo, zdravstvo). Novembra 2012 so zaradi malenkosti (nezadovoljstvo z županom F. Kanglerjem) izbruhnili protesti v Mariboru in se takoj nato prenesli v Ljubljano. Protestniki so se imenovali »vstajniki« in so, kot je to značilno za revolucionarne izbruhe (vdirali so v stanovanja mestnih svetnikov, na mariborskem mostu so obešali lutke z imeni ...), imeli eno samo zahtevo – sestop vlade. Te zahteve so se zaostrile po objavi poročila Komisije za preprečevanje korupcije, da so v dejanjih vlade zaznali (!) »korupcijska tveganja«. Posledično je bila zaradi izstopa Državljanske liste (Virant) iz vladne koalicije in ob podpori SLS 27. februarja 2013 izglasovana nezaupnica Janševi vladi, čeprav je ta dejansko preprečila finačni zlom Slovenije.

V nadaljnjem obdobju 2013–2020 so se ponovno izmenjevale nestabilne in neoperativne leve vlade (Bratuškova: 2013–2014, Cerar: 2014–2018, Šarec: 2018–2020), katerih edini moto in lepilo je bilo »ne-Janša«.

V kratkem obdobju vlade Alenke Bratušek je Slovenija nadaljevala z zadolževanjem, in to bistveno dražje, kot bi se lahko pri Evropski centralni banki. Levica namreč ni hotela dopustiti evropskega nadzora nad finančnim upravljanjem države. Cena za to je bilo precej dražje zadolževanje v ZDA. Istočasno je vlada Bratuškove diametralno spremenila usmeritve slabe banke. Z njo je namreč začela s svojevoljno prekategorizacijo podjetij (»B« v »C« in obratno) in s tem vstopanje v nadzor nad reševanjem in prestrukturiranjem »svojih« podjetij, hkrati pa v stečaje in prisilne poravnave pošiljala podjetja, katerih lastništvo ni bilo v krogu bivše nomenklature.

Istočasno je levica skonstruirala tudi sodni proces proti Janezu Janši v zvezi z nakupom osemkolesnikov. S tem je preusmerjala pozornost ljudi od manipulacij pri reševanju »svojih« direktorjev in podjetij (demonstracije pred sodiščem), po drugi strani pa je onemogočila izvolitev Janše na volitvah 2014. S sodbo, ki jo je kasneje razveljavilo Ustavno sodišče, je bil prvak opozicije mimo vseh pravnih standardov tri tedne pred volitvami poslan v zapor (20. junija 2014). Po tako prirejenih oz. nepoštenih volitvah je vlado prevzel Miro Cerar.

Za Cerarjevo vlado (2014–2018) je značilno, da po recesiji, kljub razmeroma ugodni gospodarski rasti v EU in v svetu, v štirih letih ni naredila nobene strukturne reforme. Vzrok so bili neambicioznost premiera, njegova rigidnost, pa tudi splošno pomanjkanje poznavanja tehnologije vladanja njegove celotne ekipe, čeprav se je premier (zmotno!) hvalil, da ima najbolj izobraženo ministrsko ekipo (šest ljudi z doktoratom). Edina večja opazna sprememba je bil premik v zunanji politiki v smeri proti Rusiji in v splošnem k iskanju poti k »neuvrščenosti« (Palestina, Iran, Rusija, zanemarjanje EU in ZDA). Pokazatelj neuspešnosti Cerarjeve vlade je ponovno primerjava rasti BDP-ja na prebivalca v obdobju od 2010 do 2020 med Slovenijo in ostalimi višegrajskimi državami. Medtem ko so višegrajske države v zadnjem destletju (2010–2020) dvignile svoj BDP na prebivalca za več kot eno odstotno točko (Madžarska s 3,8 na 4,9 = 1,1 odstotne točke v primerjavi s 1990; Poljska za 2,7; Češka za 0,9 in Slovaška za 1,0 odstotno točko), je Slovenija v istem obdobju dvignila svoj BDP destkrat manj: le za 0,1 odstotne točke, tj. s faktorja 2,3 na faktor 2,4 v primerjavi z letom 1990. Številke zgovorno kažejo ne na zamujeno desetletje, ampak na zamujenih trideset let!

O zadnjem obdobju, ko je glavna tema pandemija, in o vladi Janeza Janše po prevzemu vlade od Marjana Šarca, ki je iz neznanega vzroka skočil v bazen brez vode, ne bom govoril. Edino, kar lahko rečemo o vlogi t. i. »progresivnih sil«, ki so v tem obdobju v opoziciji, je to, da natanko ponavljajo vzorce delovanja svojih prednikov iz let 1941, 1945, 1990 in 2012: ko smo bili Slovenci v najhujši krizi, so pričeli napadati vse tiste, ki so skušali rešiti, kar se je rešiti dalo. Pri tem niso izbirali nobenih sredstev. Ravnanje leve opozicije med pandemijo je povedna sama zase; gre po starem revolucionarnem načelu: čim slabše za narod, tem boljše za nas in za revolucijo.

Zaključek te kratke inventure je enostaven. Slovenija v preteklih tridesetih letih samostojnosti politično in ekonomsko stagnira. S tem za svojimi gospodarskimi tekmicami (Poljsko, Češko, Slovaško in Madžarsko) tudi vedno bolj zaostaja. Vse te države so v devetdesetih letih prejšnjega stoletja doživele politične preobrazbe, čeprav so bile po ekonomskih kazalcih daleč za Slovenijo. Danes se te države po nacionalnem dohodku vse po vrsti približujejo Sloveniji. Češka jo je že ujela, v marsikaterem pogledu celo prehitela. Pričakovati je, da bomo ob enakem nadaljevanju čez nekaj desetletij ostali gospodarsko, politično in socialno blizu dna Evropske unije, če se prej ne bomo morda celo samoizolirali.

Vzrokov za neželeni tridesetletni zaostanek je kar nekaj. Najbolj očitna razlika je v tem, da so bile v višegrajskih tekmicah desnosredinske vlade v primerjavi z levosredinskimi na oblasti precej dlje časa kot v Sloveniji. To samo na sebi ne bi bilo odločujoče, če ne bi bilo tudi dejstva, da je bil v državah višegrajske četverice totalitarni sistem vsiljen, v Sloveniji pa je bil samonikel. Več kot polovica slovenskega prebivlastva je ideologijo in njenega nosilca Josipa Broza vzela za svoja in ponotranjila Broza kot pozitivno osebo. To je glavna podstat slovenskega omahovanja pri zavzemanju za potrebne spremembe na vseh nivojih družbe. Vse slabosti prejšnjega režima (med- in povojni poboji), kršitve mednarodnega prava (koncentracijska taborišča na Jadranu), kraje in korupcija (nacionalizacija privatnih podjetij in potem še nemških reparacij), zavoženo gospodarstvo (druga največja inflacija na svetu) in končno mednacionalna vojna (milijon razseljenih, etična čiščenja), vse to ni v dobri polovici slovenske javnosti vzbudilo nekega vsaj približno obžalujočega ali odklonilnega občutka.

Rezultat referenduma za neodvisnost je bil nedvomno povsem legitimen in reprezentativen. Od skoraj milijona in pol registriranih volivcev (1.499.294) je volilo kar 90,8 % vseh volivcev, toda rezultat nas ne sme zavesti. Ne gre spregledati, da je 210.000 ljudi bodisi bilo *proti*, oddalo neveljaven listek, ali pa se referenduma ni udeležilo. Dejstvo je, da se je proti osamosvojitvi jasno opredelilo *več kot 50.000* prebivalcev Slovenije. Samo ugibamo lahko, kakšni nagibi bi mogli stati za temi glasovi. Nedvomno je bil močan razlog tudi nostalgija po bivšem sistemu in bivši državi. Ko sedaj opažamo podobna naziranja pri več kot polovici državljanov, lahko vsaj teoretično domnevamo, da so veliko teh 50.000 glasov oddali državljani, ki so bili v prejšnjem režimu na pomembnih in/ali odločujočih položajih v gospodarstvu, sodstvu, medijih in vzgojno-izobraževalnem sistemu.

Vse spremembe so vedno v rokah ljudi. Menim, da Slovenija v tem trenutku nima zadostne *kritične mase* državljanov, ki bi bila pripravljena na dolgotrajne spremembe. Govorim o *kritčni masi*, ker nekaj zanesenjakov za resnične spremembe ni dovoj. S peščico ljudi se lahko dela le revolucije ali pa kriminal. Za vzpostavitev moderne države je potrebno veliko več: znanje, integriteta, pogum in smisel za skupnost ne samo v socialnem, ampak tudi državotvornem smislu. V bistvu je treba delovati v skladu z vsebino 2. člena Ustave Republike Slovenije, ki se glasi: »*Slovenija je pravna in socialna država*.« Vrstni red navedbe je pomemben in ni nastal slučajno. *Najprej* mora biti država *pravna* in šele ko je zgotovljeno pravno varstvo vseh in vsakogar, mora biti država tudi socialna v najširšem smislu. Prioriteta je pravna varnost.

Treba se je zavedati, da sta miselnost šolskega sistema in tudi celotna potrošniška miselnost v Evropi in svetu, da mora država *najprej* pomagati povsod in vsem in se šele potem vprašati, od kod denar, v tridesetih letih tako preobrazili mentaliteto mlade in srednje generacije, da ta preprosto ni pripravljena zamenjati levo usmerjenih vlad z desnimi. Država kot skrbnik človeka *od zibelke do groba* postaja zopet aktualna in privlačna.

Podobno kot je v prvem desetletju sintagma o »državni sebrnini« zavrla prihod tujega kapitala v Slovenijo, sedanja različica »javno dobro« zavira prestrukturiranje in modernizacijo vsega javnega področja. To obsega poleg najvidnejših segmentov, kot so »javno« zdravstvo, »javno« šolstvo in »javni« mediji, še celo vrsto pomembnih področij, od sociale do civilnih gibanj. Danes nekateri zagovarjajo »javno« zdravstvo na slovenski način, ki ni nič drugega kot samoupravno državno zdravstvo bivše SFRJ. Isto se dogaja z »javnim« šolstvom, ki je povsem regulirano in nadzorovano s strani države, od vrtcev do univerze, kar s svobodnim javnim šolstvom nima veliko skupnega. Spomnimo na odpor proti financiranju zasebnih šol. Lahko vidimo, kako so slovenske univerze (in to vse!) do nespoznavnosti uničile bolonjsko reformo s spremembami, ki so šle v *popolnoma nasprotno smer* od bolonjskih smernic, ki zahtvajo zmanjšanje števila programov, možnost kombinacij predmetov, transparentnost kreditnih točk, prosta prehodnost med istovrstnimi programi na različnih univerzah, kompatibilnost z evropskimi programi itd. Pri nas so šle vse spremembe v točno nasprotni smeri – in to ne slučajno! Vselej dobimo potrditev, kako je šolstvo trdno v rokah bivše nomenklature. Ta seveda ne želi modernega izobraževanja, ki bi bilo primerljivo z zahodnim. Naš šolski sistem ne ustvarja pokončnih strokovnjakov, razumnikov – intelektualcev. Poudariti velja še, da ne generira le pokornih novinarjev, javnih uslužbencev in levo usmerjenih družboslovcev (politikov), ampak tudi družboslovno nezainteresirane, pasivne in neme naravoslovce, vase obrnjene zdravnike, tehnike in še vse druge poklice, ki sodijo v najrazličnejše podporne dejavnosti. Ves šolski sistem je usmerjen v dresuro, da je glavni namen izobraževanja spoznanje, »da se moramo imeti v šoli fajn« – o dolžnostih, o razumu, o razmisleku, o tehtanju možnosti, o odločanju, o ocenjevanju naš šolski sistem ne govori in ne pove ničesar. Maksime na temo, »*da se je treba po vsej sili imeti fajn*«, so daleč pod nivojem judaistično-helenistične, da ne govorim o protestantski, pa tudi vzhodnjaški etiki, ki gradi na relaciji *delo–trud–nagrada*, pa tudi na njeni alternativi *nedelo–lagodje–kazen*.

Zaradi tega je vzdrževanje rigidnosti sodnih, vzgojno-izobraževalnih in medijskih podsistemov ena najpomembnejših nalog, ki jih stare elite lahko opravljajo samo takrat, ko so na oblasti. To je tudi razlog za povsem nepojmljivo surove in ostre napade na vlado v tistih obdobjih, ko je bil na oblasti Janez Janša, čeprav orkestriranih medijskih napadov na vlado Lojzeta Perleta, na volilno kampanjo dr. Jožeta Pučnika in na atentat na predstavnika revnejših slojev g. Ivana Krambergerja ne smemo pozabiti.

Za konec bi bilo treba reči nekaj o možnih rešitvah. Mislim, da lahkih ali hitrih rešitev ni. Zamujenih desetletij ni mogoče nadomestiti. Žal rešitev ali smernic za izhod iz polomije, ki smo si jo sami nakopali, ne moremo pričakovati niti od tako imenovane pomladne strani. Politični doseg SDS je omejen, ostalih strank pa minimalen. Razen stranke SDS, ki ima v glavnem konsistenten zunanjepolitičen, gospodarsko-ekonomski in socialni program, so ostale stranke, ki jih lahko uvrstimo med dediče pomladnih strank in Demosa, v smislu razvoja stranke kot državno pomembne entitete in razvoja lastne politično-ekonomsko-socialne mreže zatavale v divergentne smeri s sicer nekaj kratkoročnimi cilji, toda brez resnega daljnoročnega skupnega imenovalca. Še več manjših sredinskih ali desnosredinskih strank bi bil popoln polom. Za klasično konservativno stranko nimamo ne plemestva ne starih industrialskih in/ali posestniških elit. Klasične liberalne stranke v Genscherjevem smislu ni več niti v Evropi, v Sloveniji se je njen samohvaljeni začetek razblinil v proletarskem parvenijstvu, okrašenem z drobnjakarskimi egotripi.

Edina možna pot je vztrajno in neprestano »grajenje« osebnosti v smislu zbliževanja programov nekaterih strank v dva približno enako močna bloka. Se pravi izbira, vzgoja in spremljanje obetajočih voditeljskih osebnosti, ki so sposobne to idejo uresničevati. Tu ne gre samo za pripravo ljudi za najvišje položaje, ampak za pripravo kadrov na vseh vodstvenih nivojih, od šolskih razredov do delavnic, laboratorijev, ambulant, uradov, športnih klubov, upravnih odborov, svetov itd. Za to je potrebna široka strankarska mreža spremljanja in preizkušanja kadrov po vsej Sloveniji. Več kot dve taki mreži so preveč še za ZDA, kaj šele za Slovenijo. Pri tem izhodišči obeh blokov ne smeta biti toliko različni, da bi bili izključujoči. Vrhunski voditelji razumejo in sodelujejo z vsemi relevantnimi sogovorniki in tak način mora prevladovati na vseh nižjih nivojih. Zato mora biti kadrovska politika stranke profesionalno vodena – neodvisno od moči in položaja posameznika. Tudi izbire za posamezna mesta morajo biti izbor iz skupine predlaganih, ustreznih kandidatov. Pri vsem tem ne smemo pozabiti, da so pri taki nalogi pomembni predvsem ljudje s sposobnostjo širšega pogleda na družbo kot samo z vidika stranke. Iskati in vzgajti ter predvsem postavljati na prava mesta je treba ljudi, ki probleme vidijo širše od lastne perspektive, se pravi v kontekstu države. To zveni kot obrabljena fraza, toda dejstvo je, da je v Sloveniji občutek za skupno dobro zelo skrit, a ga moramo med ljudmi najti in vzpodbuditi. Zato potrebujemo predvsem kvalitetne in raznolike šole celotnega spektra, od vrtcev do univerz.

Ljudje so ključ. Želim si, da se bodo v prihodnosti v vrhovih strank našli taki politiki, ki bodo razumeli potrebe časa in Slovenije. Pred nekaj dnevi se je razpustil Forum 21 – morda je ta dogodek naravno odmiranje nečesa odvečnega, možno pa bi bilo tudi, da je svareč odmev mota Adama Michnika z začetka tega sestavka.

TOMAŽ ZALAZNIK

Gospodarska podoba Slovenije po 30-ih letih

Pogled na 30-letni gospodarsko-ekonomski razvoj Republike Slovenije kaže, da je njena današnja podoba bistveno spremenjena, drugačna, kot je bila ob njeni ustanovitvi, ko se je z razpadom bivše države končalo obdobje plansko socialističnega gospodarstva pod vodstvom in nadzorom Komunistične partije, v katerem je bila osebna podjetniška pobuda nezaželjena.

V prvem četrtletju 2021 je bilo v Sloveniji 928.000 delovno aktivnih ljudi, zaposlenih, ki delujejo v 205.139 podjetjih (podjetje je registrirana pravna ali fizična oseba, ki je med letom opazovanja izkazala prihodek ali zaposlene osebe oziroma osebe, ki delajo), od tega števila je 48 % le-teh izvozno usmerjenih. Znotraj tega celotnega spektra podjetij je v vsem tem 30-letnem obdobju postal delež državnega lastništva minimalen, še vedno pomemben, a ne več e ključen za gospodarsko-ekonomski razvoj države.

Zasebna iniciativa je postala glavno gonilo razvoja države

S kapitalom, ki je ostal v lasti Republike Slovenije, upravlja Slovenski državni holding (SDH) s portfeljem, ki znaša 9,9 mrd EUR po knjigovodski vrednosti deležev kapitalskih naložb Republike Slovenije in SDH, na dan 31. december 2020.

Čeprav so torej uspehi državnega razvoja očitni, se kljub temu ob obletnici postavljajo naslednja vprašanja:

- Ali smo kot država dosegli cilje, ki bi jih lahko?
- Smo pripravljeni na novo obdobje?
- Ali nas bodo še naprej v doseganju teh ciljev spremljali isti vzorci mišljenja in delovanja, ki so nas spremljali med tranzicijo in ovirali pri razvoju?

Glede na politični in gospodarsko-ekonomski razvoj v tem obdobju se še vedno premalo zavedamo, da so samo gospodarsko-ekonomska moč in uspešnost ter konkurenčnost podjetij tista perspektiva, ki nam bo omogočila s svojim uspešnim poslovanjem in višjo dodano vrednostjo (davki in prispevki, plače zaposlenih) delovanje in razvoj vseh sistemov in subsistemov države.

Pogled na razvoj Slovenije, če primerjamo bruto družbeni proizvod (BDP) na prebivalca v letu 1991 (5000 EUR) in v letu 2020 (23.300 EUR), kaže na indeks 442, na pozitiven trend.

Ko pa to sliko razvoja pogledamo v primerjavi s sosednjimi državami, lahko ugotovimo, da smo zaradi anomalij privatizacije, neposrednega vpliva oblastnih politik na gospodarstvo in bančno-finančni sektor, na slabo pripravo ustrezne zakonodaje in posledično slabo delovanje pravosodja, zaradi togih birokratskih predpisov in postopkov ter neizvedenih strukturnih reform na področju zaposlovanja in upokojevanja, napredovali počasneje, kot bi lahko.

Posledica tega je bilo slabo upravljanje državnih podjetij in bank, kapitalska slabljenja podjetij v državni lasti v korist novih lastnikov, ki so ta podjetja lastninili, omejevanje svobodne gospodarske pobude, tržnega gospodarstva in konkurence ter razrast korupcije in klientelizma.

Vse to pa je bilo politično nadgrajeno z »nacionalnim interesom«

Vsi ti pojavi, tudi najtežji gospodarski kriminalni delikti, niso bili nikoli sankcionirani. Ne glede na vse navedene in nenavedene ovire, se svobodne podjetniške miselnosti ni dalo ustaviti in to je bilo ključno za uspešnost Slovenije v tem obdobju. Oblastne politike, ki so slonele na tranzicijskih vzorcih preteklega državnega sistema, so bile več ali manj bolj zaviralne sile kot pa spodbuda.

Zato so imele posledice gospodarsko-ekonomske krize po letu 2008 v Sloveniji daljši učinek kot npr. na Slovaškem, v Češki republiki in Avstriji.

Nominalno gledano, se je razkorak med Avstrijo in Slovenijo še povečal, če primerjamo BDP-ja Avstrije in Slovenije v letih 1991 in 2021. Hkrati pa lahko vidimo, da je Češka republika napredovala z indeksom 860 na leto 1991, Slovaška pa z indeksom 809 na leto 1993. Danes nas ti dve državi na nekaterih področjih dosegajo ali celo presegajo.

Še danes se ne ve, koliko kapitala nekdanjih državnih podjetij po letu 1991 je preko omenjenih anomalij izpuhtelo na zasebne račune, predvsem v tujino, v različne davčne oaze, kot se tudi ne ve, koliko kapitala je Komunistična partija s svojo tajno službo in njenimi oligarhijami do leta 1991 izvozila iz Jugoslavije ter tudi iz Slovenije in za katerim so se izgubile vse sledi. Po nekaterih ocenah znaša višina tega izvoženega kapitala 2,5 milijarde USD. Nepreverjena ostaja tudi ocena koliko tega kapitala se vrača v Slovenijo preko tujih finančnih skladov, saj njihovi lastniki niso znani.

Obeh ropanj kapitala nismo nikoli preverjali, saj je bila za to potrebna politična odločitev, ki je nismo premogli. Iz navedenega sledi, da so se v tem obdobju oblikovali tudi glavni nosilci teh anomalij, ki jih najdemo v spregi oblastne politike

Seznam neposrednih naložb RS in SDH (SDH, 2021).

Seznam neposrednih naložb RS in SDH na dan 18. 5. 2021				
Naziv	**Sektor**	**% RS***	**% SDH**	**% SKUPAJ***
A.L.P. PECA D.O.O.	Turizem	9,09		9,09
ADRIA, TURISTIČNO PODJETJE D.O.O., ANKARAN	Turizem		11,7	11,74
BODOČNOST MARIBOR, D.O.O.	Invalidska podjetja	77,5		77,52
CASINO BLED, D.D., BLED	Igralništvo		33,8	33,75
CASINO PORTOROŽ, D.D., PORTOROŽ	Igralništvo		9,46	9,46
CETIS, D.D., CELJE	Splošni gospodarski sektor		7,47	7,47
CINKARNA CELJE, D.D., CELJE	Proizvodni sektor		11,5	11,5
CSS, D.O.O.	Invalidska podjetja	98		97,96
D.S.U., D.O.O., LJUBLJANA	Finančni holdingi	100		100
ELEKTRO CELJE, D.D.	Energetika	79,5		79,5
ELEKTRO GORENJSKA, D.D., KRANJ	Energetika	79,5	0,31	79,79
ELEKTRO LJUBLJANA D.D.	Energetika	79,5	0,3	79,8
ELEKTRO MARIBOR, D.D.	Energetika	79,9		79,86
ELEKTRO PRIMORSKA, D.D.	Energetika	79,7		79,68
ELEKTROGOSPODARSTVO SLOVENIJE - RAZVOJ IN INŽENIRING, D.O.O.	Energetika	100		100
ELEKTROOPTIKA, D.D.	Splošni gospodarski sektor	0,01	70,5	70,49
GEN ENERGIJA, D.O.O.	Energetika	100		100
GEOPLIN, D.O.O.	Energetika	25		25,01
HIT, D.D., NOVA GORICA	Igralništvo		20	20
HOLDING SLOVENSKE ELEKTRARNE, D.O.O.	Energetika	100		100
INFRA, IZVAJANJE INVESTICIJSKE DEJAVNOSTI, D.O.O.	Energetika	100		100
INTEREUROPA, D.D., KOPER	Promet		1,73	1,73
JAVNO PODJETJE URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE, D.O.O.	Gospodarske javne službe	100		100
KONTROLA ZRAČNEGA PROMETA, D.O.O.	Promet	100		100
KOPP D.O.O.	Promet	100		100
KOTO D.O.O.	Proizvodni sektor	66,2		66,23
KRKA, D.D., NOVO MESTO	Proizvodni sektor	7,21	9	16,21
LOTERIJA SLOVENIJE, D.D., LJUBLJANA	Igralništvo		15	15
LUKA KOPER, D.D., KOPER	Promet	51	11,1	62,13
M1, D.D., LJUBLJANA	Finančni holdingi	0		0
NAFTA LENDAVA, PROIZVODNJA NAFTNIH DERIVATOV, D.O.O.	Proizvodni sektor	100		100
NLB, D.D.	Bančništvo	25		25
PETROL, D.D., LJUBLJANA	Energetika	10,8	12,7	23,5
PLINHOLD D.O.O.	Energetika	60,1	0,05	60,15
POMGRAD - VODNOGOSPODARSKO PODJETJE, D.D.	Gospodarske javne službe	25		25,01
POŠTA SLOVENIJE, D.O.O.	Pošta in telekomunikacije	100		100
POZAVAROVALNICA SAVA, D.D., LJUBLJANA	Zavarovalništvo	13,9	17,7	31,57
PS ZA AVTO, D.O.O., LJUBLJANA	Splošni gospodarski sektor		90	90
RŽV, JAVNO PODJETJE ZA ZAPIRANJE RUDNIKA URANA, D.O.O.	Proizvodni sektor	100		100
SAVA, D.D.	Finančni holdingi		18,7	18,69
SAVAPROJEKT, D.D.	Splošni gospodarski sektor	3,47		3,47
SID - SLOVENSKA IZVOZNA IN RAZVOJNA BANKA, D.D., LJUBLJANA	Bančništvo	99,4		99,41
SIJ - SLOVENSKA INDUSTRIJA JEKLA, D.D.	Proizvodni sektor	25		25
SLOVENSKE ŽELEZNICE, D.O.O.	Promet	100		100
STUDENTENHEIM KOROTAN GMBH	Turizem	100		100
TELEKOM SLOVENIJE, D.D., LJUBLJANA	Pošta in telekomunikacije	62,5	4,25	66,79
TERME OLIMIA, D.D., PODČETRTEK	Turizem	41,5		24,88
UNIOR, D.D., ZREČE	Proizvodni sektor		39,4	39,43
VARNOST SISTEMI, D.O.O.	Splošni gospodarski sektor		9,74	9,74
VODNOGOSPODARSKO PODJETJE DRAVA, D.O.O., PTUJ	Gospodarske javne službe	25		25
VODNOGOSPODARSKO PODJETJE NOVO MESTO, D.D.	Gospodarske javne službe	25		25
VODNOGOSPODARSKO PODJETJE, D.D., KRANJ	Gospodarske javne službe	25		25
**ZAVAROVALNICA TRIGLAV, D.D., LJUBLJANA	Zavarovalništvo	34,5	28,1	62,57

* Lastniški deleži so zaokroženi na dve decimalki – delež 0,00 % pomeni, da ima RS/KAD v družbi lastniški delež, vendar je ta manjši kot 0,005 %.
** V lasti Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

*Seznam neposrednih naložb RS, ki so bile prenesene na SDH v sklopu zakona ZIPRS1819-A***, na dan 18. 5. 2021 (SDH, 2021).*

Seznam neposrednih naložb RS, ki so bile prenesene na SDH v sklopu zakona ZIPRS1819-A***, na dan 18. 5. 2021		
Naziv	**Sektor**	**% RS***
AGIS TECHNOLOGIES D.D.	5037603	0
DEKORUS, D.O.O.	3822036	100
IBT TRBOVLJE, D. D.	5075602	0,04
IBI KRANJ, D.D. - V LIKVIDACIJI	5036640	0
KOMPAS RAC D. D. LJUBLJANA – V LIKVIDACIJI	5004551	0,01
KD GROUP D. D.	1585126	0
KS NALOŽBE D. D.	2225727	0
MERCATOR D. D.	5300231	0
NTU D.D.	5035058	0,03
POMORSKA DRUŽBA D. D., PORTOROŽ	5939836	0,09
VELTA PLAST, D.O.O	2210576	100
VIPA HOLDING D. D.	1868918	0

*** Kapitalske naložbe so prešle v upravljanje SDH dne 26.12.2018, kot posledica Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 – ZIPRS1819-A (Uradni list RS, št. 83/18 z dne 24. 12. 2018) in so pridobljene iz naslova dedovanja. Lastniški deleži so zaokroženi na dve decimalki – delež 0,00 % pomeni, da ima RS v družbi lastniški delež, vendar je ta manjši kot 0,005 %.

in nekdanjih partijsko gospodarskih oligarhij, ki so imeli vpliv na politične in s tem tudi na zakonske ter pravosodne odločitve.

Potrebovali smo dolgih 30 let, da se je skozi vse te anomalije izčistila lastniška struktura podjetij in s tem tudi lastniška odgovornost, ki pa za nove lastnike, ki so prišli do nekdanjega državnega premoženja preko procesov privatizacije, ni vedno nosila željenih učinkov. Če kje, se je prav tu pokazala zrelost odnosa do lastnine, ki zahteva znanja in sposobnosti ter odgovornost, da se z njo upravlja.

S prodajo NLB v letu 2019, v kateri je država obdržala 25 % delež, se je končalo obdobje »nacionalnega« interesa v državnih bankah, ki so bile ves čas tranzicije ključen del privatizacijsko kapitalnih anomalij.

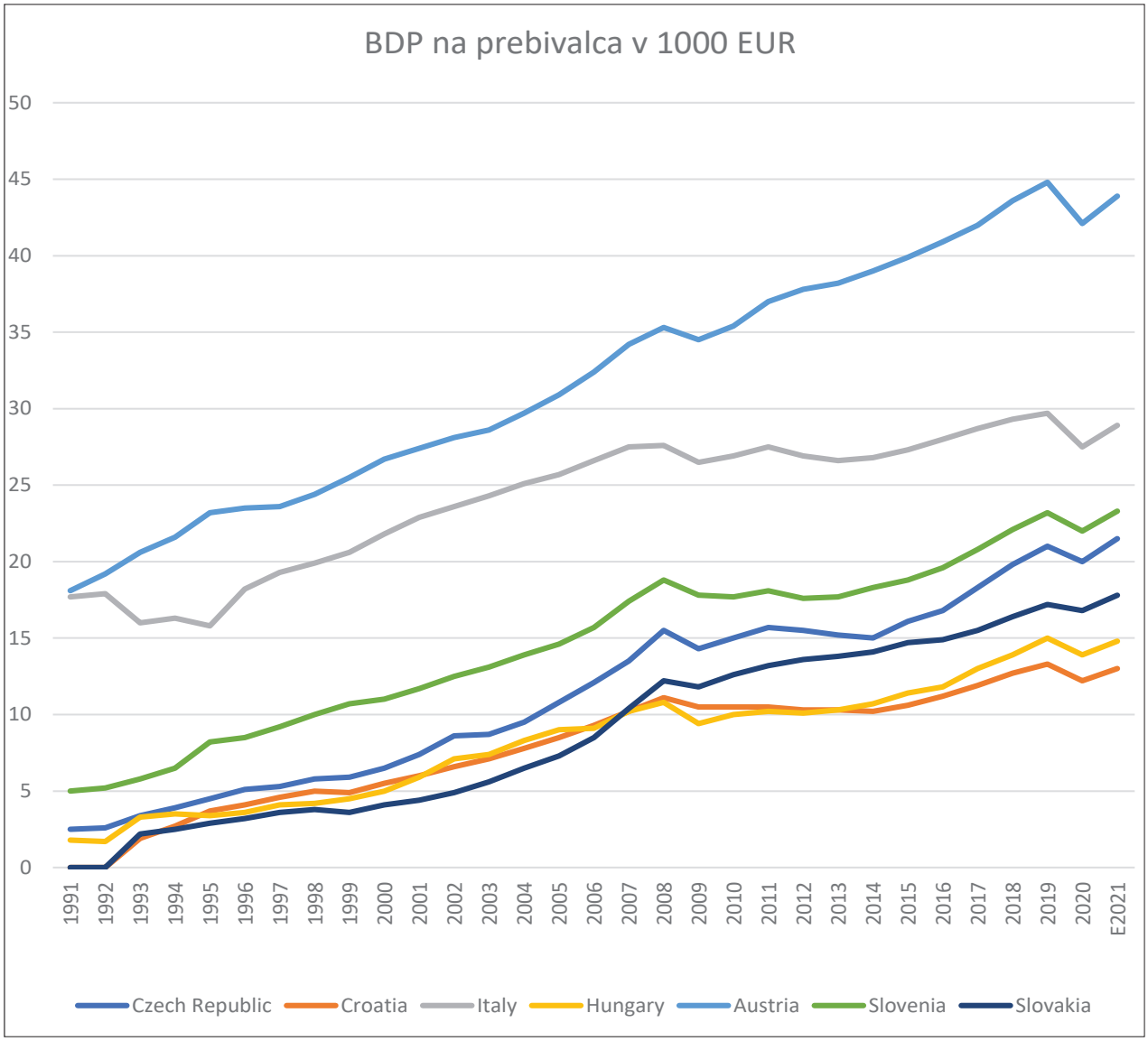
Seznam neposrednih naložb RS in SDH na dan 18. 5. 2021, ki so v stečaju ali likvidaciji (SDH, 2021).

Seznam neposrednih naložb RS in SDH na dan 18. 5. 2021, ki so v stečaju ali likvidaciji				
Naziv	**Sektor**	**% RS***	**% SDH**	**% SKUPAJ***
AERO, D.D. - V STEČAJU	Proizvodni sektor		1,44	1,44
DRUŽBA ZA SPODBUJANJE RAZVOJA TNP, D.D. - V STEČAJU	Turizem	51,1		51,05
DTK MURKA, DRUŽBA TVEGANEGA KAPITALA, D.O.O. - V LIKVIDACIJI	Družbe tveganega kapitala	49		49
GIO, D.O.O, LJUBLJANA - V LIKVIDACIJI	Splošni gospodarski sektor		71,3	71,27
GRADIS SKUPINA G, D.D. - V STEČAJU	Proizvodni sektor		1,36	1,36
INKOS, D.O.O., KRMELJ - V STEČAJU	Proizvodni sektor	2,54		2,54
MAKSIMA INVEST, D.D. - V STEČAJU	Proizvodni sektor	0		0
MURA, D.D. - V STEČAJU	Proizvodni sektor		12,2	12,23
NOVOLES, D.D. - V STEČAJU	Proizvodni sektor		16,7	16,69
PEKO, D.D., TRŽIČ - V STEČAJU	Proizvodni sektor	61,2		61,16
POLZELA, D.O.O. - V STEČAJU	Proizvodni sektor	71,4	28,6	100
PRVI SKLAD, DRUŽBA TVEGANEGA KAPITALA, D.O.O. – V LIKVIDACIJI	Družbe tveganega kapitala	48,9		48,9
RRA REGIONALNA RAZVOJNA AGENCIJA CELJE, D.O.O. - V STEČAJU	RRA (predviden prenos na SRRS)	5,89		5,89
RTH, RUDNIK TRBOVLJE-HRASTNIK, D.O.O. - V LIKVIDACIJI	Proizvodni sektor	100		100
RUDNIK KANIŽARICA V ZAPIRANJU, D.O.O., ČRNOMELJ - V LIKVIDACIJI	Proizvodni sektor	100		100
RUDNIK SENOVO V ZAPIRANJU, D.O.O. - V STEČAJU	Proizvodni sektor	100		100
STH VENTURES, D.O.O. - V LIKVIDACIJI	Družbe tveganega kapitala	49		49
TAM MARIBOR D.D. - V STEČAJU	Proizvodni sektor	10,9		10,85
VEGRAD, D.D. - V STEČAJU	Proizvodni sektor		29	29

Po skoraj 50- letni prekinitvi je bila 26. decembra 1989 ustanovljena Ljubljanska borza (Foto: Tomaž Zalaznik).



BDP na prebivalca v 1000 EUR (Evropska komisija, 2021a).



V prvo sanacijo bank po razpadu nekdanje skupne države, katere postopki so se začeli oktobra 1991 in končali leta 1994 z ustanovitvijo NLB in NKBM, smo državljani investirali 1,6 milijarde Mark. Po tem obdobju in vse do danes, se je ob vseh prodajah in nakupih deležev državnih bank s strani tujih vlagateljev, investiralo v državni bančni sektor še približno 7,256 milijarde EUR.

V tem znesku so upoštevane neposredne dokapitalizacije države, pretvorbe državnih kreditov v deleže bank, državna poroštva (Probanka – 490 miljonov EUR, Factor banka – 540 milijonov EUR), deleži pravnih oseb v državni in zasebni lasti, deleži fizičnih oseb in sredstva s katerimi je bila ustanovljena »slaba banka«, Družba za upravljanje bank, d. d. (DUBT). Ustanovljena je bila leta 2013 zaradi neustreznih bančnih presoj pri dodeljevanju kreditov, ki so potekale vzporedno z anomalijami privatizacije in kapitalizacije lastniških deležev. Na njo se je preneslo 4,9 milijarde EUR bruto premoženja po prenosni vrednosti 1,5695 milijarde EUR. Na dan 31. december 2020 je DUTB upravljala še s 615,0 milijona EUR sredstev, merjeno po pošteni vrednosti.

Šele končna bilanca poslovanja bank v državni lasti, od leta 1991 do 2022 (konec delovanja slabe banke), ki bi vključevala vse postavke, tudi dobičke bank, ki jih

Stolpnica Nove Ljubljanske banke, ki s sosednjo stolpnico simbolno dominira nad nekdanjim Trgom revolucije, sedaj Trgom republike (Foto: Darko Darovec).

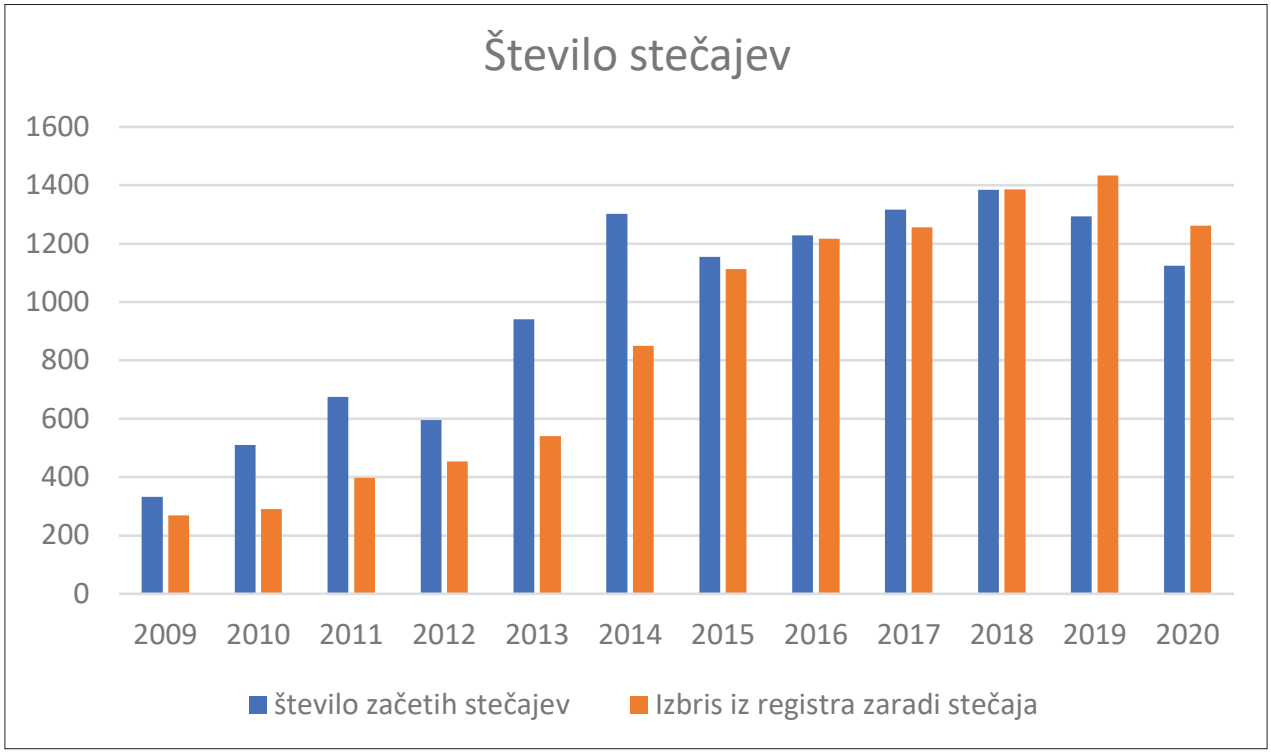


je prejela država in sredstva, ki jih bo vrnila DUBT, bo lahko razkrila pravo podobo poslovanja državnih bank. Ko bo ta bilanca narejena, če bo, bomo lahko ocenili, koliko je bančni sektor realno sodeloval pri razvoju slovenskega gospodarstva in koliko je bil bankomat za potrebe politično-gospodarskih oligarhij.

Za obdobje po letu 2008, po gospodarsko-ekonomski krizi, je značilno tudi večje število stečajev podjetij. Stečaji in ustanavljanje novih podjetij je v vseh gospodarstvih običajen pojav, a slika Slovenije po letu 2008 kaže na izredno povečan obseg stečajev, na drugi strani pa opozarja na dolgotrajnost postopkov stečajev. Razlog temu je v prvi vrsti politična volja in posledično toga zakonodaja, ki ne upošteva dobrih praks iz tujine.

Potreba po nujnih reformah delovne zakonodaje, upokojevanja, birokratskih postopkov in uveljavljanja sodobne gospodarske zakonodaje že v devetdesetih, ki jih še do danes nismo izpeljali, je razvidna iz grafikonov, ki kažejo:

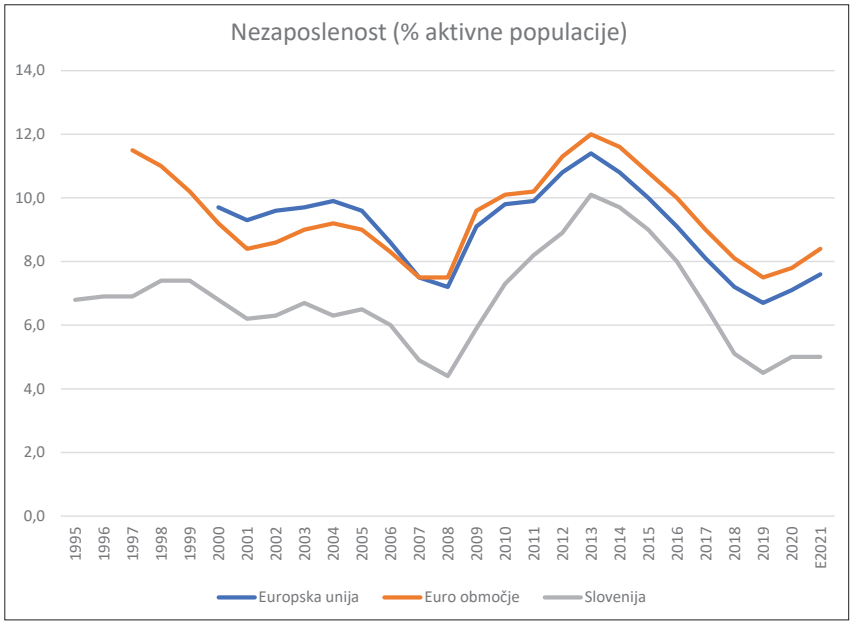
- na stopnjo nezaposlenosti v Sloveniji, Euro-območju in Evropski uniji od leta 1995 do 2021;
- kako v Sloveniji narašča delež starejših od 65 let ter število prejemnikov pokojnin;
- na stopnjo zadolževanja države;



Število stečajev (AJPES, 2020).

Nezaposlenost (% aktivne populacije) (Evropska komisija, 2021).

Stari nad 65 let in prejemniki pokojnin od leta 2007 naprej (Evropska komisija, 2021c. Vir: Ameco podatkovna baza in ZPIZ, 21.5.2021, https://www.zpiz.si/wps/portal/cognos/msp/upokojenci/prejemniki_pokojnin_po_letih).



- na stopnjo tujih naložb in naložbe iz Slovenije;
- na priseljevanje in izseljevanje, meddržavne selitve.

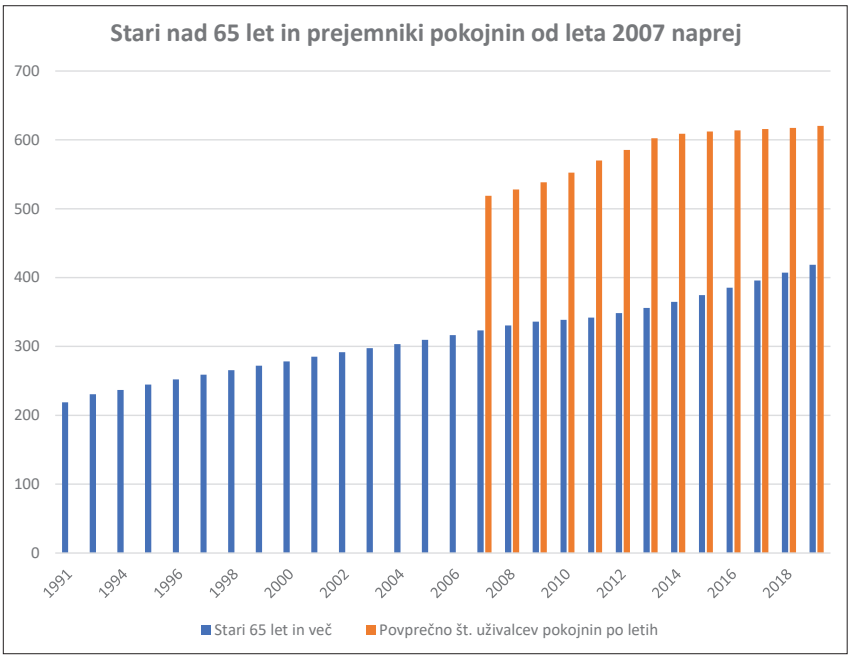
S prehitrim upokojevanjem in različnimi ukrepi, ki so zniževali stopnjo brezposelnosti (npr. čakanje na delo dve leti pred upokojitvijo), smo sicer reševali trenutno stanje, podobo Slovenije, ki pa se nam danes vrača z dodajanjem državnih sredstev za izplačilo pokojnin.

Z zadolževanjem države smo ohranjali *status quo*, reševali socialno varnost, socialni mir in politično preživetje političnih strank, ki so izšle iz prejšnjega sistema. Te so v obdobju 30-ih let 24 let vodile državo z vrednotami iz prejšnjega sistema, ki so jih navidezno prikrojile novi demokratični ureditvi pod krinko »nacionalnega interesa«.

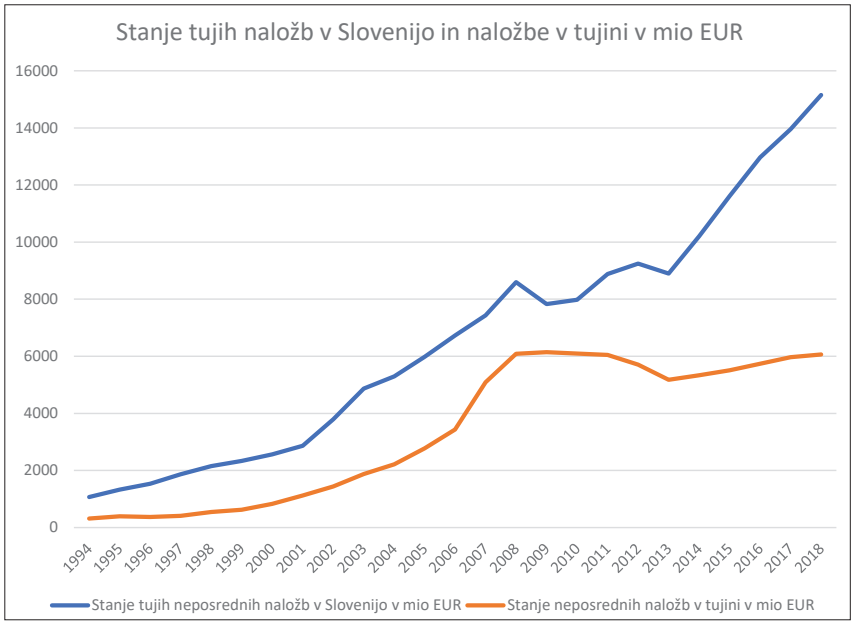
V grafikonu, ki prikazuje delež nezaposlenih tudi niso evidentirani »navidezni« študentje, saj le-ti niso nastopali kot brezposelni in iskalci zaposlitev na trgu dela.

Z omejevanjem in odporom do tujih naložb, se je politično ohranjal »nacionalni interes«. Preko njega se je omejevala konkurenčnost in razvoj gospodarskih okolij in s tem posledično vpliv na dodano vrednost, na prihodke iz naslova davkov in prispevkov ter na beg možganov mladih izobraženih generacij, ki v Sloveniji niso videli svoje prihodnosti. Šele, ko smo bili po letu 2013 zaradi pomanjkanja finančnih sredstev za investicije in zaradi kolapsa državnih bank prisiljeni v spremembo mišljenja, se je »nacionalni interes« izkazal kot ena od glavnih ovir za razvoj Slovenije. Vstopu tujega kapitala so se bolj na široko odprla vrata. Pri tem ima pomembno vlogo tudi DUBT, ki prodaja premoženje mimo nadzora politike, brez vplivov »nacionalnega interesa«. Obstaja pa domneva, da je v teh odkupih deloma udeležen tudi pred letom 1991 izvožen kapital iz Slovenije s strani prejšnjih oblastnikov.

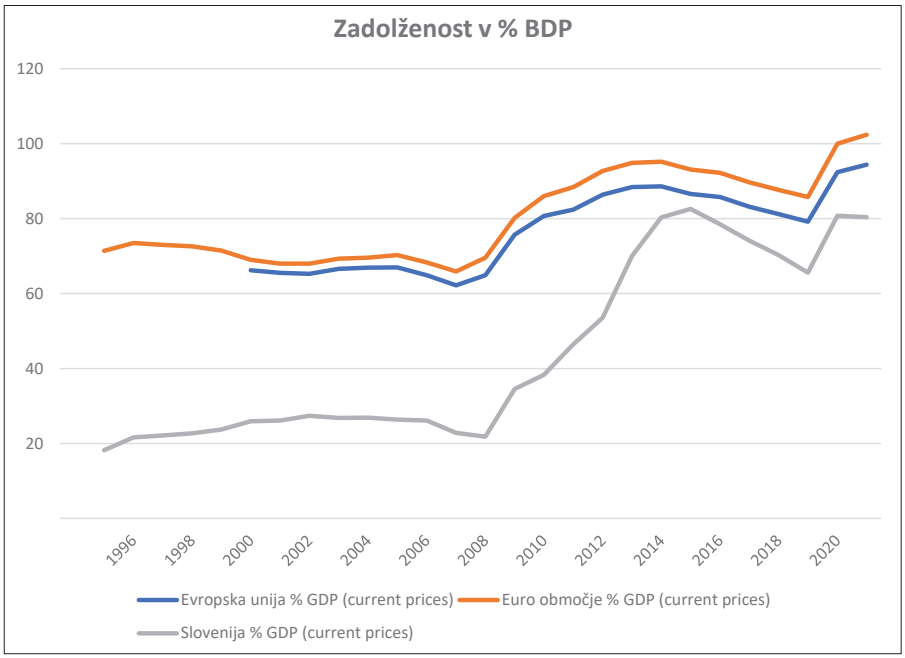
Napake v devetdesetih, neizvedene reforme in kapitalizacija »nacionalnega interesa« s finančno-gospodarsko krizo po letu 2008, se danes, leta 2021, izkazujejo kot proračunski stroški države na letni ravni v višini dobrih 2,128 milijard EUR (pokojninsko varstvo – 1337, servisi-



Stanje tujih naložb v Slovenijo in naložbe v tujini v mio EUR (Banka Slovenije, 2018).



Zadolženost v % BDP (Evropska komisija, 2021d).



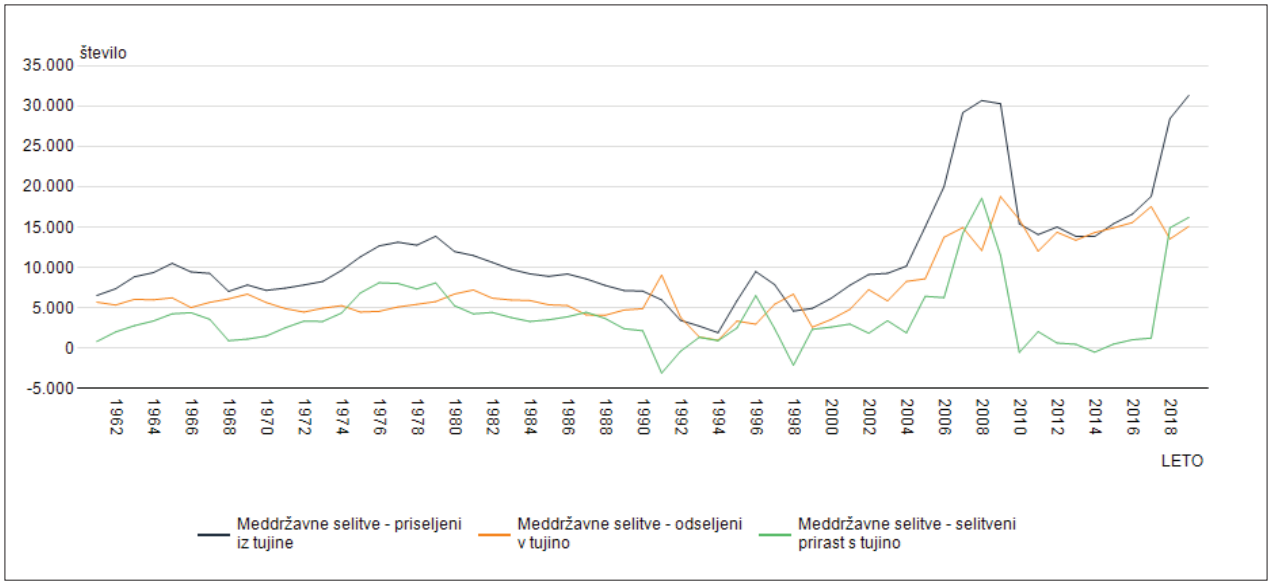
ranje javnega dolga – 791), kar znaša 13,5 % državnega proračuna. Del teh sredstev, s katerimi danes odplačujemo napake preteklosti, bi lahko smotrno investirali npr. v znanstveno-raziskovalno dejavnost in tehnološki razvoj, ki dokazano dolgoročno nosita multiplikativne učinke na razvoj držav. Primer za to je Avstrija, ki za ta namen investira štirikrat več sredstev kot Slovenija. Njihov BDP je še vedno skoraj dvakrat večji kot slovenski (i=188).

Če pod tem kratkim povzetkom 30-letne gospodarsko-ekonomske podobe Slovenije potegnemo črto, se izkaže, da je bila Republika Slovenija v tem obdobju kljub uspešnemu razvoju hkrati tudi plen politično-gospodarskih oligarhij, ki so državo s korupcijo in klientelizmom ropale v svojo korist, na račun uspešnosti gospodarstva.

Na vprašanje, zakaj se temu nismo bili sposobni upreti, je več odgovorov. Najpomembnejši pa je vsekakor ta, da oblastne politike, ki so v tem obdobju večinsko obvladovale politični prostor (24 let), to so nasledniki nekdanje Komunistične partije, ki so se večkrat preimenovali, danes Socialdemokrati in nasledniki Zveze socialistične mladine, ki danes predstavljajo politični blok socialno liberalnih strank, v tem obdobju niso premogle odgovorne državotvorne zavesti. Politika, ki so jo udejanjale, je temeljila na preživetih vzorcih delovanja države, ki so se že v prejšnji državi izkazali za neustrezne. Odgovornost za uveljavljanje demokratičnih vrednot v sistemih in subsistemih države so podredile svojim političnim in osebnim interesom.

Gospodarstvo Slovenije je danes vpeto v globalne tokove v katerih je konkurenčnost edini kriterij za uspeh. Za dvig konkurenčnosti in za uspeh ter obstoj na trgu ni več zadostna nizka cena delovne sile, geografska lega Slovenije, ampak inovativnost in tehnološki razvoj. Dolžnost politike ni, da obvladuje gospodarstvo, temveč, da mu omogoča delovanje s katerim bo le-to lahko polnilo državni proračun. Tu se bo izkazala odgovornost politike za prihodnji razvoj, da bo sposobna pravočasno sprejeti in uveljaviti strukturne reforme s katerimi se odlaša že 30 let. Te so pomembne za gospodarstvo na področju delovne zako-

Meddržavne selitve po: SELITVE, LETO (SURS, 2019).



Bik kiparja Janeza Boljke, simbol borznoposredniške družbe Ilirika, d.d. Ljubljana (Foto: Tomaž Zalaznik).

nodaje, upokojevanja in birokratskih opravil. Ob tem pa se ne sme spregledati tudi pomena vpetosti znanstvenega in tehnološkega razvoja v razvoj gospodarstva, ki še vedno ostaja domena podedovanih sistemov, ki vse prevečkrat obstajajo kot samozadostni sistemi, odtujeni od realnih potreb gospodarstva. Pravosodni sistem pa mora zagotoviti stabilno delovanje pravne države, omejevanje monopolov in zaščito zasebne lastnine pred interesno-političnimi vplivi, kar bo omogočilo varnost domačih in tujih investicij.

V obdobju epidemije COVID-19, ki je celoten svet pahnila v soočanje s kriznimi razmerami, je država gospodarstvo v Sloveniji zaščitila s PKP ukrepi, ki se izkazujejo kot dober način za ohranitev vitalnosti gospodarstva. Napovedi Evropske komisije kažejo, da bo Slovenija nadomestila padec gospodarske rasti v letu 2020 že v letu 2021. Za leto 2021 se napoveduje 4,9 % gospodarsko rast, za leto 2022 pa 5,1 %, kar kaže na večjo rast, kot jo bo beležila Evropska unija v letu 2021 (4,2 %) in v letu 2022 (4,4%).

Slovenija je na dobri poti, gospodarstvo je globalno čedalje bolj konkurenčno, 48 % podjetij je izvozno usmerjenih. Zaviralne sile nacionalnega interesa so izgubile svoj vpliv v gospodarstvu in sprostila se je zasebna iniciativa. Če bo država v prihodnosti sposobna tudi racionalno in razvojno vzpostavljati delovanje svojih ostalih sistemov in subsistemov, ki so proračunski uporabniki in ki tudi niso bili deležni strukturnih reform na področju zdravstva, javne uprave, državne infrastrukture, sodstva, visokošolske in raziskovalne dejavnosti, bo Slovenija lahko v prihodnosti dežela v kateri bomo državljani videli svojo prihodnost. Danes mladi, ki šele vstopajo v svet odraslih, tega še ne vidijo.



EMIL ERJAVEC & MAJA KOŽAR

Politično-ekonomski pogled na 30 let slovenske kmetijske politike: od reform do stagnacije

1. UVOD

Politična ureditev Jugoslavije je zasebno kmetijstvo obravnavala izrazito ideološko in diskriminatorno (Zagožen, 1990). Zemljiške reforme po letu 1945 so odvzele zemljo Cerkvi in večjim kmetom, nato pa so omejile posedovanje kmetijskih zemljišč na 10 ha na kmečko gospodarstvo (»zemljiški maksimum«), kar je ohranilo drobnoposestno velikostno strukturo kmetijstva (Gliha et al., 1988). Oblast je podpirala »socialistično kmetijstvo družbenih posestev«, nastalih na nacionaliziranih zemljiščih, in je vse do sedemdesetih let omejevala razvoj družinskih kmetij. Zaradi rastočih potreb po hrani in v procesu delne politične liberalizacije je slovenska oblast postopoma zmanjševala ideološke predsodke do zasebnega kmetijstva. Tako je po letu 1970 pričela intenzivneje spodbujati tehnološki razvoj in vlagati tudi v zasebno kmetijstvo. Obseg proizvodnje se je povečal, močna rast pa se je nadaljevala tudi v osemdesetih letih, za katera sta bila značilna integracija zasebnega in družbenega kmetijstva in razvoj živilske industrije in trgovine v večje agroživilske koncerne, ki so prispevali k posodobitvi in razvoju prehranske oskrbne verige (Erjavec, 1993a).

Kmečko prebivalstvo se je v preteklem političnem in gospodarskem sistemu počutilo močno zapostavljeno in je želelo politične spremembe in boljši ekonomski položaj zase. Na pobudo profesorja in kmeta dr. Franca Zagožna je bila na javni tribuni 12. maja 1988 ustanovljena Slovenska kmečka zveza (SKZ). Njene programske točke so bile predvsem ukinitev zemljiškega maksimuma, enakopravna obravnava družinskih kmetij in evropsko primerljiva kmetijska politika (Primc, 2008). S tem programom je SKZ v okviru koalicije Demos nastopila na volitvah leta 1990, zaradi široke podpore predvsem podeželskega prebivalstva pridobila najboljši volilni rezultat znotraj koalicije in prevzela kmetijski resor (takrat Republiški komite za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) (Pesek, 2007).

Kmetijska politika v Jugoslaviji je bila v pristojnosti zvezne vlade, zato je bilo treba po osamosvojitvi in spremembi politične ureditve postaviti temelje državne kmetijske politike, kar vključuje opredelitev ciljev, izbiro ukrepov in določitev proračuna za gospodarsko panogo, za katero so bile značilne razdrobljenost zemljišč, nizka intenzivnost, kvazi tržni sistem in težje naravne razmere za pridelavo v primerjavi s kmetijstvom takratne Evropske skupnosti. Ob osamosvojitvi so bila na strani kmetov in kmetijstva precejšnja pričakovanja o izboljšanju ekonomskega položaja in uveljavitvi primerljivejših razmer s kmetijstvi razvitejšega dela Evrope. So bila ta pričakovanja uresničena? Kako uspešna je bila transformacija slovenskega kmetijstva v tržnem gospodarstvu? Kako je bila oblikovana in strateško naravnana nova kmetijska politika, kakšni so bili njeni učinki in temeljne spremembe v zadnjih 30 letih? Kako je potekalo odločanje o temeljnih vprašanjih, kdo so bili igralci v politični areni in kakšen je bil njihov vpliv na politiko?

Vse to so vprašanja, na katera bomo poskušali najti odgovore v tem prispevku, ki smo ga pripravili s pomočjo virov, ob tem pa prvi avtor kot aktivni udeleženec procesa nastajanja in spreminjanja kmetijske politike vključujem tudi osebni arhiv in lastne ocene procesov in rezultatov (Erjavec, 2021). Če upoštevamo vsebino, sredstva in vrsto mehanizmov, lahko prvih trideset let državne kmetijske politike razdelimo na tri obdobja:

I. 1991–1997: nastajanje kmetijske politike;
II. 1998–2007: prilagajanje in prevzem evropske kmetijske politike;
III. 2008–2021: stabiliziranje in stagnacija koncepta politike.

2. NASTAJANJE SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE (1991–1997)

Pred osamosvojitvijo Slovenije je, kot rečeno, o kmetijski politiki odločala predvsem zvezna jugoslovanska vlada. Cene številnih kmetijskih proizvodov so bile administrativno določene, agroživilski koncerni pa so prejemali tudi znatne podpore zniževanja vhodnih stroškov, in to predvsem v obliki ugodnih posojil in nepovratnih sredstev za naložbe (Kranjec, 1989). Zunanja trgovina je bila v precejšnji meri nadzorovana in v rokah agroživilskih koncernov ter republiških zavodov za blagovne rezerve (Kranjec, 1988). Slovenija je bila samostojna pri strukturnih ukrepih z organiziranjem posebnih skladov (»Samoupravne interesne skupnosti«, SIS), ki so s pridobljenimi sredstvi iz prodaje kmetijskih surovin precej vlagali nazaj v kmetijstvo, tudi v zasebno. Zaradi neugodnih naravnih razmer so se v osemdesetih letih razvile tudi posebne podpore za v Sloveniji prevladujoče hribovsko kmetijstvo.

Zaradi pomanjkanja izkušenj pri vodenju celovite državne politike na področju kmetijstva je bil ob osamosvojitvi ohranjen velik del ukrepov, značilnih za predtranzicijsko obdobje. Pristojnosti za izvajanje kmetijske politike so se vse do pristopa k EU delile med Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj ter

Strme travnate lege v delu Slovenije otežujejo kmetovanje - Stara Oselica (Foto: Janko Verbič).



Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Erjavec et al., 2010). Prvo je bilo pristojno za tržno-cenovno politiko, o kateri pa je predloge lahko podajalo tudi kmetijsko ministrstvo, ki je urejalo vsa druga področja, povezana s kmetijstvom.

Deljene pristojnosti so vodile v konflikte glede primernosti ukrepov in v počasne spremembe. Vlada Republike Slovenije (RS) je tako ohranila administrativne cene za nekatere osnovne agroživilske proizvode, državni monopol nad trgovino s pšenico in sladkorjem ter s proračunskimi podporami zniževala stroške v kmetijstvu. Radikalno pa se je spremenil fokus kmetijske politike, ki se je osredotočila na kmetije. Že pred osamosvojitvijo je bil odpravljen zemljiški maksimum, Vlada RS pa je razširila programe pomoči hribovskim območjem in naložbam na kmetijskih gospodarstvih, ob tem pa po zgledu sosednjih držav pričela uvajati nekatere nove ukrepe razvoja podeželja (Rednak et al., 2003b). Po ukinitvi pridobivanja sredstev za kmetijsko politiko z obremenitvijo prodaje kmetijskih surovin je imela sorazmerno majhen proračun za kmetijstvo (slika 1), s katerim je lahko izvajala zelo omejen obseg ukrepov.

Odprava omejitev pri zunanji trgovini je bila pomemben korak pri uvedbi tržnega gospodarstva, vendar je odprtje vodilo v izrazit padec cen kmetijskih surovin. To je sprožilo močno negodovanje kmetov in SKZ, ki je kot stranka v Državnem zboru RS (DZ) ohranila precej sindikalnega naboja. Junija 1993 je prišlo do obširnih protestov kmetov. Zaprli so mednarodne prehode in zahtevali zunanjetrgovinsko zaščito po zgledu takratne Evropske unije, ki bi dala kmetom »pravične cene in primeren dohodek«. V pogajanja se je moral vključiti predsednik vlade Janez Drnovšek in konec julija 1993 so bile v Uradnem listu objavljene posebne uvozne dajatve za ključne kmetijske in živilske proizvode, ki so zaustavile padec cen in obnovile sorazmerno visoko cenovno raven, postale pa so tudi ključni ukrep kmetijske politike (Erjavec et al., 2010). Uvedena je bila politika visokih cenovnih podpor po zgledu EU (Volk, 2004) in lahko rečemo, da je bila s tem rojena tudi slovenska kmetijska politika.

Oktobra 1994, ob podpisu Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT, v istem letu preoblikovan v Svetovno trgovinsko organizacijo – WTO, katere ustanovna članica je tudi Slovenija), je bilo treba to visoko cenovno zaščito tudi uveljaviti. Ker Slovenija v referenčnem obdobju 1986–1988 ni imela samostojne politike, je v določila GATT uspela prenesti višino in sistem posebnih uvoznih dajatev po zgledu EU (Erjavec, 2021). To je bil nedvomno politični dosežek, ki je omogočil stabilne razmere v kmetijstvu, pa tudi pomemben korak k približevanju sistemu kmetijske politike Evropske unije.

Cenovne podpore je kmalu pričelo ogrožati sklepanje zunanjetrgovinskih sporazumov z drugimi državami, katerih bistvo je vzajemno nižanje ali celo odprava uvoznih dajatev. Slovenija je sklenila več sporazumov na področju kmetijstva, med drugim leta 1995 sporazum CEFTA z državami Srednje Evrope, različne dvostranske sporazume, posebej pomembno pa je bilo približevanje EU. Najprej je bil podpisan sporazum o sodelovanju leta 1993, sledila sta prošnja za pridružitev leta 1996 in začasni trgovinski sporazum leta 1997 (Erjavec et al., 2010).

Prekmurje, žitnica Slovenije (Foto: Janko Verbič).

Sklepanje trgovinskih sporazumov je vodilo v manjšo zaščito kmetijstva ter potrebo po spremembi in nadgradnji kmetijske politike.

Državotvorna strategija, tranzicijski zakoni in odločevalci

Ob uvajanju cenovnih podpor je pomemben korak k nastanku samostojne kmetijske politike predstavljala priprava dokumenta *Strategija razvoja slovenskega kmetijstva*, sprejetega v državnem zboru junija 1993 (MKGP, 1992). Ta dokument je utemeljeval večnamensko kmetijstvo po avstrijsko-švicarskem modelu, posebej pa je poudaril vlogo kmetijske politike pri zagotavljanju prehranske varnosti Slovenije in primernega dohodka kmetijskim gospodarstvom (Erjavec, 1993b). Določal je kmetijsko politiko vse do pristopa Slovenije k Evropski uniji (EU), kmetijstvu priznal status posebne gospodarske panoge in obenem uveljavil zaščitniško naravo kmetijske politike.



Izvajanje ukrepov kmetijske politike se je uveljavljalo predvsem z uredbami Vlade RS. Med tranzicijskimi zakoni, ki so imeli pomemben vpliv na kmetijstvo, so bili Zakon o gozdovih (Ur. l. RS, 2016), Zakon o zadrugah (Ur .l. RS, 2009) in Zakon o denacionalizaciji (Ur. l. RS, 2005). Slednji je določil, da se nacionalizirano zemljo vrne nekdanjim lastnikom oziroma njihovim dedičem. Ustanovljen je bil Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov (SKZG), ki naj bi gospodaril z državnimi kmetijskimi zemljišči in gozdovi ter jih vračal. Z nekdanjimi družbenimi posestvi, ki so se registrirala kot gospodarske družbe, so bile sklenjene dolgoletne zakupne pogodbe (Erjavec et al., 2010). Vračanje nacionaliziranih zemljišč in sklepanje zakupnih pogodb s kmetijskimi podjetji sta bila med najobčutljivejšimi političnimi vprašanji tranzicije kmetijstva.

V politično nenaklonjenih časih po letu 1945 se je slovensko kmetijsko zadružništvo sicer ohranilo, vendar se je odmaknilo od kmetov ter organiziralo v obliki lokalnih in splošnih zadrug s šibko finančno močjo. Zakon o zadrugah iz leta 1992 je ponovno uveljavil temeljna načela zadružništva in podelil lastništvo nad delom živilskopredelovalne industrije zadrugam (Avsec, 2018). Preobrazba v klasično zadružništvo je le deloma uspela, šibkejše zadruge so se reševale tudi s prodajo svojih deležev v živilskopredelovalni industriji. Praktično celotno obdobje po osamosvojitvi je Zadružno zvezo Slovenije (ZZS) vodil Peter Vrisk, ki je bil tudi dolgoletni državni svetnik in izrazit interesni predstavnik kmetijstva. Ocenjujemo, da je pod njegovim vodstvom in izrazitim vplivom nekaterih direktorjev zadrug zadružništvo obstalo, a ni naredilo potrebnega kakovostnega preskoka.

Zakon o gozdovih (Ur. l. RS, 2016) je uveljavil pravice desettisočev lastnikov gozdov do izrabe gozdnih, predvsem lesnih virov, poskušal pa je ohraniti tudi gozdnogospodarsko načrtovanje in podporo večnamenskosti gozda (Kadunc, 2015). Omenjamo ga zaradi pomena, ki ga ima gozd na ekonomski položaj pomembnega dela slovenskih kmetij. O dometu in učinkih tega zakona so med lastniki gozdov in gozdarsko strokovno javnostjo mnenja precej deljena, za prve je zakon z določanjem odseka in nadzorom preveč omejujoč, za druge pa prepušča celo preveč individualne svobode pri gospodarjenju.

V obdobju nastajanja kmetijske politike je bil praktično vse obdobje kmetijski minister dr. Jože Osterc (1990–1992, 1993–1997; MKGP, 2021a), le krajše obdobje je bil minister mag. Jože Protner (1992–1993; MKGP, 2021a). Čeprav je deloval pro-kmečko in zadružniško, minister dr. Osterc ni bil pristaš radikalnih rešitev, zato se mu je SKZ odrekla, sam pa je potem stopil pod okrilje krščanskih demokratov. Ključni del kmetijske politike, to je uravnavanje trgov in dohodkovno politiko, so imeli vseskozi v rokah ministri za ekonomske odnose. Kot profesor za govedorejo pa je dr. Osterc leta 1996 osebno uveljavil evropske kriterije za mikrobiološko kakovost mleka. Sicer tehnični ukrep, ki pa je pomembno vplival na strukturne spremembe in prilagajanje prireje mleka zahtevam trga in standardom Evropske unije (Osterc, 2014).

Vinogradniško podeželje v Sloveniji - način življenja (Foto: Marjan Papež).

Na odločanje je pomembno vplival Odbor DZ za kmetijstvo in gozdarstvo, v katerem so se sprejemali za kmetijstvo pomembni zakoni. V njem so bile tudi politično in strokovno močne osebnosti, med drugim pomemben igralec v kmetijskopolitični areni, dr. Franc Zagožen, vodja poslanskega kluba Demos in soustvarjalec omenjenih tranzicijskih zakonov (Pesek, 2007). V tem obdobju se je gradilo resorno ministrstvo; zaposlovali so se mlajši kadri, ki so imeli ob zunanjih strokovnjakih pomemben vpliv na oblikovanje predpisov in politiko.

Dosežek: ohranitev kmetijske pridelave in nerevolucionarna tranzicija

Proces tranzicije je kmetijstvo v Sloveniji prizadel precej manj kot v veliki večini drugih državah Srednje in Vzhodne Evrope. Večino bremena prilagoditev je RS občutila v prvih letih po osamosvojitvi. Upad proizvodnje v tem obdobju je bil deloma posledica izgube jugoslovanskih trgov in spremembe kmetijske politike, veliko pa so prispevale tudi vremenske razmere (hude suše na začetku devetdesetih let) (Erjavec et al., 2010). Po precejšnjem porastu pridelave leta 1994, ki je bila rezultat ugodne letine, učinkov zunanjetrgovinske zaščite in konsolidacije po izgubi nekdanjih jugoslovanskih trgov, se je pridelava ustalila na ravni izpred devetdesetih let. Slovenija je ostala neto uvoznica agroživilskih proizvodov, ključne kmetijske panoge pa so (tudi zaradi prevladujočega travinja in velikostne strukture kmetijstva) vezane na živinorejo (prireja mleka, pitanje govedi, prašičev in piščancev). V primerjavi z drugimi evropskimi državami je višji tudi delež trajnih nasadov (sadjarstvo, vinogradništvo in hmeljarstvo).

Tako kot v preostalem gospodarstvu, Slovenija tudi na področju kmetijstva ni izvedla radikalnih sprememb. Družbena posestva so postala kmetijska podjetja in kmetije so lahko pričele povečevati obseg zemljišč. Odločitev za evolutivne spremembe, nekaj med reformami in revolucijo, je bila verjetno modra. Morda bi bile potrebnejše izrazitejše spremembe pri institucijah, predvsem na področju tržnega organiziranja in na področju znanja. Večina vertikalno povezanih agroživilskih verig je razpadla na posamezna podjetja, ki so tekmovala med seboj in z drugimi členi v verigi, kar ni prispevalo k razvoju na tehnološkem in ekonomsko-organizacijskem področju. Privatizacija je bila pomembnejši motiv kot razvoj, podobno se je dogajalo pri institucijah znanja (svetovalna služba, raziskovalni inštituti, srednje kmetijske šole, univerze), ki so ostale razdrobljene, se niso povezovale in skupaj usmerjale razvoj (European Commission, 1995; 1998; OECD, 2001; Erjavec et al., 2010).

3. NAČRTNO IN USPEŠNO PRILAGAJANJE SKP (1998–2007)

Pristop k EU je bil ključna politična usmeritev Slovenije po osamosvojitvi, ki je pomembno določila tudi oblikovanje in razvoj njene kmetijske politike. Skupna kmetijska politika (SKP) je ena redkih proračunsko zahtevnih javnih politik v EU, ki jo določa sistem obširne zakonodaje (Avsec & Erjavec, 2005), razvejanih, protekcionistično naravnanih ukrepov in poseben način odločanja v ustanovah EU. Prevzem SKP in vklju-





Podnebne spremembe in posledični vremenski pojavi po letu 2000 močno bremenijo slovensko kmetijstvo (Foto: Marjan Papež).

čitev v skupni trg je od Slovenije zahteval spremembo odnosa do kmetijstva, radikalne spremembe politike in institucionalne organiziranosti kmetijstva, pa tudi soočenje z zelo konkurenčnimi razmerami skupnega trga (Potočnik et al., 2007; Erjavec et al., 2015).

Zelo zgodnje ocene posebne pristopne študije za kmetijstvo (Erjavec et al., 1997; 1998) so pokazale, da bi brez prilagoditve politike prišlo že do pristopa in še posebej po pristopu do izrazitega poslabšanja ekonomskega položaja kmetij zaradi padca odkupnih cen v slovenskem kmetijstvu. Do pristopa bi upad cen bil posledica podpisovanja številnih več- in dvostranskih trgovinskih sporazumov, ki so vodili v odpiranje trga s kmetijskimi proizvodi in omejili zunanjetrgovinsko zaščito (Erjavec et al., 2010). Po pristopu pa bi prišlo do znižanja odkupnih cen zaradi razlike v ravneh cen med Slovenijo in EU. Slednja je z reformo SKP leta 1992 pričela zniževati cenovne podpore in nadomeščati izgubo dohodkov s proračunskimi podporami, Slovenija pa je kljub odpiranju trga do pristopa ohranjala višjo cenovno raven od EU (Volk, 2004). Če Vlada RS ni želela tvegati posledic pričakovane ekonomske krize v kmetijstvu in se je želela dobro pripraviti na pristop k EU, je bila potrebna korenita reforma kmetijske politike.

Strateško prilagajanje SKP in ugodni izidi pristopnih pogajanj

Reformni procesi slovenske kmetijske politike so potekali od sredine devetdesetih let, formalno pa je nove usmeritve v kmetijski politiki opredelil *Program reforme kmetijske politike 1999–2002* (MKGP, 1998) in na njegovi podlagi sprejeti *Program razvoja kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva 2000–2002* (MKGP, 1999). Slovenska vlada se je na priporočilo omenjene posebne študije o učinkih morebitnega članstva Slovenije v EU na področju kmetijstva (Erjavec et al., 1997) odločila, da ne bo čakala do pristopa, temveč bo pričela s korenito reformo kmetijske politike.

Temeljni elementi reforme so bili postopno prevzemanje vseh za državo racionalnih elementov SKP pred pristopom, liberalizacija cen in izrazito povečanje proračuna za kmetijstvo. To naj bi podprlo pristopna pogajanja, posodobilo kmetijstvo in izgradilo evropsko primerljivo kmetijsko politiko (MKGP, 1998). Temeljni strateški cilji kmetijske politike se z reformo niso spremenili – poudarki so ostali na večnamenskem kmetijstvu in prehranski varnosti. Korenito pa sta se spremenili oblika in vsebina mehanizmov kmetijske politike. Reforma je sledila spremembam na ravni EU in izgubo cenovne podpore nadomeščala s proračunskimi podporami, s čimer je breme podpor kmetijstvu prešlo s potrošnikov na davkoplačevalce (Rednak et al., 2003a; Rednak et al., 2003b).

Reforma je bila sprejeta že v času pristopnih pogajanj, ki so se začela leta 1998 in se zaključila konec leta 2002. RS je zaradi začetega reformnega procesa lažje zaključevala pogajanja in je bila že leta 2000 pripravljena na njihovo sklenitev (Erjavec et al., 2015). Prve pogajalske ponudbe Evropske komisije iz začetka leta 2002 so bile za RS precej neugodne na vseh treh ključnih področjih, ki so tvorila finančni

Slovensko kmetijstvo označuje drobna posest in razgiban teren - Planinsko polje (Foto: Janko Verbič).



sveženj za kmetijstvo: kvote in referenčne količine, neposredna plačila ter sredstva za razvoj podeželja (Erjavec et al., 2002).

Kvote in referenčne količine naj bi preprečevale rast presežkov v proizvodnji in navzgor omejevale proračunske podpore posameznemu kmetijskemu sektorju. Evropska komisija je v prvem krogu pogajanj predlagala zelo nizke številke – nižje od dosežene ravni proizvodnje, predvsem pa nižje glede na potenciale držav kandidatk (Erjavec et al., 2015). Vztrajno in strokovno delo pogajalcev in uradnikov resornega ministrstva je prineslo sprejemljive rezultate in kvote, ki niso omejile nadaljnjega razvoja kmetijstva, dvignil pa se je tudi obseg sredstev za neposredna plačila na raven, ki si jo je Vlada RS zastavila pred pristopnimi pogajanji. Pri neposrednih plačilih je Evropska komisija predlagala postopno dvigovanje višine neposrednih plačil s 25-% ravni neposrednih plačil starih članic EU (EU15) za državo kandidatko v letu 2004 na 100-% v letu 2013. Država kandidatka je lahko dopolnjevala plačila s svojimi sredstvi samo do ravni, kot jo je imela leta 2001, kar je v slovenskem primeru pomenilo do 40-% ravni nacionalne ovojnice. Ker je Slovenija imela višje odkupne cene in že precej primerljivo kmetijsko politiko v zadnjih letih pred pristopom, bi taka odločitev pomenila poslabšanje ekonomskega položaja slovenskega kmetijstva (Kavčič & Erjavec, 2001; Rednak et al., 2003b). Vlada RS je zato predlagala, da bi celotno razliko do 100 % plačala iz svojih sredstev, kar pa je Evropska komisija zavračala, da Slovenija ne bi imela prednosti pred drugimi kandidatkami. Šele tehnični razgovori in diplomatska prepričevanja so pripeljali do ustrezne rešitve, s katero je RS stoodstotno raven neposrednih plačil na račun svojih sredstev dosegla že v letu 2007 (Erjavec et al., 2015). Prav zaradi te odločitve pristop ni imel negativnega učinka na ekonomski položaj kmetov (slika 6), ki bi sicer sledil padcu odkupnih cen po pristopu (Volk et al., 2007).

Med vsemi pogajalskimi izidi pa izstopa določitev sredstev za razvoj podeželja. RS je za te namene za obdobje 2004–2006 pridobila evropska sredstva v višini okoli 250 milijonov evrov (Potočnik et al., 2007; Volk et al., 2007; Erjavec et al., 2015). To ji je prineslo drugo najvišjo (poleg Malte) raven podpor na hektar kmetijskih površin iz tega naslova, kar je omogočilo solidno osnovo za razvoj in plačilo okoljskih storitev kmetijstva v prihodnje (slika 1).

Naraščajoči nacionalni proračun za kmetijstvo in vrste ukrepov skozi obdobje

Reforma kmetijske politike in strategija pristopnih pogajanj sta zahtevali pomembno zvišanje proračuna za ukrepe kmetijske politike. V obdobju med letoma 1998 in 2007 so se odhodki proračuna za ukrepe kmetijske politike povečali za več kot trikrat, s 94 na 314 mio EUR (tekoči tečaj, podatki MKGP in ARSKTRP, preračuni KIS).

V strukturi proračuna so prevladovali izdatki za ukrepe tržno-cenovne politike, med njimi pa zlasti »pomoč za pripravo blaga za zunanji trg«, ki je tudi največ prispevala k rasti proračuna. Izvoznih podpor Slovenija po določilih pristopa k sporazumu GATT ni smela imeti, intenzivno pa jih je izvajala predvsem v zadnjih letih do pristopa, in sicer predvsem na trgih nekdanje Jugoslavije (Volk et al.,

Izrazita mozaična krajina, mejice in razdrobljenost parcel označujejo slovensko kmetijstvo (Foto: Marjan Papež).

2007). Po pristopu so izvozne podpore praktično izginile iz arzenala ukrepov. Vzporedno z rastjo proračuna so se postopoma povečevala neposredna plačila, ki so do leta 2007 postala najpomembnejša skupina ukrepov. S tem je postala struktura proračuna za kmetijstvo v tržno-cenovnem delu primerljiva strukturi proračuna EU.

Reforma politike in pristop k EU sta korenito spremenila kmetijsko politiko. Ukinjene so bile administrativne cene in dodatki k cenam (leta 1998 in 1999 je bil ta mehanizem opuščen za pšenico in sladkor ter leta 2001 za mleko). Opuščene ali omejene so bile podpore na strani zniževanja vhodnih stroškov, ki so jih postopno nadomeščala neposredna plačila. V letu 1995 so bila najprej uvedena neposredna plačila na glavo v živinoreji (krave dojilje), v letu 1998 neposredna plačila na površino za sladkorno peso in hmelj, v letih 1999 in 2000 pa že (skladno s SKP in njeno reformo) plačila na površino za poljščine. Leta 2002 so bile vse oblike neposrednih plačil že skladne z zahtevami EU (Erjavec et al., 2010; Kožar et al., 2014; Erjavec et al., 2015).



Kmetijska politika po sprejetju prostotrgovinskih sporazumov v sredini devetdesetih do pristopa v EU ni pomembno spreminjala zunanjetrgovinske zaščite. Do pristopa je ta ob naraščanju proračunskih sredstev ostala tudi pomemben del zaščite kmetijstva (Rednak et al., 2003b; Volk, 2004). Z dnevom pristopa je Slovenija prevzela zunanjetrgovinsko zaščito EU, na notranjem trgu EU pa so odpadle vse ovire pri trgovanju, kar je v celoti spremenilo ekonomska razmerja in slovensko agroživilstvo soočilo z evropsko konkurenco.

Spremembe v višini in strukturi proračunskih podpor za razvoj podeželja in kmetijsko strukturno politiko so bile do pristopa bistveno manjše v primerjavi s tržno-cenovno politiko. Ta del proračunskih transferjev je začel znatno rasti šele po letu 2004 (slika 1). S pristopom je doživel močan preskok in obe vrsti politike sta se po obsegu sredstev približno izenačili. Postopno sta se širila tudi nabor in skladnost ukrepov z zahtevami EU (Erjavec et al., 2015). Med najpomembnejše ukrepe lahko štejemo izravnalna plačila za območja s težjimi razmerami za kmetijsko dejavnost (OMD). Ti so se postopno spreminjali iz plačil na glavo živali v bolj nevtralna plačila na površino. S pristopom se je spreminjala tudi klasifikacija območij, ki so bila deležna različnih višin podpor; najvišjih plačil so deležna gorska območja. Kmetijsko-okoljski ukrepi in podpore za ekološko kmetijstvo so dosegli večji obseg šele s pristopom, ko so skupaj z izravnalnimi plačili za OMD obsegali že več kot polovico sredstev v tej skupini ukrepov (podatki MKGP in ARSKTRP, preračuni KIS). Tudi naložbene podpore so večji obseg sredstev dosegle šele po pristopu. Pred tem so se podpore dodeljevale predvsem v obliki subvencionirane obrestne mere za dolgoročna posojila, po pristopu pa v obliki nepovratnih sredstev. Po vsebini je prevladovala podpora nakupu mehanizacije. Že vse od začetka devetdesetih je bil manjši del proračunskih sredstev namenjen tudi programom celostnega razvoja podeželja, s posebnim poudarkom na diverzifikaciji dejavnosti na podeželju (npr. podpore naložbam v kmečke turizme), razvoju infrastrukture ter obnovi vasi (Erjavec et al., 2010).

Slovenija je imela že pred osamosvojitvijo v primerjavi z nekaterimi drugimi državi, ki so vstopale v EU, dobro razvit raziskovalni, izobraževalni in svetovalni sistem ter vzpostavljeno infrastrukturo za različne storitve za kmetijstvo (npr. selekcija, testiranje, kontrola proizvodnje, fitosanitarni in veterinarski nadzor; Erjavec et al., 2010). Tudi tukaj beležimo porast sredstev po pristopu, predvsem na račun novih nalog, povezanih s področjem varne hrane (slika 1).

Usposobitev in krepitev države na področju kmetijstva

V obdobju 1998–2000 je bilo v politiki, zakonodaji in institucijah kmetijstva sprejetih daleč največ sistemskih sprememb v tridesetih letih od osamosvojitve. Glavni dejavnik sprememb je bil seveda pristop Slovenije k EU, odločilni sta bili politična zaveza in koordinacija procesa na vladni ravni, pa tudi pripravljenost in sposobnost uradništva za spremembe (Potočnik et al., 2007).

Natura 2000 območja zaznamujejo kmetijsko krajino in kmetijstvo - Ljubljansko barje (Foto: Janko Verbič).

Reformo kmetijske politike je spremljala tudi sprememba zakonodaje (Avsec & Erjavec, 2005). Leta 2000 je bil v državnem zboru sprejet Zakon o kmetijstvu (Ur. l. RS, 2006), ki je povzel temeljno pravno urejanje s SKP skladne kmetijske politike in omogočil prilagajanje in izvedbo ukrepov ter institucionalno podporo kmetijski politiki. Poleg omenjene reforme in izgradnje potrebnih institucij je bil to ključen sistemski korak na poti k sklenitvi pristopnih pogajanj in uspešnemu pristopu Slovenije na področju kmetijstva (Erjavec et al., 2015).

V obdobju do pristopa se je izgradil z evropskimi standardi in načinom upravljanja skladen pravni in institucionalni sistem na področju veterinarskih zadev, fitosanitarnega varstva, semenarstva, politike kakovosti in živilskega prava. Sprejetih je bilo več kot deset sistemskih zakonov in nepregleden niz podzakonskih aktov, ki so v celoti spremenili urejanje za družbo pomembnih področij varne hrane (Republika Slovenija Ožja …, 1999). Na kmetijstvo je pomembno vplivala tudi sprememba okoljske zakonodaje (Rac & Strmšek, 2019). V večini primerov so se okrepile družbene zahteve in standardi delovanja države, zgradil se je tudi sodobnejši sistem nadzora. Potrebne so bile investicije v kadre in institucije, ki so zahtevale precejšnja dodatna proračunska sredstva.

Tretji element predpristopnega prilagajanja zahtevam EU je bil izgradnja primernih institucij. Odločevalci so jo razumeli kot podeljevanje nove vloge kmetijskemu ministrstvu, ki je prevzelo tudi dotedanje naloge drugih ministrstev. Prevzem pristojnosti ni šel brez napetosti med resornimi ministrstvi, ki pa so bile zaradi nujnosti enotnega nastopa v Bruslju in močne koordinacijske vloge predsednika vlade ter ožje pogajalske skupine pravočasno ustavljene; tako je RS s pristopom dobila z evropskimi praksami primerljivo vladno strukturo (Erjavec et al., 2015). Obenem je Vlada RS leta 1999 ustanovila Agencijo za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP), katere ključna naloga je bila izvedba evropsko primerljivih ukrepov do pristopa in kasneje prevzemanje ukrepov SKP (Erjavec et al., 2015). Oblikovala in izgradila se je za kmetijstvo pomembna institucija, ki pomembno določa tudi kakovost izvedbe kmetijske politike. Cilj razdeljevanja evropskih sredstev je hitro dosegla, še danes pa ima to razdeljevanje žal prednost pred uresničevanjem vsebinskih ciljev in učinkovitostjo porabe javnih sredstev. Za spremljanje in analizo učinkov kmetijske politike je bilo pomembno tudi prilagajanje državne kmetijske statistike, ki je doživelo korenite spremembe in je tudi omogočilo učinkovito izvedbo pristopnih pogajanj.

V tem obdobju so bili kmetijski ministri Ciril Smrkolj (1997–2000) mag. Franc But (2000––2004), dr. Milan Pogačnik (2004) in Marija Lukačič (2004–2007) (MKGP, 2021a). Zgodovinsko sled sta pustila predvsem prva dva. Minister Ciril Smrkolj je premogel precejšen političen instinkt, s pomočjo katerega je brez velikih težav uveljavil ključne reforme, ki so sicer nastajale v krogu pristojnih uradnikov ob intenzivni pomoči zunanjih strokovnjakov in ožje pogajalske skupine (Erjavec, 2021). V tem krogu se je oblikoval tudi mag. Franc But, sprva državni sekretar, pogajalec z EU, prvi direktor ARSKTRP in naposled minister, ki se je osebno precej angažiral pri uveljavitvi in promociji reform.

Ključne odločitve o kmetijski politiki so šle tudi v seznanitev in odločanje v državnem zboru, ki je ves pristopni proces legitimiral vladne predloge in pogajalski proces (Potočnik et al., 2007). Vse do konca tega obdobja je imela odločilen vpliv na kmetijsko politiko predvsem Slovenska ljudska stranka (SLS; Erjavec et al., 2010). Ta je sicer spreminjala svoje ime in strateške povezave, vendar se je bila sposobna izkazati kot politično močen nosilec odločanja v kmetijstvu. Izrasla je iz kmečkega stanovskega združenja Slovenske kmečke zveze, kar ji je pri



Ostanki slame po žetvi pšenice - Osrednja Slovenija (Foto: Janko Verbič).

delovanju omogočalo prepletanje sindikalističnih in strankarskih elementov. Njen vpliv je bil največji od vstopa v vlado leta 1997 do pristopa Slovenije v EU (Erjavec, 2021).

V času reform in pristopnih pogajanj se je intenzivno krepilo tudi sodelovanje kmetijskih interesnih organizacij. Zadružni zvezi Slovenije kot predstavnici gospodarskih interesov kmetov ter Gospodarski zbornici Slovenije kot predstavnici kmetijskih podjetij in živilskopredelovalne industrije sta se pridružila Kmečki sindikat Slovenije in Kmetijsko-gozdarska zbornica Slovenije. Slednja je bila ustanovljena leta 1999 (Erjavec et al., 2010) in je postala osrednja predstavniška organizacija kmetijstva, ki je prevzela tudi pomemben del strokovnih služb. Moč ji dajeta obvezno članstvo po avstrijskem zgledu in pravica sodelovanja v vseh zakonodajnih postopkih, ki se tičejo kmetijstva.

Vpliv in moč interesnih organizacij na odločanje v kmetijski politiki sta bila precejšnja in sta z leti samo še naraščala, k čemur je prispevala tudi občasna demonstracija moči na cesti in značilno visoka stopnja politične enotnosti. V samem procesu reform in pristopnih pogajanj so kmetijski interesni predstavniki večinoma podpirali odločitve Vlade RS, kar je sovpadalo z vključitvijo SLS v vladno koalicijo in seveda naraščajočimi podporami za kmetijstvo. Za sodobne države neobičajno pomemben vpliv na odločanje in s tem na krojenje javnega mnenja so imeli tudi predstavniki strokovne javnosti, predvsem agrarni ekonomisti (Miroslav Rednak in Tina Volk), ter mediji, kjer je izstopalo nekaj za kmetijstvo specializiranih novinarjev (Marjeta Šoštarič, Tatjana Pihlar in drugi).



Mešani učinki pristopa za agroživilstvo

Napovedi o gibanju cen in nujnosti dviga proračunskih podpor za uspešno zgodbo o pristopu kmetijstva so se v veliki meri uresničile. Odkupne cene kmetijskih pridelkov so med letoma 2000 in 2005 izrazito padle (slika 2; glej tudi Kožar et al., 2014), kar je spremljal dvig proračunskih podpor (potrojitev med letoma 1998 in 2007; slika 1, podatki MKGP in ARSKTRP, preračuni KIS). Cenovni in drugi konkurenčni pritiski so na ravni kmetijstva večinoma odtehtali pozitivni učinek povečanja proračunskih sredstev. Ekonomski položaj kmetov se tako ni bistveno izboljšal, vendar se tudi ni izrazito poslabšal (slika 6).

Koncept, da je treba ekonomske pogoje za kmetijstvo izenačiti s tistimi v EU (Erjavec et al., 2015), se je izkazal za dovolj učinkovito in primerno strategijo tudi za bodoče pristopnice. Investiranje v kmetijstvo, dvig proračunskih podpor in predvsem lastno financiranje evropsko primerljive kmetijske politike je bilo pogumno dejanje, ki je prineslo miren prehod v novo ekonomsko okolje in nove razvojne možnosti. Zaradi tega so bila pristopna pogajanja uspešna – vodilna revija za evropsko agrarno politiko Agra-Europe je Slovenijo poimenovala »golden boys of accession« (zlati fantje pristopa; Erjavec, 2021). Sam šok pristopa in soočenja s konkurenčnim skupnim trgom je bil tako manjši, absorpcija sredstev SKP, ki je postopoma postala glavni financer kmetijske politike, pa višja.

Niso pa rastoče podpore in uspešno prilagajanje zahtevam EU posebno vplivale na obseg pridelave v opazovanem predpristopnem obdobju. V bistvu je bil dosežek to, da ni bilo posebnega šoka s pristopom in da so bili proizvodni viri ohranjeni (Volk et al., 2007; Kožar et al., 2014). Prihajalo je do porasta intenzivnosti pridelave (višji pridelki) in notranjega prestrukturiranja kmetijstva, ki se je odrazilo v pričetku procesa koncentracije zemljišč in tudi zagonu novega investicijskega ciklusa pri manjšem delu razvojno najbolj sposobnih kmetijskih gospodarstev.

Do precejšnjih sprememb pa je po pristopu prišlo na področju zunanje trgovine z agroživilskimi proizvodi (slika 5). Uvoz se je v zelo kratkem času med letoma 2003 in 2007 vrednostno skoraj podvojil, izvoz pa povečal za tri petine (podatki SURS, preračuni KIS), kar je vodilo v povečanje zunanjetrgovinskega primanjkljaja. Pri izvozu so nove trge našle predvsem surovine (in

Govedoreja je najpomembnejša kmetijska panoga v Sloveniji, ki rabi pomoč (Foto: Marjan Papež).



ne proizvodi z višjo dodano vrednostjo), kot je kravje mleko (Italija) in različne kategorije goveda (Avstrija in Italija). Živilsko industrijo je odpiranje trgov našlo slabše pripravljeno (Kuhar & Erjavec, 2007). Pretresali so jo tudi lastniški prevzemi in pritiski na cene zaradi koncentracije trgovine, kar je posredno prispevalo tudi k manj ugodnemu cenovnemu položaju v kmetijstvu. Večina odkupnih cen je po pristopu pričakovano padla zaradi zaostritve konkurenčnih razmer za vso agroživilsko verigo in vstopa novih ponudnikov.

4. STABILNOST IN STAGNACIJA (2008–2021)

Po prvih treh uvajalnih letih po pristopu sta kmetijsko politiko EU med letoma 2008 in 2021 določala dva večletna finančna okvira in pripadajoče reforme SKP (Baldwin & Wyplosz, 2015). Prva reforma, poimenovana Fischlerjeva po takratnem evropskem komisarju za kmetijstvo, je bila sprejeta leta 2003, (Swinnen, 2008), Slovenija pa jo je tako kot večina članic pričela uresničevati po letu 2007. Fischlerjeva reforma je imela namen utrditi večnamenski značaj kmetijstva, ohraniti SKP kot proračunsko močno politiko, obenem pa jo prilagoditi zahtevam takrat pričetim, a nikoli dokončanim pogajanjem WTO (Swinnen, 2008). Spremenila se je politika neposrednih plačil, izpeljali so liberalizacijo tržnih ukrepov in širili politiko razvoja podeželja z novimi poudarki in ukrepi (OECD, 2017; Erjavec & Lovec, 2017). Uvedena je bila shema enotnega plačila, ki je temeljila na skupnem obsegu vrednosti plačil za državo članico. Za pridobitev sheme enotnega plačila morajo upravičenci za neposredna plačila vzdrževati zemljišča v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju in upoštevati standarde navzkrižne skladnosti z okoljskimi in sanitarnimi direktivami. Ukinjene so bile proizvodne kvote za mleko in sladkor, ki so jamčile višje odkupne cene, temeljile pa na visoki uvozni zaščiti in izvoznih podporah, ki so bile v večini primerov odpravljene.

Spremembe kmetijske politike za obdobje po letu 2015 niso bile tako izrazite, začetne reformne ambicije s krepitvijo okoljske note pa so se oslabile v procesu sprejemanja odločitev v Svetu EU in prvič tudi v Evropskem parlamentu. Zahteve po »ozelenitvi kmetijske politike« so bile odraz rastočih družbenih potreb in pritiskov po spremembi kmetijstva in njegove vloge na področju varstva okolja in narave, hrane in zdravja ter podeželja (Swinnen, 2015). Neposredna plačila in njihove različne komponente so se ohranili kot finančno in politično najpomembnejši del SKP. Osnovno plačilo so države članice lahko različno opredelile – lahko so ohranile del zgodovinskih dodatkov, zmeraj več jih je posegalo po enotnem znesku, imelo različne dodatke za manjše kmetije, mlajše kmete in za območja z naravnimi omejitvami. Na osnovno plačilo je prišel še dodatek, imenovan zeleno plačilo, nominalno pogojevano z različnimi okoljskimi zahtevami, kjer pa je bilo toliko izjem, da je bil okoljski učinek sporen (ECA, 2017; 2018). Države članice so lahko dajale tudi proizvodno vezana plačila za kmetijske sektorje v težavah in omeje-

Dobrote slovenskih kmetij so pomemben del kulture in gastronomije (Foto: Marjan Papež).

vale plačila gospodarstvom z najvišjimi prejemki. Na področju tržnih ukrepov posebnih sprememb ni bilo, kmetijska politika se je v veliki meri umaknila iz upravljanja trgov. Politika razvoja podeželja se je ob ohranitvi vseh prioritet in ukrepov predhodnih obdobij širila na ukrepe za izboljševanje prenosa znanja, sodelovanja in socialne vključenosti (Swinnen, 2015).

Konec velikih korakov in železni oklep izbora ukrepov

Nosilci odločanja slovenske kmetijske politike so se na spremembe kmetijske politike odzvali sorazmerno konservativno. To je pomenilo, da so želeli ohraniti čim več v pristopnem obdobju sprejetih odločitev o izbiri ukrepov in razdelitvi sredstev. Pri neposrednih plačilih je to pomenilo, da je Slovenija vseskozi izbirala največji še možni obseg proizvodno vezanih plačil, ohranjala najvišji možen obseg zgodovinskih plačil in pri okoljskih pogojih izbirala rešitve, ki so najmanj obremenjevale kmetijsko pridelavo. Pri razvoju podeželja je ohranjala strukturo ukrepov, kjer največji delež zavzemajo izravnalna plačila za območja z omejenimi dejavniki za kmetovanje (gorska, hribovska, kraška in druga območja) – OMD, kmetijsko-okoljski ukrepi in naložbene podpore (skupaj 88 % vseh sredstev razvoja podeželja, podatki MKGP in ARSKTRP, preračuni KIS).



Proračun za kmetijstvo ostaja med letoma 2007 in 2020 na približno enakem obsegu in strukturi (slika 1). Skupaj Slovenija za kmetijsko politiko namenja med 320 in 400 mio EUR, s tem da so v obdobju po letu 2015 sredstva za razvoj podeželja nekoliko upadla. Od tega proračuna prihaja po letu 2007 v povprečju obdobja okoli 70 % vseh sredstev za kmetijsko politiko iz proračuna EU. V primerjavi s povprečjem EU ima Slovenija izrazito visok delež sredstev za razvoj podeželja in je ne glede na postopno zniževanje proračuna za SKP na ravni EU med tistimi članicami, ki za te namene dobiva najvišje zneske.

Konservativnost kmetijske politike odražajo tudi cilji in ukrepi kmetijske politike. Sprejet je bil nov Zakon o kmetijstvu (Ur. l. RS, 2018), ki je prinesel temeljne cilje slovenske kmetijske politike, ki pa ne odstopajo znatno od ciljev, uveljavljenih s Strategijo razvoja slovenskega kmetijstva iz leta 1992. S poudarjanjem prehranske varnosti in večnamenskosti kmetijstva sta se ohranjala izrazita zaščitna usmerjenost kmetijske politike in poudarjanje ogroženosti kot načina legitimacije nacionalne politike (Erjavec et al., 2018). Zakonski cilji so bili nato nekoliko modificirani in podrobneje opredeljeni v Resoluciji o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 »Zagotovimo. si hrano za jutri« (Ur. l. RS, 2011). Oba dokumenta skupaj sta tvorila strateški okvir sprejemanja politike po letu 2015 in prispevala k ohranitveni in prerazdelitveni logiki izbire ukrepov. Zastavljene cilje je Vlada RS uresničevala z nizom ukrepov. Ukrepi so se v skladu z obema reformama SKP in programskimi dokumenti države v obdobju 2008–2020 tudi spreminjali, a večina pomembnejših je ohranila svoje temeljne značilnosti.

Steber *Tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem* zavzema v obravnavanem obdobju (2008–2020) z okoli 46 % največji delež izplačanih proračunskih sredstev za podporo kmetijstvu. V tej skupini so finančno daleč najpomembnejše različne oblike neposrednih plačil, ki jih delimo na proizvodno nevezana in vezana plačila. Proizvodno nevezana plačila so plačila na površino, različno sestavljena za vsako gospodarstvo; pomemben delež predstavljajo zgodovinski dodatki, ki so nastali ob preteklih ukinjanjih proizvodno vezanih plačil in skupaj zavzemajo v povprečju 72 % vseh podpor te skupine v obravnavanem obdobju. To je najpomembnejša postavka slovenske kmetijske politike, ki na letni ravni v tem obdobju dosega v povprečju 121 mio EUR s trendom padanja. Zneski za posamezno kmetijsko gospodarstvo na hektar plačilnih pravic so lahko zelo različ-

Kmetovanje v gorskem svetu je izrazito zahtevno - Črni vrh (Foto: Janko Verbič).

ni, od 100 do 500 EUR/ha. Proizvodno vezana plačila so plačila za pridelavo določene kulture (npr. strna žita, zelenjadnice, stročnice) oziroma prirejo določene vrste živali (npr. krave dojilje, goveji pitanci, drobnica). V obravnavanem obdobju predstavljajo v povprečju 10 % vseh podpor v prvi skupini ukrepov (podatki MKGP in ARSKTRP, preračuni KIS). Vrste podpor in višine med leti zelo nihajo. Pomemben ukrep v tej skupini so še plačila vhodnih stroškov, kjer gre predvsem za vračilo trošarine za gorivo. Tržni ukrepi so zelo občasni.

Neposredne podpore predstavljajo pomemben delež dohodka kmetijskih proizvajalcev (slika 6). Odvisnost od podpor je izrazita in pogosto tudi pomemben razlog za kmetovanje. So pa podpore precej neenakomerno porazdeljene, saj favorizirajo večja gospodarstva in le določene proizvodne usmeritve. Vpliv neposrednih podpor na razvoj slovenskega kmetijstva ni bil nikoli natančno opredeljen. Ocenjujemo, da imajo pomemben vpliv na ohranitev proizvodnih virov, na rast in povečanje najbolj produktivnega dela kmetijstva, manj pa na dolgoročno perspektivnost manjših kmetij in vitalnost odročnejših podeželskih območij.

Drugi steber *Politika razvoja podeželja in kmetijska strukturna politika* zajema različne ukrepe, ki so namenjeni krepitvi konkurenčnosti v kmetijskem in živilskem sektorju, zagotavljanju okoljskih in drugih družbenih koristi kmetijstva ter podpori podeželskemu gospodarstvu in prebivalstvu (Bedrač et al., 2020). Skupaj ta skupina ukrepov letno zavzema v obdobju 2008–2020 okoli 43 % proračunskih sredstev kmetijske politike. Večina ukrepov se izvaja s pomočjo Programa razvoja podeželja (PRP) (MKGP, 2017), ki se financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in državnega proračuna.

Finančno najmočnejši ukrep v drugem stebru so, kot omenjeno, OMD plačila, ki predstavljajo v povprečju obdobja slabo tretjino sredstev, namenjenih tej skupini ukrepov. Plačila imajo izrazito dohodkovni značaj, saj razen ohranitve kmetovanja nimajo drugih pogojev. Učinek ukrepa na ohranjanje proizvodnih virov je prepoznaven, vprašanje pa je, kako vpliva na okoljske cilje, ki so pogosto deklarirani kot eden od ciljev teh plačil, in koliko na dolgi rok uspe zadržati nezaželene strukturne spremembe. Obseg sredstev za kmetijsko-okoljske in podnebne ukrepe (KOPOP) in podpora ekološkemu kmetijstvu skupaj nekoliko zaostajata za obsegom sredstev za OMD plačila. Gre za različne oblike plačil na površino ali v nekaterih primerih na živali, ki pokrivajo stroške ali izgubljene prihodke, povezane z upoštevanjem okolju prijaznejših predpisanih postopkov pridelave. Podpore ekološkemu kmetijstvu so v Sloveniji sorazmerno stabilne, kmetijsko-okoljski ukrepi pa so se po reformi SKP 2013 v Sloveniji precej spremenili. Do reforme je imela Slovenija večje število celovitejših ukrepov, po reformi je to nadomestila z možnostjo kombiniranja različnih praks za posamezne »operacije«. Okoljski, podnebni in naravovarstveni učinki tega obsežnega paketa podpor so omejeni, kar potrjujejo evropski in nacionalni viri (ECA, 2017; 2018; Šumrada et al., 2020; 2021), zato pričakujemo po letu 2023 spremembe na tem področju in sledenje družbenim zahtevam.



Po obsegu tretjo skupino ukrepov politike razvoja podeželja predstavljajo različne oblike naložbenih podpor, ki zaradi načina financiranja, vezanega na ciklus razpisov in priprave projektov, v posameznem letu lahko presežejo plačila za OMD in KOPOP. Prevladujejo naložbene podpore v kmetijsko pridelavo na kmetijskih gospodarstvih in posebne podpore za mlade kmete. Sistem razpisov je precej nesodoben, razpisi niso stalno odprti, večinoma gre za nakupe mehanizacije, ocenjevanje projektov temelji predvsem na podlagi pridobitve točk za posamezne kriterije in ne na podlagi ekonomskih in strateških vidikov projektnih idej. Podpore praviloma končajo v rokah ozkega kroga najuspešnejših in na razpise prilagojenih gospodarstev, postopki pa so močno administrativno obremenjeni. O dejanskem vplivu naložbenih podpor lahko samo domnevamo. Temeljni kazalci slovenskega kmetijstva ne kažejo izrazitejših razvojnih sprememb, ocenjujemo pa, da so te oblike podpor pomagale oblikovati manjši sloj evropsko primerljivih kmetijskih gospodarstev, nezanemarljiva pri tem pa je tudi podpora pri generacijski prenovi kmetij.

Vsi ostali ukrepi dosegajo manjši obseg sredstev in s tem verjetno tudi manjši vpliv. Kot pomembnejše bi lahko izpostavili še naložbene podpore v gozdarstvu, podpore organiziranju, predelavi in promociji agroživilstva, krepitev lokalnih razvojnih pobud (LEADER) in plačila za dobrobit živali. Večina podpor drugega stebra je namenjena le posameznim kmetijskim gospodarstvom, ne pa tudi za razvoj in povezovanje agroživilskih verig, od katerih sta odvisna ekonomski položaj in razvoj kmetijskih gospodarstev. Razvoj podeželja je razumljen predvsem kot razvoj kmetijstva. Seveda praznjenje in izguba vitalnosti odmaknjenih podeželskih območij nista odgovornost zgolj kmetijskega resorja, a to ne zanika potrebe po celovitejši obravnavi podeželja s strani Vlade RS in drugih deležnikov.

Tretji steber ukrepov – *Splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva* – v obravnavanem obdobju skupaj zavzema okoli 11 % proračunskih sredstev za ukrepe kmetijske politike in je sorazmerno stabilen. Vključuje podpore za različna področja zagotavljanja varne hrane in prenosa znanja. Ukrepi se praviloma v celoti financirajo iz državnega proračuna. Slovenija ima delujoče institucije in zakonske okvire za delovanje na tem širokem področju splošnih storitev za kmetijstvo, kljub temu pa je mogoče zaznati kritike v zvezi s premajhno pozornostjo, posvečeno tem področjem, kar še posebej velja za ustvarjanje in prenos znanja kot ključnega razvojnega dejavnika v kmetijstvu.

Prehod politike v pragmatizem in simbolne spremembe

Reformni proces kmetijske politike, ki je trajal vse od osamosvojitve in v katerem se je sledilo predvsem obsegu in strukturi kmetijske politike EU, se je s pričetkom tega obdobja zaključil. Od leta 2007 naprej se je politika stabilizirala, postala pa je rigidna, interesno odvisna, osredotočena na ohranitev pridobljenih pravic upravičencev in manj usmerjena v doseganje ciljev.

Po vstopu v EU je bilo tudi konec sprejemanja sistemske zakonodaje s področja kmetijstva. Kot smo omenili zgoraj, je bil leta 2008 sprejet nov Zakon o kmetijstvu (Ur. l. RS, 2018), ki je bil potem občasno dopolnjen z novimi vprašanji kmetijske politike, izvirajočimi iz sprememb evropskega pravnega reda ali odpiranja novih domačih vprašanj (npr. pravični odnosi v agroživilski verigi). Podoben pristop je bil ubran tudi pri področni zakonodaji o varni hrani. Kako težko je sprejemati nova sistemska pravila v kmetijstvu, kaže nekajletna razprava o temeljitejših spremembah zemljiške zakonodaje. Drobnoposestna in neugodna velikostna struktura slovenskega kmetijstva ostaja eden od ključnih razvojnih problemov, ki ga kmetijska politika zaradi konfliktnosti in zahtevnosti vse od osamosvojitve ne uspe razrešiti.

Razpravo o kmetijski politiki tako celotno tretje obdobje po osamosvojitvi označujejo manjše spremembe zakonodaje in sprejemanje odločitev, povezanih z reformami SKP. Gre za tri- do štiriletno obdobje razprav, mnenj, programskih dokumentov in odločanja, ki polnijo politično areno. Temu vedno sledi tudi priprava razpisov za posamezne ukrepe, sodelovanje v procesih odločanja EU in ukvarjanje z izjemnimi razmerami, ki so stalnica kmetijstva (pozebe, suše, toče, bolezni in prehranski škandali). Medtem ko za resne politične teme ostaja le malo časa, se kmetijska politika zadnjega obdobja problemov loteva predvsem simbolno in manj z namenom dejanske razrešitve ključnih razvojnih vprašanj. Primer tega je oblikovanje s precejšnjim medijskim pompom pospremljene označbe »izbrana kakovost«, vprašanje zaščite terana, opredelitev svetovnega dneva čebel, ki naj bi pripomogla k prepoznavnosti v Sloveniji pridelane hrane, akcije, katere dejanski učinki pa so lahko tudi vprašljivi.

Peter Vrisk in Ciril Smrkolj sta zaznamovala slovensko kmetijsko politiko. Menjava na vrhu kmetijske zbornice KGZS, 2008 (Foto: Marjan Papež).



Po letu 2007 so bili ministri za kmetijstvo Iztok Jarc (2007–2008), dr. Milan Pogačnik (2008–2010), dr. Henrik Gjerkeš (2010), mag. Dejan Židan (2010–2012, 2013–2018), Franc Bogovič (2012–2013), dr. Aleksandra Pivec (2018–2020) in dr. Jože Podgoršek (2020–) (MKGP, 2021a). Iztok Jarc je kot izkušen diplomat in eden od treh pristopnih pogajalcev prevzel resor v sili razmer zaradi prvega predsedovanja Slovenije EU in težav svoje predhodnice z delovanjem na bruseljskem parketu. Samo predsedovanje je bil uspeh za RS, kar je veljalo tudi za področje kmetijstva. Ob pomoči ustanov EU je Slovenija izpolnila zastavljene naloge in se izkazala kot dober in organiziran partner pri vodenju Sveta za kmetijstvo. Ocenjujemo, da je bil to vrh delovanja slovenske države na področju kmetijstva, ki mu žal nista sledila nadaljnja krepitev in razvoj politične in uradniške strukture.

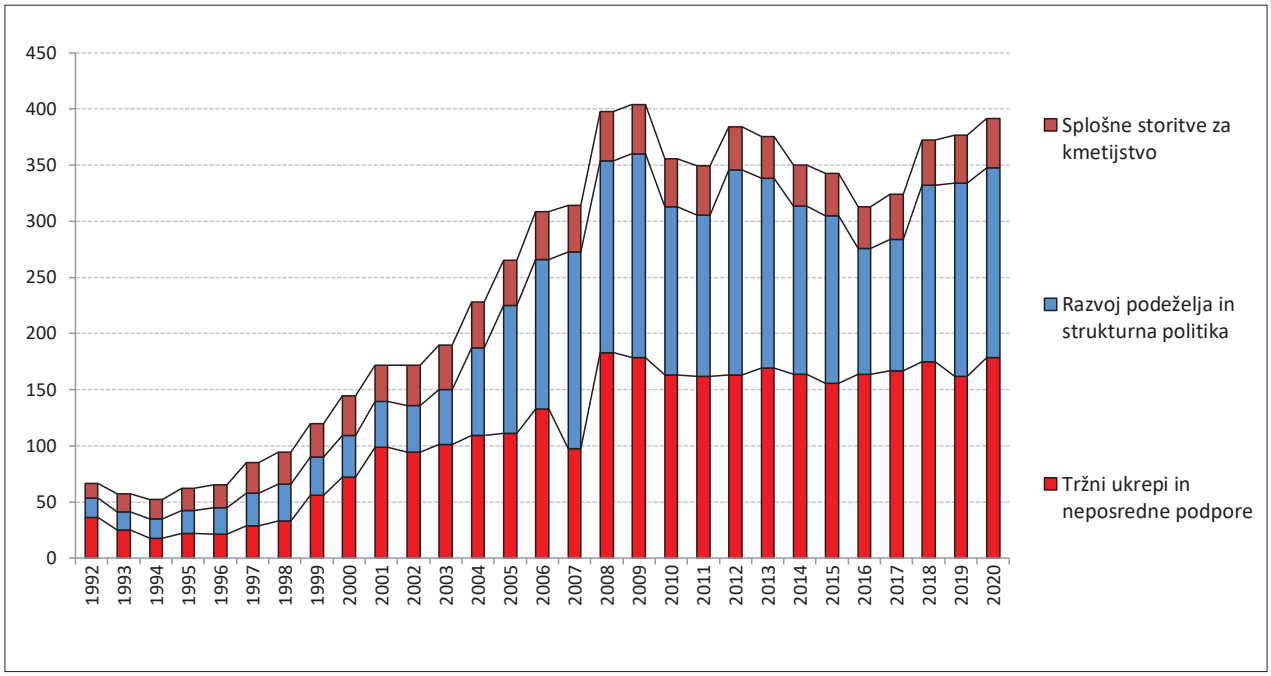
Od ostalih ministrov je samo eden pustil močno sled pri upravljanju javnih zadev v povezavi s kmetijstvom. To je bil mag. Dejan Židan, ki je bil skupaj v treh mandatih minister več kot 7 let. Minister Židan, brez političnih, a z vodstvenimi izkušnjami v gospodarstvu, je ambiciozno in velikopotezno vodil kmetijsko ministrstvo, odpiral nove teme in poskušal dosegati soglasje pri odločitvah s predstavniki ključnih in vse bolj uveljavljenih kmetijskih deležnikov. Ocenjujemo, da je to iskanje soglasja za vsako ceno, zaradi različnih, pogosto tudi zelo partikularnih interesov, pomembno prispevalo k rigidnosti in zmeraj bolj tudi interesni naravnanosti politike. Politiko reševanja realnih problemov je nadomestila simbolna politika, ki je sicer imela promocijske učinke (npr. že omenjene akcije na področju kakovosti hrane, čebelarstva), vendar pa je bila premalo podprta s resnimi institucionalnimi in vsebinskimi reformami.

Ujetost v interesno odločanje in zgolj simbolnost politike pojasnjujeta rigidnost kmetijske politike v Sloveniji. Ocenjujemo, da so dodatno k temu prispevale razmere, v katerih je delovalo in se razvijalo uradništvo na kmetijskem ministrstvu. Profesionalizacija in razvoj kadrov sta zastala, odliv osebja je precejšen, predvsem pa ne uspeva širitev kadrovskega potenciala, ki bi prevzemal ključne položaje. Preveč sta prisotni neizkušenost ter slabša strokovna in upravljavska usposobljenost. Menimo, da sta šibka koordinacija in strokovno vodenje državne uprave, ob spolitiziranosti in interesnemu korporativizmu, ključna razloga za stagnacijo države na področju kmetijstva.

Način interesnega odločanja se manifestira s posebnim posvetovalnim telesom kmetijskega ministrstva, Sveta za kmetijstvo in podeželje Republike Slovenije, v katerem so zastopani predstavniki vseh ključnih kmetijskih institucij (MKGP, 2021b). Ne gre za formalne postopke, kaže pa na način dela in razmišljanja ministrstva, ki za vsako ceno poskuša usklajevati odločitve in prenašati odgovornost na deležniško strukturo kmetijstva. Pri tem struktura Sveta ne vključuje drugih družbenih sfer, ki bi imele interes za kmetijstvo, kot so na primer predstavniki okoljskih organizacij, potrošnikov in drugi. Menimo tudi, da pri iskanju rešitev kmetijske politike deležniška usklajevanja ne morejo nadomestiti priprave kvalitetnih strokovnih predlogov.

Vzpostavljene strukture odločanja in prenos kmetijske politike na evropske ustanove so ob splošni stagnaciji parlamentarizma v Sloveniji prispevale k temu, da državni zbor praktično nima več nobene izrazitejše vloge pri odločanju v kmetijski

Slika 1: Proračunska izplačila za kmetijstvo (mio EUR, koledarsko leto, tekoči tečaj); 1992–2020 (Vir: MKGP, ARSKTRP, preračuni KIS; Opomba: 2020 – začasni podatki).



politiki. Ocenjujemo, da je le-ta prepogosto zgolj prostor za splošne, precej spolitizirane in nestrokovne razprave, kar dodatno prispeva k šibkemu demokratičnemu nadzoru.

Spremenljive razmere in notranje prestrukturiranje kmetijstva

Ne glede na zgoraj opisani stabilen in obsežen proračun za kmetijstvo, ki se je ohranjal vse obdobje po letu 2007, pa je bil ekonomski položaj kmetijstva predvsem zelo spremenljiv. Podatki o cenah (slika 2) in proizvodnji (slika 3) kažejo na precejšnja nihanja, ki so bila rezultat vremenskih pojavov in razmerij na svetovnem trgu, ki so posebej prizadela posamezne kmetijske dejavnosti. Cene so bile med letoma 2009 in 2016 izrazito neugodne za živinorejo (posebej prireja mleka in prašičev). Rast cen rastlinskih pridelkov je bila praviloma le odraz neugodnih pridelovalnih razmer, predvsem pozeb v sadjarstvu in vinogradništvu ter suš v pridelavi žit, ki so vplivale na padce obsega pridelave in s tem tudi na poslabšanje dohodkovnega položaja v posameznih panogah ali posameznih pridelovalcev. Če poskušamo izločiti vpliv slabih letin, pa se kaže dolgoročni trend izboljševanja dohodkov v kmetijstvu na agregatni ravni, tudi zaradi stabilizacijskega učinka proračunskih podpor.

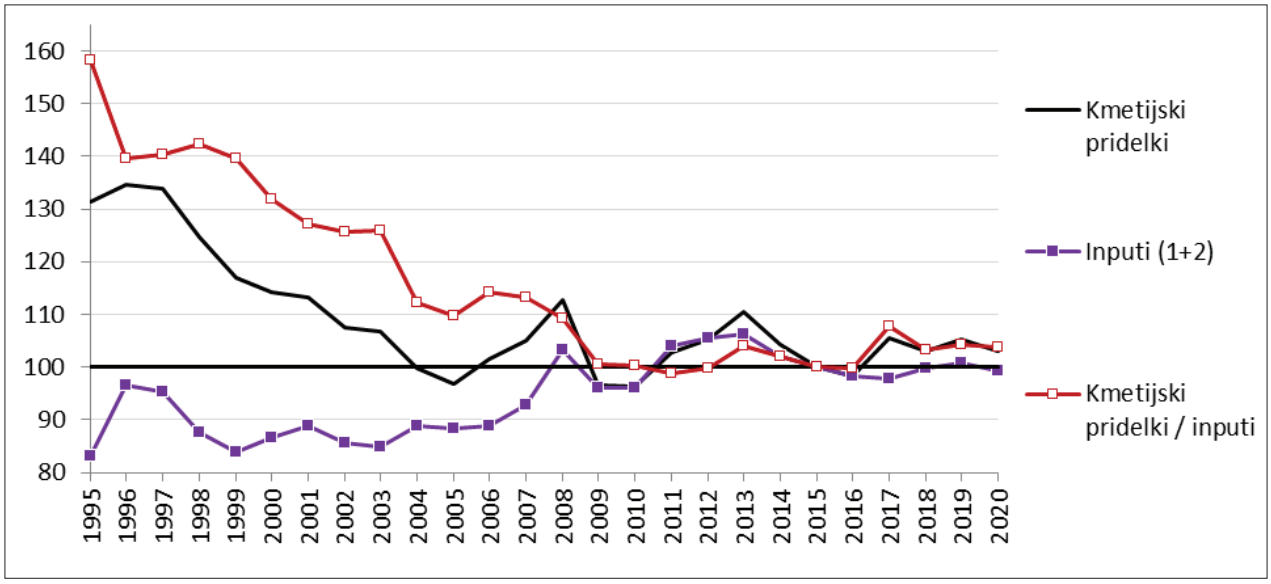
V kmetijski politiki na pomenu pridobiva vprašanje okolja, socialnih razmer na podeželju in hrane v povezavi z zdravjem. Na teh področjih se statistika šele razvija, kaže pa na izboljševanje razmer pri uporabi fitofarmacevtskih sredstev in kakovosti voda ter slabšanja kazalcev biotske pestrosti (Erjavec et al., 2018). Socialne degradacije podeželja in revščine na podeželju obstoječi podatki ne pokrivajo dovolj, predvidevamo pa lahko, da se povečuje razkorak med odročnejšimi deli podeželja in urbano Slovenijo.

5. 30 LET KMETIJSKE POLITIKE: POSKUS VREDNOTENJA

Slovensko kmetijstvo je pred tridesetimi leti vstopilo v tranzicijo in oblikovanje demokratičnih institucij države na tem področju. Predstavili smo tri obdobja dozorevanja kmetijske politike, od otroških let naivnih predstav, a pogumnih »reformlucijskih« (reforma in evolucija) sprememb, najstniškega, a sistematičnega prevzemanja evropskih praks in konceptov do odraslega stabiliziranja politike, ki je zapadla v rigidnost in se preobrazila v talca interesov. V sklepnem delu tega prispevka poskušamo ovrednotiti procese tega tridesetletnega obdobja z ogledom ključnih dosežkov in omejitev.

Slika 2: Indeksi cen kmetijskih pridelkov pri pridelovalcih, cen inputov ter cenovno-stroškovna pariteta (realno; 2015 = 100); 1995–2020 (Vir: SURS, preračuni KIS; Opomba: 2020 – začasni podatki).

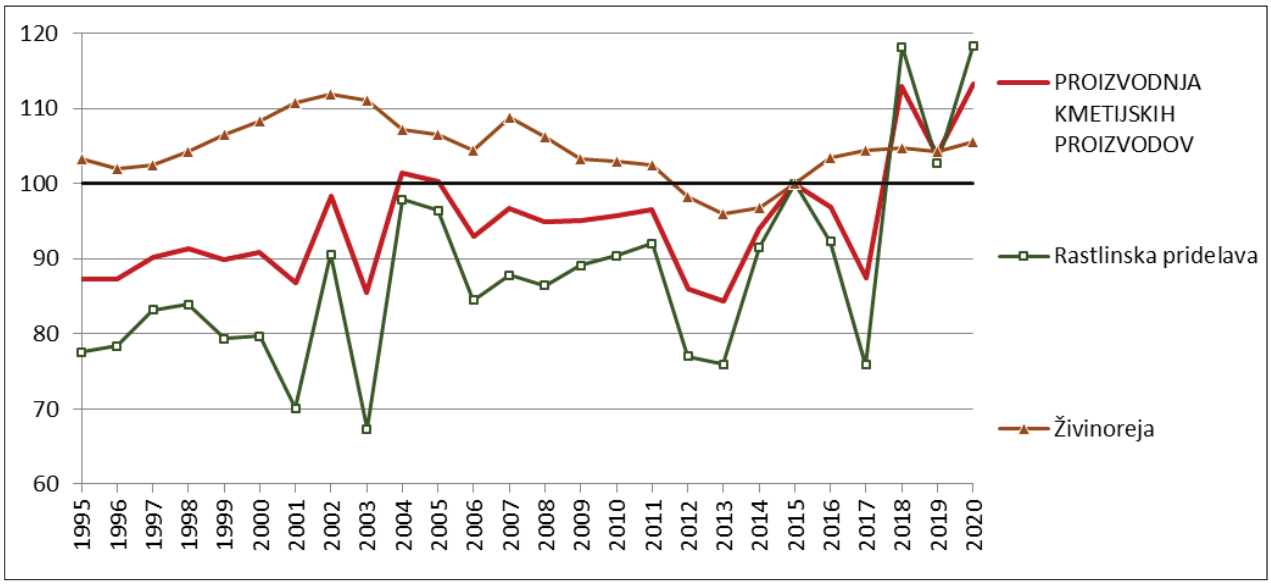
Slika 3: Indeksi proizvodnje kmetijskih proizvodov (2015 = 100); 1995–2020 (Vir: SURS, Eurostat, preračuni KIS; Opomba: 2020 – začasni podatki).



Neverjetna javna naložba v kmetijstvo in njeni učinki

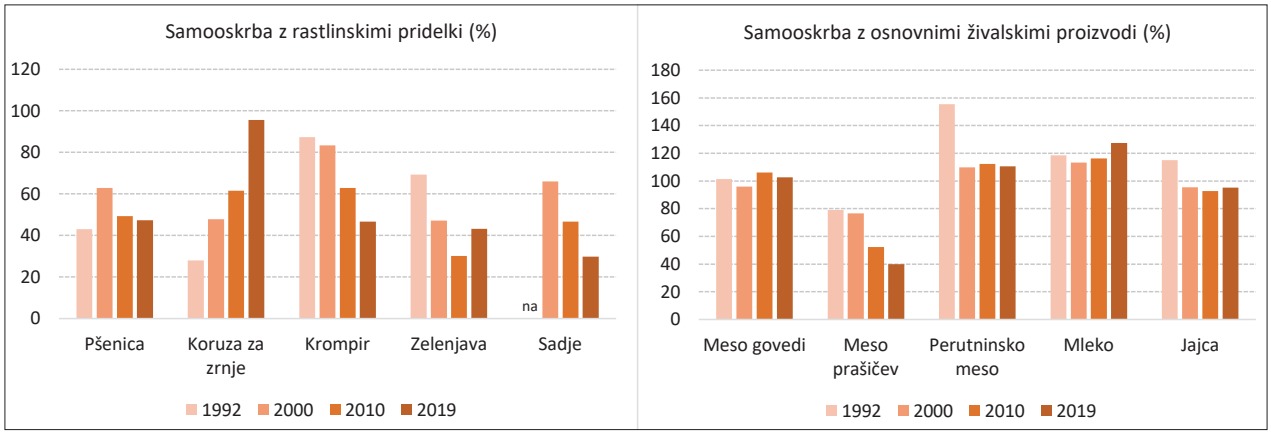
Spremembe proračuna za kmetijstvo v 30 letih so skoraj neverjetne (slika 1). Proračun je narasel s 57 mio EUR leta 1993 na skoraj 400 mio EUR leta 2008 (tekoči tečaj) in potem ohranjal to raven v skladu z dinamiko koriščenja sredstev za razvoj podeželja. V 15 letih (1994–2008) se je proračun tako povečal nominalno za okoli osemkrat. Tako izrazite podpore v RS verjetno ni dobil noben drug gospodarski sektor. Rastel je predvsem na račun dviga izvoznih podpor in uvajanja neposrednih plačil. Resnejša razvojna sredstva so začela prihajati šele s vstopom Slovenije v EU.

Podatki MKGP in ARSKTRP (preračuni KIS) kažejo, da je bilo v kmetijstvo po letu 1992 investiranih okoli 7,1 mrd EUR (tekoči tečaj), od tega 5,9 mrd EUR (tekoči tečaj) po pristopu Slovenije k EU. Gre za največjo javno naložbo v slovensko kmetijstvo v zgodovini in moramo se vprašati, kako je s temi sredstvi slovensko kmetijstvo uresničilo zastavljene cilje in v kolikšni meri je dosegalo družbena pričakovanja. Pri tem ne gre zgolj za pričakovanja slovenske države, ampak tudi za



Slika 4: Stopnje samooskrbe s ključnimi kmetijskimi proizvodi (Vir: SURS, preračuni KIS).

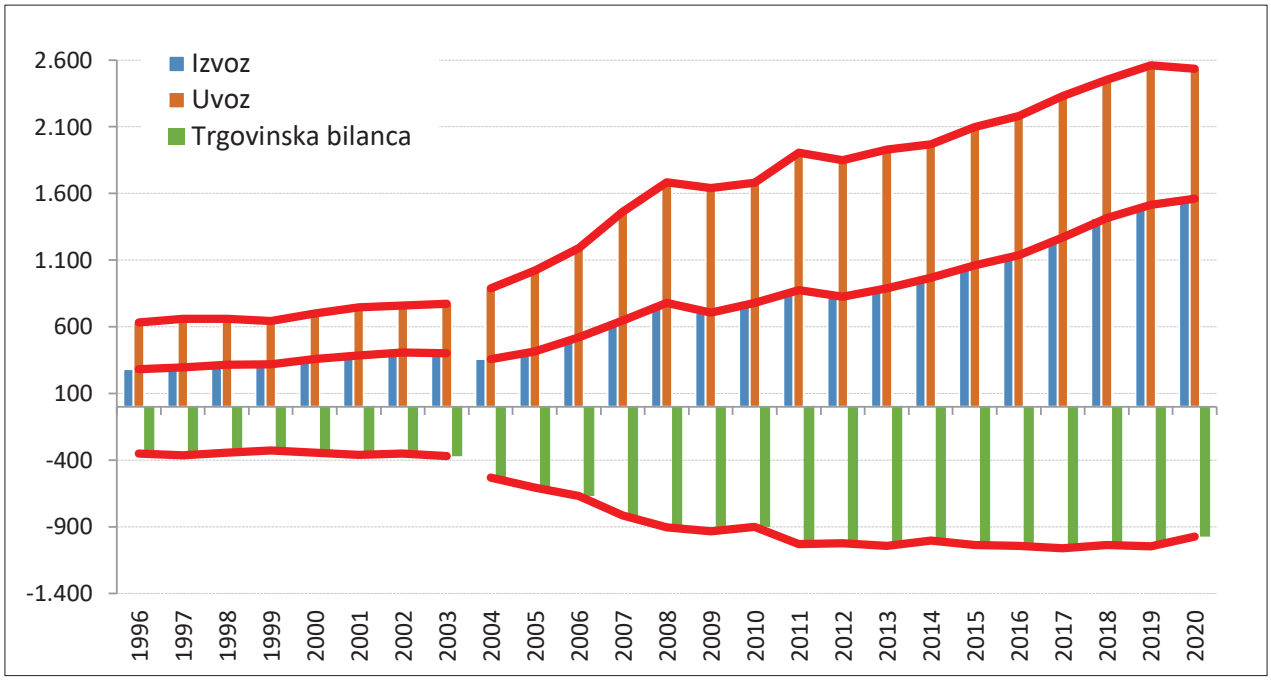
Slika 5: Izvoz in uvoz ter zunanjetrgovinska bilanca agroživilskih proizvodov (mio EUR); 1996–2020 (Vir: SURS, preračuni KIS; Opombe: 1.) Agroživilski proizvodi zajemajo poglavja 01 do 24 kombinirane nomenklature carinske tarife, 2.) 2020 – začasni podatki).



uresničevanje ciljev EU. Slovenija izvaja prioritete in mehanizme SKP, prav tako večino sredstev (62 % za obdobje 2004–2020) za kmetijsko politiko prispeva proračun EU.

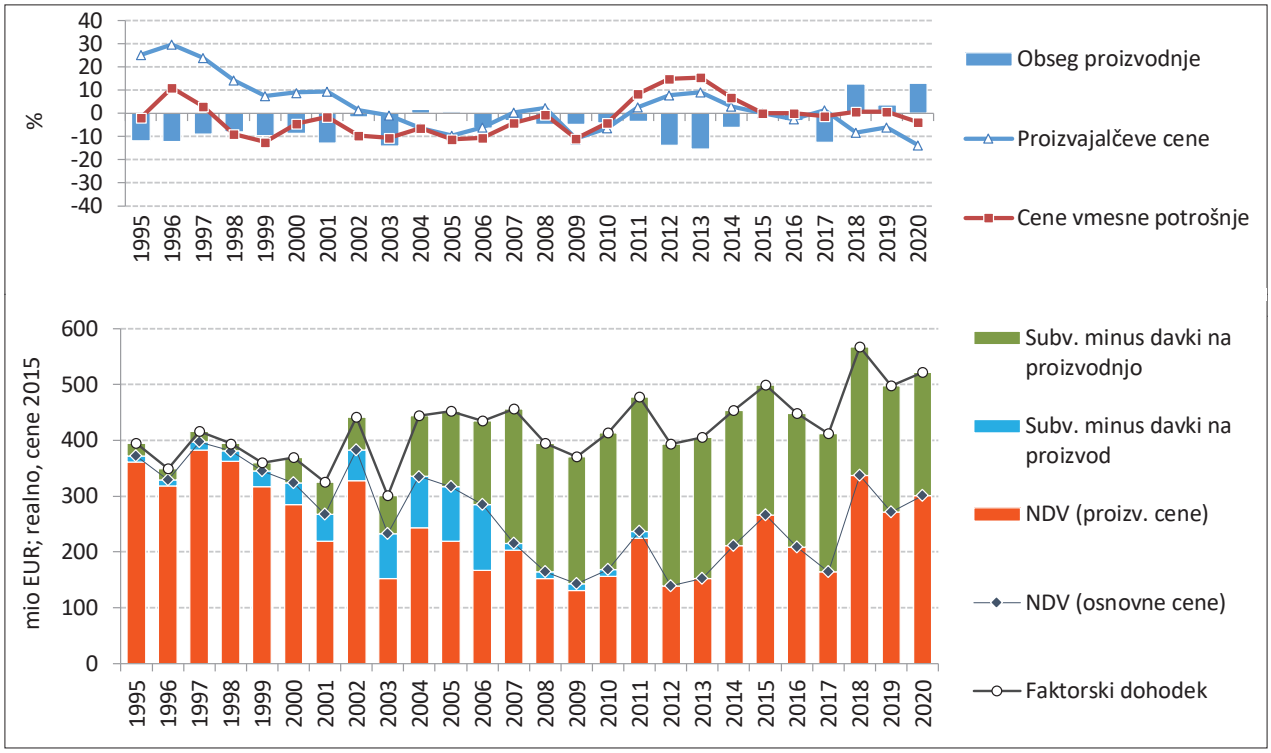
Dodana vrednost vsake gospodarske dejavnosti je prvenstveno odvisna od prodajnih cen in cen inputov (vmesna potrošnja). Slika 2 prikazuje gibanje proizvajalčevih cen kmetijskih pridelkov in cen inputov v pridelavo in kaže, da je bila zaradi padanja cen kmetijskih pridelkov in rasti cen vmesne potrošnje večina rasti proračuna zgolj nadomestitev za te neugodne cenovne trende. Slovenska vlada je po osamosvojitvi kmetijstvo zaščitila z uvedbo cenovnih podpor. Ko se je izkazalo, da bi zaradi odpiranja trgov in pristopa k EU tak model politike vodil v resne ekonomske pretrese, je pričela prevzemati in dvigovati proračunske podpore, skladne s politiko EU. Zgoraj smo pojasnili, da je tudi na ta način pridobila občutna proračunska sredstva, ki so omogočila evropsko primerljivo in sorazmerno ugodno ekonomsko okolje.

Zniževanje tržno-cenovne zaščite v EU je po letu 2008 vodilo tudi v večja nihanja cen in s tem v dodatna tveganja za slovensko kmetijstvo. Če to povežemo še z izrazitejšimi proizvodnimi



Slika 6: Osnovni kazalniki ekonomskih računov za kmetijstvo (realno, stalne cene 2015, tekoči tečaj); 1995–2020 (Vir: SURS, Eurostat, preračuni KIS; Opomba: 2020: začasni podatki).

Ivan Oman - slovenski politik, kmečki tribun in kmet (Foto: Marjan Papež).



tveganji zaradi posledic podnebnih sprememb, vidimo, da postaja upravljanje s tveganji eden od temeljnih izzivov slovenske kmetijske politike. Rešitev je treba iskati v močnejših pogodbenih odnosih znotraj agroživilske verige in organizirani samopomoči z raznimi skladi za upravljanje s tveganji, podprtimi tudi z državnimi sredstvi, kar pa ostaja izziv za slovensko agroživilstvo in kmetijsko politiko.

Proizvodnja kmetijskih proizvodov na agregatni ravni kaže rahlo pozitiven trend (slika 3). Rast proizvodnje do pristopa Slovenije k EU je šla predvsem na račun živinoreje in le deloma rastlinske pridelave. Popristopno nazadovanje živinoreje (predvsem zaradi prašičereje) je vodilo v stagnacijo kmetijske proizvodnje. Z izjemo izrazito slabih letin zaradi vremenskih pojavov pa se po letu 2015 obseg proizvodnje dviguje na račun ponovne rasti živinoreje (predvsem dviga mlečnosti v prireji mleka) in rastlinske pridelave zaradi povečanja hektarskih donosov.

Izrazita proračunska vlaganja v slovensko kmetijstvo so torej očitno imela bolj kompenzacijski in ohranitveni učinek kot razvojnega, kar prikazuje tudi predstavitev stopenj samooskrbe za ključne kmetijske proizvode (slika 4). Stopnja samooskrbe, izračunana kot delež domače pridelave v domači potrošnji, je tudi kazalnik uresničevanja deklariranega temeljnega cilja slovenske kmetijske politike, to je prehranske varnosti. V rastlinski pridelavi beleži izrazito



Preglednica 1: Ključni strukturni podatki slovenskega kmetijstva; 1991–2020.

	1991[1]	1997[1]	2000	2003	2005	2007	2010	2013	2016	2020[4]
Število kmetijskih gospodarstev, skupaj	112.140	90.831	86.467	77.149	77.175	75.340	74.646	72.377	69.902	67.927
Kmetijska zemljišča v uporabi[2], KZU (ha), skupaj	504.222	466.589	485.879	486.473	485.432	488.774	474.432	477.023	479.589	474.196
Glave velike živine (GVŽ), skupaj[3]	n.a.	445.613	470.498	456.167	421.587	433.382	421.553	399.349	418.684	408.683
Polnovredne delovne moči (PDM), skupaj	n.a.	n.a.	107.809	95.605	95.263	83.950	77.012	82.746	79.967	n.a.
Povprečna površina KZU na kmetijsko gospodarstvo (ha KZU/ kmet. gosp.)	4,5	5,1	5,6	6,3	6,3	6,5	6,4	6,6	6,9	7,0
Povprečno število GVŽ na kmetijsko gospodarstvo (GVŽ/ kmet. gosp.[5])	n.a.	5,9	6,1	6,6	6,3	6,8	7,2	6,9	7,5	9,1
PDM/kmetijsko gospodarstvo	n.a.	n.a.	1,25	1,24	1,23	1,11	1,03	1,14	1,14	n.a.
PDM/100 ha KZU	n.a.	n.a.	22,2	19,7	19,6	17,2	16,2	17,3	16,7	n.a.

[1] 1991, 1997: Podatki za ti dve leti niso neposredno primerljivi s podatki za druga leta.
[2] KZU: Skupni travniki in pašniki niso vključeni.
[3] Podatek o skupnem številu GVŽ za leto 1997 se nanaša le na družinske kmetije z živino.
[4] 2020: Začasni podatki Popisa kmetijskih gospodarstev, Slovenija 2020 (http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=9459; 29. 3. 2021)
[5] Vključena le kmetijska gospodarstva z živino (1997: podatek se nanaša le na družinske kmetije z živino).
Vir: SURS, Kovačič (1996), preračuni KIS

rast stopnje samooskrbe edino koruza za zrnje, ki je s spremembami cen in tehnologije postala tudi tržno blago. Nazadovanje na področju pridelave krompirja, sadja in zelenjave pa je tudi rezultat izrazitega povečanja zunanjetrgovinskih tokov, ki je sledilo po pristopu Slovenije k EU (slika 5), in nemoči organiziranja skupnega nastopa ter lastnih predelovalnih in logističnih sistemov.

V živinoreji so razmere bolj stabilne. Razen omenjenega upada prašičereje beležimo rast na področju prireje mleka, ki je gospodarsko najpomembnejša slovenska kmetijska dejavnost (okoli 15 % vrednosti kmetijske proizvodnje v opazovanem obdobju). Perutninarska prireja si je po znatnem padcu po izgubi nekdanjih jugoslovanskih trgov hitro opomogla in je v zadnjem obdobju tudi v porastu ter po pomenu takoj za govedorejo.

Vedno večjo vpetost v mednarodne tokove trgovine s hrano in posledice pristopa kaže slika 5. Slovenija je tradicionalna neto uvoznica hrane. Od pristopa v EU se je uvoz vrednostno potrojil, izvoz pa skoraj početveril. Zunanjetrgovinska bilanca z agroživilskimi proizvodi se je slabšala vse do leta 2011, nato pa stabilizirala. Po pristopu je prišlo do pomembnih strukturnih sprememb zunanjetrgovinskih tokov; izrazito se je povečal izvoz surovin oziroma nepredelanih agroživilskih proizvodov (npr. surovo mleko, živo govedo), hkrati pa se je povečal uvoz predelanih proizvodov (Kožar et al., 2014). To zagotovo ni narodnogospodarsko zaželeno, saj pomemben del kmetijskih surovin ni izkoriščen za dodajanje vrednosti proizvodom domačega gospodarstva in s tem ne ustvarja dodatnih delovnih mest. Tudi to govori o ne najbolj učinkovitem delovanju agroživilskih verig.

Dohodkovni položaj kmetijstva bomo predstavili s pomočjo najpomembnejšega agregatnega dohodkovnega kazalnika v kmetijstvu, faktorskega dohodka, ki se izračunava s pomo-

Slovensko kmetijstvo je oblikovalo tudi kulturno krajino in naravne ekosisteme. Posebna krajinska prvina so suhozidne terase v Istri (Foto: Darko Darovec).



čjo ekonomskih računov za kmetijstvo (slika 6). Faktorski dohodek razumemo kot razliko med prihodki in stroški (upoštevaje tudi podpore in obdavčitev kmetijstva), ki ostane vsem kmetijskim gospodarstvom za poplačilo proizvodnih dejavnikov (delo, zemlja, kapital). Podatki kažejo na pomen obsega pridelave, gibanja (proizvajalčevih) cen in cen vmesne potrošnje na faktorski dohodek slovenskega kmetijstva, predvsem pa veliko odvisnost kmetijstva od proračunskih podpor. Odvisnost od podpor je izrazita v nekaterih letih s slabšimi pridelovalnimi razmerami, ko celo presega polovico faktorskega dohodka.

V zadnjih dvajsetih letih po zaslugi povečanih proračunskih transferjev, v zadnjem obdobju pa tudi povečane pridelave, prihaja do rasti faktorskega dohodka, ki je okoli 360 mio EUR leta 1999 zrasel na okoli 520 mio EUR leta 2020 (realno, stalne cene 2015, tekoči tečaj), kar je pozitiven rezultat, h kateremu nedvomno prispeva tudi kmetijska politika s svojim obsegom neposrednih in razvojnih podpor. Vprašanje je seveda, ali bi s temi sredstvi ob bolj načrtni in rezultatsko naravnani politiki lahko dosegli še boljše ekonomske rezultate kmetijskega sektorja.

Strukturne spremembe v slovenskem kmetijstvu potekajo počasi. Prikaz ključnih sprememb po letu 1991 kaže na zmanjševanje števila kmetijskih gospodarstev. V letu 2020 je bilo v Sloveniji za dve petini oziroma 44,2 tisoč manj kmetijskih gospodarstev kot v letu 1991, povprečna velikost kmetijskega gospodarstva pa se je ob bolj ali manj ohranjeni rabi kmetijskih zemljišč povečala s 4,6 ha na 7,0 ha kmetijskih zemljišč v uporabi. Trend upadanja živinoreje, merjeno z glavami velike živine, se je po letu 2013 zaustavil. Po letu 2010 se je zaustavil tudi trend upadanja kmetijske delovne sile, merjeno s polnovrednimi delovnimi močmi, kar je rezultat desetletne gospodarske krize, po drugi strani pa je ta ustavitev zaskrbljujoča, saj se ohranja nizka produktivnost dela. Ti grobi strukturni podatki seveda ne povedo vsega o strukturnih spremembah, ki se dogajajo znotraj kmetijstva. Raste namreč delež kmetijskih površin pri večjih gospodarstvih, prav tako se povečuje število živali na gospodarstvo. Vzpostavlja se torej bipolarna struktura kmetijstva, ki jo tvorijo kmetijska podjetja in večje družinske kmetije na eni strani in manjša ter srednja gospodarstva na drugi. Slednja, ki so v večini, so zelo heterogena skupina manjših, prostočasnih in ostarelih, pa tudi rastočih, pogosto na dopolnilnih dejavnostih temelječih kmetij.

Učinek kmetijske politike na strukturne spremembe kmetijstva in podeželja je težko opredeliti. Ni zanemarljiv, zagotovo pa ni edini odločilen. Nedvomno je kmetijska politika prispevala k ohranitvi proizvodnih virov in tudi k rasti manjšega, a vitalnega dela kmetijstva. Zagotovo pa bi lahko bila bolj uspešna pri povezovanju kmetijskih proizvajalcev, oblikovanju

Kmečki protesti so stalnica slovenske kmetijske politike. Ljubljana, september 2002 (Foto: Marjan Papež).

učinkovitih agroživilskih verig, pa tudi na področju varstva okolja. Za trajnostni razvoj je ključen človeški dejavnik – znanje, podjetnost, vrednote in organiziranje kmetijstva, h katerim pa bi kmetijska politika lahko več prispevala.

Prehranska varnost in interesno zaščitništvo

Kmetijsko politiko samostojne države je začrtala njena prva razvojna strategija (MKGP, 1992), pristopni proces pa reforma kmetijske politike (MKGP, 1998; 1999). Vsi naslednji strateški dokumenti so bili ali izvedbeni akti evropske kmetijske politike, kot so programi razvoja podeželja, ali pa so politiko zgolj legitimirali, ne pa tudi spreminjali. Po letu 2017 je resorno ministrstvo vodilo tudi intenzivne priprave za kmetijsko politiko po letu 2021. Ključna sprememba SKP bo uvedba celovitega strateškega načrtovanja držav članic. V podporo temu je nastal tudi nov nacionalni strateški dokument »Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021« (Ur. l. RS, 2020), ki pa na izvedbo politike do 2021 ne bo imel vpliva, kaže pa na potrebe po spremembah in novih poudarkih kmetijske politike v prihodnje.

Ciljni koncept slovenske kmetijske politike je ostal praktično enak vseh 30 let. Favoriziral je razvoj večnamenskega kmetijstva, hkrati pa je izpostavil prehransko varnost in pridelavo hrane kot najpomembnejši smoter kmetijske politike. Če je v začetku to delovalo spodbudno za krepitev države na področju kmetijstva in prevzemanje SKP, se je vztrajanje odločevalcev na tej poti kasneje izkazalo kot ključni argument in neke vrste interesni pritisk za ohranitev obstoječe porazdelitve podpor in omejevanje razvoja kmetijske politike v smeri zagotavljanja okoljskih, prehranskih in podeželskih funkcij kmetijstva. Tako kot je slovenska kmetijska politika učinkovito prevzela mehanizme in pristope SKP, je z rastjo proračunskih sredstev in krepitvijo kmetijskih interesnih organizacij prevzela tudi njeno interesno pogojenost in prerazdelitveno logiko.

Simbolno cilje slovenske kmetijske politike najbolj odslikava zahteva po nacionalni prehranski varnosti. Zahteva je legitimna, predvsem za države, ki imajo pomanjkljivo oskrbo z neoporečno hrano. Dvom pa o njeni upravičenosti nastopi, če jo gledamo s perspektive evropskega skupnega trga, za katerega so značilni presežki hrane, visoki standardi varnosti hrane in večji izzivi kmetijske politike, kot so vpliv na okolje, naravo, poseljenost podeželja in zdravje ljudi. Vsi ti elementi SKP so tudi del nabora ciljev slovenske kmetijske politike, a jim domača politična arena, predvsem če gledamo obseg sredstev za posamezne ukrepe in način njihove izvedbe, ne sledi v tako izraziti meri. Kmetijska politika ostaja predvsem politika za kmete in proizvodnjo hrane. Ob tem se je tudi v Sloveniji povečal družbeni interes za varstvo voda, narave, zdravje v povezavi s hrano in vitalno podeželje, kar se le deloma odraža v dejanski kmetijski politiki in njenih učinkih.

V 30 letih so se korenito spremenili tudi mehanizmi kmetijske politike. S tranzicijo so bile



postopno opuščene administrativne odkupne cene in subvencioniranje vmesne potrošnje ter uvedene cenovne podpore v obliki visoke zunanjetrgovinske zaščite in izvoznih podpor, ki so dvignile cene ključnih kmetijskih surovin celo nad raven povprečnih cen v EU. Temu je sledilo zniževanje zaščite in uvajanje proračunskih podpor po zgledu EU. Temeljilo je na proizvodno vezanih neposrednih plačilih in nadgrajevanju politike razvoja podeželja v smislu skladnosti z EU in višanja obsega sredstev. Tako se je izgradila močna in zaščitniška, proizvodno usmerjena kmetijska politika, ki je prinesla koristi določenemu sloju večjih kmetijskih gospodarstev. Ta koncept in razdelitev sredstev so nosilci odločanja poskušali zadržati tudi v reformah SKP po pristopu v EU.

Politika razvoja podeželja je v RS s pristopom doživela močan razmah v obsegu sredstev in paleti ukrepov. Ker je bilo treba sredstva tudi počrpati, so prednost dobivali ukrepi in kriteriji, ki so omogočali lažjo razdelitev sredstev. Razvojna kmetijska sredstva so tako v veliki meri šla za nakupe mehanizacije, kmetijsko-okoljski ukrepi pa so imeli izrazito dohodkovno naravo. Do teh ukrepov so imeli dostop večji in kapitalno sposobnejši pridelovalci. Dohodkovna politika tako deluje nesocialno – največje koristi od ukrepov imajo tisti, ki so tudi dohodkovno najmočnejši. Gre za evropsko prakso, ki je deležna mnogih strokovnih kritik (Matthews, 2016) in se je tudi v Sloveniji dobro prijela. Tehtnega premisleka o tem ni bilo nikoli, ker vsaka sprememba naleti na močan odpor predstavnikov kmetijskih organizacij, v katerih imajo prav ti, ki imajo največje koristi od SKP, izrazito močno vlogo tako na ravni EU kot tudi na nacionalni ravni. Ukrepi kmetijske politike so tako namenjeni predvsem razdelitvi sredstev in manj uresničevanju ciljev. Logika uresničevanja ciljev je šibka in doseganje rezultatov ni najpomembnejši motiv slovenske kmetijske politike (Erjavec et al., 2018).

Zakaj je po letu 2008 prišlo do zastoja razvoja slovenske kmetijske politike, ki se odraža v rigidnosti, nedomišljenosti in družbeno nizki relevanci politike? Ni enostavnih odgovorov na to vprašanje, a poskušajmo nanizati nekaj potencialnih razlag. Prva bi lahko bila, da je bilo v razmerah neizgrajenih državnih institucij in procesov odločanja lažje učinkovito posnemati sisteme in prakse iz tujine ter graditi institucije in politiko. Za oblikovanje institucij države na področju kmetijske politike sta v prvih dveh obdobjih razvoja slovenske kmetijske politike obstajali splošna pripravljenost in jasna politična zaveza, v delo so se vključevali vsi nacionalni potenciali, politika je imela pred seboj jasen cilj in sposobnost spreminjanja stanja; strokovnost in primerljivost z drugimi je bila osnova iskanja rešitev. Te so se pripravljale v krogu državnih struktur, tudi z izrazito zunanjo podporo stroke, potem pa so bile rešitve legitimirane skozi politično vertikalo do najvišjih krogov vlade in državnega zbora.

Večina teh elementov odločanja je po pristopu v EU postopoma usahnila. Ni bilo več velikega cilja vstopa v EU, uvedene demokratične strukture odločanja so zahtevale usklajevanje z deležniki, ki so čez noč začeli dobivati pomemben del svojih prihodkov s pomočjo javnih sredstev. Odgovornost za kmetijsko politiko je prešla na bruseljske organe, kar je lahko postal prepričljiv izgovor. Odločanje nacionalnih predstavnikov se je zožilo v rutino sodelovanja v EU organih in domačega interesnega usklajevanja. V politično in uradniško strukturo ministrstva so vstopali novi obrazi, pogosto premalo usposobljeni za vsebinsko koordinacijo zahtevnih procesov. Dnevna politika in iskanje političnih točk na javnem in političnem parketu sta dobila prednost pred izpolnjevanjem potreb družbe, zakonitim in reformnim delovanjem. Kmetijska politika je tako (p)ostala izrazito interesna – šov za javnost, v katerem simboli pogosto nadomeščajo reševanje realnih izzivov kmetijstva. Poudarimo, da to ni zgolj problem slovenskega kmetijstva ali slovenskih odločevalcev, temveč značilnost odločanja v razvitih demokracijah, ki pa imajo eno prednost – to je, da ima uradništvo dolgoročno več avtonomije in stabilnejšo kadrovsko politiko.

Epilog: nujnost preloma in premika v kmetijski politiki

Za končno oceno kmetijstva in kmetijske politike v prvih 30 letih slovenske države bo verjetno potrebne še nekaj časovne in osebne distance, velja pa poskusiti opredeliti ključne dosežke in izgubljene priložnosti tega obdobja.

Ključni dosežek je zagotovo, da je Slovenija precej uspešno izgradila institucije in oblikovala lastno, po evropskih vzorih oblikovano kmetijsko politiko, kar je omogočilo tudi mehak pristanek kmetijstva v EU. Skoraj iz nič se je izgradilo

kmetijsko ministrstvo in njegovi podsistemi, ki so omogočili izvajanje politike, ki je oblikovana za velike države z dolgoletno tradicijo upravljanja s kmetijstvom. Po osamosvojitvi se je na novo opredelila vloga kmetijstva, kmetij in podeželja, primerljivo z vzorci razvitejšega dela Evrope. Pomemben dosežek je tudi ta, da nova država ni delala posebnih eksperimentov z razdelitvijo kmetijske zemlje in kapitala, kar je značilno za nekatere druge države Srednje in Vzhodne Evrope. Tudi zaradi tega so se ohranili proizvodni viri in se je kmetijska proizvodnja ohranila na predtranzicijski ravni. Dosežek, obenem pa morda tudi Ahilova peta, je dobro črpanje evropskih sredstev, s pomočjo katerih se plačuje večino ukrepov kmetijske politike.

V zadnjem desetletju pa so se širile tudi šibkosti in izgubljene priložnosti. Kmetijska politika se je ujela v past ohranjanja pridobljenih pravic in porazdelitve sredstev dobro organiziranim, predvsem večjim pridelovalcem. Tako iz vloženih javnih sredstev ni uspela potegniti več trajnostnih in družbeno relevantnejših rešitev. Prepozno je odkrila vlogo znanja za razvoj in nujnost vlaganja v različne oblike podpor oblikovanju in prenosu znanja za končne uporabnike. Premalo pozornosti je posvetila vlogi agroživilskih verig, torej tesnemu povezovanju njenih članov pri doseganju višje dodane vrednosti. Ta, kot tudi večina drugih izgubljenih priložnosti, ni zgolj rezultat delovanja ključnih odločevalcev. Pri večini izzivov gre za vzajemen vpliv vseh akterjev v politični areni kot tudi vrednot in pripravljenosti za sodelovanje vseh deležnikov. Posamezniki in organizacije čakajo na to, da nekdo drug, predvsem pa država, prevzame pobudo in najde rešitve. Individualizacija družbe in posebej kmetijstva, ki je v preteklosti imelo značilne kolektivne pristope za samopomoč in samoorganiziranje, pušča negativne sledove v nekaterih ključnih segmentih delovanja. Tudi zaradi tega so ekonomski učinki pridelave in predelave hrane šibkejši, verige pa ranljivejše v časih krize.

Izgubljena priložnost je zagotovo počasno dojemanje, da ima družba posebne zahteve do kmetijstva, tj. do postopkov pridelave in njenih vplivov na okolje, naravo, zdravje in podeželje. Rigidnost odločevalcev in politične arene se kaže v vztrajanju na posebnosti kmetijstva, ki da potrebuje svojo ozko sektorsko politiko, nezavedajoč se, da so priložnosti predvsem v novem družbenem razumevanju kmetijstva, ki lahko daje dodano vrednost večini kmetijskih gospodarstev ali pa vsaj ohranja javno pozornost za koristi in stroške za okolje in družbo (ekosistemske storitve) kmetijstva, ki za ohranitev in uravnavanje zahtevajo zadosten obseg intervencij.

Verjetno bi bilo manj izgubljenih priložnosti, če bi slovenska vlada in ključne kmetijske institucije dale večjo pozornost znanju in kadrovski politiki. Slabenje uradniških struktur, slaba kadrovska politika za ključne koordinatorske položaje, politizacija vseh procesov in postopkov ter rastoči populizem in simbolna politika so uspeli precej razgraditi državno ukrepanje in prispevali k temu, da se politika ne spreminja in da so njeni učinki slabši, kot bi lahko bili.

Morda smo z nizanjem šibkosti naredili krivico tistim mnogim posameznikom in področjem, ki v danih razmerah delujejo skladno s profesionalnimi kriteriji in reformno naravnano. Ob tridesetletnici države lahko obsedimo na lovorikah, lahko pa poskusimo trezno premisliti, kaj smo dosegli in kako naprej. Sklenimo prispevek z mislijo, da so v prihodnje potrebne naslednje spremembe pri institucionalnem in vsebinskem okviru kmetijske politike:

I. striktneje uvesti ciklus politike, ki temelji na dejstvih in podatkih slonečem odločanju o kmetijski politiki ter oblikovanju širokega, sistematičnega in multidisciplinarnega pristopa k analizi učinkov, spremljanju in vrednotenju kmetijske politike (glej npr. Volk et al., 2017);
II. načrtno graditi kadrovski izbor za delo na ključnih pozicijah v državni upravi in interesnih organizacijah z oblikovanjem dodatnega usposabljanja in šolanja za delo na različnih področjih kmetijske politike; predpisati je treba zahtevano znanje in izkušnje za prevzemanje ključnih pozicij v državni upravi na področju kmetijske politike;
III. opustiti prakso vztrajanja pri razdelitvi sredstev dosedanjim upravičencem brez tehtanja, kako so javna sredstva prispevala k uresničevanju družbenih ciljev in učinkovitosti javnih podpor;
IV. uveljaviti vključujoč proces odločanja, ki bo enakopravno vključil vse deležnike na širokem področju kmetijstva in podeželja in ki ne bo nadomeščal, temveč bo legitimiral predhodno opravljeno strokovno delo pripravljavcev predlogov;

V. digitalizirati izvajanje kmetijske politike in imeti odprte razpise; ocenjevati projektne vloge tudi po vsebinski plati in povečati fleksibilnost in inovativnost izvajanja sprejetih projektov; licencirati ocenjevalce projektov; uvesti bolj poglobljena in praktična usposabljanja o kmetijski politiki za upravičence; v izvajanje ukrepov pripeljati tudi strokovna združenja, ki lahko prinesejo dodatna znanja;
VI. krepiti podjetniško pobudo, finančno vzdržnost in logiko upravljanja s tveganji;
VII. razviti nacionalne agroživilske verige z dvigom dodane vrednosti, s posebnim poudarkom na »šampionih«, verigah, ki bodo generirale nove vrhunske proizvode z uporabo znanja, digitalizacije in načel krožnega gospodarstva;
VIII. prevetriti in nadgraditi politiko z vidika okoljske, podnebne in naravovarstvene učinkovitosti z uvedbo pilotnih in novih rezultatsko naravnanih ukrepov, prilagojenih specifičnim območjem;
IX. opredeliti novo vlogo kmetijstva na podeželju in oblikovati bolj sistematičen in koheziven način načrtovanja in izvajanja različnih politik; dati poseben poudarek na krožno in biogospodarstvo;
X. generirati in prenašati novo znanje na različnih področjih trajnosti, podpore panožnim krožkom, projektom sodelovanja, demonstracijskim centrom in centrom odličnosti.

MITJA KALIGARIČ

Stanje narave in njeno ohranjanje. Pogled rastlinoslovca in ljubitelja narave

Ali se zavedamo, kaj imamo?

Slovenija je znana kot »zelena dežela«, »zelena destinacija«, prostor na Zemlji, kjer je »kvaliteta življenja visoka« prav zaradi naravnih danosti, ki to omogočajo. Ljudje, ki so živeli v tujini ali veliko potovali, vedo povedati, da opaziš in ceniš stvari, ki so ti bile vsakdanje, šele ko jih začneš v tujini pogrešati ... pogledi na gore, na zelene hribe in griče, razgledi v dolino, na ravnico, na divje reke, jezera in morje; zelenilo gozda, belo skalovje, trstičevja, travnike, sadovnjake, močvirja in obrežja, da o prebivalcih – rastlinah in živalih – ne govorim. Kar je nam vsakdanje, je drugod cenjena vrednota.

Poglejmo na primer gozd: skoraj dve tretjini Slovenije prekriva gozd, v katerem so bili v preteklosti upoštevani visoki standardi trajnostnega gospodarjenja, praviloma brez golosekov. Če pogledamo gozdove dežel, ki ležijo severneje od nas, iz zraka, vidimo nenavadno geometrijo – like pravilnih oblik, ki nam kažejo razvojne stadije gozda od zadnjega goloseka; drevesne plantaže in lastniško strukturo. Pri nas se gozdni plašč razliva iz ene oblike v drugo tako, da sledi talnim in podnebnim dejavnikom. Za sprehod v gozd pri nas ne potrebujemo dovoljenja lastnika, brez dovoljenja tudi lahko nabiramo gobe in borovnice; gozd je dostopen peš skoraj iz vsakega slovenskega mesta ali vasi. Vse to je za druge države nekaj nepojmljivega. V Sloveniji je vsak kratek izlet že lahko vzpon na višji ali manjši vrh z lepim razgledom, nekaj ur vožnje nas pripelje do morja, do Alp, do dinarskih gozdov ali do murske ali dravske ravnice.

Od kod bogastvo življenja?

S tem smo že nekoliko namignili, da je narava v Sloveniji nekaj izjemnega, tako po svojem bogastvu kot tudi po pestrosti. O tem govori podatek Narcisa Mršića in leta 1997 (»Biotska raznovrstnostv Sloveniji«), da - čeprav Sloveniji pripada le 0,014 % kopnega - tu živi več kot 2 % celinskih (kopenskih in sladkovodnih) vrst (Mršić, 1997). Če se osredotočimo le na rastline (praprotnice in semenke), ima Slovenija okrog 3200 divje rastočih vrst (in podvrst) praprotnic in semenk, na primer Velika Britanija z otoki pa le okrog 1700. Seveda imata npr. Španija in Italija blizu 6000 vrst, vendar je treba upoštevati njuno velikost in geografsko širino. V splošnem namreč velja, da od ekvatorja proti poloma biotska pestrost upada. Ocenjujejo (podatki Agencije Republike Slovenije za okolje), da je v Sloveniji med 13.000 in 15.000 živalskih vrst, od tega 4000 endemičnih (takih, ki živijo na omejenem geografskem območju), med njimi je veliko podzemeljskih (jamskih) vrst. Med rastlinami je endemičnih 60 vrst in podvrst, od tega 22 takih, ki živijo skoraj izključno na ozemlju Slovenije. Naj med njimi omenim hladnikovko (*Hladnikia pastinacifolia*) iz Trnovskega gozda, rodovni endemit (rod le z eno vrsto, ki uspeva samo na majhnem območju), ki je na današnjem rastišču preživela zadnjo ledeno dobo in ima najbližje sorodnike v ameriških Apalačih in na Korejskem polotoku – tako izolirana je v naravi (na Trnovskem gozdu) in v rastlinskem sistemu.

Za stanje biotske pestrosti je odgovornih več dejavnikov. Biotska pestrost (biodiverziteta) se lahko izraža z vrstno pestrostjo (število različnih vrst na prostorsko enoto), ki jo imenujemo alfa diverziteta, beta diverziteto, ki pomeni pestrost različnih habitatov, in gama diverziteto, ki jo poznamo tudi kot krajinsko pestrost. K alfa diverziteti pripomorejo v prvi vrsti biogeografski dejavniki, to je vzorec razširjenosti neke skupine vrst (roda ali družine) kot posledica evolucije, nastanka vrst. Tako govorimo, da so nekatera območja »razvojni centri« rodov ali družin, poznamo tudi »centre razširjenosti« in »centre endemizma« – vse to lahko kumulativno prispeva k temu, da imamo na Zemlji t. i. »vroče točke biodiverzite«, kot so na primer Dinaridi oziroma celoten zahodni Balkan, Mediteran in Alpe. Slovenija leži prav na preseku teh treh biogeografskih sistemov, od katerih vsak prispeva znaten delež »svojih« vrst v fond slovenske flore in favne.

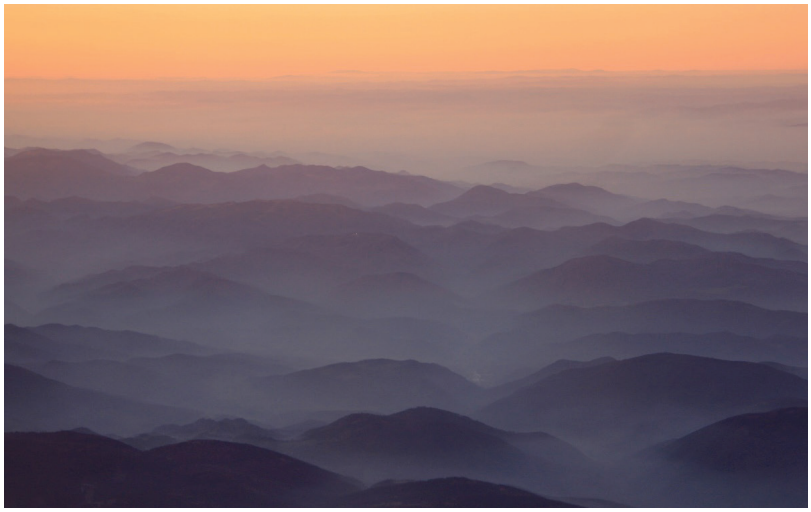
Slovenija je znana tudi po tem, da so pri nas stalne in viabilne (vitalne) populacije karizmatičnih vrst velikih zveri: rjavega medveda (*Ursus arctos*), volka (*Canis lupus*) in evropskega risa (*Lynx lynx*). Risa je konec 19. stoletja iztrebil človek, vendar pa pri nas ponovno živi. Trenutno poteka drugi »val« njegove naselitve s Karpatov, ki kaže na uspeh. Volk prav tako spet pridobiva na številčnosti, čeprav njihovo število v vsej Sloveniji ne dosega 100. Najbolje kaže medvedu, ki se je v zadnjih desetih letih znatno namnožil in marsikdo pozna Slovenijo prav po stalni prisotnosti medveda.

Neživi dejavniki

Vsaj za rastline lahko rečemo, da je Slovenija na stičnih območjih treh večjih fitogeografskih sistemov: Alp, Mediterana (submediteransko-ilirski vpliv) in dinarskega sveta (severnobalkanski vpliv).

Večji del Slovenije prekriva mehka gričevnata ali hribovita pokrajina, prepredena z dolinami rek in potokov, kombinacija naravne gozdnate krajine in polnaravnega kulturnega mozaika – pravo razmerje za vzdrževanje visoke alfa in beta biodiverzitete.

Obilje sibirske perunike v vrtačah slovenskega dela Čičarije – na dnu vrtač se ustvarijo razmere ki omogočajo uspevanje tej peruniki, sicer značilni za mokrotne zakisane travnike.



Prevladujejo vrste, za katere je značilna srednjeevropska, evropska in širša evrazijska razširjenost zmernega pasu. Kaj pa panonski vpliv? Morda je vpliv opazen v kulinariki, kulturi in arhitekturi, v flori pa je le malenkosten. Toda s tem še nismo analizirali vseh dejavnikov, ki vplivajo na raznolikost – pomembna je pestrost geološke podlage in prsti, reliefa in razpon nadmorskih višin, hidrologije in podnebja – padavinski in temperaturni režim sta tu najpomembnejša. Tudi tu je Slovenija zelo pestra, saj imamo prav vse, od starih silikatnih kamnin do eocenskih in miocenskih sedimentov, predvsem pa imamo veliko kraškega sveta, apnenca. Ker je veliko rastlin bazifilnih, to pomeni, da uspevajo na bazični podlagi, kar ustreza apnencu, je npr. flora bogata tudi zaradi tega, ker imamo veliko apnenca. Apnenec omogoča tudi podzemni svet; jame in intersticialne prostore, kjer se je razvilo posebno



živalstvo, zaradi izolacije polno endemitov dinarskega krasa, med katerimi je paradni primer človeška ribica. Speleologija (raziskovanje jam) in biospeleologija (raziskovanje jamskega življenja) imata prav na slovenskih tleh svoje pionirske začetke, raziskovalci pa so še danes v svetovnem vrhu. Podnebje omogoča rast od fragmentov mediteranske makije, hrastovih in bukovih gozdov do smrekovij in ruševja vse do alpskih trat in ledenikov. Relief pa je podlaga tudi za pestrost vodotokov, od slapov in alpskih potokov, srednjih tokov skozi doline pa tja do murskih ravnic z mrtvicami. Da ne omenjam sotesk, prodišč, meandrov, stranskih rokavov, akumulacij in naravnih jezer. Vse to prispeva k raznolikosti habitatov, ki jih zato poseljujejo in tvorijo raznolike rastlinske in živalske vrste.

Pestrost habitatov in krajine

Pri tem pa moramo seveda ločevati med t. i. naravnimi habitati in polnaravnimi ali sekundarnimi habitati, ki jih je ustvaril človek in ki jih človek delno tudi vzdržuje. Nekateri habitati so celo popolnoma antropogeni. V Evropi je popolnoma naravnih habitatov malo. To so gozdovi, na katere pa, razen pragozdov, tudi vpliva človek. Pravih pragozdov je malo in so omejeni na težko dostopne in odmaknjene predele. Naravni habitati so tudi visokogorje – ruševje, alpske trate, skalovje, melišča ipd., skalovje v sredogorju, pa še rečne struge in prodišča, soteske, močvirja, barja, slanišča ob morju – to je pa tudi vse. Kaj pa pisani travniki po ravninah, dolinah in gričih? Kraške gmajne, pohorske frate, gole kraške planote? To je kulturna krajina, ki jo je s svojo poselitvijo in dejavnostjo ustvaril človek in jo še vedno vzdržuje s košnjo, pašo, pobiranjem kamenja, kmetijstvom, lovom, ribolovom ... Poleg tega, da ima Slovenija srečo s svojo geografsko lego, podnebnimi razmerami in reliefom, ima tudi marljive ljudi, ki so ustvarili kulturno krajino, ki je biotsko pestra in bogata. »Naši predniki so imeli za lepoto pokrajine izredno tanek, vitalen posluh. Tako je dobila vsaka naša pokrajina svoj poseben, samo njej lasten izraz, ki je produkt naravnih danosti, načina življenja, družbenih razmer, stavbnega gradiva … izoblikoval se je – končno – stil cele pokrajine. To se ni zgodilo čez noč, ampak

Bela štorklja (Ciconia ciconia) je v Zahodni Evropi globalno ogrožena vrsta zaradi izgube habitatov in uporabe pesticidov, v Sloveniji pa se zdi da je njena populacija stabilna. Postala je simbol Prekmurja. Štorklja na sliki je pravkar ujela svoj plen.

Obširna travišča Čičarije (v ozadju Koprski zaliv) so ostanek srednjeveške ekstenzivne rabe tal, tudi nomadske paše (horizontalne transhumance), ki je pri nas verjetno za vedno izginila prav ob vzpostavitvi meja pred 30 leti. Pred tem so pastirji gnali črede ovac iz Bosne vse do Čičarije, Vremščice, na Pivško, v 19. stoletju vse do Furlanije...paša je ohranjala vrstno bogata travišča, ovce so prenašale semena rastlin, »mešala gene« in ohranjale populacije rastlinskih vrst vzdolž Dinaridov.



je posledica stoletnega razvoja [...]« Tako je zapisal vrli polihistor Emilijan Cevc v članku »Obraz Domovine« v daljnem letu 1950.

Pestre naravne danosti narekujejo tudi raznoliko rabo tal, kar prispeva k pestrosti in mozaičnosti celotne krajine. Krajina je namreč »sistem sistemov«, ki vsebuje praviloma več ekosistemov (agrarni, gozdni, sladkovodni, travniški) in znotraj njih več habitatov, »domovanj« rastlin in živali. Slovenija ima torej pestre ne le habitate, ampak tudi krajine. Dovolj je le, če si zamislimo npr. istrsko krajino z oljčniki in vinogradi, kraško krajino s skalnato gmajno, vrtačami in kamnitimi hišami, gorenjsko krajino, kjer je izkoriščena vsaka ped plodne zemlje, prekmursko nižinsko krajino s svojo geometrijo polj, travnikov, mejic in tako naprej.

Ali naravo izgubljamo?

Leta 1898 je Martin Cilenšek v svoji knjižici Rastline škodljive travnikom in pašnikom zapisal: »Navadna kúkavica, dišeča mošnjica ali kúkovec začne svoje cvetke odpirati spomladi, kedar se vračajo krilati pevci iz toplejših krajev, ali pa kmalu potem. Otovre so naši travniki kaj lepi, zakaj zelenje je kakor potreseno z rudečimi barvami. To so raznovrstni cepteci (= kukavice, orhideje), izmed kterih je dišeča mošnjica najnavadnejša. Ako pomislimo, da je je po nekterih senožetih na stotine, da celó na tisoče; ako nadalje preudarimo, da bi na njenem mestu moglo stati morebiti 5 bilk, in če bi tudi samo jedna bila, postane nam škoda takoj očitna. Pa ne samo, da je na takem travniku manj dobrih rastlin, kúkavica škoduje tudi s tem, da jemlje živež travam in jih topi. Kedar pa pride košnja, ni je nikjer — zvenela je — a spomladi se zopet šopiri na tistem mestu.« Govorimo o navadni kukavici, orhideji, ki danes sodi med naše z zakonom zavarovane (zaščitene) rastline. Da, tako močno se je stanje spremenilo v dobrih sto letih! Rastline, ki so bile nekoč pogoste, so danes redke, nekatere so lokalno tudi izumrle. Tudi živali – v srednjem veku tur, v 18. stoletju bober, v 19. stoletju ris – so za vedno ali za dalj časa izginile iz naših krajev. Po drugi strani sta bila istega leta na Kranjskem in Koroškem z zakonom zavarovana planika in Blagajev volčin. Na Goriškem je bila planika zavarovana že leta 1896!

Kaj se je torej v dobrih sto letih zgodilo? Zavest o potrebi varovanja rastlin se je rodila v gorah, ljudje so od tam prinašali šope cvetlic kot nekakšne trofeje. V tistem času so bile ravnice, doline in gričevja še v ekstenzivni kmetijski rabi, pisani travniki so bili pravilo, mokrišča so še »dihala« s spremenljivim vodnim režimom, reke in potoki še niso bili



Ilirski meček (Gladiolus illyricus) in francoski lan (Linum narbonense) najdemo na travnatih predgorjih Snežnika. Prvi je divji sorodnik okrasnih gladijol, drugi pa divji sorodnik lana, starodavne uporabne rastline.

Kraška planota in Visoki kras v ozadju: tako kraški travniki kot kamniti kraški pašniki se vztrajno zaraščajo. V 250 letih se je na klasičnem Krasu gozd zarasel iz 17 % na 80 %, travišča (brez tistih v zaraščanju) pa so se skrčila iz osupljivih 82 % na le 12 % (lastne raziskave). Toda še danes imamo v naši percepciji Kras kot »kamnito puščavo brez vode«, kot jo opisuje Valvasor.

»ukročeni« (regulirani), zato se je varovanje rastlin nekako omejilo le na visokogorje. In marsikdo še danes šteje to kot edino potrebno, čeprav so tam rastline v resnici najmanj ogrožene, saj je to območje najmanj moteno in najmanj dostopno za človekove posege in tudi ne potrebuje človekovega gospodarjenja.

V Sloveniji se je v sto letih v kulturni krajini pod gozdno mejo spremenilo praktično vse. Večinoma avtorji pripisujejo največje negativne spremembe v naravi industrijski revoluciji, ki je dosegla vrh na našem ozemlju v drugi polovici 19. stoletja in kasneje: onesnaževanje zraka in vode, krčenje gozdov, pozidave in vse, kar prinese večanje števila prebivalstva. Zemljiška odveza sredi 19. stoletja je pomenila na primer korenit poseg v gozdove, ki so imeli takrat bistveno manjšo površino kot danes, kar je imelo, skupaj z odstrelom, za posledico tudi kritično zmanjšanje števila velikih zveri (medved, volk). Sredi 20. stoletja naj bi v Sloveniji po oceni Zavoda za gozdove Slovenije živelo le okrog 30–40 medvedov, danes pa jih je preko 1000.





Kmetijska revolucija

Toda zdi se, da je k upadu in pestrosti kopenskih vrst in habitatov še bolj kot industrijska revolucija prispevala t. i. kmetijska revolucija, ki se je na naših tleh dogajala v prvi polovici 20. stoletja ali še malo čez, tja do šestdesetih let. Kmetijska revolucija je prinesla najprej osuševanje mokrišč; najbolj na udaru pa so bili travniki: nekoč pogoste sibirske perunike (Iris sibirica), divje gladiole (*Gladiolus palustris, G. illyricus*), močvirski svišči (*Gentiana pneumonanthe*), močvirski tulipani ali logarice (*Fritillaria meleagris*) ipd. so začeli izginjati in se poslovili od nekaterih slovenskih krajin, z njimi pa seveda žuželke, saj so izginjale njihove gostiteljske rastline. Drobna strukturiranost parcel, prepredenih z ozarami, mejicami in naravnimi obraščenimi vodotoki, ekstenzivna, v veliki meri ročna obdelava (npr. košnja) – vse to je podpiralo veliko pestrost in bogastvo življenja. Za mokrišči so sledili suhi travniki in vsi njihovi nageljčki, orhideje, kosmatinci, metulji, hrošči, kobilice in travniške ptice, saj so se travniki zarasli ali intenzivirali. Vmesno obdobje nacionalizacije in kolektivizacije, pospremljeno z nadaljnjimi izsuševanji, komasacijami in intenzifikacijo, naravi ni prineslo nič dobrega. Proces pravzaprav še traja, čeprav se v 21. stoletju problema zavedajo vsi deležniki in ga tudi poskušajo konstruktivno reševati v dobro narave in kmeta.

Slovenska flišna obala je redek primer naravne krajine pod gozdno mejo: stalno delovanje erozije, morja, dinamika zaraščanja in spet spodjedanja daje življenjski prostor številnim vrstam rastlin.

Zoisova zvončica (Campanula zoisii) je (skoraj) slovenski endemit, saj uspeva le še na obmejnih predelih Avstrije in Italije. Od drugih zvončic jo loči to, da ima v nasprotju z drugimi zvončicami zaprt venec, kar vodi v samooprašev anje. Imenuje so po Karlu Zoisu, amaterskem botaniku, bratu mnogo bolj znanega kranjskega mecena Žige Zoisa.



Toda vsaka stvar ime dve plati. Poglejmo na primer stanje gozdov. ARSO povzema: »Površina gozdov v Sloveniji se kot posledica opuščanja za kmetijstvo manj primernih zemljišč in zmanjševanja poseljenosti podeželja povečuje že dobrih 120 let. Delež gozda je tako s 36 % leta 1875 oziroma 48 % leta 1961 narasel na 56 % leta 2000.« Hitrost sprememb se je povečala v drugi polovici 20. stoletja: Zavod za gozdove Slovenije poroča, da se je »v obdobju po letu 1947 […] površina gozdov povečala za 43 %«. Trenutno je gozdnatost po podatkih ZGS-ja že preko 58 %. Lahko torej zaključimo, da se je gozdnatost z dobre tretjine ozemlja Slovenije v 150 letih povečala na skoraj dve tretjini državnega ozemlja. Povečalo se je tudi stanje populacije velikih zveri.

Ohranjanje narave

Kot že omenjeno, so bile posamezne rastlinske vrste pri nas zavarovane že v 19. stoletju, vendar za uradni začetek varstva narave štejemo Spomenico Odseka za varstvo prirode in prirodnih spomenikov iz leta 1920. Osnove zanjo so bile postavljene že poprej, v času Avstro-Ogrske s strani Albina Belarja, vendar je čas dozorel s Kraljevino Jugoslavijo. Za zavarovanje so predlagali več pragozdov (na Kočevskem, na Pohorju), dolino Triglavskih jezer, del Ljubljanskega barja ter tudi posamezne rastlinske in živalske vrste, na primer želvo močvirsko sklednico (*Emys orbicularis*), hrošča alpskega kozlička (*Rosalia alpina*), nekatere ptičje vrste, predvsem ujede (velika uharica, sokol selec, ribji orel, belorepec, itd.) in čaplje (siva, rjava, čapljica).

Med rastlinami so na seznamu tiste, ki so bile takrat »na udaru« zaradi nabiranja, torej alpske vrste, pa tudi volčini (*Daphne blagayana, D. striatum, D. cneorum*) in navadna bodika (Ilex aquifolium). Znana dikcija iz Spomenice, »prepovedano bodi pod strogo kaznijo te vrste trgati, ruvati, prodajati«, se je vlekla tudi v vse povojne zakonske akte, skoraj do konca 20. stoletja, ko rastline še zdaleč niso izginjale zaradi »trganja in ruvanja«, temveč v največji meri zaradi izginjanja ali spreminjanja njihovih habitatov. Nihče ni trgal močvirske logarice, vendar je nekaznovano bila lokalno iztrebljena iz številnih območij po Sloveniji; prav tako močvirski meček, močvirski svišč, sibirska perunika itd. – zaradi izsuševanja, preoravanja ali gnojenja.



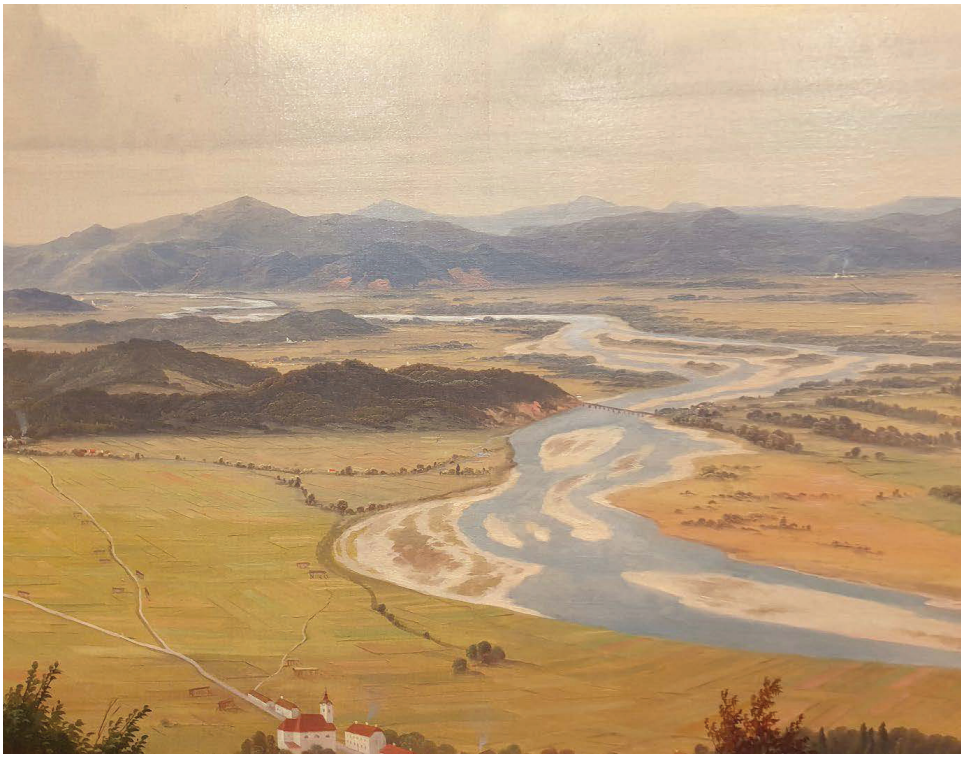
»Encijan« ali bratinski svišč (Gentiana lutea subsp. symphyandra) je tradicionalna zdravilna rastlina. Ker se uporabljajo njene korenike, je zaradi izkopavanja ogrožena. Ogroža pa jo tudi zaraščanje visokokraških travišč.



Izsek iz slike »Panorama s Šmarne gore« slikarja realista Markusa Pernharta (Narodna Galerija Ljubljana) verodostojno upodablja naravo 19. stoletja v Sloveniji: kombinacija naravne krajine – neukročena Sava s prodišči, suhimi travišči na fosilnih prodih; nekaj obrečne loke, predvsem pa mozaična, drobno parcelirana kulturna krajina, v kateri prevladujejo travniki, vmes so posejani številni kozolci.

Varstvo habitatov je bilo v Jugoslaviji omejeno na zavarovana območja, načelno pa jih je varovala le Bernska konvencija o varstvu prostoživečega rastlinstva in živalstva, ki je »pokrivala« tudi njihove življenjske prostore. V Sloveniji je bil razglašen le en nacionalni park (Triglavski narodni park) ter vrsta krajinskih parkov, ki pa pravzaprav niso zaživeli in so ostali bolj ali manj le na papirju. Najbolj so se »obnesli« nekateri naravni spomeniki (slapovi, jame, soteske, jezera). Slabše se je godilo mokriščem, habitati kulturne krajine pa večinoma (še) niso bili dojemani kot pomembni za ohranjanje narave. Gospodarski razvoj je bil na prvem mestu. Grozila je celo zajezitev (in potopitev celih naselij) reke Soče, kar se nam danes zdi skoraj neverjetno. Uradna politika se je odločila tudi za hidrocentrale na Muri, naši najlepši nižinski reki z obširnim pasom poplavne loke in mrtvicami, vendar je bila civilna družba takrat (v osemdesetih letih) že tako razvita in glasna, da je glas stroke in naravovarstveno zavednih posameznikov tudi to preprečil.

Toda prave novosti v ohranjanju narave so prišle šele v samostojni Sloveniji in še bolj izrazito v času pridružitve Slovenije Evropski uniji, ko smo morali za vstop izpolniti pogoje tudi na področju varstva narave in določiti območja omrežja Natura 2000.



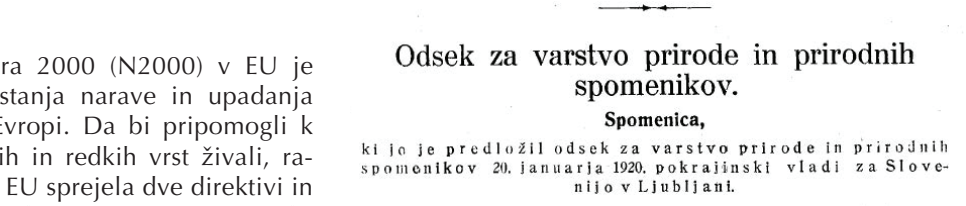
Začetna stran »Spomenice« - v lanskem letu smo obeležili njeno 100-letnico – ki pomeni prelomnico tudi v formalnem smislu za slovensko varstvo narave.

Travniki z visoko pahovko (Arrhenatherum elatior) so v Sloveniji še vedno eden od najpogostejših travniških habitatnih tipov, vendar sodijo med kvalifikacijske habitatne tipe za opredeljevanje območij N2000, saj so v večjem delu Evrope v strmem upadanju in ogroženi. Vendar v Sloveniji le zaradi takih travnikov posebej nismo opredeljevali območjih N2000, ampak le če so bili na predlaganem območju tudi drugi kvalifikacijski habitatni tipi ali vrste.

Omrežje Natura 2000

Ideja o omrežju Natura 2000 (N2000) v EU je nastala zaradi slabšanja stanja narave in upadanja biotske raznovrstnosti v Evropi. Da bi pripomogli k ohranitvi najbolj ogroženih in redkih vrst živali, rastlin in habitatnih tipov, je EU sprejela dve direktivi in določila vzpostavitev ekološkega omrežja, mrežo območij Natura 2000. Direktivi sta »Direktiva o pticah«, katere cilj je varovanje prostoživečih ptic in njihovih habitatov, ter »Direktiva o habitatih«, ki določa kriterije za varovanje redkih, ogroženih ali endemičnih vrst rastlin, živali ter habitatnih tipov, njihovih življenjskih prostorov. V EU na osnovi teh dveh direktiv varujemo okrog 1000 rastlinskih in živalskih vrst ter okrog 200 habitatnih tipov ter območij, namenjenih njihovemu ohranjanju. V Sloveniji imamo po podatkih Agencije Republike Slovenije za okolje, evropsko pomembnih 114 rastlinskih in živalskih vrst in 60 habitatnih tipov (določenih po Habitatni direktivi) ter nadaljnjih 119 ptičjih vrst (določenih po Direktivi o pticah).

Kot že povedano, smo v Sloveniji, tudi zaradi specifičnih danosti (geografska lega, podnebje, relief, kamnine, poselitev in trajnostna kmetijska raba), uspeli ohraniti zdravo in pestro okolje, katerega integralni del je tudi pestra in biotsko bogata narava. Zaradi zahtev skupne evropske politike smo na podlagi jasnih kriterijev za opredeljevanje območij Natura 2000, poznavanja stanja in konkretnih podatkov, strokovnjaki pod vodstvom resornega ministrstva pred vstopom v EU predlagali območja za ohranjanje in vzdrževanje t. i. ugodnega stanja evropsko pomembnih vrst in habitatov. To so bili strokovni predlogi, utemeljeni s podatki in študijami, ki pa so takrat doživeli tudi družbeni konsenz. Opredeljevanje območij je bilo nato, z manjšimi popravki, usklajeno vse od lokalnega do državnega nivoja. Strokovni predlogi so bili podlaga



Odsek za varstvo prirode in prirodnih spomenikov.

Spomenica,

ki jo je predložil odsek za varstvo prirode in prirodnih spomenikov 20. januarja 1920. pokrajinski vladi za Slovenijo v Ljubljani.

za določitev Območij Natura 2000, ki jih je z Uredbo določila vlada Republike Slovenije. Tudi pri ohranjanju narave velja, da je članstvo v EU paket pravic in dolžnosti držav članic, med katere sodijo tudi zaveze o varovanju okolja in narave kot integralnega del okolja.

Upravljanje tako obsežnega in raznolikega območja, kot je N2000, je seveda težka naloga. Slovenija se je, kot posebnost v EU, odločila za t. i. sektorsko upravljanje. To pomeni, da se upravljanje izvaja znotraj posameznih sektorjev – npr. upravljanje gozdov v N2000 v okviru gozdarskih načrtov upravljanja, voda v N2000 v okviru načrtov upravljanja z vodami. Pri tem pa v kmetijstvu nimamo upravljalskih načrtov, ampak se poskuša dosegati cilje območij Natura 2000, travnikov in pašnikov, v okviru kmetijske politike. Po skoraj 20 letih takšne prakse se postavljajo nove dileme in razmišljanja o tem, ali bi bilo mogoče tak način izboljšati, spremeniti ali nadgraditi, tudi ob upoštevanju dejstva, da za območja N2000



Krajinski park Goričko je bil ustanovljen ob vstopu Slovenije v EU. Njegova prednost je tradicionalna mozaična kulturna krajina, ki podpira visoko biodiverziteto habitatov in vrst, med njimi posebej še metuljev, ptičev in rastlin. Odlikuje ga tudi odsotnost industrije, virov onesnaževanja, avtocest. Skupaj z obmejnima parkoma Oerszeg na Madžarskem in Raab v Avstriji tvori Trideželni Park, ki je odlična blagovna znamka za razvoj turizma na podeželju, pa tudi ekološkega kmetijstva in naravoslovnega turizma.



pri nas ni posebnih finančnih sredstev (sofinanciranje projektov LIFE je npr. redek pozitiven primer). Tako je kljub dejstvu, da je prav ohranjanje narave dolgoročna naložba v okolje, turizem, trajnostno kmetijstvo, zdravo bivanjsko okolje in ne nazadnje v okolje, ki omogoča visoko kvaliteto življenja. Zato seveda ohranjanje omrežja N2000 ni nekakšen »strel v koleno«, ampak je naložba in priložnost za naslednje generacije.

Konflikt med naravo in človekom?

Konfliktov z gospodarskim ali kmetijskim razvojem je v resnici manj, kot se da razumeti iz dnevnega tiska ali drugih medijev. Kar 70 % območij N2000 pri nas predstavljajo gozdovi, še nadaljnjih okrog 20 % pa je visokogorja, skalovja, poplavnih območij in podobnih, za človekove gospodarske dejavnosti manj primernih območij. Le dobrih 10 % N2000 območij predstavlja kulturna krajina, kjer se srečuje interes ohranjanja narave in okolja z interesom po intenziviranju rabe. Številne vrste rastlin in živali, predvsem pa habitati so odvisni od človekove ekstenzivne kmetijske rabe – tipičen primer so travišča: travniki in pašniki. Tam se mora stopiti naproti lastnikom ali upravljalcem zemljišč, ki imajo visoko biotsko pestrost ali jih pokrivajo redki in ogroženi habitati, in jim omogočiti ciljane in učinkovite finančne kompenzacije, da bo naprimer košnja ali paša potekala tako kot do sedaj, izpad dohodka ali več dela pa bo primerno finančno ovrednoteno in nagrajeno.

Dejstvo je, da se ne moremo več vrniti v kmetijsko krajino sredine 20. stoletja; nekatere ptice, metulji, hrošči, morda kobilice in pa seveda rastline so se iz nekaterih območij in celih regij verjetno za vedno poslovile. Vendar moramo poizkušati ohraniti vsaj del nekdanje mozaičnosti in biotske pestrosti … na eni strani v primarnih habitatih, neodvisnih od delovanja človeka, predvsem slovenskem biseru, kraškem svetu; na primer v obsežnih skelnjenih gozdovih dinarskega sveta, alpskem visokogorju, naravnih in sonaravno ohranjenjih rekah, na drugi stani pa v sekundarnih habitatih – travnikih, pašnikih, sadovnjakih, vinogradih, agrarnih habitatih in celo urbani krajini. To ima multiplikativen učinek na zdravo življenje, ohranjenost poselitve na podeželju in tudi na turizem: turizma na podeželju in ekoloških kmetij ni mogoče razvijati na intenzivnih monokulturah ali med monotonimi pognojenimi travnikih brez cvetja, adrenalinskega turizma ne brez ohranjene divjine in naravoslovnega turizma ne brez karizmatičnih živalskih in rastlinskih vrst, ki jih lahko opazujemo v naravi.

In najbolj aktualno ta hip – ali je res korektno postaviti naravo in razvoj na nasprotna bregova? Ali je res napredek, če je za nek »projekt« treba okolje in naravo uničiti? Problem dojemanja degradacije narave in izgube biotske pestrosti je namreč v tem, da se tega zavemo šele, ko ju izgubimo. Degradacija narave pa je, zaradi zapletenosti bioloških procesov in ekoloških zakonitosti, v večini primerov nepovraten proces. Ali še z drugimi besedami: to je tako kot s človekovim zdravjem: ko ga imaš, se tega sploh ne zavedaš; ko pa ga izgubiš, ti naenkrat pomeni vse …

JASNA POTOČNIK TOPLER & MARKO KOŠČAK

30 let slovenskega turizma. Marsikaj se je spremnilo, še vedno pa smo turizem ljudje

Uvod

Uvodoma velja pojasniti, da v času, ko obeležujemo trideset let samostojnosti Republike Slovenije, v središče prispevka postavljamo turizem v zadnjih dobrih tridesetih letih, čeprav je zgodovina slovenskega turizma precej daljša. Sega namreč v obdobje antike, ko sicer še ne moremo govoriti o modernem organiziranem turizmu, ki ga umeščamo na začetek 19. stoletja, vsekakor pa so slovenski kras, romarska središča in izvire mineralne vode posamezni popotniki obiskovali in odkrivali že mnogo pred tem (Cigale & Gosar, 2014), o čemer je pisal Janez Vajkard Valvasor v svoji Slavi Vojvodine Kranjske (razvojkrasa.si). Prav tako velja poudariti, da prispevek ne more in ne želi celostno ovrednotiti področja slovenskega turizma, saj gre za interdisciplinarno in heterogeno področje, na katerem se prepletajo številne stroke in znanstvene discipline, ki so pomembno prispevale k njegovemu razvoju.

Naj začnemo tridesetletno zgodbo o uspehu slovenskega turizma z zgodbo o televizijskem oglasu »Slovenija, moja dežela«, h kateremu se Slovenija – v sicer restavrirani obliki – vrača leta 2020. Oglas, ki je bil leta 1990 vsekakor več kot oglas za turistično destinacijo, saj je nagovarjal domoljubna čustva in je na simbolni ravni povezal Slovenke in Slovence, je tudi leta 2020 navdih za to, da Slovenci dopustujejo doma. Aktualna kampanja Slovenske turistične organizacije z naslovom »Zdaj je čas zate, moja Slovenija«, v okviru katere je nastal novi videospot o destinaciji Slovenija, želi prepričati Slovenke in Slovence, da svoj dopust preživijo v Sloveniji in tako – tudi z vnovčenjem turističnih bonov v vrednosti 200 evrov za vsakega polnoletnega državljana in 50 evri za državljane do 18 let, ki naj bi prvotno veljali med 19. 6. in 31. 12. 2020, sledilo pa je podaljšanje veljavnosti – pomagajo slovenskemu turizmu, ki je zaradi koronavirusne bolezni covid-19 utrpel velik udarec in hude izgube. Z zgodovinskim oglasom »Slovenija, moja dežela« prispevka ne začenjamo po naključju. Komuniciranje, kaj in kako sporočamo o Sloveniji, je tudi v turizmu izjemno pomembno, saj tudi skozi jezik in govor znamčimo Slovenijo kot destinacijo in oblikujemo njeno identiteto (Mikolič, 2015; Potočnik Topler, 2018). In v našem prispevku bomo izpostavili prav to temo – komuniciranje in delovanje slovenskega turizma v zadnjih tridesetih letih.

Slovenski turizem v številkah

Ko govorimo o slovenskem turizmu v zadnjih tridesetih letih, smo po eni strani zagotovo in upravičeno lahko ponosni na njegove dosežke in na umeščanje Slovenije kot destinacije na svetovni turistični zemljevid, po drugi strani pa je na določenih trgih še vedno neznana ali manj znana destinacija, ob kateri se strokovno občinstvo, ko se mu predstavi nivo razvitosti turizma v Sloveniji, preprosto čudi. Danes za promocijo slovenskega turizma skrbi Javna agencija Republike Slovenije za trženje in promocijo turizma pri Slovenski turistični organizaciji in svoje delo opravlja skladno s cilji, zapisanimi v Strategiji trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021. Slovenska turistična organizacija je nastala leta 1999, vendar se je takrat imenovala Slovenska nacionalna turistična organizacija. Pridevnik »nacionalna« je bil pozneje z uredbo črtan iz imena. Tudi pred tem je za promocijo slovenskega turizma skrbel poseben center, in sicer Center za promocijo turizma Slovenije, ki je bil ustanovljen leta 1995 (Brezovec & Pak, 2011). Med strokovnimi turističnimi organizacijami naj omenimo še Turistično zvezo Slovenije, Skupnost slovenskih naravnih zdravilišč in Turistično gostinsko zbornico.

Dejstvo je, da se je turizem od leta 1991, ko je Slovenija postala samostojna država, razvil v eno pomembnejših gospodarskih panog, saj predstavlja okrog 13 % slovenskega bruto družbenega proizvoda (BDP). Številke ne povedo vsega, so pa zgovorne. Letno poročilo Slovenske turistične organizacije za leto 2019 (STO, 2000a) navaja, da je Slovenija v tem letu zabeležila 6.229.573 turističnih prihodov. To predstavlja 5 % več kot leto poprej. Od tega je bilo 1.527.695 domačih in 4.701.878 tujih turistov. Nočitveni obrati so zabeležili preko 15 milijonov nočitev turistov, kar je pol odstotka več kot leta 2018; med temi je bilo največ nemških (13,39 %), italijanskih (11,24 %), avstrijskih (8,90 %), nizozemskih (5,13 %), hrvaških (4,73 %), čeških (4,50 %), madžarskih (4,36 %), britanskih (3,91 %), srbskih (3,34 %) in francoskih (3,26 %) turistov (STO, 2020b). Leto 2019 je bilo za slovenski turizem šesto zaporedno rekordno leto (STO, 2020b). Seveda pa množični turizem, čeprav se nekatere slovenske turistične destinacije v času sezonskih viškov soočajo celo s prekomernim obiskom turistov, ni cilj slovenskega turizma. Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma (2017–2021) predvideva, da bo Slovenija postala »zelena butična globalna destinacija za zahtevnega obiskovalca, ki išče raznolika in aktivna doživetja, mir in osebne koristi. Destinacija petzvezdičnih doživetij« (MGRT, 2017). Mikolič (2020, 74) govori o »retoriki trajnostnega razvoja«, ki je značilna za vse razvite družbe, pri čemer pa »se zdi Slovenija zaradi neokrnjene narave, ki se

kaže predvsem v obsegu gozdov in pitnih vodnih virov, do nje še bolj upravičena«. Edina smiselna usmeritev za Slovenijo je celovit trajnostni razvoj.

Napredek

Čeprav Strategija trajnostnega razvoja slovenskega turizma 2017–2021 turizem obravnava predvsem kot gospodarsko panogo, je pomembno »poleg gospodarskih upoštevati tudi neekonomske razsežnosti turizma, za kar pa sta potrebna povezovanje in sinergija različnih disciplin, politike in izvajalcev« (Mikolič, 2020, 73). Mikoličeva (2020, 73) ugotavlja, da v preteklosti turizem ni bil razumljen zgolj kot gospodarsko področje, ampak tudi kot oblika samospoznavanja, spoznavanja neznanih okolij in sveta, povezovanja, sodelovanja in ohranjanja miru, ter pravi, da imamo v Sloveniji »do turizma večplasten, pogosto kontradiktoren, celo podcenjevalen odnos«, da se po eni strani »zavedamo, da ima Slovenija že od nekdaj velik turistični potencial in da od slovenske osamosvojitve dalje postaja vse bolj prepoznavna turistična destinacija, zaradi česar je prav turizem lahko najučinkovitejša pot do družbenega preboja na različnih področjih«. V zadnjih tridesetih letih se je kakovost storitev slovenskega turizma dvignila, o čemer poleg statističnih podatkov pričajo različne analize (STO, 2020c), raziskave in projekti (npr. mednarodna raziskava *Komuniciranje v turizmu*, izvedena v Sloveniji, na Hrvaškem in v Srbiji, projekt *Identifikacija kompetenc zaposlenih, potrebnih za dolgoročno konkurenčnost slovenskega turizma in oblikovanje predlogov posodobitve izobraževalnih programov*, ki sta ga izvedli UP FTŠ Turistica in UM, Fakulteta za turizem, itd.). K vsesplošnemu razvoju turizma je zagotovo prispevalo tudi izobraževanje na področju turizma, ki skrbi za izobraževanje in vzgojo ustreznega kadra. Danes imamo tako v Sloveniji več srednjih šol, ki izobražujejo za turizem, obstaja več strokovnih, univerzitetnih, magistrskih in doktorskih programov. Za turizem izobražujejo Visoka šola za gostinstvo in turizem Maribor, Višja strokovna šola za gostinstvo, velnes in turizem Bled, Gea College – Fakulteta za podjetništvo, Univerza v Novi Gorici – Visoka šola za vinogradništvo in vinarstvo, B2 Visoka šola za poslovne vede, Visoka šola za upravljanje podeželja Grm Novo mesto, Univerza v Ljubljani – Ekonomska fakulteta, Univerza v Mariboru – Ekonomsko-poslovna fakulteta, Univerza v Mariboru – Fakulteta za turizem in Univerza na Primorskem – Fakulteta za turistične študije Turistica. Napredek je viden tudi v turistični stroki in turističnih študijah, kar je merljivo v številnih objavah strokovnih in znanstvenih člankov, monografij, leksikonov in čeprav je veliko objav v angleškem jeziku, velja izpostaviti, da je v Sloveniji leta 2012 izšel Leksikon turizma (2012) v slovenskem jeziku (slovensko izdajo je uredila dr. Sonja Sibila Lebe, uredniki izvirnika so dr. Wolfgang Fuchs, dr. Jörn W. Mundt in Hans-Dieter Zollondz), leta 2015 pa je dr. Vesna Mikolič izdala monografijo z naslovom Govor turizma, v kateri izpostavlja interdisciplinarno, komunikacijsko in (med)kulturno naravo turizma, saj ugotavlja, da turistična terminologija vključuje termine s kar 81 področij (Mikolič, 2015, 113), in med drugim piše, da »sodobni koncepti turizma temeljijo na turizmu kot večpodročni sestavljeni dejavnosti, ki jo proučujejo številne discipline samostojno ali v okviru turističnih študijev kot transdisciplinarne vede« (Mikolič, 2015, 78). Mikolič (2015) termine prvega izbora terminov v Turističnem slovarju – TURS na spletnem portalu Termania razvršča v naslednjih več kot 40 vrst turizma: adrenalinski, avtodomni, eko, festivalski, gorski, igralniški, izletni, izobraževalni, jamski, kulinarični, kulturni, lovski, luksuzni, mladinski, morski, naravni, navtični, obmorski, planinski/gorniški, počitniški, podeželski, podzemni, poslovni, potovalni, prireditveni, pustolovski, rečni, rekreacijski, religiozni, romarski, sejemski, seksualni, socialni, športni, velneški, na kmetiji, za osebe s posebnimi potrebami, urbani, vinski, zabaviščni, zdraviliški, zdravstveni, zimski, alternativni, aktivni, trajnostni, postmoderni. Danes govorimo še o dostopnem, zelenem, vesoljskem itd. turizmu, kar spet kaže na razvoj turizma in aktualne trende. Med vodilnimi trendi slovenskega turizma je v zadnjem obdobju gotovo kulinarični turizem in Slovenija se zelo uspešno promovira kot kulinarična destinacija, ki je bila izbrana za evropsko gastronomsko regijo leta 2021, 16. 6. 2020 se je na uradni razglasitvi na Ljubljanskem gradu uvrstila na Michelinov zemljevid, saj je Michelinov vodnik podelil dve Michelinovi zvezdici Hiši Franko iz Kobarida in chefinji Ani Roš, po eno Michelinovo zvezdico pa so prejeli Hiša Denk iz Kungote in chef Gregor Vračko (Pri Lojzetu) iz Vipave in chef Tomaž Kavčič (Vila Podvin) iz Radovljice, chef Uroš Štefelin (Dam) iz Nove Gorice, chef Uroš Fakuč (Atelje) iz Ljubljane in chef Jorg Zupan. Priznanje za trajnost v kulinariki je dobilo šest slovenskih restavracij, priznanje »Michelin plate« za posebno kakovost

Središče Ljubljane s Prešernovim trgom, ki je ena od najbolj priljubljenih turističnih točk (Wikimedia Commons).

hrane 37 restavracij in priznanje »Bib Gourmand« za izjemno razmerje med ceno in kakovostjo devet slovenskih restavracij.

Znamčenje destinacije

V procesu oblikovanja podobe destinacije sta ključni prepoznavnost in razlikovanje od drugih destinacij (Potočnik Topler & Zekanović-Korona, 2018), ki se oblikujeta skozi turistični diskurz. Mikolič (2020, 75) govori o turističnooglaševalskem diskurzu, prek katerega »postane turizem pravzaprav le zunanja podoba neke skupnosti«, zato so znamke pomembne kot sredstvo komuniciranja, identificiranja in razlikovanja (Freire, 2005), pri čemer je treba znamke oblikovati in analizirati s perspektive ponudbe in povpraševanja (Konečnik Ruzzier & Go, 2008). V preteklih tridesetih letih je Slovenija pogosto poudarjala, da ima tako rekoč vse in da lahko zadovolji veliko različnih interesov turistov. Glede na geografsko in etnološko raznolikost slovenskih pokrajin je aktualni strateški dokument ponudbo Slovenije podrobneje strukturiral in tako je destinacija Slovenija v Strategiji trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021 (MGRT, 2017, 37) razdeljena na štiri tako imenovane makro destinacije, ki so Alpska Slovenija, Mediteranska Slovenija, Termalna Panonska Slovenija in Osrednja Slovenija z Ljubljano. Nelson (2014) ugotavlja, da je imela Slovenija pri vzpostavljanju lastne turistične identitete in oblikovanju sloganov kar nekaj izzivov, saj je pogosto menjala slogane, s katerimi se je predstavljala. Ob primerjavi tistih, ki jih je destinacija Slovenija uporabljala v zadnjih tridesetih letih, je izstopajoči zagotovo že omenjeni »Slovenija, moja dežela«, ki jo je ustvaril ljubljanski marketinški Studio Marketing ČGP Delo. Hkrati s to akcijo se je pojavil simbol lipovega lista kot simbol slovenstva, ki je bil natisnjen na plakatih, na majicah, obeskih itd. Iz tega časa pa je tudi reklo »Turizem smo ljudje«, ki v slovenskem turizmu – najbrž zaradi svoje večne aktualnosti – vztraja še danes. Učinkovit slogan, ki pa naj ne bi naletel na odobravanje v sosednji Italiji (Nelson, 2014), je bil »Na sončni strani Alp«. V letih od 1995 do 2004 sta se uporabljala še slogana »Imejmo se fajn« in za potrebe predstavitve na tujih trgih »Slovenia – the Green Piece of Europe«. V letih od 2004 do 2006 je Slovenija uporabljala slogan »Slovenija poživlja« oziroma v angleškem jeziku »Slovenia invigorates« (STO, 2020d), ki je poudarjal slovensko raznolikost in Slovenijo želel prikazati kot destinacijo, ki ima in lahko turistu ponudi vse. Pogosto menjavanje sloganov za destinacijo Slovenijo ni bilo sprejeto z naklonjenostjo (Konečnik Ruzzier, 2012), prav tako se je ustvaril vtis, da po sloganih »Slovenija, moja dežela«, »Turizem smo ljudje« in »Na sončni strani Alp« drugi slogani ne delujejo uspešno. Leta 2006 se je tako Slovenija lotila novega projekta znamčenja, rezultat katerega je tudi slogan »Čutim Slovenijo« oziroma »I feel Slovenia« (STO, 2020d), za izstopajočo in poudarjeno barvo Slovenije pa je bila izbrana zelena, ki poudarja slovensko neokrnjeno naravo, gozdove in trajnost (Nelson, 2014; Mikolič, 2020), kar se je tudi z Zeleno shemo slovenskega turizma, ki je orodje za uvajanje trajnostnih modelov v slovenski turizem na ravni destinacij in turističnih ponudnikov (STO, 2020e), v zadnjem



Črno jezero na Pohorju je del neokrnjene narave, ki predstavlja enega od pomembnih motivov za obisk Slovenije (Wikimedia Commons).



desetletju uveljavilo kot dober in uspešen koncept, po katerem je Slovenija postala prepoznavna turistična destinacija.

Repozicioniranje in izgradnja nove podobe Slovenskega turizma po osamosvojitvi

V prvih letih po osamosvojitvi sta bili repozicioniranje na turističnem trgu in izgradnja podobe Slovenije kot turistične destinacije relativno zahtevni nalogi. Slovenski turistični kraji, predvsem Bled, Bohinj, Kranjska Gora, Portorož, Postojnska jama in drugi, so bili na tujih trgih v časih množičnega turizma namreč poznani kot jugoslovanske destinacije. Zaradi vojnega dogajanja na območju nekdanje Jugoslavije pa je vse, kar je bilo »jugoslovanskega«, dobilo negativen prizvok. To je dodatno oteževalo uveljavljanje Slovenije na mednarodnem turističnem trgu. Vendar izguba mednarodnega tržnega deleža ni bila edini izziv, s katerim se je slovenski turizem spopadal po letu 1991. V treh desetletjih po osamosvojitvi se je spremenila tudi struktura gostov in njihove potrebe, zgodili sta se privatizacija in prestrukturiranje turističnih podjetij, prav tako pa je bilo nekaj korenitih sprememb v organizaciji turizma, tako na nacionalnem kot na lokalnem nivoju (Brezovec & Pak, 2011). Vse to je dalo pečat današnji podobi turizma v Sloveniji.

Odziv turističnega trga na politično dogajanje v Sloveniji in kasneje na Hrvaškem ter v ostalih delih bivše skupne države je bil zelo hiter in boleč. Razlog so bile poslabšane varnostne razmere na območju bivše skupne države zaradi njene razdružitve in razpada. Že v letu slovenske osamosvojitve se je število turistov zmanjšalo za 40 %, pri čemer je bil upad tujih gostov kar 74-odstoten. Upad števila tujih turistov se je nadaljeval tudi leta 1992, ko je v Slovenijo prišlo še 20 % manj turistov. Leta 1993 je število gostov iz tujine začelo počasi naraščati, a je bilo ob koncu desetletja tujih gostov v Sloveniji še vedno za tretjino manj kot v letu pred osamosvojitvijo. Zelo hitro je upadlo tudi število turistov iz nekdanje skupne države. Leta 1990 je Slovenijo obiskalo 0,8 milijona gostov iz drugih republik skupne države, že po treh letih (1993) pa je bilo teh gostov le še 50.000 (Brezovec & Pak, 2011). Vse to je bilo posledica vojnega dogajanja v bivši skupni državi in kaže na to, kako ranljiva je ta gospodarska panoga. To smo lahko izkusili tudi v letu 2020, seveda zaradi popolnoma drugačnih razlogov, tokrat pandemije, pa vendarle je učinek na turizem dramatičen in zelo boleč.

Po kriznih devetdesetih letih se je hitrejši vzpon turističnega povpraševanja začel po letu 2000, predvsem s strani tujih turistov, ki so v začetku 21. stoletja, prvič po letu 1991, ustvarili več prenočitev kot domači gostje. Delež tujskega turizma se je nato do konca desetletja stalno povečeval in tako je delež tujih nočitev narasel na 56 %. Trend naraščanja števila tujih gostov se je v zadnjih desetletjih podvojil in stalno rastel do leta 2019, medtem ko se število domačih gostov v tem obdobju ni bistveno spremenilo. Drastične spremembe tega stanja pa so zaznane v letu 2020, ko se je zaradi znanih razlogov pandemije popolnoma spremenila struktura gostov, turizem pa je bil pahnjen na področje nepredvidljivega. Slovenski turizem je tudi tokrat – kot na začetku devetdesetih let – vsaj deloma rešil domači trg z domačim gostom. In prav na strateško pomembnost domačega trga, ki je osnova vsakega turističnega gospodarstva, se tudi v slovenskem turizmu prepogosto pozablja.



Stara trta v Mariboru - modra kavčina ali žametna črnina - je najstarejša vinska trta na svetu (Wikimedia Commons).

Koncept zelenega in trajnostnega

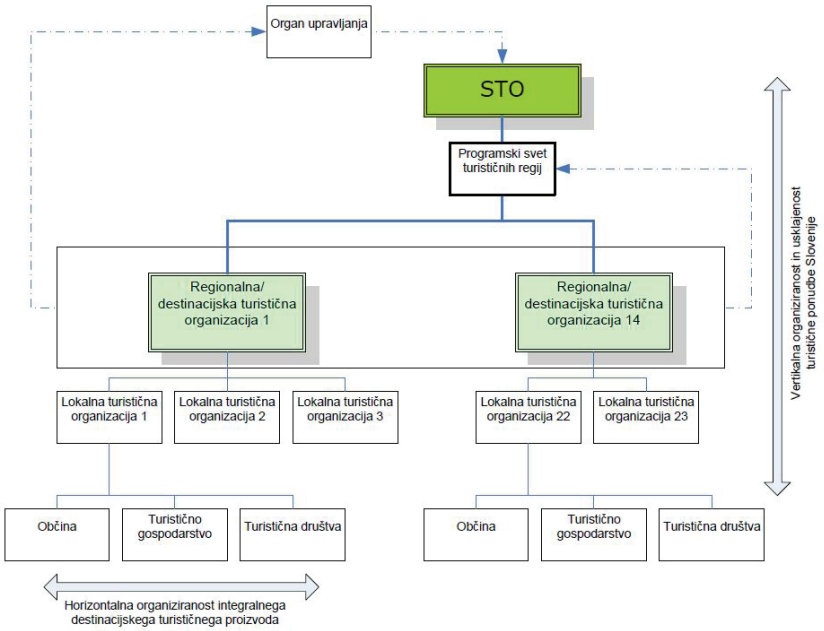
Ko govorimo o zelenem in trajnostnem, ne gre zgolj za retoriko, ampak sta oba koncepta podprta s konkretnimi ukrepi in rezultati. Sicer moramo takoj poudariti, da je bilo iskanje zelenega in trajnostnega koncepta v prvih letih po osamosvojitvi nekako stihijsko in dokaj nesistematično. Tako je trajalo kar nekaj časa, da so bila sporočila o tem, da Slovenija ponuja tudi tovrstne turistične vsebine in produkte, posredovana in zaznana na turističnih tržiščih. To ne nazadnje potrjujejo tudi iskanja ustrezne blagovne znamke (glejte naslov: Znamčenje destinacije), ki so vse po vrsti sicer želele sporočati zeleno in trajnostno usmerjenost, po drugi plati pa jim to dejansko ni uspevalo najbolje. Pa vendarle so bili vse bolj in bolj prisotni indici in spoznanja, da mora slovenski turizem graditi na svojih naravnih potencialih, geografski legi in njeni raznolikosti, to pa so predvsem čista, kakovostna in neokrnjena narava ter ne nazadnje tudi varnost destinacije.

Turizem na nek način predstavlja multiplikativne učinke tudi na rast drugih sektorjev in obratno, torej na zaposlovanje, izboljšanje infrastrukture, ustreznejšo regionalno razvitost, višjo kakovost življenja, seveda ob predpostavki trajnostnega razvoja. V želji po sledenju tem trendom ni nepomembno omeniti tudi nekaterih pomembnih iniciativ in projektov, ki so jih v Sloveniji po osamosvojitvi izvajali drugi deležniki in vladne ter nevladne institucije oziroma sektorji, ne samo turistični. V mislih imamo najprej iniciativo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, ki je leta 1991 zastavilo projekt *Celostni razvoj podeželja in obnova vasi* – CRPOV (Pelc et al., 1999). V sklopu te iniciative je veliko število lokalno osredinjenih in celostno razvojno naravnanih projektov postavilo temelje za razvoj številnih turističnih vsebin, ki še danes kakor gobe po dežju rastejo na slovenskem podeželju. Ta iniciativa, torej CRPOV, je bila tudi temelj za razvoj današnje t. i. LEADER oziroma CLLD iniciative EU (Servillo & de Bruijn, 2018), ki sta sinonim za participativno vključevanje in načrtovanje interdisciplinarnega in trajnostnega razvoja skupaj z lokalnim prebivalstvom oziroma lokalnimi deležniki. Ravno načrtovanje »od spodaj navzgor« oziroma t. i. »participativno načrtovanje« pa predstavlja abecedo pristopa k načrtovanju trajnostnega turizma.

Druga pomembna vsebina za razvoj današnje turistične ponudbe v Sloveniji je tudi projekt *Vinske ceste Slovenije*, ki ga je v letu 1993 na pobudo Turistične zveze Slovenije izdelalo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Cilj tega projekta je bil izpostaviti in predstaviti Slovenijo kot enološko in gastronomsko destinacijo ter predvsem tudi kot raznoliko deželo z bogato in pestro kulturno krajino z vsemi njenimi posebnostmi. To je bilo nedvomno pomembno za razvoj in ponudbo današnjega kulinaričnega turizma v Sloveniji, ki prav gotovo predstavlja enega od ključnih atrakcij doživljajskega turizma in je tako pomemben produkt za razvoj visokokakovostnega turizma, ne nazadnje v ponudbi Slovenije kot gastronomske regije Evrope za leto 2021. V sklopu tega projekta je bilo razvitih 20 vinskoturističnih cest v Sloveniji, ki so bolj ali manj uspešno delovale in mnoge delujejo oziroma sooblikujejo turistično ponudbo še danes.

V smeri razvoja trajnostnega in odgovornega turizma je pomembno omeniti še eno iniciativo, in sicer projekt *Razvoj ekoturizma v Sloveniji*, ki ga je v okviru mednarodnega leta ekoturizma, razglašenega s strani Združenih narodov (UN), in pod pokroviteljstvom Programa Združenih narodov za okolje (UNEP) in Svetovne turistične organizacije (WTO) v letu 2002 vodila Turistična zveza Slovenije kot krovna nevladna institucija na področju razvoja turizma v Sloveniji (TZS, 2003). Tistega leta je bila sprejeta tudi t. i. Quebeška deklaracija o ekoturizmu, ki je postavila temelje za razvoj tega segmenta trajnostnega in odgovornega turizma kot njenega sestavnega dela. Če ne prej, je takrat postalo mnogim deležnikom, ki so sodelovali pri razvoju trajnostnega turizma, pomembno spozna-

Slika 1: Cilj organiziranosti slovenskega turizma v partnerski model (Http://www.slovenia.info/si/Strategije-slovenskega-turizma.htm?ppg_strategija_slovenskega_turizma=0&lng=1).



nje, da je turizem ključen dejavnik ekonomskega, socialnega in okolijskega razvoja, ki pa žal niso vedno samo pozitivni. Predvsem narava, kultura in dediščina so bili izpostavljeni kot pomembni potenciali za razvoj produktov trajnostnega turizma. Po drugi strani pa je bilo izpostavljeno, da je pri umeščanju tovrstnih potencialov v turistično ponudbo pomembna presoja t. i. nosilne sprejemljivosti okolja (angl. *carrying capacity*), kar je bila za veliko načrtovalcev takratnih turističnih produktov seveda novost, ki marsikje tudi danes še ni v celoti upoštevana in uveljavljena. Za doseganje tako celovitih in interdisciplinarno zasnovanih ciljev je bilo nujno tudi oblikovanje oziroma vzpostavitev t. i. razvojnih partnerstev, v katerih bi morali sodelovati predstavniki javnega, zasebnega in nevladnega sektorja. To je bil in ostaja eden od velikih izzivov za razvoj uspešnega destinacijskega menedžmenta, čemur se bomo podrobneje posvetili v nadaljevanju.

Tako so vse bolj sistematičen pristop k razvoju trajnostnega koncepta turizma v Sloveniji, njegovo uspešno trženje, obnova turistične infrastrukture in razvoj nekaterih, danes paradnih proizvodov slovenskega turizma, kot so zdraviliški, kongresni turizem, oblikovanje turističnih produktov na podeželju, spodbujanje sistemskega pristopa k organiziranju in vodenju turizma ter naraščajoč pozitiven turistični promet, podali temelj za to, da se je turizem v Sloveniji v preteklih tridesetih letih relativno dobro in uspešno razvijal.

Razlogi za te pozitivne rezultate ležijo prav gotovo v intenzivni in sistematični promociji, jasni viziji zelene in trajnostno usmerjene destinacije, kreiranju novih produktov v skladu z vizijo butične in doživljajske destinacije, zadovoljstvu gostov z varnostjo in gostoljubnostjo, ohranjeni naravi in kulturni krajini ter kulturni dediščini itd. K dobrim rezultatom je ne nazadnje pripomogla tudi ugodna gospodarska rast na ključnih trgih, ki jih je Slovenija nagovarjala. To so bile predvsem vse sosednje države in nekatere države v zahodni Evropi. Treba je vsekakor priznati tudi to, da je Slovenija relativno uspešno izkoristila aktualne trende, ko turisti iščejo nove, privlačne, avtentične in do okolja odgovorne destinacije. Prepoznavnost Slovenije je grajena na trajnostnih načelih petzvezdičnih doživetij, pri čemer to ne pomeni nujno samo ekskluzivnega in dragega doživetja v klasičnem smislu razumevanja luksuza – prej butično in edinstveno, navdihujoče in navdušujoče, zaradi izredne raznolikosti narave in doživetij, ki jih Slovenija lahko ponudi na majhnem prostoru. Petzvezdično doživetje je torej tisto, ki prijetno vznemiri oziroma preseneti, ki ima lokalno noto, ki vzbuja topla občutja in ki podpira zgodbo Slovenije kot zelene, aktivne in zdrave destinacije.

Ko je pred približno dvema desetletjema na globalni ravni začela nastajati paradigma o trajnostnem razvoju, ki so ji sledile resnejše politike trajnostnega razvoja, se je tudi Slovenija s svojimi deležniki v turizmu zavezala k temu, da bo turizem v prihodnje razvijan po načelih trajnostnega razvoja. V ta namen je bila podpisana tudi t. i. Deklaracija o partnerstvu za trajnostni razvoj (2011), ki jo je leta 2014 pod okriljem STO nadgradil nacionalni model pospeševanja trajnostnega turizma, t. i. Zelena shema slovenskega turizma (STO, 2020e). Ta temelji



Kamniško-Savinjske Alpe zaradi čudovitih razgledov privabijo veliko domačih in tujih turistov (Wikimedia Commons).

na globalnih kriterijih, ki so bili razviti s stani UNWTO-ja in Evropske komisije ter na standardu Green destination (https://greendestinations.org/). Shema daje dobre in konkretne rezultate ter temelji na ocenjevanju ponudnikov in destinacij na podlagi številnih kriterijev. Na koncu pa akterji dobijo t. i. Zeleni znak Slovenia Green. Na nek način je torej turizem v vlogi promotorja trajnostnega razvoja ter s tem vpliva na gospodarsko in družbeno stabilnost. Vsi ti napori in prizadevanja za »Slovenijo kot zeleno destinacijo« so bili opaženi in tudi nagrajeni s strani mednarodne skupnosti in njenih institucij.

Izzivi na področju trajnostnega in odgovornega turizma

Kljub vsem pozitivnim rezultatom na področju trajnostnega razvoja turizma pa se je turizem soočal in se še vedno sooča tudi s številnimi izzivi. Eden od največjih izzivov v slovenskem turizmu, pomembnem predvsem za njegovo celovito in interdisciplinarno upravljanje, so bili nekateri (bilo jih je kar nekaj, večinoma bolj ali manj uspešnih) poizkusi za uvedbo t. i. destinacijskega menedžmenta na lokalni oziroma regionalni ravni. Pojem »destination management« oziroma destinacijski menedžment je skoval Phil Lee, ustanovitelj »Californie Leisure Consultants« leta 1972. Uporabil ga je za opis široke vloge in pomembnosti lokalnih strokovnjakov, ki skrbijo za učinkovite logistične rešitve, ki se nanašajo na pridobivanje, vzdrževanje in transport materiala, opreme in ljudi. Tako zagotavljajo medsebojno povezanost, sodelovanje in formiranje skupine, ki nudi celosten destinacijski proizvod oziroma storitev (Alič & Botonjić, 2004).

Leta 1989 je bil sprejet Zakon o pospeševanju turizma (ZPT, 1998), ki je v svojem 3. členu predpisal uvedbo t. i. Lokalne turistične organizacije (LTO). Čeprav so pripravljavci zakona imeli v mislih predvsem potrebo po lokalnem (pri čemer niso imeli v mislih administrativnih občinskih meja) povezovanju deležnikov javnega, zasebnega in nevladnega sektorja, ki delujejo na lokalnem območju, so deležniki na terenu to razumeli preveč dobesedno in to poistovetili s političnimi oziroma administrativnimi območji. Kot posledica tega je nastalo kar nekaj občinskih turističnih organizacij, kar pa se je za uspešno in trajnostno delovanje in upravljanje turizma pravzaprav izkazalo kot »strel v koleno«. Občinsko povezovanje je, seveda glede na velikost slovenskih občin, enostavno premajhno geografsko območje, s premalo kritično maso ključnih deležnikov, ki morajo s svojim delovanjem in participativnostjo, tako v materialnem kot ostalih ozirih, zagotavljati trajnost in posledično dolgoročen in uspešen menedžment turistične destinacije.

Temu neuspešnemu poskusu za povezovanje na področju turizma je leta 2003 sledil nov poskus oz. je bil v ta namen sprejet Zakon o spodbujanju razvoja turizma (ZRST, 2003). V njem je zapisano, da turistična destinacija predstavlja geografski prostor, v katerem se nahajajo posamezne turistične zanimivosti, ki so cilj turističnih potovanj, hkrati pa vsebujejo tudi vse, kar turist potrebuje za bivanje. V 4. členu je definiral turistično destinacijo na območju Slovenije kot »turistično območje«.

Tartinijev trg v Piranu, Slovenija (Wikimedia Commons).



Opredeljuje ga kot »geografsko zaokroženo območje ene ali več občin, ki ponuja določen splet turističnih storitev oziroma integralni turistični proizvod (od storitev prenočevanja, prehrane, zabave, rekreacije do drugih storitev za prosti čas in drugih storitev), zaradi katerega ga turist oziroma turistka lahko izbere za svoj potovalni cilj«. To usmeritev je nadgradil dokument Razvojni načrt in usmeritve slovenskega turizma 2007–2011 (RNUST 2007–2011), ki je kot novo organizacijsko obliko predvidel 14 regionalnih destinacijskih organizacij (RDO), ki pa so bile geografsko vezane na statistične regije v Sloveniji (glej sliko 1 spodaj). To dejstvo je bilo vsaj po našem mnenju ena od ključnih zadreg, saj je bilo dejansko vsakodnevno operativno povezovanje med deležniki v geografskem prostoru večkrat popolnoma drugačno, kot so bile zasnovane in administrativno določene statistične regije. Tukaj se je seveda vmešala tudi politika in posamezni ozki lokalni interesi, kar je rezultiralo v to, da večina teh RDO-jev v resnici ni nikoli zaživela v praksi, kljub sprejetim razvojnim strategijam in dobri volji. Spet pa je bil ključ (ne)delovanje javno-zasebnega partnerstva in zagotavljanje njegove materialne in ostale trajnosti. Večkrat je neuspehu botroval tudi človeški faktor in nezadostno poznavanje pravil, načel in zahtev sodobnega destinacijskega menedžmenta.

Tudi zadnja strategija, sprejeta 5. oktobra 2017, za obdobje 2017–2021, ki je uvedla t. i. makro destinacije, tega problema upravljanja ni rešila. Z njo so bili definirani le tržno zanimivi turistični produktni skupki (ang. *clusters*), ki so geografsko zaokroženi in imajo potencial biti prepoznavni na globalni ravni. Koliko je bilo to uspešno, bo pokazala prihodnost, dejstvo pa je, da izzivi učinkovitega in uspešnega destinacijskega menedžmenta ostajajo. Tako imamo namesto robustnih DMO-jev poplavo občinskih (redkeje medobčinskih) zavodov, ki so kadrovsko in strokovno ter finančno podhranjeni za operativno izvedbo tega, čemur rečemo uspešen destinacijski menedžment. Rezultat tega so tudi številne občinske razvojne strategije na področju turizma, ki pa imajo zaradi že navedenih razlogov in premajhne kritične mase sodelujočih deležnikov težave z uspešno operativno izvedbo. Zavedati se je namreč treba, da lahko uspešen destinacijski menedžment vodimo le z nujnim in potrebnim sodelovanjem ter povezovanjem na lokalni, regionalni in nacionalni ravni.

Zakaj je vse to pomembno? Zaradi tega, ker lahko na ta način povečamo število privlačnih proizvodov, in to ne samo v nekaterih destinacijah, kot so npr. Ljubljana, Bled, Bohinj, Postojnska jama, Obala in še nekatere, ki so se v zadnjem normalnem turističnem letu pred 2020 pravzaprav že ukvarjale s problemom prekomernega turizma oz. »overtourisma«. Torej gre za potrebo po povečanju rasti turizma zunaj glavne sezone in v manj obiskanih turističnih destinacijah.

Zadnji izziv, ki ga želimo izpostaviti in je tudi povezan z nedelovanjem destinacijskega menedžmenta, je izvajanje permanentnega monitoringa izvedenih ukrepov in aktivnosti za merjenje trajnostni in odgovornosti deležnikov v turističnih destinacijah v Sloveniji. Velja namreč nepisano načelo, da česar ne merimo, tega ne moremo niti upravljati. Magistrska naloga *Merjenje stopnje trajnosti v turističnih destinacijah v RC*, izdelana na Fakulteti za turizem v Brežicah (Ogorelc, 2019), je namreč pokazala, da je treba zelo pozorno izbrati indikatorje za merjenje. Inštitut za turizem Zagreb je v sodelovanju z UNWTO izhajal iz ETIS-indikatorjev (Evropska komisija, 2016) in pripravil nabor osmih indikatorjev (izmed 27 osnovnih in 40 izbirnih oziroma prostovoljnih), ki so bili nato preverjeni v praksi v šestih hrvaških obalnih destinacijah. Poimenovali so jih CROSTO-indikatorji (CROSTO, 2016). V omenjeni magistrski nalogi smo kot pilotno območje pri nas izbrali slovensko obalo in štiri občine: Koper, Piran, Izolo in Ankaran. Rezultati raziskave so pokazali, da dveh indikatorjev ni možno izmeriti, ker zanje ni dostopnih podatkov oziroma se le-ti ne zajemajo. Ostali pa se ne merijo, ker tega pač nihče ne počne. Seveda gre za najrazvitejše slovensko turistično območje (ki pa mu, oziroma deležnikom v njem, nikoli ni uspelo sestaviti DMO-ja) oziroma destinacije in posledično lahko zaključimo, kako je s spremljanjem tega v preostalih destinacijah v Sloveniji. Vse to je namreč konkretna naloga, ki jo izvajajo DMO-ji, ki pa jih žal, vsaj učinkovito delujočih, v večini primerov pri nas ni.

Kako na področju trajnostnega razvoja turizma v prihodnje?

Pogled v prihodnost daje nov zagon in nove izzive. Nova strategija razvoja in trženja slovenskega turizma 2017–2021 seveda ni mogla predvideti vsega, kar se je na področju turizma zgodilo in se dogaja v letu 2020 in se bo očitno dogajalo še nekaj časa. V mislih imamo seveda situacijo v povezavi s covidom-19. Omenjena strategija je temeljila predvsem na intenzivnem trženju, dvigu kakovosti storitev in razvoju inovativnih turističnih produktov, s ciljem povečati konkurenčnost in turistični promet ter spodbujati trajnostni razvoj turizma, ki bo prijazen do ljudi in narave. V ta namen je pozornost dobilo tudi področje razvoja podeželja, kar je dobra novica. Ravno ta prostor, ki je kakovosten, infrastrukturno relativno dobro opremljen in dobro ohranjen kakor tudi vir različnih, za turizem zanimivih potencialov, kot so zdravo okolje, gore, pohodništvo, kulinarika, pridelava zdrave hrane itd., lahko ponudi nove vsebine in tudi deloma razprši pritisk na nekatere destinacije, ki so bile v preteklih letih že na robu svojih zmogljivosti. Ta prostor je strateško pomemben tudi zaradi pospeševanja lastne kmetijske proizvodnje, visokokakovostne in avtentične kulinarike, različnih in inovativnih oblik nastanitvenih zmogljivosti, številnih doživetij, ki jih ponuja naravno okolje, in žive dediščine, torej tistega, kar se skriva v ljudeh, njihovi kulturi in ne nazadnje v njihovem vsakdanjem življenju. To pa pomeni tudi dober temelj za nadaljnji trajnostni razvoj.

Pri tem pa ne smemo zasledovati zgolj in samo ekonomske trajnosti. Indici v nekaj zadnjih letih oziroma po sprejetju razvojne strategije 2017–2021 so namreč kazali, da so nekateri, tako turistični deležniki v javnem in zasebnem sektorju kot tudi turistični raziskovalci, zagovarjali tezo, da mora Slovenija v prihodnje staviti predvsem na ekonomsko-tržni model razvoja, vse drugo, torej vezano na elemente trajnosti, pa je oziroma ostaja tako, kot je. Če prevedemo v bolj konkreten jezik, je v tem obdobju obstajala želja po privatizaciji, konsolidaciji in izboljšanju učinkovitosti hotelskega sektorja in povečanju njegovih nastanitvenih zmogljivosti. Še v letu 2019 se je za Ljubljano načrtovalo gradnjo dodatnih 50 % novih hotelskih kapacitet.

Streznitev v letu 2020 je bila najbrž dovolj močna, če pa ni bila, obstaja verjetnost, da bo dodatna prišla že v nekaj naslednjih mesecih in letih, torej zelo hitro. Izkušnje leta 2020 namreč kažejo, da so krizo uspešno preživele tiste destinacije, ki so zagotavljaje individualno varnost in distanco, kakovostno naravno okolje, odmaknjenost od množic itd. Če so bile tako pred letom 2020 ključne besede za razvoj trajnostnega turizma, globalno gledano in tudi v Sloveniji, povezane z (Koščak & O'Rourke, 2020):

- odgovornim upravljanjem,
- iskanjem dodane vrednosti lokalnim proizvodom in uslugam,
- varnostjo in družbeno odgovornostjo,
- dostopnostjo za vse,
- presojo nosilne sprejemljivosti okolja,
- prekomernim turizmom oz. »overtourismom«,
- participativnim načrtovanjem in
- partnerskim pristopom,

Prizor iz odmevne medijske kampanje konec 80. "Turizem smo ljudje" (Pinterest).

lahko verjamemo, da vse to ostaja pomembo tudi za prihodnji razvoj trajnostnega turizma. Vendar pa bodo, predvsem z vidika dogodkov v letu 2020, ki jim še ni videti konca, pomembni tudi naslednji novi trendi in izvajanje ukrepov, ki bodo v turističnih destinacijah zagotavljali predvsem naslednje:

- doživetja in nove izkušnje,
- varnost,
- splošno in osebno higieno,
- socialno distanco,
- »zeleno«, od množičnega obiska odmaknjeno in ohranjeno okolje,
- pogoje za dobro psiho-fizično počutje gostov,
- nagovarjanje bližnjih trgov.

Menimo, da Slovenija lahko ponudi in zagotovi vse od zgoraj navedenega. Seveda to za sabo potegne tudi preoblikovanje strategije in iskanje novih razvojnih paradigem, ki pa nikakor ne morejo več obiti načel trajnostnega in odgovornega turizma oziroma se ne smejo oddaljiti od njih, tudi v povezavi z vsem, kar je v letu 2020 zaznamovalo slovenski in svetovni turizem.

Zaključek

V treh desetletjih je slovenski turizem naredil pomembne razvojne korake in se s svojimi atrakcijami uvrstil med izstopajoče, kakovostne, zelene in – glede na statistične podatke – tudi zaželene destinacije. Seveda pa izzivov ni konec in leto 2020 je tudi zaradi pandemije koronavirusa prineslo novo prelomnico, ki predstavlja zahtevno nalogo za vse načrtovalce, upravljavce in ostale deležnike v slovenskem turizmu. Kako naprej? Kakovosten, izobražen in zavzet kader na vseh nivojih turističnega sektorja je temelj in ključ do uspeha, saj kljub veliko spremembam, ki jih je doživel slovenski turizem v tridesetih letih od leta 1991, še vedno drži, da smo turizem ljudje – pa naj gre za prikaz gostoljubnosti, ustvarjanje turističnih proizvodov ali načrtovanje podobe turistične destinacije in njeno upravljanje. Kakovostni kadri bodo namreč slovenski turizem znali usmerjati k trajnostnemu in odgovornemu, kar se bo dolgoročno odražalo v številnih njegovih multiplikativnih učinkih, ki vodijo ne zgolj k ekonomski uspešnosti države, ampak k višji kakovosti življenja in blaginji njenih prebivalcev.



DARKO FRIŠ & DAVID HAZEMALI

Slovenska diaspora v svetu, 1991–2021

Uvod

Slovenci po svetu in njihovi potomci so pred tridesetimi leti, v času, ko je »šlo zares«, odigrali eno ključnih vlog najprej pri osamosvajanju, nato pri mednarodnem priznanju mlade slovenske države. Podobno kot njihovi rojaki iz zamejstva so se združeni v nevladne organizacije, društva in zveze, pa tudi posamično, podali na ulice ter demonstrirali pred ključnimi ustanovami držav, v katerih so živeli. Napisali so tisoče pisem podpore Republiki Sloveniji, ki so jih naslovili na pomembne diplomate in druge politične veljake, na vse tiste, katerih glas je nekaj veljal. Kot je januarja letos zapisala ministrica za Slovence v zamejstvu in po svetu Helena Jaklitsch, »*bili so naša najboljša diplomacija, takšna, kot smo si jo lahko le želeli*« (Jaklitsch, 2021). V letu, ko praznujemo 30-letnico samostojne Slovenije, je zato pomembno, da se ozremo tudi na različne konce sveta, na kontinente in v države, kjer prebivajo slovenske izseljenske skupnosti in osebe slovenskega rodu, ki se s tem še vedno identificirajo (Urad Slovenci, SLO zunaj RS).[1]

V prvem delu pričujočega prispevka avtorja predstaviva analizo tridesetletne meddržavne (iz)selitvene dinamike v Republiki Sloveniji. Grafično predstavljene in statistično interpretirane demografske podatke in kazalnike sva pridobila in/ali jih izračunala na podlagi objavljenih statističnih letopisov Statističnega urada Republike Slovenije (RS, SiStat). Na tem mestu je potrebno opozoriti na pomembna razhajanja pri definicijah pojmov prebivalec (Malačič, 2011, 95) in migracije, ki so med letoma 1995 in 2009 nastala zaradi implementacije mednarodnih statističnih standardov na področju mednarodnih migracij, ki vsekakor imajo svoj vpliv (Malačič, 2011, 95). V drugem delu avtorja strnjeno predstaviva položaj in številčnost Slovencev po svetu in njihovih potomcev danes. Poudarki so na (nekdanjih) slovenskih skupnostih v državah z največjim številom slovenskih priseljencev in/ali njihovih potomcev. V informacijski dobi je pridobivanje prebivalstvenih podatkov vezano primarno na poznavanje spletišč in digitalnih repozitorijev, ki se nahajajo v svetovnem spletu, ter rokovanje z njimi. Poleg Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu na Slovenskem delujejo štiri večje civilnodružbene organizacije, katerih skupen namen je povezovanje Slovencev po svetu in oseb slovenskega rodu z matično domovino: *Rafaelova družba* (med 1903 in 1945 Družba sv. Rafaela), *Slovenska izseljenska matica* (1951–), ki letos praznuje 70 let delovanja (SIM, Združenje SIM), *Svetovni slovenski kongres*, ki letos prav tako kot slovenska država obeležuje 30-letnico obstoja, ter *Izseljensko društvo Slovenija v svetu* (1992–). Urad in naštete civilnodružbene organizacije hranijo izjemno pomembne vire za slovensko diasporo v svetu. Repozitoriji podatkov v lasti tujih držav so pogosto geoblokirani, kar v praksi pomeni, da do njih ni mogoče dostopati, če nimaš spletne geolokacije specifične države. Takšno je npr. spletišče Ameriškega urada za štetje prebivalstva (*United States Census Bureau*) (US Census).

Meddržavna selitvena dinamika v Republiki Sloveniji po letu 1991

Po podatkih SiStat je med letoma 1991 in 2019 Republiko Slovenijo zapustilo 281.111 statistično evidentiranih prebivalcev (RS, SiStat, Selitve; RS, SiStat, Občine) – izseljencev (Grafikon 1).

Med evidentiranimi izseljenci je 162.329 tujih državljanov ter 105.874 državljanov Republike Slovenije (Grafikon 2).

V istem obdobju smo zabeležili 397.595 priseljencev, kar pomeni, da je bil selitveni prirast s tujino ob upoštevanju manjka specifičnih prebivalstvenih kategorij v zgodnjih devetdesetih 116.484 oseb. Vse do leta 1993 se je število prebivalcev v Sloveniji povečevalo predvsem zaradi pozitivnega naravnega prirasta, v obdobju samostojne države, še zlasti pa v zadnjih 15 letih, pa se povečuje zaradi selitvenega prirasta s tujino (Grafikon 3).

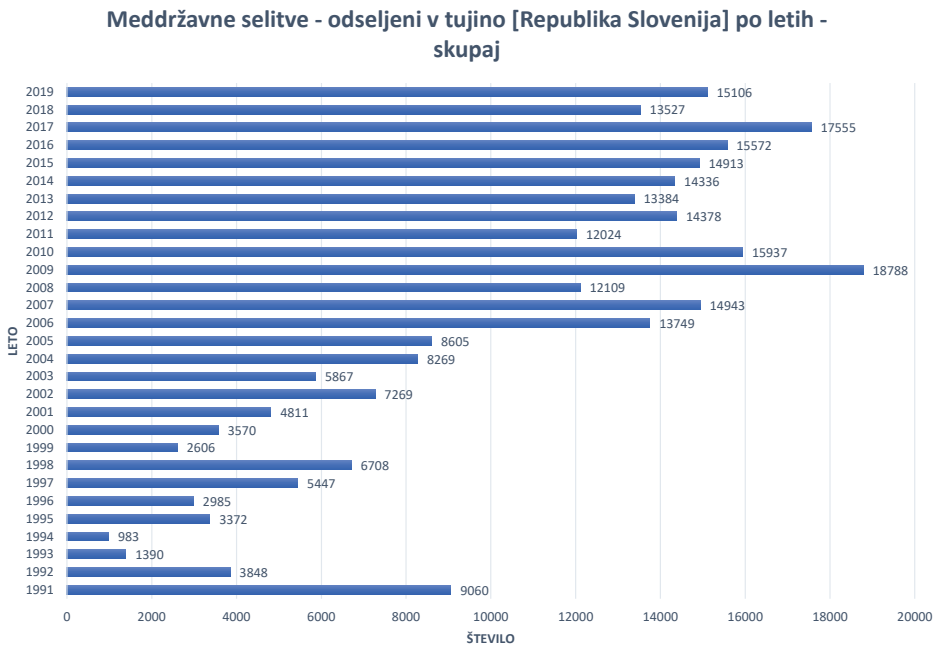
Pozitivna selitvena bilanca Slovenije ne preseneča, saj na podlagi izračunov demografov vemo, da je temu tako že vsaj petdeset let (RS, SiStat, Občine; Klemenčič & Maver, 2017, 189). Kot je to razvidno iz predstavljenih demografskih podatkov, so bile izjeme leta 1991, 1992, 1998, 2010 in 2014 (Grafikon 3).

Osamosvojitev Slovenije predstavlja prvo večjo prelomnico v selitveni dinamiki danega prostora in časa. Notranji priseljenci iz različnih republik SFRJ so malodane čez

1 V preteklosti so strokovnjaki vse tiste, ki so se iz slovenskega etničnega prostora izseljevali na tuje, v grobem delili na zdomce in izseljence/emigrante. Pri prvih je šlo za posameznice in posameznike, ki naj bi se bili nameravali vrniti v svojo izvorno domovino. Izseljenci te želje niso imeli. V pravnem pogledu so zdomci praviloma ohranili stalno prebivališče v matični domovini, izseljenci pa ne. »Ker pa se«, kot so strnili pri Uradu Vlade Republike Slovenije, za Slovence v zamejstvu in po svetu, »življenjske odločitve in slogi spreminjajo in se zdomstvo pogosto sčasoma spremeni v izseljenstvo, poleg tega pa sta oba pojma netočna za drugo in nadaljnje generacije, torej potomce zdomcev in izseljencev, se v novejšem času najpogosteje uporablja enoten pojem Slovenci po svetu«. Janez Malačič spominja, da smo v Republiki Sloveniji med letoma 1995 in 2008 uporabljali trimesečno referenčno obdobje običajnega bivališča in šele z letom 2009 prešli na mednarodno standardno definicijo migracij in s tem na enoletno dolžino referenčnega obdobja (RS, SiStat, Preb.).

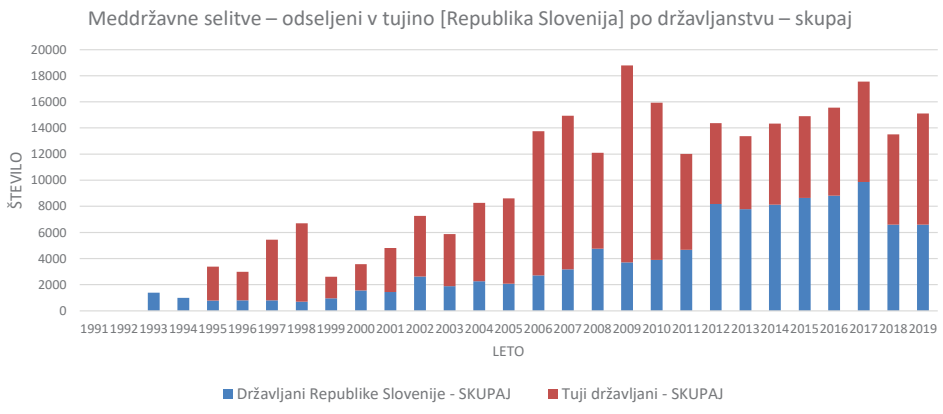
Grafikon 1: Meddržavne selitve – odseljeni v tujino [Republika Slovenija] po letih – skupaj. Avtorsko delo. (Vir demografskih podatkov: RS, SiStat).

Grafikon 2: Meddržavne selitve – odseljeni v tujino [Republika Slovenija] po državljanstvu – skupaj. (Vir demografskih podatkov: RS, SiStat).



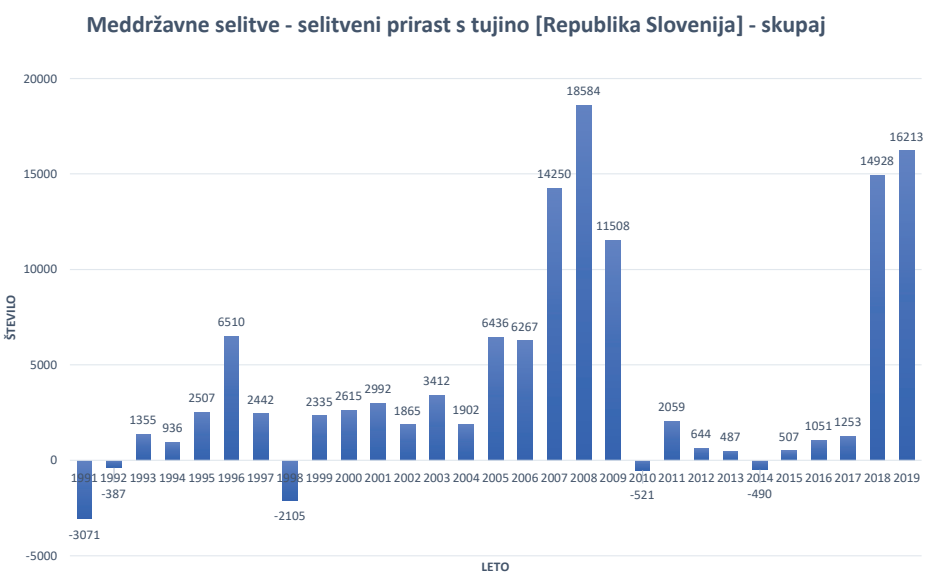
noč postali državljani tujih držav ter kot taki dobili oznako zunanjih priseljencev (Lukšič Hacin, 2018, 65). Sočasno je ozemlje Republike Slovenije zapustilo vojaško osebje ter uslužbenci (nekdanje) carinske uprave in njihove družine, pa tudi nekateri posamezniki in posameznice, ki niso bili pripadniki JLA ali drugih zveznih služb (Klemenčič in Maver, 2017, 195). V nekdanji skupni državi se je razplamtela krvava vojna, ki je zajela Hrvaško in Bosno in Hercegovino (1991–1995), leta 1998 pa še Kosovo. Ta je imela za posledico tudi več deset tisoč beguncev, ki so zatočišče poiskali v Sloveniji. Teh je bilo v času najhujših spopadov (leta 1992) po podatkih Romane Dobnikar Šeruga kar 70.000 (Delo, 6. 8. 1992, 5). Znano je, da se je večina beguncev po vojni vrnila domov, tisti, ki so ostali, pa so zaprosili za stalno prebivališče v Sloveniji in se vključili (nekateri bolj uspešno, drugi manj) v običajno življenje ter s tem za nekaj odstotkov spremenili nacionalno strukturo mlade slovenske države (Komac & Medvešek, 2005). Marina Lukšič Hacin opozarja, da so se v nemirnih devetdesetih v politiki in medijih, še zlasti pa med raziskovalkami in raziskovalci selitvenih študij, pojavila razhajanja v rabi pojmov, ki pravzaprav pomenijo isto ali podobno, npr.: »imigranti, priseljenci, prisilni priseljenci, begunci, razseljene osebe, azilanti, prosilci za azil, začasno zatočišče, prebežniki, pribežniki itd.« (Lukšič Hacin, 2018, 66). Ta razhajanja so na različnih področjih vsakdanjika, še zlasti pa v akademski sferi, prisotna še danes.

Drugo večjo prelomnico v selitveni dinamiki slovenskega prostora zadnjih treh desetletij predstavlja vključitev Republike Slovenije v zvezo NATO in Evropsko unijo. Statistično evidentirane meddržavne selitve so od leta 2004 pa vse do 2009, ko so tudi Slovenijo zajele posledice svetovne gospodarske krize, naraščale. Delež slovenskih državljank in državljanov. je v primerjavi s tujimi – podobno kot v devetdesetih letih – ostajal nizek. Meddržavne selitve so z implementacijo evra ter s pristopom Slovenije k skupnemu schengenskemu območju januarja in decembra 2007 še pridobile na intenziteti. Kljub temu da je v letih pred zlomom takrat četrte največje ameriške banke Lehman Brothers (2008) Slovenijo zapuščalo več kot deset tisoč prebivalcev letno, povečini tujih državljanov, je bil letni selitveni prirast s tujino v danem obdobju največji (RS, SiStat).



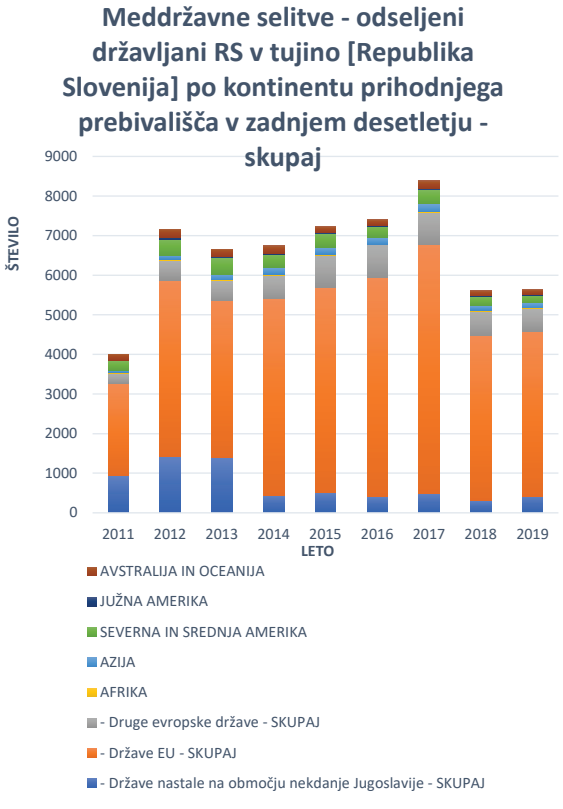
Grafikon 3: Meddržavne selitve – selitveni prirast s tujino [Republika Slovenija] po letih – skupaj. Avtorsko delo (Vir demografskih podatkov: RS, SiStat).

Grafikon 4: Meddržavne selitve - odseljeni državljani RS v tujino po kontinentu prihodnjega prebivališča v zadnjem desetletju - skupaj. Avtorsko delo (Vir demografskih podatkov: RS, SiStat).



Svetovna gospodarska kriza je pomenila tretjo večjo prelomnico v gibanju prebivalstva na naših tleh. Bolj kot prvi dve prelomnici je imela za posledico vsakoletno izseljevanje na tisoče mladih, med katerimi je bilo največ takih s srednješolsko izobrazbo, občutno pa se je povečalo tudi število visoko izobraženih izseljencev, državljanov Republike Slovenije. Ti so se zaradi propada številnih domačih in tujih podjetij, ki so operirala na tleh Republike Slovenije, množičnega odpuščanja, težav na nepremičninskem trgu ter splošne recesije, ki je sledila, odpravili v države z ugodnejšimi ekonomskimi razmerami, zlasti v Nemčijo in Avstrijo (Vižintin, 2016). Podatki kažejo (Grafikon 4), da je med letoma 2012 in 2019 Slovenijo zapustilo med pet in osem tisoč državljank in državljanov Republike Slovenije letno. Če so dotlej med izseljenimi državljani z naskokom prednjačili moški izseljenci, je v zadnjem desetletju opazna občutna rast števila izseljenk (RS, SiStat). V istem obdobju se je izrazito povečalo tudi število napotitev delavcev v druge države članice EU, a te praviloma pojmujemo kot delovno mobilnost in prost pretok storitev (Lukšič Hacin, 2018, 66). Z izjemo leta 2014 je bil selitveni prirast v danem intervalu vselej pozitiven, kar pomeni, da Slovenija ne glede na občutnejše izseljevanje, še zlasti mladih, ostaja zanimiva za tuje državljane.

Sodobni »beg možganov« (odhajanje izobraženega kadra na delo v tujino) močno spominja na tistega iz sedemdesetih in osemdesetih let prejšnjega stoletja (Lukšič Hacin, 2018, 66). Slovenska vlada je v svoji strategiji na področju migracij (Vlada RS, Migracijska strategija, 21–25) leta 2019 zapisala, da vidi rešitev v konceptu »kroženja možganov« – vračanje državljanov Republike Slovenije v domovino, ki ima za podstat odlično sodelovanje s slovensko diasporo v svetu. Leta 2014 sta se ločeno od migracijske politike slovenskih vlad formirali Društvo v tujini izobraženih Slovencev (VTIS) ter Ameriško-slovenska izobraževalna fundacija (ASEF), ki veljata za vodilni organizaciji za kroženje znanja med svetom in Slovenijo. Tovrstno kroženje prebivalstva je bolj kot kadarkoli v preteklosti mogoče zaradi razvoja na področju tehnologij, dinamičnega trga, ki zahteva hiter odziv, spremenjenih življenjskih slogov in posledično občutnega zmanjšana pomena razdalj.



Grafikon 5: Slovenska diaspora v svetu leta 2020 glede na državo prebivališča - skupaj. Avtorsko delo (Vir demografskih podatkov: RS, SiStat).

AFRIKA IN ARAB. POL.	do 600
ARGENTINA	30.000
AVSTRALIJA	20.000 - 25.000
BELGIJA	3.500
BIH	5.000
BRAZILIJA	do 1.500
CIPER	100
ČEŠKA	380
ČILE	300
ČRNA GORA	100
DANSKA	500
ESTONIJA	50
FINSKA	200
FRANCIJA	20.000
GRČIJA	150
IRSKA	300
ISLANDIJA	50
JAPONSKA	80
KANADA	40.000
KOLUMBIJA	150
LUKSEMBURG	700
MALTA	100
MEHIKA	80
NEMČIJA	50.000
NIZOZEMSKA	1.500
NORVEŠKA	700
NOVA ZELANDIJA	500
PERU	50
POLJSKA	150
ROMUNIJA	50
RUSKA FEDERACIJA	150
MK	800
SINGAPUR	100
SLOVAŠKA	140
SRBIJA	10.000
ŠPANIJA	2.000
ŠVEDSKA	5.000 (7.000)
ŠVICA IN FL	15.000
UKRAJINA	60
URUGVAJ	do 2.000
VB	5.000
VENEZUELA	do 1.000
ZDA	200.000 - 300.000

Ti monumentalni premiki v tehnologiji so redefinirali tudi izseljeniško izkušnjo kot tako. Specializirane spletne strani in forumi ter socialna omrežja s ciljno vzpostavljenimi interesnimi skupinami nadomeščajo prisotnost tradicionalnih temeljev organiziranosti neke priseljenske etnične skupnosti v novi državi (že priseljeni družinski člani ali prijatelji, etnične župnije, bratske podporne organizacije, narodni domovi), ki so bili nekoč predpogoj za priselitev. Domala vse kritično pomembne informacije so postale dosegljive s preprostim klikom na miškin gumb ali potegom s prstom po ekranu telefona. Akulturacija je hitrejša, za priseljence manj boleča. Jernej Zupančič v tem oziru dodaja, da globalizacija »pospešuje kroženje ljudi v mednarodnem prostoru in obenem njihovo poenotenje, medtem ko jim tehnologija, še zlasti internet, omogoča zanimivo novo *dihotomijo: bolj kot se jim tehnično in vsebinsko prilagodijo, večje so možnosti, da bodo prek ustvarjanja na daljavo povezanih interesnih skupin zadržali znake in vsebino lastne narodne pripadnosti*« (Zupančič, 2001, 297; podrobneje: Mikola & Gombač, 2008; Gombač, 2010).

Seveda pa ne smemo pozabiti na diametralno nasprotne negativne učinke hipersocializirane družbe. Mnogi izseljenci zaradi konkurence in specifičnosti dela trgajo vezi z domovino. Bliskovito vživljanje v novo okolje praviloma pospeši tudi asimilacijo v klasičnem pomenu te besede. Premožnejši kot »državljani sveta« prebivajo na različnih lokacijah po svetu, medtem ko so manj premožni izseljenci pogosto prisiljeni zamenjati okolje, državo, celino. V globalnem svetu, kjer odločilno vlogo pridobivata ekonomske razmere ter konkurenčnost, »*postajajo naši koncepti prebivalstva in migracij zelo relativni*« (Malačič, 2011, 95).

Slovenska diaspora v svetu (grafikon 5)
Slovenci v Evropi

Slovence in njihove potomce lahko danes najdemo v vseh koncih Evrope. Iz grafikona 5 je razvidno, da najštevilčnejša slovenska izseljenska skupnost v Evropi živi v Nemčiji, sledijo Francija, Švica, Srbija, Švedska itn. Skupne značilnosti slovenskega izseljenstva v evropskih državah so dvojna državljanstva, številni mešani zakoni, urbana okolja priselitve ter sorazmerno pogosti stiki z domovino. Še zlasti tisti, ki so razpeti med zdomstvom in izseljenstvom, imajo v Sloveniji pogosto nepremičnino, nekateri slovensko državljanstvo. Druga in tretja generacija povojnih izseljencev je integrirana v družbeno, gospodarsko, politično in kulturno življenje države, v katero so se bili preselili njihovi starši oz. stari starši. V luči prostorskih omejitev v tem podpoglavju predstavljava organiziranost in utrip najštevilčnejše slovenske izseljenske skupnosti v Evropi: nemške.

Impozantno pročelje cerkve Svetega Vida v Clevelandu (Ohio). Istoimenska župnija velja za najstarejšo slovensko župnijo v ameriški zvezni državi Ohio (Foto: David Hazemali).

Z naskokom največ Slovencev in njihovih potomcev živi danes v Nemčiji, kar je primarno dediščina obdobja slovenskih gastarbajterjev – delavcev na začasnem delu in bivanju v takratni Zvezni Republiki Nemčiji. Po neuradnih podatkih živi danes v Nemčiji približno petdeset tisoč Slovencev. Živijo predvsem na področju Baden-Württemberga (predvsem v Stuttgartu), na južnem (München, Augsburg in Ingolstadt) in severnem Bavarskem, v mestih severnorenskega in vestfalskega področja (Düsseldorf, Duisburg in Essen), v Berlinu in drugih večjih nemških mestih, sicer pa so razseljeni po vsej Nemčiji (Šela & Hazemali, 2020, 894).

Po podatkih Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu je danes v Nemčiji aktivnih 23 slovenskih oz. slovensko-nemških društev, ki predstavljajo hrbtenico sistematizirano organiziranega druženja tamkaj živeče slovenske skupnosti (Vižintin, 2016, 163). Da naštejeva zgolj nekatere: Slovensko kulturno in športno društvo Maribor – Hilden; Slovensko kulturno umetniško društvo Triglav Reutlingen; Društvo Geris e. V. b Nürnbergu; Slovenski zvon Krefeld; Slovensko kulturno in športno društvo Drava v Augsburgu; Slovensko kulturno društvo Lipa München; Kulturno društvo Slovenija Stuttgart e.V.; Slovensko kulturno in prosvetno društvo Sava e.V. Frankfurt/M; Slovensko kulturno športno društvo Planinka Ravensburg; Slovenska katoliška skupnost Berlin; Slovensko kulturno umetniško društvo Triglav Stuttgart; ter Koordinacijski odbor slovenskih društev in organizacij za Južno Nemčijo Urad Slovenci, ZRN).



Drugi steber Slovenstva v Nemčiji so slovenske katoliške misije, čigar namen – ob dušnopastirski dejavnosti – je bila in ostaja skrb za slovenski jezik in kulturo. Trenutno je aktivnih sedem stalnih katoliških misij, in sicer: Berlin, Mannheim, Frankfurt, Stuttgart, Augsburg, München ter Ulm. Tretji steber predstavlja učenje slovenskega jezika. Dopolnilni pouk za otroke in odrasle, ki ga financira Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, poteka v zveznih deželah Baden-Württemberg, na Bavarskem, v Severnem Porenju – Vestfaliji, Hessnu in Berlinu. Ob usvajanju slovenščine se udeleženci učijo slovenske zgodovine in zemljepisa ter zgodovine in zemljepisa slovenskega etničnega prostora, spoznavajo tukajšnje sociološke, etnografske in etnološke prvine itn. (Urad Slovenci, Evropa).

Slovenska skupnost v Nemčiji ima močno digitalno prisotnost na socialnih omrežjih. Neformalno krovna Facebook skupina »SLOVENCI V NEMČIJI« šteje več kot 8400 članov (FB, SLOVENCI V NEMČIJI; FB, Slovenci.si). Demografski podatki SiStat SURS pričajo o tem, da je Nemčija poleg Avstrije v zadnjih desetih letih postala še zlasti zanimiva za mlade izseljence, državljane Republike Slovenije (RS, SiStat).

Severna Amerika
Združene Države Amerike

Slovenska skupnost v ZDA je z naskokom najštevilčnejši del slovenske diaspore v svetu. Na podlagi ameriškega ljudskega štetja iz leta 1910 je znano, da je že v letih pred izbruhom prve svetovne vojne na ameriških tleh prebivalo 183.431 ljudi, ki so za materin jezik navedli slovenščino (DCL, BC, 1913). Osemdeset let kasneje, na popisu leta 1990, se je 124.437 oseb opredelilo, da so slovenskega porekla. Od tega je 87.500 (70,3 %) slovenski izvor navedlo kot edini ali prvi (štetje je dovoljevalo opredelitev za enega ali več izvorov). Po podatkih za leto 2000 se je za slovensko poreklo opredelilo 175.099 oseb, kar kaže na (pozitiven) premik v samopodobi oziroma dojemanju slovenske identitete. Danes bi naj po podatkih Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu v ZDA živelo okoli 300.000 oseb slovenskega rodu (Urad Slovenci, ZDA). Programska direktorica Global Cleveland Elizabeth Cusma, ki je sodelovala pri ameriškem popisu prebivalstva leta 2020, je izrazila prepričanje, da velja slovensko-ameriška skupnost za eno najbolj asimiliranih priseljenskih skupnosti (Cusma & Hazemali, 2021), ki pa aktivno skrbi za spomin na prvine slovenskosti.

Cleveland se spominja svoje slovenske skupnosti. Cleveland (Ohio). Maj 2018 (Foto: David Hazemali).

Velika večina (okrog tri četrtine) slovensko-ameriške diaspore živi v šestih ameriških zveznih državah: Ohiu (med 50.000 in 80.000), Pennsylvaniji (do 15.000), Illinoisu (do 12.000), Minnesoti (do 7000), Wisconsinu (do 6500) in Kaliforniji (popis iz leta 2000: 9489, neuradna ocena 20.000) (Urad Slovenci, S. Amerika).

Kot mesto z najbolj »slovenskim« pečatom v ZDA velja Cleveland (Ohio). Tam danes živijo predvsem slovenski Američani tretje in četrte generacije. Čeprav večina teh več ne govori niti razume slovensko, še naprej čutijo povezanost s slovenskim etničnim prostorom – z domovino svojih prednikov. Ocenjuje se, da bi naj v Clevelandu in širši okolici živelo med 50.000 in 80.000 slovenskih Američanov. V mestu je aktivnih več kot 100 slovensko-ameriških organizacij, šest narodnih domov, dve župniji, ki imata sobotni šoli, in številna druga povezovalna telesa.

Med najaktivnejše slovensko-ameriške centre v ZDA gotovo sodi Slovenski katoliški center v Lemontu (Illinois) v neposredni bližini Chicaga. Na okoli 40 hektarjih se nahajajo društveni prostori, dvorana, prostor za slovensko šolo ter drugi prostori za najrazličnejše športne in družbene aktivnosti. Lemont velja tudi za versko središče slovenskih Američanov; tam se nahaja samostan, ki so ga dali zgraditi slovenski frančiškani.

Kot večje slovenske naselbine v ZDA, kjer je še živo tudi slovensko-ameriško družbeno življenje, je potrebno omeniti vsaj še Joliet (Illinois), Milwaukee (Wisconsin), Betleheem in Pittsburg (Pennsylvania), Ely, Chisholm, Minneapolis, St. Paul in Doluth (Minnesota), Pueblo, Leadvile in Denver (Kolorado), New York (New York), San Francisco (Kalifornija), Seattle (Washington), Miami (Florida) in Detroit (Michigan).



Za z naskokom največji slovensko-ameriški zvezni organizaciji veljata Kranjska slovenska katoliška jednota (KSKJ Life, American Slovenan Catholic Union) (Friš et al., 1997) s sedežem v Jolietu (ustanovljena 1894) ter Slovenska narodna podporna jednota (SNPJ, Slovene National Benefit Society) s sedežem v Imperial (Pensilvanija). Nekoč bratski podporni organizaciji, danes obe delujeta hkrati kot zavarovalnici na eni ter kulturni, povezovalni ustanovi na drugi strani. Ob teh velja omeniti še American Slovenian Mutual Life Association iz Ohia, Slovensko zvezo Amerike (nekoč Slovenska ženska zveza), že omenjeno fundacijo American Slovenian Educational Fundation (ASEF), ki podpira gostovanje potomcev slovenskih izseljencev v Sloveniji in po drugi strani slovenskih raziskovalcev in študentov pri mentorjih slovenskega rodu v ZDA in drugod po svetu, Slovensko pristavo, Pevski zbor Korotan, Slovensko šoli pri Mariji Vnebovzeti in pri sv. Vidu (oboje Cleveland (Ohio)), župniji sv. Vid in Marija Vnebovzeta itn. (Urad Slovenci, ZDA).

Čeprav slovenski Američani četrte in pete generacije ne razumejo več slovensko, niti nimajo stikov z daljnimi sorodniki iz matične domovine, čeprav je zaznati, da se s prihodom svetovnega spleta ta trend počasi obrača, zavzeto ohranjajo kulturno izročilo, zbirajo gradivo o svojem delovanju, imajo radijske oddaje, časopise, glasila, rekreacijska središča in domove za ostarele, pevske zbore, folklorne skupine. Najdemo jih v vseh družbenih slojih in v vseh sferah ameriškega življenja, od najvišjih politikov (senatorka, kongresniki) in vojaških poveljnikov, do vrhunskih znanstvenikov, podjetnikov, glasbenikov, športnikov itn.

Kanada

Slovensko-kanadska skupnost velja za mlado priseljensko skupnost. Ocenjuje se, da naj bi v letu 2020 v Kanadi živelo med 40.000 in 50.000 Slovencev in njihovih potomcev, ki se, kot ugotavlja Urška Strle, podobno kot njihovi južni sosedje radi »*podajajo v raziskovanje korenin svojih staršev*«, ter ki povečini skrbijo za ohranjanje narodne identitete, kulturnega izročila in slovenskega jezika (Strle, 2007, 140).

Na kanadskem popisu prebivalstva leta 1991 se je za Slovenca oz. Slovenko po narodnosti opredelilo 8050 oseb. Do leta 2006 se je število teh povečalo na 35.935. Iz popisa iz leta 2006 je moč razbrati, da največ Slovencev oz. slovenskih Kanadčanov živi v provinci Ontario (okoli 24.340), sledi Britanska Kolumbija (okoli 4625), Alberta (3055), Quebec (2250), Manitoba (876) oziroma v mestih Toronto (okoli 12.400), sledijo Hamilton (2875), Vancouver (2480), Montreal (1980), Calgary (1265), Edmonton (1205), St. Catherines (1065), Ottawa (1015), Kitchener (985), London (980), Winnipeg (785) in Kelowna (okoli 400) (Urad Slovenci, S. Amerika).

Slovenski katoliški (tudi kulturni) center v Lemontu v ameriški zvezni državi Illinois. Center bo letos novembra praznoval 25 let obstoja (Foto: David Hazemali).

Velika plesna dvorana Slovenskega katoliškega centra v Lemontu v ameriški zvezni državi Illinois (Foto: David Hazemali).



Po podatkih Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu je v Kanadi registriranih več kot 50 slovensko-kanadskih društev, organizacij in ustanov, deluje slovenska banka, dva slovenska starostna domova v Hamiltonu in Torontu, več slovenskih sobotnih šol, veliko število urejenih slovenskih letovišč, pet slovenskih župnij, izhaja tudi več glasil in oddaja se več radijskih oddaj (Urad Slovenci, S. Amerika). Še zlasti Slovenci in slovenski Kanadčani iz Ontaria (Toronto, Hamilton in Kitchener z okolicami) se družijo tudi kot člani počitniških letovišč, kot je npr. Slovensko letovišče – Baragov dom (Slovenian Summer Camp) v Boltonu. Ta letovišča pogosto sodelujejo z drugimi društvi in slovensko-kanadskimi verskimi središči (SIM, Baragov dom). Slovensko-kanadska društva so koordinacijsko povezana na čelu z Vseslovenskim kulturnim odborom (VSKO) in Slovenskim koordinacijskim odborom Niagara (Urad Slovenci, S. Amerika).

Za slovensko skupnost v Kanadi je značilna tudi razvejana slovenska dušnopastirska dejavnost. Slovenci in njihovi potomci v Montrealu obiskujejo pomembno versko središče Župnija Svetega Vladimirja, v okviru katerega je aktivno Slovensko društvo »Baraga«. V Hamiiltonu deluje Župnija Sv. Gregorja Velikega. V Torontu sta operativni župniji Marija pomagaj in Marija Čudodelna. Pod okriljem slednje že več kot petdeset let deluje Slovenska šola Marije Brezmadežne. V provinci Manitoba v mestu Winnipeg deluje peta slovenska župnija s stalnim duhovnikom – Župnija Matere Božje (Urad Slovenci, S. Amerika).

Južna Amerika
Argentina

Po ocenah Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu živi v Južni Ameriki več kot 30.000 Slovencev in njihovih potomcev (RS, SiStat). Daleč največ jih je doma v Argentini. V luči prostorskih omejitev v nadaljevanju na kratko opisujeva organiziranost argentinskega dela slovenske diaspore v svetu.

Največ Slovencev in dobro asimiliranih slovenskih Argentincev živi v Buenos Airesu in okolici, v Barilochah in Mendozi, v Rosariu, Cordobi in Chacu. Potomci najstarejše generacije slovenskih priseljencev živijo v provinci Entre Rios. Podobno kot drugi deli slovenske diaspore v svetu se tudi člani argentinske družijo v številnih društvih in klubih, kot sta npr. društvo Bernal, ki združuje priseljence iz Prekmurja, ter klub Triglav, ki združuje tiste s Primorja. Pri slednjih gre za priseljence t. i. srednje generacije, ki je v Argentino prispela skoraj v celoti v obdobju med obema vojnama.

Številčno šibkejša, a organizacijsko z naskokom najmočnejša »mlajša« slovenska priseljenska skupnost, ki je v Argentino prispela med letoma 1947 in 1949 ter 1954 in 1955, je zaslužna za slovenske šole, pevske zbore, gledališke skupine, umetniške skupine, srednješolski tečaj, športna igrišča in sakralne objekte, ter za plodovito sodelovanje z Republiko Slovenijo na najrazličnejših nivojih. Ta je naseljena v Buenos Airesu ter v Barilochah in Mendozi.

Osrednja kulturna ustanova Slovenska kulturna akcija izdaja številne knjige in druge tiskane publikacije ter prireja najrazličnejše kulturne dogodke. Krovna organizacija, ki združuje Slovence in Argentince slovenskih korenin, se imenuje Zedinjena Slovenija. Ta je prek Medorganizacijskega odbora sinhronizirana s krajev-



Frančiškanski samostan Sv. Marije s Slovenskim Verskim Središčem v Lemontu v ameriški zvezni državi Illinois (Foto: David Hazemali).



nimi organizacijami in domovi. Na svojem sedežu v Slovenski hiši v argentinski prestolnici izdajajo časopis *Svobodna Slovenija* in številne druge občasne publikacije. Izjemnega kulturnega in informativnega značaja je tedenska radijska oddaja Okence v Slovenijo, ki je začela delovati leta 1987, takrat pod imenom »Slovenski Kotiček v Argentini«. Ustanovitelj oddaje Albert Čuk jo je vodil vse do svoje smrti leta 1993 (OVS).

V Argentini je še vrsta manjših skupin in posameznikov, ki bolj ali manj uspevajo ohranjati svoje slovenstvo (Miramar, San Martin de los Andes, Tucuman, San Luis, Patagonija).

Nikakor pa ne gre pozabiti potomcev beneških Slovencev, ki so se bili zaradi specifičnosti narečja in vezanosti na italijansko državo organizirali ločeno od preostalih slovenskih priseljenskih valov. Po znanih podatkih deluje v Argentini pet njihovih društev (Urad Slovenci, J. Amerika).

Avstralija

Na popisu prebivalstva leta 2016 se je za Slovence opredelilo 17.863 oseb s prebivališčem v Avstraliji. Med slednjimi je bilo 5.556 takih, ki so bili rojeni v Sloveniji. Ocenjuje se, da je realna številka Slovencev v Avstraliji in slovenskih Avstralcev vsaj 20.000 (Urad Slovenci, Avstralija).

Gledano po številu Slovencev in njihovih potomcev je na prvem mestu zvezna država Victoria, sledijo Novi Južni Wales, Queensland in Južna Avstralija. Po mestih jih je največ v Melbournu, sledijo Sydney in Adelaide.

Slovenci v Avstraliji in njihovi potomci so organizirani v precejšnje število kulturnih in športnih društev, pa tudi okrog verskih središč. Po podatkih Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu je danes v Avstraliji aktivnih 11 slovensko-avstralskih društev, in sicer pet v Victoriji, po tri v Novem Južnem Walesu in Queenslandu, ter po eno v Južni Avstraliji in Zahodni Avstraliji. Poleg teh so aktivna tudi tri verska središča oz. slovenski frančiškanski misijoni, in sicer v Melbournu, Sydneyju in Adelaidu. Obstaja tudi slovenska cerkev Vseh svetnikov v Wollongongu, ki je v lasti tamkajšnjega slovenskega društva Planica (Glas SLO). Podobno kot v ZDA tudi tukaj slovenski priseljenci in njihovi potomci sami skrbijo za svoja društva in verske objekte. Šole slovenskega jezika delujejo v Melbournu, Geelongu in Brisbanu. Slovensko-avstralska skupnost premore tudi redno tedensko radijsko oddajo na nacionalni postaji Radio SBS. Ob tej oddaja tudi nekaj drugih, sicer lokalnih slovensko-avstralskih radijskih postaj (Urad Slovenci, Avstralija).

V zadnjem desetletju je v Sloveniji opazen trend izseljevanja v večja avstralska mesta. V Avstralijo se selijo primarno iz ekonomskih razlogov, nekateri pa tudi iz osebnih (RS, SiStat). Ti »novi« priseljenci se povezujejo še zlasti v okviru Slovenian Australian Academic Association (SAAA), pa tudi Slovensko-avstralske gospodarske zbornice s sedežem v Sydneyju.

GORAZD BAJC

Pregled zgodovine slovenske manjšine v Italiji po letu 1991

Uvod

Zgodovina slovenske manjšine v Italiji je zelo razgibana, pisana in nadvse kompleksna.[1] Če imamo po eni strani na razpolago nekaj zelo dobrih študij o posameznih segmentih, po drugi neke celovitejše obravnave ni, kar velja toliko bolj za obdobje zadnjih treh desetletij. Pregled vseh najpomembnejših vidikov do konca osemdesetih let ponuja interdisciplinarno delo Pavla Stranja (1992), za naslednje obdobje, do leta 2016, pa monografija več avtorjev, ki sta jo uredili Norina Bogatec in Zaira Vidau (2017). Edina zgodovinska sinteza, in sicer do novega tisočletja, je predstavljena v knjigi izpod peresa Milice Kacin Wohinz in Jožeta Pirjevca (2000). Temeljne pravno-zgodovinske vidike in nekatere povezane vsebine do prvih let novega tisočletja dobimo v monografski številki znanstvene revije Acta Histriae (11, 2, 2003) in v obširni monografiji (Bajc, 2004). Nadaljevanju te tematike, zlasti pa kot analiza razvojnih dilem in perspektiv manjšine po vstopu Slovenije v Evropsko unijo (EU) in schengensko območje, je posvečena interdisciplinarna študija več avtorjev (Bajc et al., 2008). Pomembni so tudi številni prispevki priznanega družbenega geografa Milana Bufona. Poglobljene analize posameznih vprašanj manjšinske preteklosti in stvarnosti dobimo v številnih publikacijah, ki jih je izdal ali soizdal Slovenski raziskovalni inštitut (SLORI), še najbolj ravno po letu 1991, in v tem smislu je plodna tudi založniška dejavnost zamejskih založb. K vedenju o manjšini prispevajo tudi mediji in podčrtati velja, da niso le kronika sprotnega dogajanja, saj ga praviloma razlagajo v kompleksnejši luči. Podobno velja za letne koledarje ter drugi periodični ali revialni tisk.

Avtor pričujočega zapisa, zgodovinar, ki se je rodil in živi v Trstu ter raziskuje in poučuje v Mariboru, je v pričujočem zapisu skušal – tudi na podlagi osebnih izkušenj s skoraj vsakodnevnim soočenjem z »mikrokozmosom« manjšine – strniti njene najbolj relevantne značilnosti v zadnjih treh desetletjih. Prikaz še zdaleč ni popoln, želi pa vsaj opozoriti na ključne mejnike.

Demografska slika

Zgodovinsko Slovenci v Italiji poseljujejo vzhodni del današnje Avtonomne dežele Furlanije Julijske krajine (FJK), in sicer Tržaško, Goriško ter vzhodni del Videmske, se pravi Kanalsko dolino, Rezijo in Beneško Slovenijo, slednja pa se deli na Nadiško ter Tersko dolino.

V italijanski državi živi 15 uradno priznanih jezikovnih manjšin. Po podatkih notranjega ministrstva (Šušmelj, 2003, 57–58; Šušmelj, 2009, 305–306) je Slovencev 70 tisoč, čeprav je isto ministrstvo od konca druge svetovne vojne dalje navajalo tudi višje (75.700) ali nižje številke (61.000), sama vlada je enkrat navedla 72.323, drugič pa 60.200. Ocen je bilo še več in najvišjo je v prvem povojnem obdobju navedel Lavo Čermelj (125.000), najnižja pa je iz leta 1996, ko se je pojavila številka 46.822 (cfr. Čermelj, 1965, 348; Renko, 1971, 23, 27; Stranj, 1992, 41–46; Kavrečič, 2008, 237; Jagodic, 2017, 44–45). Eden izmed najbolj kompetentnih poznavalcev tematike, Stranj, je zapisal, da so italijanski uradni in poluradni viri največkrat navajali število približno 52.000, medtem ko je raziskava inštituta SLORI iz leta 1985 ocenila število Slovencev v Italiji na 96.000 (Stranj, 1992, 43, 45–46). Podobna je ocena Milana Bufona leta 2002 (2002, 139), ki je dve leti kasneje zapisal, da gre za »okoli 90.000 oseb, ki se tesneje oziroma trajnejše povezujejo s slovenskim jezikom, in to število lahko pojmujemo kot širši obseg slovenske etnične skupnosti v Italiji«, dodal pa je, da se je število uporabnikov slovenskega jezika povečalo, in sicer ne le zaradi »objektivnega« slovenskega prebivalstva (Bufon, 2004, 133). Z drugimi besedami, zanimanje za slovenščino se je v FJK v zadnjem obdobju, zlasti po vstopu Slovenije v EU, povečalo. Od začetka devetdesetih let dalje so se na primer v deželi jezikovni tečaji slovenskega jezika pomnožili, čeprav ostaja za veliko večino italijansko govorečega prebivalstva poznavanje jezika »drugega« nepremostljiva ovira.

Ne glede na neenotna mnenja o številu pripadnikov manjšine je pri obravnavi etnične slike treba upoštevati več drugih elementov. Zelo poenostavljeno: po eni strani splošni demografski padec in izseljevanja; po drugi strani pa vprašanje identitete otrok t. i. mešanih družin ali pa tistih, ki so v zadnjih desetletjih ponovno »odkrili svoje slovenske korenine«, saj na območju slovensko-italijanskega stika ni več tiste nacionalistične napetosti, ki je bila v prejšnjih obdobjih tako značilna in je nedvomno

1 Prispevek je nastal v okviru raziskovalnega projekta *Kultura spominjanja gradnikov slovenskega naroda in države* št. J6-9354 in raziskovalnega programa *Slovenska identiteta in kulturna zavest v jezikovno in etnično stičnih prostorih v preteklosti in sedanjosti* št. P6-0372, ki ju financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

vplivala na to, da je določen del prebivalstva svoje slovenstvo ali pa vsaj slovenske korenine »zatajil«. Postopna normalizacija torej, ki pa obenem teče vzporedno z realnostjo sodobne družbe, saj je le-ta neizbežno vedno bolj »mešana« in torej vedno manj homogena. Glede tega je slovenska narodna skupnost v Italiji, ravno tako kot druge jezikovne/narodne/nacionalne skupnosti, pred velikimi izzivi. Ker je manjšina in ker so bile njene zgodovinske izkušnje z večinskim narodom večkrat travmatične, je bil strah pred izgubo identitete vedno močno prisoten. Ne moremo reči, da nima sposobnosti učinkovitega odziva na neizbežne izzive sodobne družbe, vprašanje pa je, ali so oz. bodo rešitve pravočasno izpeljane in torej dovolj učinkovite, da preide trend od asimilacije oz. upada slovenskega prebivalstva (na tržaškem podeželju se je npr. v zadnjih sto letih zmanjšalo za 58 %, v Trstu je bilo 1910. leta 48.000 Slovencev, danes jih je okrog 13.000 – PD, 18. 4. 2021, 2–3; Bufon, 2020) v deasimilacijo.

Ključne značilnosti

Kot skupnost je slovenska manjšina v Italiji od prelomne slovenske osamosvojitve leta 1991 doživela nekatere velike spremembe, ki so jo v dokajšnji meri spremenile. Hkrati so se ohranile nekatere ključne značilnosti, predvsem dejstvo, da je bil zgodovinsko formalnopravni status Slovencev na Tržaškem in Goriškem bistveno boljši od tistega na Videmskem.

Še največ sprememb je v obdobju po letu 1991 slovenska manjšina doživela na gospodarskem področju. Pred slovensko osamosvojitvijo se je namreč oblikoval poseben sistem, ki je vseboval naslednjo ključno predpostavko: Jugoslavija je manjšino gmotno podpirala in pri tem privilegirala tiste, ki so sprejemali ali pa niso glasno nasprotovali notranji enopartijski ureditvi. Izoblikoval se je sistem, ki je – poenostavljeno – temeljil na naslednjih značilnostih: 1. Italija Slovencem prave formalnopravne zaščite ni nudila, dovolila pa jim je določeno gospodarsko/finančno rast, saj se je zavezala, da bo kot delno nadomestilo za v času fašizma nasilno odvzete slovenske denarne zavode dovolila ustanovitev slovenske banke v Trstu. Leta 1957 je bila tako ustanovljena Tržaška kreditna banka (TKB), ki je začela poslovati oktobra 1959 in v kar se je Jugoslavija aktivno vključila. Prek te banke, kot tudi Kmečke banke (KB) v Gorici, finančne družbe Safti (Società anonima finanziaria per i traffici internazionali) in drugih oblik t. i. družbenega ali nezasebnega gospodarstva se je del manjšine samostojno financiral. 2. Vsaj delu manjšine se je tak sistem obrestoval, z njim pa so lahko delovale tudi nekatere življenjsko pomembne manjšinske ustanove, kot na primer Narodna in študijska knjižnica, Slovensko stalno gledališče (SSG), časopis *Primorski dnevnik*, Glasbena matica idr. Epohalne spremembe po t. i. padcu Berlinskega zidu z začetkom razpada jugoslovanske države so sistem porušile. Gospodarske težave, ki so se sicer začele še pred slovensko osamosvojitvijo in se kopičile po letu 1991, so leta 1995 privedle do komisarske uprave KB, jeseni 1996 pa je sledil polom – ukinitev TKB. Močno se je zmanjšala ekonomsko-finančno-gospodarska moč slovenske narodne skupnosti v Italiji, ki je postala še bolj odvisna od vsakokratne in večkrat zamudne finančne pomoči Italije; Slovenija poskrbi za manjši del podpore.

V okviru manjšine je z dolgo tradicijo na lokalni ravni delovalo nekaj manjših bank. Uspelo jim je prebroditi krizne gospodarske čase manjšine po slovenski osamosvojitvi, saj so delovale na drugačnih osnovah kot TKB. Najuspešnejša je bila Hranilnica in posojilnica na Opčinah, ki se je leta 1994 združila z nabrežinsko in se preimenovala v Zadružno kraško banko (ZKB). Leta 1999 sta se Zadružna kreditna banka Doberdob in Zadružna kreditna banka Sovodnje ob Soči združili v Zadružno banko Doberdob in Sovodnje. Naposled se je tudi slednja leta 2017 pridružila omenjeni ZKB.

Razdeljenost strankarsko-političnega udejstvovanja v okviru slovenske manjšine v Italiji se je nadaljevala tudi po letu 1991. Razvila se je ključna razlika glede samostojnega ali nesamostojnega strankarsko-političnega nastopanja: na eni strani, in med temi tudi krovna organizacija – Slovenska kulturno-gospodarska zveza (SKGZ), zagovorniki vključevanja zamejcev v italijanske vsedržavne leve ali levosredinske stranke; na drugi pa zagovorniki samostojnega političnega nastopa, ki se prepoznavajo v stranki Slovenska skupnost (SSk) in drugi krovni organizaciji, Svetu slovenskih organizacij (SSO). Zlasti po letu 1991 se je nekaj posameznikov pridružilo italijanskim desnim ali desnosredinskim strankam, tako da lahko rečemo, da skorajda ni stranke v Italiji, ki se ji manjšinci ne bi vsaj približali. Kakorkoli že, od leta 1963 dalje je številčno najmočnejši Komunistični partiji Italije ali njenim naslednicam uspelo, da je bil do sedaj slovenski predstavnik na njenih listah izvoljen v italijanski parlament. Zaradi neizbe-

Primorski dnevnik in Primorske novice sta dva dni pred 100-obletnico požiga Narodnega doma skupno objavili obširno prilogo (https://www.primorski.eu/binrepository/priloga-nd-low_190898_20200714163340.pdf).



žnih institucionalnih sprememb v italijanski republiki, ko se bo prej ali slej število izvoljenih zmanjšalo, bo ob pomanjkanju normiranih olajšav izvolitev povsem nemogoča. Na lokalni ravni je zlasti po letu 1991 med slovenskimi predstavniki različnih strank večkrat prišlo do sodelovanja, ni pa manjkalo polemik ali celo hudih razprtij. Na splošno pa je čas naredil svoje in prisilil krovni organizaciji k plodnejšemu sodelovanju. Zmogli sta preseči pretekle razlike (morda tudi zamere) in složno nastopili v korist manjšine. Primerov skupnega sodelovanja je bilo namreč po letu 1991 več kot nasprotovanj. Lahko bi rekli, da sta pred dobrimi desetimi leti začeli vedno bolj prevzemati nase vlogo »uradnega« zastopnika manjšine, bodisi v Italiji (na ravni dežele FJK sta bili leta 2007 uradno priznani kot referenčni organizaciji manjšine – Zakon 2007/26, čl. 23) bodisi v Sloveniji.

V obdobju po slovenski osamosvojitvi je slovenska manjšina kot v prejšnjih obdobjih veliko svoje energije namenila iskanju poti, da bi se v državi uzakonila enotna ali globalna zaščita. Ko je bil naposled t. i. zaščitni zakon 14. februarja 2001 sprejet, se je začela dolga pot do izvajanja pravnih norm. Tedaj je bilo najpomembnejše priznanje Slovencev na Videmskem in njihova dvojezična šola v Špetru je takoj postala državna (Zakon 2001/38, čl. 12). Z leti so se nekatere druge zadeve »premaknile v pravo smer« (16. novembra 2007 je FJK z zakonom sprejela vsebine zaščitnega zakona – Zakon 2007/26), ne pa vse (najsodobnejši pregled izpolnjenih oz. neizpolnjenih zadev v PD, 14. 2. 2021, 1–5). Kar se tiče narodnih domov, so se razmere bistveno izboljšale po 19 letih, ko se je julija 2020 glede osrednjega tržaškega Narodnega doma začel postopek vračanja. Medtem bodo Slovenci uporabniki prostorov v goriškem Trgovskem domu, kjer so 16. aprila 2021 uradno odprli prenovljeno Feiglovo knjižnico (PD, 16. 4. 2021, 12), in v Narodnem domu pri Sv. Ivanu, tržaškem obmestju; tu so se januarja začela obnovitvena dela, ki se bodo predvidoma zaključila leta 2023. Tudi v prihodnje bo na izvajanje zelo verjetno še zmerom vplivala »dnevna« in nepredvidljiva politika.

Po slovenski osamosvojitvi 1991 je prišlo do nekaterih večjih sprememb v manjšinskih medijih. Najpomembnješe novosti so bile na področju tržaške postaje vsedržavne radiotelevizije Radiotelevisione italiana (RAI), saj so tu leta 1995 slovenski informativni sporedi in slovenski programski oddelek dobili polno avtonomijo, obenem pa so se začele televijske oddaje v slovenščini; prvi TV-dnevnik je bil na sporedu 1. maja. Glasnik krogov, ki so bili blizu prejšnjemu režimu v Jugoslaviji, *Primorski dnevnik*, se je 10. novembra 1992 z novo vsebinsko in grafično obliko predstavil skupaj z ljubljanskim »dvojčkom«, *Republiko*. Časopis je začel izhajati v ločenih izdajah – *Primorski dnevnik* je bil še zmerom namenjen manjšini, *Republika* pa Sloveniji, Koroški in Porabju – z namenom, da bi pokrival celoten slovenski prostor in s tem manjšine tesneje povezal z državo matičnega naroda. Krogi v zamejstvu, ki so bili pred osamosvojitvijo nasprotni ali pa vsaj skeptični do nedemokratičnega jugoslovanskega sistema, so bili do novega časopisnega projekta zelo kritični. Ambiciozen projekt je po štirih letih, ko je prišlo do omenjenega potresa v zamejskem gospodarstvu, propadel. Tedaj je v velike težave zašel tudi *Primorski dnevnik*. Rešitev zanj je bilo preoblikovanje lastništva v zadrugo. Usmeritev druge strani, SSO in stranke SSk, se je v prvem postosamosvojitvenem obdobju še nekaj let odražala v dveh tednikih, *Katoliškem glasu* in *Novem listu*. Konec leta 1995 sta



Oskrunitev obeležja v gozdu Salcer pri Padričah, ki je bilo postavljeno decembra 1999, in sicer v spomin na tajni sestanek predstavnikov protifašističnega odpora organizacij Tigr in Borba 3. novembra 1929. Mazaška akcija ni bila prva, saj velja podobno za vrsto drugih spomenikov oz. obeležij (Foto: Gorazd Bajc, avgust 2020).

nato oba lista bralce obvestila, da je nastopil čas združitve obeh časopisov, ki se sklicujeta na »ideale krščanstva, svobode, demokracije, političnega pluralizma in narodne obrambe« (KG, 7. 12. 1995, 1; NL, 14. 12. 1995, 2). 11. januarja 1996 je tako začel izhajati skupni *Novi glas*. Ohranil je omenjeno, se pravi dotedanjo usmeritev obeh predhodnikov.

Na območju tržaške in goriške pokrajine se je po drugi svetovni vojni udejanjila razvejana mreža državnih šol s slovenskim učnim jezikom za celoten izobraževalni cikel: vrtci ter osnovne, srednje in višje šole. V zadnjih treh desetletjih se razmere s formalnega vidika niso bistveno spremenile, spremenil se je kontekst, in sicer v jezikovni in narodnostni strukturi šolajoče se populacije. V slovenske šole, zlasti v mestnih središčih, so se namreč začeli številčneje vpisovati otroci iz neslovenskih družin in tak trend se je v zadnjih letih povečal. Čeprav se zaradi tega število slovenskih šol skorajda ni zmanjšalo (četudi so do konca devetdesetih let zaradi prenizkega števila otrok nekatere šole zaprli), sta se avtomatično zmanjšala nivo znanja slovenskega jezika in nekdaj značilna narodnostna vzgoja. Najpomembnejša inštitucija pri ohranjanju slovenstva se je torej zelo spremenila in se bo verjetno v prihodnje še bolj. Razvoj šolstva za Slovence na Videmskem je bil povsem drugačen. Tu Slovenci niso imeli možnosti izobraževanja v svojem jeziku. Prva zelo pomembna sprememba in velik uspeh je bila ustanovitev zasebnega dvojezičnega vrtca leta 1984 v Špetru Slovenov. Tu je dve leti pozneje nastala tudi zasebna dvojezična osnovna šola, ki je nato, kot rečeno, leta 2001 z zaščitnim zakonom dobila status državne. Leta 2007 je bila naposled tu ustanovljena še dvojezična srednja šola prve stopnje.

Tudi po letu 1991 so Slovenci v Italiji imeli na razpolago zelo pestro ponudbo gledaliških predstav, koncertov, umetniških razstav in drugih dogodkov kot tudi izobraževalno, vzgojno in rekreativno dejavnost. Dosežkov na kulturnem področju ni bilo malo. Med njimi so bili tudi taki, ki so presegli »ozke« zamejske kroge in vseslovenska kulturna obzorja, saj so se posamezniki uveljavili v evropskem ali celo širšem krogu. Najizrazitejši je velik uspeh pisatelja Borisa Pahorja. Njega in obenem pisatelja Alojza Rebulo ter zgodovinarja Jožeta Pirjevca je 21. maja 2009 Slovenska akademija znanosti in umetnosti (SAZU) izvolila za svoje redne člane. Med temeljne kulturne dosežke uvrščamo tudi dokončanje *Primorskega slovenskega biografskega leksikona* (PSBL), ki ga je Goriška Mohorjeva družba začela izdajati leta 1974, zadnji, dvajseti snopič pa je izšel konec 1994. Predvsem po zaslugi Martina Jevnikarja je bil eden izmed redkih primerov »ekumenske« obravnave primorske zgodovine – še zmerom je referenčno delo.

V številnih župnijah v FJK potekajo obredi, verouk in pastoralno delovanje v slovenskem jeziku. Ena izmed osnovnih značilnosti v cerkvenem življenju, ki je v zadnjih desetletjih prišla še toliko bolj do izraza, je skromno število »avtohtonih« slovenskih duhovnikov.

V zadnjih tridesetih letih je manjšina dosegla nekaj vrhunskih uspehov v športu, najpomembnejše v individualnih športih. Ne moremo mimo svetovnih in drugih odličij v umetnostnem kotalkanju od srede osemdesetih do začetka devetdesetih let,



Doprsni kip Srečku Kosovelu. Slovenska kultura in z njo slovenska avtohtonost v Italiji je leta 1996 doživela pomemben preboj – v osrednjem tržaškem vrtu, Ljudskem vrtu (Giardino pubblico), so pesniku postavili doprsni kip. Ni bil povsem sprejet, saj so ga aprila 2002 »običajni neznanci« oskrunili. Mazaških akcij proti Slovencem je bilo v celotnem povojnem obdobju veliko in kaže, da je zadnja leta taka »praksa« ponovno v modi (Foto: Gorazd Bajc, januar 2021).

ki jih je dosegel Samo Kokorovec in nato v prvem desetletju novega tisočletja Tanja Romano; ravno tako v rolkanju Mateja Bogatec. Poleg državnih in svetovnih prvenstev sta na olimpijskih igrah nastopili jadralka Arianna Bogatec in metalka kopja Claudia Coslovich. Ob uspehih s svojim klubom je Matej Černic leta 2004 z italijansko odbojkarsko reprezentanco na olimpijskih igrah v Atenah osvojil srebro, poleg tega je bil dvakrat evropski prvak. Za italijansko odbojkarsko reprezentanco sta nastopila tudi Loris Manià in Sandra Vitez. Italijanski državni dres sta večkrat oblekla Lisa Ridolfi v namiznem tenisu in nomogetaš na mivki Michele Leghissa. V ekipnih športih je ekipa namiznotenisačic Amaterskega športnega krožka Kras dvakrat dosegla drugo mesto v najvišji italijanski ligi. Predvsem v zadnjih desetletjih se je manjšina tudi na športnem področju začela soočati z vprašanjem o (ne)rabi slovenskega jezika. V okviru Združenja slovenskih športnih društev v Italiji so zaradi tega objavili žepni slovensko-italijanski in italijansko-slovenski slovar s športnimi izrazi (Prinčič, 2007); nimamo podatkov, v kolikšni meri ga uporabljajo.

Pripadniki slovenske narodne skupnosti v Italiji so pozorno sledili razpadu jugoslovanske države in rojevanju slovenske. Težnje najsevernejše jugoslovanske republike so bile deležne nekaterih nasprotovanj, in sicer zaradi klasične in večkrat nekritične navezanosti na jugoslovansko državo kot tako, ne glede na njeno notranjo ureditev, kajti le močna Jugoslavija lahko izvaja učinkovit pritisk na Italijo, da se razmere v manjšini izboljšajo ali pa vsaj ne poslabšajo. Nasprotovanj ob vojaški agresiji junija 1991 je bilo že manj oz. podpora Ljubljani je postala večinska. Krivično bi bilo trditi, da se zamejci niso bogvekaj navezali na slovensko državo. Simpatiziranje se je v treh desetletjih še posebej razživelo ob njenih športnih uspehih, po rojstvu slovenske države so se nekateri tudi zaposlili čez mejo ali celo preselili v Slovenijo. Po drugi strani je neizbežno, da je bil in je še zmerom zelo močen vpliv italijanščine – jezik okolja – kot tudi italijanske kulture.

Težko bi rekli, da so italijanski in slovenski prebivalci v FJK po slovenski osamosvojitvi povsem sprejeli zgodovino, čeprav v zadnjem obdobju nekega večjega nasprotovanja slovenski prisotnosti v središčih dežele očitno ni več toliko. Najnovejša študija o stoletni zgodovini osrednjega Narodnega doma med drugim dokazuje, kako je bil cilj italijanskih nacionalističnih krogov za vsako ceno preprečiti konkretno prisotnost Slovencev v središču »najbolj italijanskega mesta«, Trsta (Klabjan & Bajc, 2021). Teža zgodovinskega spomina torej, ki je bila v zadnjih treh desetletij na stičnem prostoru zelo pogosto v ospredju zaradi polemične obravnave preteklosti. Če so po eni strani akademski in znanstveno-raziskovalni krogi Slovenije in Italije uspeli plodno sodelovati in so kot najbolj otipljiv rezultat sestavili poročilo mešane slovensko-italijanske kulturno-zgodovinske komisije, ki je bila ustanovljena leta 1993 in svoje delo zaključila leta 2000, se je na drugi umestila neke vrste mitologija o italijanskih žrtvah na »vzhodnih mejah« ob koncu druge svetovne vojne, in to samo in izključno zaradi tega, ker so bili Italijani. Vprašanje aretacij, deportacij ter izvensodnih usmrtitev, kar se preveč

Primer dvojezičnega jumbo plakata, v tržaškem obmestju Sv. Ivan, ki vabi k vpisu v slovenske šole. Na pobudo Sindikata slovenske šole ter obeh krovnih organizacij, SKGS in SSO, so se taki oglasni panoji pojavili po številnih ulicah na Tržaškem, Goriškem in Videmskem (Foto: Gorazd Bajc, februar 2021).



poenostavljeno zreducira na pojem »fojbe«, in odhoda italijanskega prebivalstva iz Istre in dela Dalmacije, za kar se je preveč poenostavljeno uveljavil pojem »eksodus«, je postala tematika vsedržavnega interesa, predvsem medijskega. Vsaj od polovice devetdesetih let, še toliko bolj pa od leta 2004 dalje, ko je bil 30. marca z zakonom št. 92 določen dan, ki je posvečen spominu na žrtve fojb in t. i. eksodus, smo bili in smo še zmerom priča banalizaciji zgodovine. Čeprav je v zakonu na začetku zapisano, da je treba ohraniti in obnavljati spomin tudi na bolj zapletene razmere območja (Zakon 2004/92, čl. 1), se pravi »tragedijo«, bi bilo treba vključiti v kompleksni kontekst. Niti ni pretirano reči, da se je nekako oblikovala uradna verzija preteklosti. Kdor se z njo ne strinja, čeprav svoje poglede utemeljuje na ugotovitvah, ki so plod resnih raziskav (najbolj odmeven je bil primer monografije več avtorjev o »fojbah« – Pirjevec, 2009), postane zlahka tarča napadov, v nekaterih primerih celo medijskega šikaniranja.

Na eni strani stoji poročilo komisije, ki ne more dobiti tiste prave veljave in torej teže: slovenska stran ga je predstavila, italijanska pa »potisnila v predal«. Po svoje je to skopa sinteza sinteze, ki pa vendarle daje nekaj pomembnih pik na i-je skupni slovensko-italijanski zgodovini in so jo podpisali vsi člani, slovenski in italijanski. V slovenščini in italijanščini je bila uradna verzija prvič objavljena na začetku aprila 2001 (PD, 4. 4. 2001, 3–6; Il Piccolo, 4. 4. 2001: Dossier Italia-Slovenia). Kompletna, knjižna verzija z angleškim prevodom je istega leta izšla v Ljubljani (Kacin Wohinz & Troha, 2001), nato na spletu (https://www.kozina.com/premik/index_porocilo.htm); poročilo je bilo v naslednjih letih še večkrat objavljeno (med najnovejšimi PD, 12. 6. 2020, I–VIII, in na spletu časopisa). Na drugi strani pa je velik poudarek ali celo nadpovprečen odmev spomina na zgodovinsko dogajanje po koncu druge vojne, kjer pa je interpretacija in selekcionirana izbira faktov bolj pristranska kot pa nepristranska. Z zornega kota zgodovinopisja, pa tudi politične želje po umirjeni obravnavi skupne preteklosti za skupno boljšo prihodnost, je to pravzaprav paradoks. Vse to je vzbudilo veliko negodovanj, celo diplomatski spor – in sicer bolj med Italijo in Hrvaško leta 2007 kot s Slovenijo – predigra vsemu temu v devetdesetih letih je bil očitno tudi pritisk na mlado slovensko državo pred njenim vstopom v EU. »Žrtev« polemik je bila večkrat manjšina, saj se je povečalo pogojevanje glede njene zaščite.

Kljub vsemu se je nekaj premaknilo, saj »kolesje«, ki je iskalo in še išče kompromisne niše, skozi katere postaviti dobrososedske odnose na pravi tir – z namenom, da bomo v prihodnosti bolj in bolje sodelovali – je pripeljalo do pomembnih simbolnih gest. Na tem mestu lahko omenimo le dve. Ob devetdeseti obletnici požiga Narodnega doma v Trstu, 13. julija 2010, so Giorgio Napolitano, Danilo Türk in Ivo Josipović, predsedniki Italije, Slovenije in Hrvaške, položili spominski venec na pročelje stavbe in k spomeniku pred tržaško železniško postajo, ki je posvečen odhodu iz Istre in dela Dalmacije. Isti večer so na osrednjem mestnem trgu sedeli v prvi vrsti med velikim koncertom prijateljstva pod taktirko priznanega dirigenta Riccarda Mutija. Lani, prav tako 13. julija, ob 100. obletnici požiga, sta predsednika Italije in Slovenije, Sergio Mattarella in Borut Pahor, slavnostno prisostvovala



Množica pred slovenskim Narodnim domom v Trstu, 13.07. 2020, ko se je začel postopek vračanja osrednjega simbola slovenske prisotnosti v mestu (Fotodokumentacija: Gorazd Bajc).

začetku formalne vrnitve Narodnega doma. Na isti dan sta tudi odlikovala pisatelja Borisa Pahorja, pred tem pa sta se v Bazovici v jutranjem delu poklonila na »fojbi«, kjer stoji spomenik obračunom ob zaključku druge svetovne vojne, in nato na »gmajni«, kjer so bili leta 1930 ustreljeni štirje slovenski in hrvaški antifašisti. Ne glede na to, da so na ta dan in naslednji razen zelo redkih izjem italijanski mediji zdaleč največ pozornosti posvetili bazoviški »fojbi« in ponovili običajna pretiravanja (cfr. Klabjan & Bajc, 2021), se je po sto letih postopek vračanja Narodnega doma vendarle začel. Da se bo tudi zaključil, bo treba imeti dodatno mero potrpljenja – napoveduje se vsaj deset let.

Ni pretirano reči, da zamejstvo živi z zgodovino oziroma zgodovina ga neprenehoma spremlja. Naj bodo to spominska srečanja ali komemoracije ob spomenikih in drugih obeležjih ali pa sprotno obujanje preteklosti v obliki objav in drugih oblik spominjanja, pa obenem polemik, ki so vezane na nelahko zgodovino. Zgodovinsko pogojena nasprotja v sami manjšini niso bila povsem presežena in po vsej verjetnosti bo to tudi v prihodnosti nemogoče, kar ne nazadnje kažejo precej različni odzivi na izjavo o spravi, ki jo je 15. marca letos objavila SAZU: SSO jo je navdušeno sprejel (PD, 26. 3. 2021, 18; NG, 1. 4. 2021, 2), SKGZ je bila precej rezervirana in je svarila pred uravnilovko zgodovine (Odziv SKGZ), nekateri posamezniki pa so bili še bolj kritični (PD, 23. 3. 2021, 18), podobno kot v Sloveniji (PD, 25. 3. 2021, 15).

Zaključek

V zadnjih treh desetletjih, ko je prišlo do nepredstavljivih premikov na ravni Evrope in na ravni nekdanje jugoslovanske države, je slovenska manjšina v Italiji doživela nekatere velike spremembe, ki so v dokajšnji meri spremenile njen videz skupnosti kot se je sicer na splošno preoblikoval celoten stični prostor vzdolž slovensko-italijanske meje. Kljub vsemu je slovenska narodna skupnost tudi po letu 1991 ena izmed najbolje organiziranih manjšin v Evropi. Bistvene nosilke te organiziranosti so naslednje inštitucije: državne šole s slovenskim učnim jezikom na Tržaškem in Goriškem, na Videmskem pa se je slovenščina lahko uveljavila le na dvojezični Špetrski šoli; *Primorski dnevnik*, periodični tisk in druge oblike tiskane besede; slovenske radijske in televizijske informativne ter druge oddaje v okviru vsedržavne ustanove RAI; knjižnice; stalna gledališka zasedba SSG; stanovske organizacije; finančna struktura, ki je prebrodila »cunami« iz začetka devetdesetih; številne kulturne, mladinske in športne organizacije z ne vedno sodobnimi infrastrukturami. Pravni položaj se je normativno izboljšal, težave so se pojavile ali pa ponavljale zaradi zamudne in nepopolne aplikacije. Krovni organizaciji sta poosebljali bipolarnost slovenske manjšine v Italiji, z leti pa so ideološke razlike izgubile svojo moč in prevladal je dialog. Še najbolj se je ohranila diametralno različna vizija glede politične participacije: na eni strani zagovorniki vključevanja v italijanske vsedržavne stranke, na drugi zagovorniki samostojnega političnega nastopanja.

Skupnost je torej pred novimi izzivi in toliko bolj zaradi »prepustnosti« meje po pristopu Slovenije v Schengen ne smejo ostati le na nivoju manjšine same. Izbire morajo zaobjeti vse akterje, torej tudi večino, slovensko državo in evropske

Mejna oznaka v spomin na vstop Slovenije v EU (1. maja 2004), na skupnem Trgu Evrope (italijansko Piazza della Transalpina) v Novi Gorici in italijanski Gorici (Wikimedia Commons).

inštitucije. Pri tem mora biti manjšina pripravljena na prilagoditve oz. najbolje bi bilo, če jih kar sama – in predvsem enotno – predlaga. Le tako bo v »toku s časom«, le tako bo preprečila, da ne »zdrkne« na nivo folklore, čeprav bi nekaterim to celo ustrezalo (ne nazadnje zaradi atraktivnosti v turizmu). Predpogoj vsemu je globinsko poznavanje samega sebe, v prvi vrsti samokritična refleksija. Kot je veljalo pred dobrim desetletjem (npr. Klabjan, 2008), tudi danes manjšina ni enovita in monolitna, za njeno razumevanje je treba upoštevati tudi lokalne dejavnike, generacijske razlike in okolje, iz katerega izhajajo posamezni manjšinski akterji, ključni pa morajo biti skupni cilji – če jih manjšina niti v zadnjem obdobju ni povsem opredelila (vsaj v javnosti tega nismo zasledili), ne bo odveč svetovati, da bi za to bil že skrajni čas.



KARL HREN

30 let neodvisnosti Slovenije in njenih odnosov do Slovencev v Avstriji

Etnične manjšine prav dobro označuje slika »graditelja mostov, ki sedi med dvema stoloma«. Na eni strani je država, v kateri živiš in si v njej doma, vendar pa imata tvoj jezik in kultura manjšinski status in sta ogrožena v svojem obstoju. Na drugi strani je država, v kateri ne živiš, vendar pa v njej večina govori tvoj jezik in ta jezik je prevladujoč. Jasno je, da se iz tega poraja razmerje napetosti, ki je v zgodovini že večkrat prineslo škodo jezikovnim manjšinam. Evropski integracijski proces je poskušal omiliti te napetosti in za številne jezikovne manjšine so se ravno zaradi njihove posebne identitete ponudile nove možnosti. Temu razvoju lahko zelo dobro sledimo tudi v avstrijsko-slovenskih odnosih oz. v odnosih Republike Slovenije do slovenske narodne skupnosti na Koroškem v zadnjih tridesetih letih.

Splošni zgodovinski in pravni okvir

Proces narodovanja se je pri Slovencih izoblikoval pozno. Slovensko jezikovno ozemlje je bilo razdeljeno med različne države in je bilo zemljepisno močno razčlenjeno. Sosednji narodi so bili zgodovinsko gledano na boljšem in bili so številčnejši. Začel se je proces jezikovne asimilacije in povsod se je dogajalo, da se je oseba, ki je sicer govorila slovensko narečje, priznavala za pripadnico dominantne tuje kulture: koroški vindišar, ki po lastni opredelitvi govori slovansko narečje, se ima za Nemca in podobno razglaša madžaron svojo pripadnost vodilni madžarski kulturi. Temu asimilacijskemu procesu so se Slovenci lahko postavili po robu samo zaradi nekaterih srečnih zgodovinskih naključij in lastne vztrajnosti. Razvoju slovenske zgodovine je torej vtisnilo pečat zavzemanje za obstoj lastnega ogroženega jezika. Kot vrhunec tega razvoja velja dosega lastne državnosti junija leta 1991 (Prunk, 1992). O tej državnosti so – to se vedno znova poudarja – sanjali številni rodovi Slovenk in Slovencev. Za samorazumevanje Slovencev je v marsičem značilno, da se ravno zaradi te naporne poti čutijo povezane s tistimi slovensko govorečimi rojaki, ki so zaradi različnih zgodovinskih dogodkov ostali zunaj meja lastne države. Še več: počutijo se dolžne, da podpirajo slovenske manjšine v tujini, posebej zato, ker je bil dolgo časa ogrožen njihov lastni jezikovni položaj.

V skladu s tem temeljnim razpoloženjem se je omemba položaja slovenskih manjšin v tujini znašla že v prvih dokumentih neodvisne Slovenije. Tako so te omenjene že v Deklaraciji ob neodvisnosti, ki je bila sprejeta 25. junija 1991: »Republika Slovenija […] pričakuje od sosednjih držav, da bodo upoštevale in poglabljale z mednarodnimi konvencijami in bilateralnimi pogodbami doseženo raven zaščite slovenske manjšine« (Ur. l. RS, 1991a). Tudi v slovenski ustavi je na vidnem mestu (v 5. členu) trdno zasidrana zaščita manjšin: »Država […] skrbi za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za slovenske izseljence in zdomce, ter pospešuje njihove stike z domovino. […] Slovenci brez slovenskega državljanstva lahko uživajo v Sloveniji posebne pravice in ugodnosti« (Ur. l. RS, 1991b). V prvi demokratično izvoljeni vladi Republike Slovenije je bil s slavistom Janezom Dularjem določen tudi minister, pristojen za Slovence v tujini in za narodne skupnosti v Sloveniji. Toda minister razen ene sodelavke in tajnice ni imel nobenega operativnega aparata. Na slovenskem zunanjem ministrstvu pa je, nasprotno, obstajal oddelek za Slovence po svetu. Ta je bil s tem podrejen zunanjemu ministru in zaradi številnih zamenjav zaposlenih naloge v zvezi s slovenskimi narodnimi skupnostmi niso mogle biti uresničene v zadovoljivi meri. Končno je bil na pobudo njegovega kasnejšega dolgoletnega sodelavca Rudija Merljaka 26. oktobra 1994 ustanovljen Urad Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu – v nadaljnjem besedilu »Urad« (Merljak, 2019). Ta je bil sicer še naprej podrejen zunanjemu ministrstvu, vendar je mogel v glavnem samostojno delovati. »Uradu« je načeloval Peter Vencelj, ki je bil s tem zdaj državni sekretar za slovenske narodne skupnosti. Osnovna ideja pri delovanju tega urada je bila, da znotraj uprave postane povezovalna točka za slovenske narodne skupnosti v tujini.

Leta 2004 je bil »Urad« povsem izločen iz zunanjega ministrstva in od leta 2008 ga spet vodi minister. S tem so bile in so narodnostne zadeve samostojni del slovenske uprave ter po ministru, pristojnem za to področje, upoštevane pri delu vlade. Odnos do zunanjega ministrstva oz. razmejitev kompetenc lahko pri tem postane tudi napeta. Hkrati s tem je ta samostojnost jamčila za jasno profiliranje »Urada«, odnos do drugih resorjev, ki se dotikajo vprašanja narodne skupnosti (zlasti do kulture in izobraževanja), pa je postal enakovreden. Najpomembnejša naloga »Urada« je urejanje monetarnih podpor za narodne skupnosti, pri čemer se projekti posebej razpisujejo za slovenske narodne skupnosti v sosednjih državah in posebej za Slovence po svetu.[1] S tem povezana nujna birokracija in obstoj

1 Več o tem na: https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/urad-vlade-za-slovence-v-zamejstvu-in-po-svetu/.

več različnih nacionalnih določil pri čezmejnih projektih sta vedno znova izzvala kritiko zastopnikov narodnih skupnosti in tudi sodelavcev »Urada«, saj je za druga vsebinska težišča ostalo premalo časa in sredstev.

Kot kritično je treba označiti pogosto menjavanje vodstva »Urada«, kajti od ustanovitve leta 1994 je »Urad« vodilo že 16 direktorjev in državnih sekretarjev oz. ministrov.[2] Z osamosvojitvijo »Urada« pa se je deloma posrečilo, da so se med sodelavci izkristalizirale jasne kompetence, zaradi česar lahko »Urad« neodvisno od menjav na njegovem vrhu označimo kot osišče in križišče slovenske politike v zvezi z narodnimi skupnostmi.

Druga pomembna operativna struktura za odnose Republike Slovenije s slovensko narodno skupnostjo na Koroškem je slovenski generalni konzulat v Celovcu. Takoj po pridobitvi samostojnosti se je Slovenija trudila, da bi že v času Jugoslavije urejeno diplomatsko predstavništvo na novo vzpostavila in je novembra 1992 v Celovcu odprla slovenski generalni konzulat. Vodenje je prevzel Jože Jeraj, ki je v Celovcu ostal generalni konzul do leta 2000.[3] Med njegove prve naloge je spadal prevzem stavbe generalnega konzulata ob celovški Cesti Radetzkega, ki je bila v delitveni masi jugoslovanskih diplomatskih predstavništev. Po napornih pogajanjih se je lahko leta 1996 Slovenija vselila v nekdanji jugoslovanski konzulat. V njegovi mandatni, po diplomatskih merilih dolgi dobi se je Jeraju med drugim posrečilo, da je bila odprta cesta čez Pavličevo sedlo na slovenski in v dobršnem delu na avstrijski strani. Z obstojem diplomatskih predstavništev v Celovcu, Trstu in madžarskem Monoštru pripisuje Republika Slovenija poseben pomen naselitvenim področjem slovenske narodne skupnosti oz. sosednjim regijam. Ni dvoma, da ta predstavništva pospešujejo pretok informacij in sodelovanje Slovenije bodisi s posamezno narodno skupnostjo bodisi s celotnimi sosednjimi regijami. Zaradi samostojnosti »Urada« pa omenjeni generalni konzulati vzpostavljajo tudi povezavo med manjšinskimi zadevami in veleposlaništvi oz. slovenskim zunanjim ministrstvom.

Znotraj državnega zbora – prve zbornice slovenskega parlamenta – je razvoj potekal podobno kakor pri »Uradu« na področju uprave (Zelnik, 2013). Leta 1997 so se manjšinske zadeve osamosvojile, kajti ustanovljena je bila Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu Državnega zbora Republike Slovenije. Ustanovitev je temeljila na obsežni resoluciji o Slovencih v sosednjih državah, ki jo je leto pred tem slovenski parlament sprejel soglasno in s ploskanjem. Resolucija je vredna pozornosti tudi zato, ker gre pri njej za sprejem prvih obsežnejših parlamentarnih sklepov po slovenski osamosvojitvi in se dotika številnih področij zaščite narodnih skupnosti oz. govori o stikih Slovenije z narodnimi skupnostmi v tujini (Ur. l. RS, 1996).

Vendar pa je najobsežnejši in najpomembnejši zakonodajni akt Republike Slovenije o slovenskih narodnih skupnostih v tujini Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja (Ur. l. RS, 2006a). Zakon, ki ga je v času vlade premierja Janeza Janše sprejel slovenski parlament leta 2006, ureja v 99 (!) členih odnose Republike Slovenije tako do slovenskih narodnih skupnosti v sosednjih državah kakor tudi odnose do slovenskih zdomcev. V zakonu so ponovno obdelana tematska področja resolucije iz leta 1996 in ukrepi sodelovanja so konkretizirani. Tako je recimo na področju kulturnega sodelovanja določeno, da je naloga javnopravne radijske/televizijske postaje poročati o narodnih skupnostih. Nadaljnja določila govorijo o možnostih sodelovanja na področju gospodarstva, izobraževanja, znanosti in športa. Pomembna so tudi zakonska določila o podpiranju narodnih skupnosti, saj imajo s tem podpore jasno zakonsko podlago. Pomembna novost zakona je ustanovitev sistema sosvetov, in sicer Sveta za slovenske narodne skupnosti v sosednjih državah in Sveta za slovenske zdomce. Koroške Slovence zastopajo v Svetu štirje člani. Člane Sveta imenuje predsednik slovenske vlade na predlog reprezentativnih organizacij narodnih skupnosti. Premier tudi vodi seje in naloga Svetov je, da svetuje vladi glede ukrepov, ki posebej zadevajo narodne skupnosti, ter pripravlja ustrezne predloge. V zakonu

2 Predstojniki »Urada«: Dr. Helena Jaklitsch (od marca 2020); Peter Jožef Česnik (september 2018–marec 2020); Gorazd Žmavc (februar 2014–september 2018); Tina Komel (marec 2013–februar 2014); Ljudmila Novak (februar 2012–marec 2013); dr. Boštjan Žekš (november 2008–februar 2012); Zorko Pelikan (december 2005–november 2008); Franc Pukšič (december 2004–november 2005); Jadranka Šturm Kocjan (december 2003–december 2004); Metoda Mikuž (september 2003–december 2003); Črtomir Špacapan (januar 2003–september 2003); dr. Iztok Simoniti (marec 2002–januar 2003); Magdalena Tovornik (december 2000–marec 2002); Zorko Pelikan (junij 2000–december 2000); Mihaela Logar (junij 1997–junij 2000); Uroš Mahkovec (marec 1997–junij 1997); dr. Peter Vencelj (januar 1993–marec 1997).

3 O slovensko-avstrijskih odnosih oz. o odnosih s slovensko narodno skupnostjo v devetdesetih letih 20. stoletja veliko povedo njegovi spomini oz. njegov dnevnik: Jeraj, 2002.

Generalni konzulat Republike Slovenije v Celovcu (Foto: Karl Hren).

je tudi konkretiziran položaj Slovencev brez slovenskega državljanstva, omenjen že v 5. členu slovenske ustave, vendar tam omenjene ugodnosti prinašajo državljanom EU le malo dodatnih.

Od mednarodnopravnih sporazumov, ki jih je sklenila Republika Slovenija, je treba posebej omeniti kulturni sporazum z Republiko Avstrijo iz leta 2002, ki zadeva zaščito narodnih skupnosti. Poleg tega obstajajo večletni delovni programi (trenutni zadeva čas 2017–2021), v katerih so omenjena različna, tudi za slovensko narodno skupnost v Avstriji zanimiva področja.[4] Vse do danes pa se sosednji državi še nista mogli dogovoriti glede vprašanja, ali je v Avstrijski državni pogodbi Slovenija pravna naslednica Jugoslavije. Medtem ko Slovenija izhaja iz tovrstnega pravnega nasledstva, Avstrija temu oporeka. Konkretni koraki v tej smeri (notifikacija Državne pogodbe) so v Sloveniji vedno znova predmet vročih notranjepolitičnih razprav (prim. Kosmač, 2017). Navsezadnje pa je za slovensko narodno skupnost osrednjega pomena, da je z vstopom Avstrije (1995) in Slovenije v EU (2004) ter s tem s prevzemom evropskega pravnega reda (Acquis communautaire) nastala povsem nova pravna podlaga. K temu seveda spadajo bistvene olajšave pri širokem razponu čezmejnih stikov in možnosti sodelovanja (skupni trg, Schengen, pospeševalni programi EU, kot je Interreg, itd.), kar je posebnega pomena zlasti za slovensko narodno skupnost zaradi jezikovne sorodnosti, kulturne bližine s sosednjo državo in zaradi naselitvenega področja neposredno ob državni meji.



Monetarne in nemonetarne oblike podpore

Slovenska narodna skupnost na Koroškem razpolaga z močno razvejeno organizacijsko mrežo. Ta sega od praviloma že več kot sto let starih kulturnih društev preko športnih in gospodarskih zvez kakor tudi izobraževalnih in vzgojnih ustanov do znanstvenih institucij in različnih strešnih organizacij. Gosto organizacijsko omrežje se je spletlo v mnogih desetletjih in v povojnih letih so se zaradi vpliva komunistične Jugoslavije nekatere strukture deloma tudi podvojile – to zadeva recimo kulturne in politične strešne organizacije.

Dobra organizacijska mreža je bila zelo pomembna za obstoj slovenske narodne skupnosti, kajti zaradi do narodne skupnosti sovražnih okvirnih pogojev na Koroškem ni bilo enakopravnega upoštevanja slovenskega jezika in kulture v »prevladujočih strukturah« dežele. Slovenija je podpirala te strukture narodne skupnosti in identiteta narodne skupnosti se je lahko ohranila na različnih področjih življenja. Zgolj z avstrijskimi podporami za narodne skupnosti ne bi bilo mogoče ohranjati tako raznolike organizacijske strukture. Pri tem je treba upoštevati še to, da podpore za narodne skupnosti, ki jih daje urad zveznega kanclerja, ne zajemajo nekaterih področij (na primer investicijskih ukrepov) in od srede devetdesetih let niso bile valorizirane, kar je medtem pripeljalo že do 50-odstotnega realnega razvrednotenja.[5]

Leta 2019 je Republika Slovenija podprla slovenske narodne skupnosti v sosednjih državah s približno 7,5 milijona evrov vsega skupaj.[6] Od tega je približno tretjina sredstev šla v Avstrijo. Bistveni del prispeva »Urad« – recimo za Koroško leta 2019 znesek v višini 1,9 milijona evrov. Pri tem se sredstva razdelijo na podlagi vsako leto razpisanih projektov. Predloge glede razdelitve lahko prispevajo tri zastopniške organizacije slovenske narodne skupnosti na Koroškem, na koncu pa na podlagi strokovne presoje odloči »Urad«. Ukvarjanje z letnimi razpisi projektov je seveda kompliciranо tako za prosilce kakor tudi za »Urad«.[7]

4 Več o tem na: https://www.bmkoes.gv.at/Kunst-und-Kultur/europa-und-internationales/bilaterale-kulturkooperationen-und-vereinbarungen-.html.

5 Za leto 2021 so se sredstva za slovensko manjšino bistveno povečala!

6 Več o tem v poročilu o podporah v letu 2019: https://www.gov.si/drzavni-organi/vlada/seje-vlade/gradiva-v-obravnavi/show/5429.

7 Več o tem na: https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/urad-vlade-za-slovence-v-zamejstvu-in-po-svetu/javne-objave-urada-vlade-republike-slovenije-za-slovence-v-zamejstvu-in-po-svetu/.

Postavitev dvojezične table v Žitari vasi, 2011 (Foto: Karl Hren).



Pri tem naj bi prišlo do enostavnejših postopkov predvsem na dveh področjih: a) pri manjših kulturnih društvih, podprtih z manjšimi vsotami, bi bilo vredno razmisliti o pavšalni finančni pomoči, kajti upravni stroški so zdaj nesorazmerno visoki; b) pri tistih strukturah, ki so strateškega pomena in imajo redno zaposleno osebje, naj bi – kakor je načeloma predvideno v slovenskem zakonu – močneje podprli večletne projekte.[8] To bi zmanjšalo upravne stroške ter bi zadevnim strukturam omogočilo več varnosti in možnosti načrtovanja.

Zaradi sproščenih personalnih kapacitet bi poenostavitev birokratskih poti dala »Uradu« tudi več manevrskega prostora za nemonetarne oblike podpor. Te so ta čas možne le omejeno. »Urad« organizira ta čas različna mrežna srečanja, sam ali skupaj z drugimi resorji pripravlja različna stališča, strategije in dokumente o zaščiti narodnih skupnosti, podeljuje nagrade za diplomske in doktorske naloge, ki zadevajo narodno skupnost, sodeluje pri odločanju o čezmejnih projektih (Interreg) ter s svojimi političnimi zastopniki seveda sodeluje v političnem diskurzu o zaščiti narodnih skupnosti. Kritično je treba oceniti, da tudi Republika Slovenija v zadnjih letih ni povišala podpornih sredstev za narodne skupnosti, kar je pripeljalo v realno znižanje (deloma je prišlo celo do nominalnih redukcij). Skoraj vsa podporna sredstva se tako pretakajo v etablirane strukture oz. se te strukture ne bi mogle ohraniti brez te podpore. Tako ostane za nove pobude in projekte prav malo manevrskega prostora oz. ga sploh ni, kar pa zaradi spreminjajočih se razmer in novih okvirnih pogojev pomeni isto kot stagnacija narodne skupnosti.

Monetarni angažma drugih resorjev se je približno pred desetimi leti znatno zmanjšal ob hkratni povečani koncentraciji pospeševalnih sredstev v »Uradu«. Vendar pa zaradi strokovno-vsebinske bližine tudi ti resorji vedno znova poskrbijo za monetarne in nemonetarne podpore.[9] Tako recimo slovensko ministrstvo za šolstvo in znanost ponuja možnosti nadaljnjega izobraževanja in mreženja učnemu osebju na področju manjšinskega šolstva in te ukrepe podpira tudi s štipendijami. Ministrstvo za kulturo podpira posamezne kulturne projekte in pomaga Slovenski študijski knjižnici v Celovcu z nakupom knjig (4.000 naslovov vsako leto). Gospodarsko ministrstvo preko agencije »SPIRIT Slovenija« podpira gospodarske klube, dejavne na področju čezmejnega gospodarskega sodelovanja. Končno pa obstaja tudi intenzivno sodelovanje različnih kmetijskih izobraževalnih ustanov (takšna je na Koroškem Kmečka izobraževalna skupnost – KIS), ki sodelujejo v čezmejnem omrežju in jih podpira slovensko kmetijsko ministrstvo.

Zunanjepolitična dejavnost

Republika Slovenija pa ne vpliva na položaj slovenske narodne skupnosti samo z monetarnimi in nemonetarnimi podporami, ampak tudi s svojo zunanjepolitično dejavnostjo. Medtem ko lahko v okviru narodnih in mednarodnih določil Republika Slovenija po lastni presoji izvaja monetarne in nemonetarne pod-

8 V zvezi s tem primerjaj člen 52 (2) Zakona o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja (Ur. l. RS, št. 43/06).

9 Več o tem na: https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/urad-vlade-za-slovence-v-zamejstvu-in-po-svetu/javne-objave-urada-vlade-republike-slovenije-za-slovence-v-zamejstvu-in-po-svetu/.



Protest slovenskih študentov v Koroškem deželnem zboru ob sprejemanju nove deželne ustave 2017 (Foto: Karl Hren).

porne ukrepe, pa z zunanjepolitično dejavnostjo vpliva posredno. Pri tem poskuša z različnimi diplomatskimi in političnimi sredstvi vplivati na avstrijsko politiko do narodnih manjšin, da bi tako dosegla izboljšanje položaja slovenske narodne skupnosti. Naslovljenec zunanjepolitičnih dejavnosti so najrazličnejše državne in nedržavne strukture Avstrije.

Mednje spadajo tudi same zastopniške strukture narodne skupnosti. Tako je Republika Slovenija vedno znova poskušala posredovalno vplivati na deloma zelo različna stališča predstavnikov narodne skupnosti. Vedno znova je tudi prihajalo – zlasti v prvi polovici devetdesetih let – do poskusov poenotenja zastopniških organizacij (prim. Jeraj, 2002). Medtem ko je en del narodne skupnosti podpiral in zahteval tovrstno podporo za skupno predstavništvo, je drugi del, ki se je v svojem organizacijskem partikularizmu čutil ogroženega, zavračal tovrstno »prigovarjanje« kot nelegitimno vmešavanje. Slovenija je to vprašanje zato vedno bolj izključevala iz svojega zunanjepolitičnega prizadevanja in namesto tega je govorila o narodni skupnosti kot »subjektu« oz. ni postavljala pod vprašaj obstoja in tudi legitimnosti narodnih predstavnikov. Zato se v 30 letih od slovenske Deklaracije ob neodvisnosti nista posrečila ne poenotenje zastopniških organizacij in ne izboljšanje njihove učinkovitosti. Prav nasprotno: ohranila se je v prvih letih po koncu druge svetovne vojne prav zaradi takratnega jugoslovanskega vpliva nastala delitev na »levi« tabor, naslonjen na jugoslovanski režim, in »desni«, krščanskosocialni tabor, ki je bil na Koroškem tradicionalno močnejši (prim. Valentinčič, 2020, 97–130).Kar zadeva vprašanja v zvezi z narodno skupnostjo, sta brez dvoma najpomembnejša naslovljenca slovenske zunanje politike avstrijska zvezna in avstrijska deželna raven. Pri tem obstajajo različni formati dvostranskega sodelovanja s Slovenijo. To sega od različnih bilateralnih operativnih sej na uradniški ravni do političnih stikov. V pripravah na bilateralna politična srečanja so po svojem mnenju pogosto vprašani tudi zastopniki narodne skupnosti. S tem predstavniki Republike Slovenije poudarjajo politični pomen, ki ga pripisujejo vprašanju narodne skupnosti. Pri političnih stikih je bila v zadnjih 30 letih na mizi široka pahljača najrazličnejših za narodno skupnost specifičnih tem. Gotovo je bilo najpomembnejše vprašanje uresničitev razsodb avstrijskega ustavnega sodišča glede dvojezičnih krajevnih napisov. To vprašanje je vrsto let zaposlovalo tudi slovensko zunanjo politiko in reševanje tega vprašanja so natančno spremljala slovenska sredstva javnega obveščanja. Ob tem primeru se zelo dobro vidi, da so lahko slovenska zunanjepolitična prizadevanja zelo različno motivirana. Seveda je Slovenija motivirana, da pomaga slovenski narodni skupnosti v Avstriji. Ob tem pa obstaja tudi notranjepolitični motiv. Slovenska javnost vsekakor občutljivo zaznava dogajanje v zvezi z narodnimi skupnostmi. Javna razprava je vedno znova posvečena različnim vprašanjem slovenskih narodnih skupnosti v tujini. Pri zavzemanju za pravice narodne skupnosti gre torej vedno tudi za notranjepolitični diskurz oziroma, na kratko, tudi v Sloveniji se lahko z vprašanjem narodne skupnosti dobijo ali izgubijo volilni glasovi. Na mnogo političnih dejavnosti različnih slovenskih politikov je torej treba gledati predvsem v tej notranjepolitični luči. Učinek za slovensko narodno skupnost v njenem okolju v Avstriji je zato največkrat prav majhen ali celo nikakršen … A to ni nobena slovenska posebnost: marsikje v Evropi se imajo ljudje doma za močne zagovornike narodne skupnosti v tujini, da bi s tem povečali število svojih volivcev.

Resen in dolgotrajen zunanjepolitični vpliv na zadeve narodne skupnosti se zato v glavnem izvaja tiho; takšno vplivanje ne stavi na grožnje in javna stališča, ampak opravlja delo prepričevanja in posreduje med različnimi akterji. Skupna pripadnost Evropski uniji in prijateljski odnos med Avstrijo in Slovenijo – sosednjima državama, ki sta bili v okviru Habsburške monarhije tako tesno povezani kot le malokateri drugi – sta zelo dobro izhodišče za zaupne in stalne medsebojne stike (prim. Nečak et al., 2004). Ta sprememba paradigem v zunanji politiki na področju narodnih skupnosti – namesto notranjepolitično motiviranega zagovarjanja pravic narodne skupnosti raje iskreno skupno zavzemanje za nadaljnji obstoj slovenske narodne skupnosti – je sad postopnega razvoja v zadnjih desetletjih in letih. Kot dobra primera teh prizadevanj lahko gotovo vidimo Slovensko glasbeno šolo na Koroškem in postavitev dodatnih dvojezičnih topografskih oznak leta 2020.[10]

V prihodnosti naj bi še naprej stopali po tej poti, in sicer še bolj odločno in še bolj vztrajno kakor doslej. Ob vseh pozitivnih spremembah v okvirnih pogojih moramo namreč tudi ugotoviti, da so konkretni koraki, ki vodijo v izboljšanje položaja narodne skupnosti, zelo počasni. Avstrijski politični zastopniki pa menijo, da »mora čas dozoreti« za nadaljnje dvojezične napise in ofenzivnejše ukrepe za obstoj jezika narodne skupnosti.[11] Žal pa slovenska narodna skupnost na Koroškem tega časa nima več. Število slovensko govorečih Koroščev je namreč danes tako nizko kot še nikoli prej v zgodovini! Potrebni so torej odločni in pogumni koraki za ohranitev jezika narodne skupnosti!

10 Sklepi občinskih svetov v Šentjakobu v Rožu in Žitari vasi o dodatnih dvojezičnih krajevnih napisih.

11 V tem smislu je govoril tudi žitrajski župan in podpredsednik koroškega deželnega zbora v intervjuju pod: https://volksgruppen.orf.at/slovenci/stories/3059564/.

ANDREJ HOZJAN

Kratek vpogled v položaj slovenske manjšine v Porabju po letu 1991

Uvod

Prispevek oriše nastanek in razvojno pot ter današnje stanje slovenske narodnostne skupnosti v Porabju/Slovenskem Porabju na Madžarskem.[1] Nastala je kot rezultat mirovne konference v Versaillesu leta 1919 in Trianonske mirovne pogodbe leta 1920. Zakoličena nova državna meja je grobo razločila tamkaj živeče Slovence na levem bregu Mure, ki odtlej živijo v dveh sosednjih državah. Največji del tukajšnjega slovenskega prebivalstva se je nato v okviru Jugoslavije praktično brez večjih posledic prilagodil življenju v državni skupnosti Slovencev. Njegov majhen del pod reko Rabo pa je doživljal vse možne vrste pritiskov, ki so pustili hude posledice. Danes je ta etnična manjšina pred dejstvom, da le še njeni starejši in najstarejši pripadniki znajo govoriti porabsko-slovensko narečje. Mlajše in najmlajše generacije pa so, ob načrtnem zanemarjanju skrbi za manjšino, pa tudi zavoljo napak jezikovne in izobraževalne politike v zadnjega pol stoletja, v bistvu jezikovno izgubljene.

Najseverovzhodnejši delček slovenskega etničnega prostora je bil in ostaja še naprej Slovensko Porabje. Slovenski živelj je v trenutku velike zgodovinske prelomnice pred dobrim stoletjem živel na levem bregu Mure vse do reke Rabe oziroma v tamkajšnjih devetih vaseh do predmestja največjega kraja ob Rabi Monoštra/Szentgotthárda. Njegov narečni govor je najbližji goričkemu poddialektu prekmurskega narečja. S podpisom Trianonske mirovne pogodbe junija 1920 med takratnima Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev in Kraljevino Madžarsko je v veliki večini strnjeno živeče slovensko prebivalstvo teh krajev – le Dolnji Senik je imel nemškojezično večino – nenadoma, v bistvu čez noč, postalo etnična manjšina, ločeno od dotedanje enovite Slovenske krajine (danes Prekmurje). Stisnjeno v sam kot novoustvarjenega tromejnega področja Avstrije, Jugoslavije in Madžarske se je znašlo v položaju, ki mu, kakor koli gledano, ni obetal nič dobrega. Migracije v druge dele države ali kar v tujino so bile tedaj že vsakdanje.

Izrazito slaba dediščina obdobij po nastanku nove državne meje leta 1920

Sledila so dolga desetletja težkih preizkušenj. Madžarske oblasti so takoj po podpisu mirovne pogodbe »pozabile« na določila o varovanju narodnih manjšin v državi. Med obema vojnama tako ni bilo govora o kaki zaščiti slovenske narodnostne skupnosti. Slovenski jezik sta v porabskih vaseh ohranjali le Cerkev in družina.

Druga svetovna vojna je tu prišla do zaključnih dni s prihodom sovjetskih vojakov v poznem marcu 1945. Iz Porabja so po vojni prišle jasne zahteve in apeli za priključitev območja k matični domovini Jugoslaviji na vodstvi obeh držav. Čeprav je na pariški mirovni konferenci z zaključno fazo leta 1947 obstajala realna možnost za spremembe trianonskih mej Madžarske, pa je vodja Sovjetske zveze v skladu s sklepi srečanj treh »velikih« že takoj po koncu vojne kategorično odklonil kakršne koli mejne spremembe v državah, ki jih je osvobodila Rdeča armada. Tega so se nato držali vsi odločujoči: porabske vasi so še naprej ostale na Madžarskem.

Povojna leta so s sprejemom resolucije Informbiroja prinesla nekajletno najhujše obdobje državnih pritiskov na manjšino. Znašla se je obkrožena z »železno zaveso« na tromeji (bodeča žica, minska polja, redno preoran pas zemljine). Rákosijev režim je v tukajšnjih Slovencih, kot tudi v vseh ostalih južnih Slovanih v državi, videl skupino državljanov, nevarno oblastem. To se je pokazalo v številnih postopkih, ki so jih sprožili proti ljudem zaradi sumov »vohunjenja«, »tihotapljenja ljudi«, izvajali so policijski nadzor in teror nad prebivalstvom. Prišlo je celo do izgona več stotin Porabcev v »delovno-prevzgojna« taborišča v pusti notranjosti države. O številnih skrivnostnih »izginotjih«, osebnih stiskah, pobegih čez mejo in podobnem lahko le ugibamo. Vse to je izjemno vplivalo na tukajšnji živelj, saj se je njegovo število krepko znižalo. Prebivalstvo je pričelo intenzivneje migrirati iz pokrajine v mesta v notranjosti države, v sosednje ali celo prekooceanske države. Stanje se je lahko normaliziralo šele čez leta. Razvojni načrti Madžarske v preteklosti pa so zaobšli vsa obmejna območja na zahodni meji. Porabje zaradi skromnih naravnih razmer ni bilo vključeno v državne projekte, temveč ga je država pustila kot gozdno območje (neke vrste gozdni rezervat), kar se danes kaže kot prednost. Tudi zavoljo povsem hladnih odnosov med državama je ostala politika oblasti do območja nespreme-

1 Prispevek je nastal v okviru raziskovalnega projekta ARRS Kultura spominjanja gradnikov slovenskega naroda in države (J6-9354) ter raziskovalnega programa Preteklost severovzhodne Slovenije med slovenskimi zgodovinskimi deželami in v interakciji z evropskim sosedstvom (P6-0138).

njena – »hladna«, kar pa je bilo do neke mere tamkajšnjim ljudem celo v korist. Manj kot mu/jim je namreč posvečala pozornosti, manj je bilo zanje škodljivih sprememb. Medtem pa ukrepov za izboljševanje položaja manjšine, predvsem gospodarsko afirmativnih, ni bilo. Iz desetletja v desetletje je sicer neopazno, pa vendarle izginjala, se notranje razkrajala na vseh nivojih, začenši z jezikovnim slabljenjem.

Bistvene premembe položaja v letih 1989–2000

Veter demokratičnih sprememb na Madžarskem je po letu 1989 preoblikoval tudi madžarsko družbeno življenje in ustvaril novo državnost. Zakonodajna plat demokratizacije, predvsem sprejetje nove ustave leta 1989, je ustvarila nove, pozitivne spremembe in temeljne okvire na področju pravne zaščite varstva narodnih manjšin v državi. Izboljšave so bile zelo bistvene, zato jih je treba vsaj na kratko predstaviti (Munda Hirnök, 1998, 51; Munda Hirnök, 1999, 61–75; Munda Hirnök, 2000, 235–239).

Novi državi Republika Madžarska in Republika Slovenija sta ustvarili neprimerljivo pozitivnejše medsebojne odnose kot dotlej. S hitro dogovorjenim meddržavnim sporazumom o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji (1992) kakor tudi z Resolucijo o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov Republike Slovenije (1996) so se izoblikovale meddržavne in posebej slovenske zasnove novega položaja obeh omenjenih skupnosti. Hkrati je sosednja država z izboljšavami svoje ustave od 1989 naprej, sploh pa s sprejetjem novega Zakona o pravicah narodnih in etničnih manjšin (1993), začela pri reševanju manjšinskih vprašanj dosledneje upoštevati določbe mednarodnega prava in ostalih mednarodnih dokumentov o zaščiti manjšin. Slovenci za Madžarskem so zdaj zakonsko priznana narodnost.

Vse to je v začetku devetdesetih let 20. stoletja prispevalo k novi, do takrat neobstoječi politični in kulturni organiziranosti Slovencev v Porabju in tudi v več mestih. Po sprejetju novega manjšinskega zakona so se pričeli organizirati prav tam, pa tudi v drugih krajih zunaj območja avtohtone poselitve, kamor so v preteklih desetletjih močneje migrirali, predvsem v večjih mestnih jedrih (Sombotel, Mosonmagyaróvár, Székesfehérvár, Budimpešta). Dotlej že povsem neagilno organizacijo južnoslovanskih manjšin v državi, Demokratično zvezo južnih Slovanov na Madžarskem, ki se je zelo hitro po uvedbi sprememb samoukinila, je zamenjala novoustanovljena Zveza Slovencev na Madžarskem. Mladi porabski izobraženci so jo skupaj z nekaj starejšimi aktivisti že oktobra 1990 ustanovili kot civilno družbeno organizacijo s sedežem v Monoštru. Jože Hirnök jo je vodil vse od ustanovitve do lani.

V Gornjem Seniku – kjer je njen sedež še danes – so leta 1995 ustanovili organizacijo Državne slovenske samouprave (Országos Szlovén Önkormányzat), ki zdaj že utečeno deluje kot temeljni manjšinski organ v tukajšnjih krajih. V Sombotelu pa je bilo kmalu ustanovljeno še Slovensko kulturno društvo Avgust Pavel. Kot svojevrstno krono organiziranja pomoči slovenski manjšini v Porabju je Republika Slovenija leta 1998 ustanovila Generalni konzulat Republike Slovenije, spadajoč pod okrilje Veleposlaništva Republike Slovenije na Madžarskem v Budimpešti. Domovina matica je sofinancirala tudi izgradnjo novega Slovenskega kulturnega in informativnega centra Lipa v Monoštru, kjer je konzulat dobil svoj prvi sedež. Zato je na mestu ugotovitev, da sta demokratizacija obeh držav in še posebej osamosvojitev Slovenije porabskim Slovencem in območju nasploh prinesli nov zagon, saj so se odprle meje in začelo sodelovanje. Oboje je namreč omogočalo lažje, enostavnejše vzdrževanje medsebojnih vezi na obeh straneh meje, ki so bile desetletja zelo otežkočene in prejkone onemogočane.

Tudi na več drugih za manjšino vitalnih področjih se je v tem desetletju marsikaj premaknilo. Nesmiselno je vse naštevati, saj sledi obširnejši pregled dejavnosti v zadnjih dveh desetletjih. Omeniti pa se morajo že takrat vzpostavljeno manjšinsko šolstvo, negovanje slovenske kulture in slovenskega jezika – porabskega narečja, kulturni stiki Slovencev v Porabju in drugje na Madžarskem z matično domovino Slovenijo ter z v izseljenstvu živečimi Slovenci. V ta sklop dela je šel tudi napredek na polju množičnih medijev: začetek izdajanja tednika *Porabje* (od 1991) v slovenskem knjižnem jeziku in delno tudi v narečju; od 1992 deluje televizijska oddaja *Slovenski utrinki*. Hkrati so z odprtjem meja zaživeli tudi znanstveni stiki z domovino matico: Slovensko

Slovenske porabske vasi v okolici Monoštra/Szentgotthárda (Wikimedia Commons).

Porabje je postalo hvaležna tema predvsem družboslovnih in humanističnih raziskav slovenskih ustanov. Raziskovalni projekti o tukajšnji manjšini ali širše zasnovani projekti, ki odslej vključujejo to območje, se kar vrstijo.

Vtisi o položaju in dejanskem stanju manjšine po letu 2000

Danes je Porabje oziroma Slovensko Porabje še naprej eno najmanj razvitih območij Madžarske, kar ob odmaknjenosti spodbuja izseljevanje in šibljenje življenjske moči tukajšnjih Slovencev. Avtohtona slovenska poselitev obsega sedem vasi južno od Monoštra in reke Rabe. Celotna slovenska narodna skupnost na Madžarskem po ocenah šteje okoli 5.000 pripadnikov. Tako se lahko prebere na uradni spletni strani slovenskega veleposlaništva v Budimpešti. V naši kolektivni zavesti moramo torej – vsaj v številčnih vrednostih (!) – ločevati med tema pojmoma, torej že stoletja dolgo živečo avtohtono slovensko skupnostjo v Porabju in celoto slovenske narodne skupnosti na Madžarskem. Položaj narodnosti na Madžarskem je na novo uredil ustavni (kardinalni) zakon o pravicah narodnosti, ki ga je madžarski parlament sprejel konec leta 2011. Sledi najprej pregled današnjega stanja ustanov, organizacij in društev porabskih Slovencev in Slovencev drugod na Madžarskem ter kot najnovejše tudi njihovo neposredno parlamentarno zastopstvo.



Kot najpomembnejša oblika organiziranosti se je nedvomno zasidrala krajevna samouprava. Oktobra 2019 je bilo izvoljenih deset slovenskih občin Državne slovenske samouprave, ki so jih ustanovili izključno člani slovenske skupnosti v Andovcih, Monoštru, obeh Senikih, Števanovcih, Sakalovcih, Sombotelu, Verici-Ritkarovcih, v XI. mestnem okrožju v Budimpešti in Mosonmagyaróváru. Njena dejavnost je sedaj že kar obsežna, saj posega na vsa področja manjšinskega življenja, od izobraževanja do gospodarskega razvoja. Ob osnovnih nalogah usmerjanja krajevnega razvoja v posamičnem kraju je upravljavka Dvojezične osnovne šole Jožefa Košiča Gorenji Senik in Dvojezične osnovne šole Števanovci. Obe sta zdaj opredeljeni kot narodnostni, torej dvojezični, k njima pa spadajo tudi vrtci na Gornjem Seniku, Števanovcih, Sakalovcih in Monoštru – v slednjem le ena skupina. Predmetni pouk slovenščine je zagotovljen tudi na osnovni šoli v Monoštru z možnostjo učenja slovenščine kot predmeta. Fakultativni pouk slovenskega jezika (kot drugega tujega jezika) poteka na tamkajšnji gimnaziji in na Srednji strokovni šoli za gostinstvo.

Tudi Zveza Slovencev na Madžarskem je usmerjena k razvoju za slovensko identiteto pomembnih dejavnosti. Bogato ljudsko kulturo ohranjajo številne dejavnosti: pevski zbori, gledališče in kulturne skupine, ki delujejo pod njenim okriljem. Zveza je od samega začetka izhajanja izdajatelj časopisa *Porabje*. Kaže, da skupni programi obeh krovnih organizacij, delujočih druga ob drugi, prisotnost manjšinskih medijev ter stiki (formalni in neformalni) s poselitvenim območjem, s Slovenci drugod na Madžarskem kakor tudi s Slovenci v Sloveniji pozitivno prispevajo k ohranjanju in razvijanju etničnih značilnosti. Njuno programsko delo je že zdavnaj prešlo na nivo organizacije raznovrstnih rednih vsakoletnih prireditev, od proslav ob najpomembnejših slovenskih državnih praznikih do internih srečanj organizacij.

Medijsko je manjšina zdaj javno prisotna, kot še ni bila nikdar. V Porabju redno izhaja edini slovenski časopis na Madžarskem – *Porabje*, ki porabske Slovence v maternem jeziku informira o dogajanju v njihovi pokrajini in tudi širše. Tako ima ob informiranju pomembno vlogo pri ohranjanju narodnostne identitete ter maternega jezika porabskih Slovencev. Kar nekaj časa je časopis izhajal vsak drugi teden; leta 2005 je postal tednik, ki je najprej izhajal še vedno na osmih straneh, od leta 2017 pa jih ima dvanajst. Štiri

ure dnevno v slovenščini od leta 2000 oddaja Radio Monošter, prva samostojna slovenska radijska postaja na Madžarskem. Oba medija imata sedež v omenjenem centru Lipa. Tedensko pa se pripravlja tudi 25-minutna televizijska oddaja *Slovenski utrinki*.

Odgovornost za slovensko manjšino se izraža tako v vsakdanjem delu in njenih rednih obiskih predstavnikov Republike Slovenije na Madžarskem in iz matične domovine kot v dialogu s predstavniki madžarske države. Slovensko narodnostno skupnost v madžarskem parlamentu pa – po novi manjšinski zakonodaji – od leta 2014 predstavlja njena na narodnostni listi izvoljena zagovornica Slovencev na Madžarskem/Szlovén Nemzetiségi szószóló. Ta novi udeleženec parlamentarnega dela zastopa svojo narodnost v državnem zboru, če njegova lista ni dobila poslanca na volitvah. Je eden/ena od trinajstih izvoljenih zagovornikov narodnostnih manjšin v državi, pravzaprav njihovih predstavnikov v 199-članskem parlamentu.

Jezik manjšine in njegova (še?) konstitucionalna/sporazumevalna vloga

Doslej zapisano je osnova za sklep o vitalnosti in ustrezni preživetveni energiji Slovencev v Porabju. Pa je tudi dejansko tako? Dejstva o današnji porabski slovenski skupnosti so naslednja.

Precej odgovorov o njej, ne le o nosilni temi, temveč tudi bistveno širše, daje najnovejša študija raziskovalke, sicer porabske domačinke Katalin Munda Hirnök (Munda Hirnök, 2016). Porabski Slovenci predstavljajo številčno najmanjšo etnično skupnost na Madžarskem (tudi v primerjavi s Slovenci v t. i. »zamejstvu«). Številčno stanje skupnosti se lahko spremlja bodisi po »ocenah« ali pa po rezultatih uradnih štetij. Vsaj za podatke po štetjih ni oziroma ne sme biti nikakršnega dvoma o njihovi morebitni neustreznosti ali neresničnosti. Zadnji popis prebivalstva leta 2011 kaže, da se je v primerjavi s popisom leta 2001 drastično zmanjšalo število oseb, ki so za materni jezik navedle slovenščino; prav tako se je manj oseb odločilo za slovensko narodnost (gl. spodaj). Med glavnimi vzroki za upad števila slovenskega prebivalstva je treba izpostaviti dvoje – negativni prirastek in staranje. Slabih 70 odstotkov tega prebivalstva je starejšega od 40 let (983 oseb je bilo uvrščenih v kategorijo od 40 do 59 let, 965 pa v kategorijo nad 60 let). Zvišala se je tudi povprečna starost v primerjavi z ostalimi narodnimi in etničnimi skupnostmi in z večino (Munda Hirnök, 2016, 11–12).

Število (porabskih) Slovencev po letu 2000 glede na popisni kategoriji: materni jezik in narodna pripadnost (Munda Hirnök, 2016, 12).

leto popisa	materni jezik	narodna pripadnost
2001	3.187	3040
2011	1.723	2.820

Podatkov iz letošnjega popisa – če bo glede na trenutne razmere sploh izveden – seveda še ni. Vendar je očitno, da število slovenskega porabskega prebivalstva nezadržno upada (Josipovič, 2016, 15–26).

Še očitnejši, kompleksnejši in zato hud problem te skupnosti, izpostavljen v novejših raziskavah, pa je njena jezikovna disfunkcionalnost.

Prvi jasni podatki o jezikovnih razmerah v Porabju so na voljo vsaj od sredine 80. let prejšnjega stoletja. Zato ne bo odveč najnovejše mnenje Munda Hirnökove o razvoju jezikovnih razmerij v problem:

> *Državna meja je* [od 1920, op. A. H.] *pretrgala stike med prebivalci na obeh straneh meje. Po drugi svetovni vojni je zaradi zaostritve političnih odnosov med Madžarsko in Jugoslavijo prišlo do postavitve t. i. železne zavese, ki je za več desetletij otežila oziroma onemogočala stike prebivalcev Porabja z bližnjim prekmurskim jezikovnim prostorom, zato je razvoj porabskega narečja potekal nekoliko drugače in je danes podnarečje prekmurščine. Izoliranost Porabja je omogočala rabo in ohranjanje porabščine po vaseh vse do konca 60. let 20. stoletja, ko se je območje začelo postopoma odpirati (zaposlovanje v Monoštru, sezonsko zaposlovanje v notranjosti države ipd.). Ti procesi pa so načeli v glavnem enojezično skupnost: madžarščina je vedno bolj prodirala v vaško okolje; popolnoma madžarsko pa je bilo zunanje okolje, kamor so ljudje odhajali na delo. Zaradi pomanjkljivega znanja madžarščine so se porabski Slovenci soočali*

Zgoraj: sedež Državne slovenske samouprave na Gornjem Seniku s kipom Avgusta Pavla. Spodaj: Slovenski kulturno–informativni center v Monoštru, sedež Zveze Slovencev na Madžarskem, kjer se nahajajo še: uredništvi časopisa Porabje in Radia Monošter, restavracija in hotel Lipa s konferenčno dvorano (Foto: Marija Kozar).





s težavami; zato so se pospešeno učili madžarsko. Da bi svoje otroke obvarovali težav, ki so jih sami doživljali, so se začeli zavestno pogovarjati z njimi v madžarskem jeziku. Omenjeni procesi so pripeljali do pešanja vitalnosti slovenskega jezika, kar potrjujejo izsledki raziskav, ki so bile izvedene na Inštitutu za narodnostna vprašanja, in druge. Tako so na primer že izsledki sociološke raziskave Madžari in Slovenci *(1984) opozorili na zelo nizko kompetenco znanja slovenskega jezika in madžarskega knjižnega jezika pri osnovnošolski populaciji na Gornjem Seniku ter počasen premik iz enojezičnosti v dvojezičnost, nadalje, da slovensko materinščino ohranjajo zgolj cerkev in babice. Podatki raziskave* Medetnični odnosi in narodna identiteta v mestu Monošter *(1993) so nakazali, da je slovenska skupnost na poti opuščanja slovenskega jezika, kar ne velja le za pomanjkljivo poznavanje slovenskega jezika, temveč tudi za domače narečje, ki ga velik delež ljudi slovenskega porekla ne govori več, in zlasti je indikativen generacijski premik, ki kaže, da najmlajši ne govorijo več domačega narečja. Tudi novejše raziskave (npr.* Slovenski jezik v Porabju – vloga družine pri razvoju dvojezičnega otroka*) kakor tudi terenske izkušnje kažejo, da je prenos domačega jezika s staršev na otroke marsikje načet, ponekod že povsem pretrgan, trgajo pa se tudi jezikovne vezi med starimi starši in vnuki. Madžarščina vse bolj pridobiva funkcijo sporazumevalnega jezika v družini. Če si je starejša generacija prizadevala, da se nauči madžarščino zato, da bi postala enakovredna z večinsko populacijo oziroma da bi se obvarovala frustracij zaradi pomanjkljivega znanja madžarščine, današnja mladina vidi ekonomsko perspektivo v učenju madžarščine in drugih tujih jezikov (zlasti nemščine in angleščine)* (Munda Hirnök, 2016, 4–5).

Na jezikovno problematiko so torej znanstveniki, na podlagi skorajda obupanih zapisov in pozivov redkih izobraženih domačinov, pričeli opozarjati oblasti obeh držav pred več kot 45 leti (Munda Hirnök, 2006, 83–84). Odtlej so se bolj ali manj alarmantna dejstva o njej kar vrstila, predvsem v slovenskih znanstvenih objavah in tudi v množičnih medijih. Po letu 1991 so nanjo postali pozorni tudi slovenski jezikoslovci, etnologi, pedagogi in drugi. Nova demokratična oblast v Republiki Sloveniji se je te problematike, v dogovoru z madžarskimi oblastmi, lotila podobno, kot so se po letu 1920 takratne oblasti lotevale obstoječih jezikovnih razmer v pravkar priključenem Prekmurju. Te so skušale čim prej in na vse možne načine »zatreti« takrat v pokrajini edini govorjeni prekmursko-slovenski dialektni govor, ki je že dolgo bil hkrati tudi knjižni jezik, in ga nadomestiti z uporabo izključno le knjižne slovenščine. To jim je delno oziroma doslej že v večji meri tudi uspelo. Taka »politika« pa je med strokovnjaki pozneje doživljala hude kritike.

O madžarskih jezikovnih usmeritvah v Porabju pred letom 1989 ni smiselno izgubljati besed. Zelo podobno kot v Prekmurju pa se je zgodilo po letu 1991 v Porabju z jezikovno-šolskim naprezanjem slovenskih oblasti, ki so si naložile nalogo spodbuditi tamkajšnjo izumirajočo slovenščino. Početje pa je bilo po mnenju Albine Nećak Lük »nedomišljeno« in predvsem brez ozira na možne posledice, saj ni upoštevalo

vloge narečja kot prvobitne materinščine. V več temeljnih razpravah je omenjena raziskovalka sociolingvistka to podrobno razdelala, nazadnje prav pred kratkim: »V Porabju na Madžarskem mnogi presojajo današnje stanje slovenščine kot kritično.«

> *Marsikdaj gre z roko v roki z usihanjem sporazumevalnega potenciala jezika, zmanjševanjem števila njegovih govorcev in njegovih funkcij tudi zmanjševanje vitalnosti skupnosti, ki ga govori. Določen čas se jezik v tej zoženi funkciji za domačo rabo sicer ohranja, z njim pa se ohranja tudi manjšinska skupnost. Vendar lahko spremenjene družbene razmere hitro privedejo do asimilacije. Takšen je primer slovenske skupnosti v Porabju na Madžarskem, kjer se je prav zaradi železne zavese dolgo ohranilo porabsko narečje. Ko pa se je pokrajina odprla in so se ljudje začeli zaposlovati najprej v Monoštru, potem pa tudi drugod, je madžarščina vdrla tudi v slovenske vasi in v zasebno sporazumevanje. Ker javna raba slovenščine v svoji narečni zvrsti ni bila dovolj podprta, slovenskega knjižnega jezika oziroma zborne izreke pa v Porabju do takrat niso poznali, je nastopilo pospešeno opuščanje narečja. Posledice nesmotrne jezikovne politike Madžarske in šibkega oziroma prepoznega in marsikdaj neustreznega odziva države matičnega naroda, predvsem njene šolske politike, so očitne še danes, ko je prav porabsko narečje eno najbolj ogroženih.*
>
> *Pri tem mislim v prvi vrsti na nedomišljeno ravnanje do domačega porabskega narečja. Kakor na drugih s Slovenci poseljenih območjih sosednjih držav tamkajšnja šola (tudi pod svetovalnim nadzorom svetovalcev iz Slovenije) dolgo časa ni znala izkoristiti znanja domačega narečja za postopno usvajanje knjižne slovenščine, temveč je s trdo držo, tako rekoč z izganjanjem narečja in vsiljevanjem izključno pravorečne norme, ki je otroci ob vstopu v šolo niti niso razumeli, dosegla prav nasprotni učinek od načrtovanega. Ljudje so dobili vtis, da ne znajo slovensko. Niti spremenjene razmere po prelomnih dogodkih na Madžarskem v devetdesetih letih prejšnjega stoletja tega uničujočega trenda niso spremenile. Ob vseh drugih pritiskih je tako narečje izgubilo svojo vrednost in začelo se je zavestno opuščanje prenosa narečja na mlajše generacije. S tem je bila tlakovana pot k izgubi lastnega jezika. Danes zaznavamo prizadevanja po revitalizaciji slovenščine oz. njene narečne zvrsti in upati je, da se bo ob močnejši organiziranosti same porabske skupnosti in odprti meji, ki omogoča živahnejši stik z govorci na slovenski strani meje, predvsem pa ob strokovno podprtem in načrtnem delu šole trend opuščanja porabskega narečja zaobrnil* (Nećak Lük, 2019, 300).

Mnenje Nećak Lükove o fundamentalnih napakah jezikovnega razvoja v okviru manjšine z madžarske kot tudi slovenske strani ni novo. Izoblikovala ga je že pred desetletji in ga večkrat ustrezno predstavila.[2]

Jezikovna problematika v Porabju torej sega v vse pore tamkajšnjega družbenega in zasebnega, tudi duhovnega življenja. Kako je z jezikom v tamkajšnjih cerkvah?

Sistematično duhovno oskrbo v slovenskem jeziku so porabski verniki kljub pritiskom imeli vseskozi do poznih 80. let prejšnjega stoletja, ko je umrl znameniti slovenski župnik na Gornjem Seniku Janoš Kühar (u. 1987). Kühar je skoraj pol stoletja ohranjal slovensko narodno zavest v Porabju, posebej po drugi svetovni vojni, ko je bilo porabsko narečje dovoljeno samo v cerkvah. Gradiščanski Hrvat Lajos Markovics, župnik v Števanovcih (u. 1981) je bil Küharjev pomočnik pri ohranitvi slovenskega jezika in narodne identitete v Porabju. Po Markovicsevi smrti je prenehalo slovensko bogoslužje v tamkajšnji župniji. Bolje je še do pred dobrim desetletjem kazalo v župniji na Dolnjem Seniku, kamor je bil leta 2001 za župnika nameščen porabski domačin Ferenc/Franc Merkli, ki je redno imel obrede v narečju. Odkar pa ga je sombotelska škofija leta 2010 premestila v župnijo v notranjosti, je tudi tam slovenska cerkvena beseda usahnila. Med tukajšnje vernike zdaj enkrat mesečno prihaja duhovnik iz Slovenije, kar pa je daleč od njihovih pričakovanj. V novejšem obdobju je slovenščina v porabskem verskem življenju torej navzoča v zelo omejenem obsegu. Samo slovenski duhovnik, vešč domačega narečja,

2 Prim.: Nećak Lük, 1994–1995, 5–23; Nećak Lük, 1996, 233–258; Nećak Lük, 1997, 117–132 – posebej konkretno glede problematike glej 130–131.

bi v vsakodnevni komunikaciji z verniki lahko ponovno obudil in utrdil pomembno vlogo Cerkve pri ohranjanju slovenskega jezika (Munda Hirnök & Medvešek, 2017, 717, 723–726).

Mnenja porabskih slovencev ob stoletnici priključitve Prekmurja matičnemu narodu

Da stanja v krajšem času ni mogoče izboljšati kar tako, je jasno. Nasprotno, vse večkrat se v matični domovini pojavljajo vprašanja o nadaljnji usodi in možnostih obstoja jezika sploh, npr.: »Za Porabje ugotavljamo, da velik delež slovenskega prebivalstva ne govori več porabskega narečja in da v zelo šibki meri (če sploh) prihaja do medgeneracijskega prenosa slovenskega jezika.«[3] Najvidnejši predstavniki manjšine pa to zaskrbljenost izražajo tudi v novejših javnih nastopih, npr. zagovornica Slovencev v madžarskem parlamentu Erika Köleš Kiss in dolgoletna raziskovalka porabske preteklosti ter etnološke svojskosti Marija Mukič Kozar.[4] Še posebej pa je bila leta 2019 deležna medijske pozornosti slovenskih množičnih medijev Andrea Kovács, od 2019 nova predsednica Zveze Slovencev na Madžarskem.[5] Isto leto je slovenska medijska krajina malone zasula slovensko javnost z desetinami raznih prispevkov ob stoti obletnici priključitve Prekmurja Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev. Nekateri članki so kar zaskrbljeno in dvomeče spregovorili izključno o porabski slovenski manjšini (Delo, 13. 10. 2019).

S tem sestavkom o položaju porabskih Slovencev po letu 1991 se je skušalo vsaj v temeljnih črtah orisati problemske sklope te skupnosti v zadnjem stoletju. Slovenska narodnostna skupnost v Porabju/Slovenskem Porabju na Madžarskem je nastala kot rezultat diplomatske odločitve na mirovni konferenci po prvi svetovni vojni v Versaillesu leta 1919 in Trianonske mirovne pogodbe leto zatem. Junija 1920 zakoličena nova državna meja je grobo razločila tamkaj živeče Slovence na levem bregu Mure, ki odtlej živijo v dveh sosednjih državah. Največji del tukajšnjega slovenskega prebivalstva se je nato v okviru Jugoslavije praktično brez večjih posledic prilagodil življenju v državni skupnosti Slovencev. Njegov majhen del pod reko Rabo pa je doživljal vse možne vrste pritiskov, ki so pustili hude posledice. Madžarska država je kljub legitimnim pravicam vseskozi permanentno načrtno zanemarjala skrb za vseh trinajst tamkajšnjih narodnostnih manjšin. Porabski Slovenci so bili že ob vzpostavljeni meji številčno daleč najmanjša med njimi. To so ostali še naprej, saj so pričeli migrirati v večja mesta v notranjosti države ali v prekoceansko tujino. Bili so tudi brez možnosti naslonitve na matično domovino, se pravi brez njene vsestranske podpore. Danes je ta etnična manjšina pred dejstvom, da znajo porabsko-slovensko narečje govoriti le še nekateri njeni starejši in najstarejši pripadniki. Mlajše in najmlajše generacije pa so, tudi zavoljo napak jezikovne in izobraževalne politike v zadnjega pol stoletja, v bistvu jezikovno izgubljene. Vsiljevalo

3 https://www.zrc-sazu.si/sl/programi-in-projekti/priloznosti-in-moznosti-za-ohranjanje-oziroma-revitalizacijo-slovenscine-med-slovensko-manjsinsko-skupnostjo-v sosednjih-drzavah, CRP: Priložnosti in možnosti za ohranjanje oziroma revitalizacijo slovenščine med slovensko manjšinsko skupnostjo v sosednjih državah, ZRC SAZU, 1. oktober 2016 – 31. januar 2018, Opis.

4 Pri porabskih Slovencih ni »etno biznisa«. Intervju z zagovornico Slovencev v madžarskem parlamentu Eriko Köleš Kiss, Porabje, 3. april 2019, in Radio Slovenija, oddaja Sotočja 6. 4. 2019; Manjšina v Porabju je v kritičnem stanju. Ob dodelitvi medalje za zasluge družini Mukič – intervju z Marijo Mukič Kozar, Delo, 7. 5. 2019 (elektr. izdaja), https://www.delo.si › kultura › razno ›: …. »Res je, da se družine v Porabju vedno težje odločijo, da bodo naučile otroke slovensko. Večina Porabcev ne zna knjižno slovensko, zato otrok ne morejo naučiti standardnega maternega jezika. Otroci, ki se naučijo knjižno slovensko, pa se ne morejo pogovarjati s starši in starimi starši, ker ti ne razumejo knjižne slovenščine.« Zakaj vedno manj Porabcev govori porabsko ali slovensko? »Porabsko narečje tako odstopa od knjižne slovenščine, da se lahko v njem mladi sporazumevajo samo s starši in starimi starši, med sabo in z vrstniki v Sloveniji pa ne. Porabsko narečje večinoma govorita srednja in starejša generacija. Če je tema zahtevnejša, so se prisiljeni pogovarjati madžarsko, ker starinsko porabsko slovensko narečje ni dovolj prilagojeno za sporazumevanje v 21. stoletju. Prehod iz narečja v knjižno slovenščino bi moral biti postopen, kot v Prekmurju po priključitvi SHS leta 1919. V Porabju tega prehoda ni bilo, ker nas je leta 1920 postavljena državna meja ločila od prekmurskih bratov. Nismo imeli možnosti, da bi postopno prevzeli sodobne izraze iz knjižnega jezika v porabsko narečje. Iste probleme imajo tudi druge manjšine.«

5 »Priključitev ne more biti praznik«. Nova predsednica Zveze Slovencev na Madžarskem Andrea Kovač je ob bližajoči se obletnici priključitve Prekmurja v pogovoru za Slovensko tiskovno agencijo (STA) dejala, da Prekmurcem privoščijo življenje v matični državi, za porabske Slovence pa to ne more biti praznik, saj so pred 100 leti ostali odrezani od slovenskega zaledja in pozabljeni od madžarske države. Volksgruppen, Intervju, 19. 7. 2019; Primorski dnevnik, 1. avgust 2019, elektr. izdaja; Radio Slovenija, 14. 8. 2019.

se jim je npr. učenje slovenskega knjižnega jezika, ki ga na svoji starostni stopnji nikakor niso mogli doumeti, saj dotlej tudi narečja niso zmogli obvladati v zadostni meri za osnovno sporazumevanje. V desetletjih po letu 1991 tako število manjšini pripadajočih ljudi nezadržno upada. Procesi asimilacije so nezadržni. Mlade generacije se v iskanju eksistenčnih možnosti obračajo k večinskemu madžarskemu jeziku in k drugim tujim svetovnim jezikom. Z močnim množično medijskim, lokalno-samoupravnim in društveno-kulturnim delovanjem kot tudi z okrepljeno pomočjo Republike Slovenije skušajo manjšinski voditelji popraviti in izboljšati, kar se popraviti oziroma izboljšati sploh še da.

BARBARA RIMAN

Slovenci na Hrvaškem

Slovenci na Hrvaškem obstajajo že stoletja in so tam kontinuirano prisotni.[1] S svojim delovanjem so »Kranjci«, »Štajerci«, »Gorenjci« in drugi posamezniki pustili močno sled v hrvaški zgodovini (Kržišnik-Bukić, 1995; Kržišnik-Bukić, 2006a; Kržišnik-Bukić, 2006b; Riman et al., 2019).

Slovenci so pred letom 1991 bili konstitutiven narod v nekdanji Socialistični federativni republiki Jugoslaviji (SFRJ), kar je vplivalo na način kulturnega življenja in vzdrževanja identitete med pripadniki slovenske skupnosti na Hrvaškem. To je vplivalo na organizacijsko shemo Slovencev na Hrvaškem in trenutne oblike (samo) organizacije (Zupančič, 2008, 527) ter na ohranjanje slovenskega jezika in kulture kot tudi na različne druge izzive, s katerimi se pripadniki slovenske skupnosti na Hrvaškem srečujejo danes.

V času nekdanje SFRJ na Hrvaškem sta kontinuirano delovali dve slovenski društvi: *Kulturno-prosvetno društvo Slovenski dom Zagreb* (Jerman & Todorovski, 1999) in *Slovenski dom KPD Bazovica* (Riman & Riman, 2012), ki sta še vedno aktivna. Nekaj časa je delovalo tudi *Slovensko kulturno društvo Triglav* v Karlovcu (1951–1976) ter *Slovensko društvo Stane Sever* v Osijeku (1971–1976) (Riman, 2019a, 56).[2]

Čeprav je bila slovenščina eden od jezikov nekdanje SFRJ, se je slovenski otroci na Hrvaškem niso mogli učiti institucionalno. Edini dve osnovni šoli na Hrvaškem, ki sta ponujali možnost pouka v slovenščini v obdobju po drugi svetovni vojni, sta bili v Labinu in na Reki. En oddelek je bil organiziran v današnji Osnovni šoli (OŠ) Ivo Lola Ribar v Labinu leta 1947/1948, vendar je deloval samo eno šolsko leto. Drugi primer je bil v OŠ Matteoti na Reki med letoma 1950 in 1953 (Riman, 2013, 372). Čeprav se je poskusilo organizirati slovensko šolo v povojnem času tudi v Zagrebu, tega Slovenci v Zagrebu niso dosegli (Josipovič & Škiljan, 2017, 73–74).

Skromna organizacija pripadnikov slovenske skupnosti v času SFRJ pa je vplivala tudi na današnji položaj. V prispevku je prikazan razvoj slovenske skupnosti od trenutka, ko je postala manjšina na Hrvaškem, do danes. Želimo prikazati proces ozaveščanja in razvoj (samo)organizacije ter poskus uveljavljanja pravic, ki so določene v zakonih Republike Hrvaške za pripadnike vseh manjšin, posledično pa tudi pripadnike slovenske skupnosti. S prispevkom opozarjamo na obstoj in delovanje Slovencev na Hrvaškem nasploh

Razvoj slovenske skupnosti na Hrvaškem od trenutka, ko je postala manjšina, je relativno počasen in šele po tridesetih letih obstoja se začenjajo aktivno uresničevati pravice, ki jih Republika Hrvaška ponuja.

Kdo so Slovenci na Hrvaškem danes?

Položaj pripadnikov slovenske skupnosti na Hrvaškem se je spremenil decembra 1990, ko je bil sprejet Božični Ustav (22. 12. 1990). V njem je opredeljen tudi položaj pripadnikov slovenske skupnosti na Hrvaškem, ki so od tedaj ena od dvaindvajsetih ustavno priznanih narodnih manjšin na Hrvaškem. S to spremembo je prišlo do drugačnega odnosa Republike Slovenije do Slovencev, ki so ostali na Hrvaškem. Obenem se je porajalo tudi večje zanimanje Republike Slovenije za položaj pripadnikov slovenske narodne manjšine na Hrvaškem.

Odnos Republike Hrvaške do vseh manjšin in tako tudi do slovenske manjšine je drugačen kot odnos Republike Slovenije do Slovencev na Hrvaškem. Na Hrvaškem imajo namreč pripadniki vseh manjšin skoraj enake pravice. Republika Slovenija pa obravnava Slovence na Hrvaškem različno. Tiste, ki živijo v obmejnem pasu (Resolucija, 1996) oziroma v obmejnih županijah, ki mejijo z Republiko Slovenijo, in na območju mesta Zagreb (Ur. l. RS, 2006a), se obravnava kot avtohtono manjšino. Slovence, ki živijo na drugih območjih Hrvaške, pa se obravnava kot izseljensko skupnost. To močno vpliva tudi na življenje in delovanje Slovencev na Hrvaškem, ki se tretirajo kot izseljenci.

Slovenci na Hrvaškem so danes najstarejša manjšina na Hrvaškem, njihova povprečna starost je 59,7 leta. Povprečna starost prebivalcev Hrvaške je 41,7 leta. Še ena zanimivost je neenaka spolna struktura, pri čemer je po zadnjem popisu iz leta 2011 zabeleženih 7.171 Slovenk in 3.346 Slovencev. Številčna prevlada žensk nad moškimi v popisnih podatkih je sicer značilnost razvitih držav, kljub temu pa je razkorak med Slovenci na Hrvaškem tako velik, da ga ni mogoče razložiti zgolj z družbenoekonomsko razvitostjo države (Medvešek & Riman, 2017, 186). Ta neenakost je zabeležena že v preteklosti (Pajnič, 2018; Szabo, 1995).

Poselitev Slovencev je prisotna vzdolž slovensko-hrvaške meje in je izredno razpršena. To vpliva na določene pravice, ki jim zaradi majhnega števila ne pripadajo. Pripadniki slovenske skupnosti na Hrvaškem so prisotni praktično v vseh večjih mestih in regionalnih središčih

1 Prispevek je nastal kot rezultat dela na raziskovalnem programu »Razsežnosti slovenstva med lokalnim in globalnim v začetku tretjega tisočletja«.

2 Takoj po drugi svetovni vojni so delovala še nekaj let v povojnem času društva v Slavonskem Brodu, Vinkovcih in Vukovarju (Riman, 2019a, 56; Riman, 2019b).

Število prebivalcev Hrvaške, ki so se ob popisih prebivalstva opredelili za slovensko narodno pripadnost (Kržišnik-Bukić, 2006a; Medvešek & Novak Lukanović, 2016).

Leto popisa	Število	% od celotnega prebivalstva Hrvaške
1991	23.802	0,5
2001	13.173	0,1
2011	10.517	0,25

(Zagreb, Reka, Pulj, Split) (Zupančič, 2008, 527), o čemer pričajo tudi slovenska društva, ki so danes aktivna na Hrvaškem.

Število Slovencev na Hrvaškem iz različnih objektivnih razlogov upada. Najizraziteje se je zmanjševalo od leta 1991 do danes (prikaz je v tabeli 1).

Na zmanjševanje pripadnikov slovenske skupnosti na Hrvaškem je med drugimi vplivala tudi osamosvojitev Slovenije in Hrvaške. Procesi, ki so se dogajali v prvih letih nastanka nove države, še niso do konca raziskani in nekateri se šele opažajo. Veliko število posameznikov, ki so delali v krajih nekdanje Jugoslavije zunaj Slovenije, se je vrnilo v Slovenijo. Nekateri so imeli določene težave s pridobivanjem hrvaškega državljanstva, tako da so se tudi v teh prvih mesecih osamosvojitve morali odpovedati slovenskemu državljanstvu in obdržati hrvaškega, kar ne pomeni, da niso pripadniki slovenske manjšine na Hrvaškem.

S spremembo statusa Slovencev na Hrvaškem je prišlo tudi do določenih sprememb v videnju samih sebe in iskanju odgovorov, kako ohraniti slovenski jezik in kulturo na Hrvaškem. Glavno vlogo so v tem procesu imeli in še vedno imajo aktivni člani slovenskih društev, ki so med prvimi prepoznali in občutili spremembe v družbi. Prišlo je do hitrega uveljavljanja nekaterih pravic, ki so pripadnikom slovenske skupnosti s spremembo statusa pripadale.

Zaradi različnih dogajanj v devetdesetih letih 20. stoletja se je pojavila potreba po medsebojnem povezovanju in nastala je Zveza slovenskih društev v Republiki Hrvaški. Osnovana je bila 30. januarja leta 1992. Prvi sedež je bil v *Slovenskem domu KPD Bazovica*, katerega prvi predsednik je bil Vinko Žibert. Kmalu se je Zvezi pridružilo tudi *Slovensko kulturno društvo Triglav* iz Splita, ustanovljeno maja 1992. Štiri leta pozneje se je Zveza preimenovala v *Zvezo slovenskih kulturnih društev na Hrvaškem*. Sedež se je takrat preselil v Zagreb, novi predsednik pa je postal Darko Šonc, obenem tudi predsednik *Kulturno-prosvetnega društva Slovenski dom* iz Zagreba. Maja 2018 se je spremenil sedež Zveze, ki je danes na Reki (Riman, 2019b, 65).

V devetdesetih letih so takratna redka slovenska društva začela oživljati svoje dejavnosti, kar je pomenilo oživljanje slovenskega jezika in organizirano skrb za njegovo ohranjanje ne le pri starejših generacijah, temveč tudi med mladimi (Lokar, 2013, 142).

Prvo slovensko društvo, ki je začelo s poukom slovenščine na Hrvaškem, je bilo *Slovensko kulturno društvo Triglav* v Splitu. Kmalu pa so temu primeru sledila tudi druga slovenska društva na Hrvaškem. Razen razširitve dejavnosti v obstoječih društvih na Hrvaškem je zabeležen tudi proces hitrega ustanavljanja slovenskih društev. Tudi danes je pomen slovenskih kulturnih društev izjemno velik, saj so jedro slovenstva na Hrvaškem. Kot slabost je treba poudariti, da pripadniki slovenske skupnosti na Hrvaškem nimajo svojih dnevnih ali tedenskih novic, radijske ali televizijske oddaje. Pravzaprav se soočajo s številnimi izzivi, o katerih poročajo slovenski aktivisti na Hrvaškem.



Izlet na Gorjance pri sv. Miklavžu, 16.07.1933, s člani Slovenskega kulturnega društva Slovenski dom Zagreb (njihova fotodokumentacija).

Pevski zbor Slovenskega kulturnega društva Triglav iz Splita (njihova fotodokumentacija).



Stavba na Masarykovi 13 v kateri se od leta 1949 nahaja Slovenski dom Zagreb (njihova fotodokumentacija).

Ustanavljanje večine slovenskih društev kot tudi nekatere druge pobude so se začele pojavljati po letu 2000. Tedaj je zaradi spremembe politične oblasti na Hrvaškem prišlo do hitrejše demokratske tranzicije, ki je vplivala tudi na manjšine in implementacijo zakona, ki regulira pravice narodnih manjšin. To se nanaša predvsem na Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, ki je bil sprejet leta 2002 (Tatalović & Lacović, 2011, 376).

Slovenska društva so zabeležena predvsem v večjih mestih, kjer številčna prisotnost Slovencev omogoča združevanje slovenskih kulturnih društev, ki poleg običajnih tradicionalnih aktivnosti v društvu (zbor, folklorne in dramske skupine) ponujajo tudi možnost učenja slovenskega jezika. Poleg že obstoječih treh so po letu 2000 nastala še: *Slovensko kulturno društvo Lipa* (Dubrovnik, od leta 2001), *Slovensko kulturno društvo Istra* (Pulj, od leta 2001), *Slovensko kulturno društvo Lipa* (Zadar, od leta 2004), *Slovensko kulturno društvo Snežnik* (Lovran, od leta 2005), *Kulturno društvo Slovenski dom Karlovec* (Karlovec, od leta 2006), *Društvo Slovencev Labin* (Labin, od leta 2006), *Slovensko kulturno društvo Stanko Vraz* (Osijek, od leta 2006), *Slovensko kulturno društvo Lipa* (Buzet, od leta 2007), *Slovensko kulturno društvo Oljka* (Poreč, od leta 2007), *Slovensko kulturno društvo Gorski Kotar* (Tršće, od leta 2007), *Slovensko kulturno društvo Nagelj* (Varaždin, od leta 2008) in *Slovensko kulturno društvo Ajda* (Umag, od leta 2011) (Riman, 2016, 277).[3]

V različnih virih najdemo različne podatke o številu članov posameznega kulturnega društva (Medvešek & Riman, 2018, 185–227), vendar društva evidenco vodijo na različne načine, tako da je težko natančno določiti število članov. Prisotni so predvsem starejši člani. Poleg tradicionalnih aktivnosti društva izdajajo tudi svoje biltene in glasila (Riman, 2019b).

Pripadniki slovenske skupnosti na Hrvaškem imajo tudi možnost politične participacije, in sicer na način aktivnega oblikovanja politike na lokalni ravni prek svetov in predstavnikov slovenske manjšine na ravni mesta/občine/županije.



Ta možnost je odvisna od predpisanega števila pripadnikov, ki živijo na določenem geografskem območju. Sveti in predstavniki imajo lahko samo svetovalno funkcijo (Riman & Zver, 2020, 79). Pripadniki slovenske skupnosti na Hrvaškem so zelo apolitični in bi teoretično s svojo aktivnostjo v svetih ali kot predstavniki slovenske manjšine lahko vplivali na

3 Pomembno je omeniti, da je leta 1997 nastalo *Kulturno društvo Slovencev Dr. France Prešeren* v Šibeniku, ki se je zaprlo decembra 2018.

Stavba Slovenskega doma KPD Bazovica na Reki (njihova fotodokumentacija).

vse sfere življenja na lokalni ravni (Petričušić, 2012, 95). Kot je že omenjeno, ni prevelikega interesa za aktivnost v takih oblikah organizacij, kar kažejo tudi podatki iz leta 2019. Maja leta 2019 so bile volitve za svete in predstavnike slovenske manjšine in od razpisanih 40 volitvenih mest volitve niso potekale kar na 18 voliščih, ker ni bilo zadostnega števila kandidatov. Tudi število volivcev je bilo izjemno majhno, npr. v Primorsko-goranski županiji je na volišča prišlo samo 3,1 % volivcev v tej županiji (Riman & Zver, 2020, 82–83).



Politična nezainteresiranost pa vpliva tudi na volitve parlamentarnega poslanca za pripadnike slovenske skupnosti. Pripadniki slovenske skupnosti svojega poslanca volijo skupaj s pripadniki štirih drugih narodnih manjšin (albanske, črnogorske, makedonske in bošnjaške). Svoja kandidata so imeli na volitvah leta 2003 in 2015, oba pa sta pridobila relativno malo glasov (Riman & Zver, 2020, 87). V slovenski javnosti je nekako prisotna ideja, da imajo pripadniki slovenske skupnosti na Hrvaškem svojega poslanca, to pa pravzaprav ne drži. Trenutno Slovence na Hrvaškem predstavlja Ermina Lejak Prljaskaj (Riman & Zver, 2020, 88).

Še en zelo pomemben element, ki se pojavlja v zadnjem času in ki vpliva na ohranjanje slovenskega jezika in kulture, je uvajanje slovenskega jezika v hrvaške osnovne in srednje šole. Viden je namreč močen upad števila govorcev slovenskega kot maternega jezika, poleg tega so raziskave pokazale, da je prenos slovenskega jezika okrnjen (Medvešek & Riman, 2019, 267). Ko gre za slovenski jezik kot materni jezik, je bilo tako leta 1991 zabeleženih 19.341 govorcev slovenščine, leta 2001 11.872 in leta 2011 še 9.220 govorcev (Medvešek & Riman, 2019, 260).

Uvedba slovenskega jezika v hrvaške institucije je pomembna zato, ker je na ta način slovenski jezik prisoten v hrvaški javnosti. Slovenskega jezika na Hrvaškem še vedno ni mogoče uporabljati (in ga verjetno še nekaj časa ne bo) zunaj slovenskih društev in družine, tako da je to eden od pozitivnih korakov v smer ponovne revitalizacije slovenskega jezika na Hrvaškem. Tako se od leta 2009 v OŠ Pećine[4] na Reki slovenščina uči po modelu C (Mirković, 2009, 136).[5] Danes pouk poteka v naslednjih šolah: OŠ Dr. Andrija Mohorovičić, Matulji in Podružnična OŠ Jušići; OŠ Kozala, Reka; OŠ Vazmoslava Grželja, Buzet; OŠ Marije in Line, Umag; Druga gimnazija, Varaždin; Srednja šola za uporabno umetnost in oblikovanje, Pulj; Srednja šola Čakovec (Riman et al., 2019, 15–16). Pouk slovenščine poteka tudi v slovenskih društvih kot Dopolnili pouk slovenskega jezika in kulture, ter se poučuje tudi v posebnem projektu Učenje slovenskega jezika in kulture v Varaždinski županiji.

Zaključek

Slovenci so na Hrvaškem kontinuirano prisotni v različnih sferah javnega življenja. Zaradi politično-zgodovinskih dogajanj sta bila razvoj in ohranjanje slovenskega jezika in kulture na Hrvaškem na določen način omejena. Situacija se je spremenila, ko so pripadniki slovenske skupnosti postali manjšina, ampak se še vedno v veliki večini ne zavedajo svojih pravic. Pri tem bo vsekakor potrebna pomoč tako Republike Hrvaške kot tudi Republike Slovenije, saj so izzivi, s katerimi se trenutno soočajo, pravzaprav šele začetek njihovega intenzivnega dela, da bi ostanke slovenske skupnosti na Hrvaškem uspešno ohranili.

4 To ni bila prva šola, prva je bila v Štrigovi v drugem polletju šolskega leta 2008/2009.

5 Oblika poučevanja jezika narodne manjšine kot izbirni predmet. Učni jezik učencev v šoli je hrvaščina, manjšinski jezik pa se poučuje od 2 do 5 šolskih ur na teden. To vključuje tudi spoznavanje matične kulture nasploh, književnosti, zemljepisa in zgodovine ter glasbene in likovne umetnosti. Po tem modelu se izobražujejo pripadniki albanske, avstrijske, češke, madžarske, makedonske, nemške, poljske, ruske, rusinske, slovaške, slovenske, srbske, ukrajinske in judovske narodne manjšine.

MARJAN HORVAT

Slovenija in evroatlantske integracije. Normativna in diskurzivna moč Slovenije kot majhne države

Uvod

V prispevku[1] na osnovi dveh konceptualnih podob »izginjajočega posrednika«, ki zadevata pasivno in aktivno načelo v procesih družbenih sprememb (F. Jameson in E. Balibar), analiziramo dosedanjo in potencialno vlogo Slovenije v evroatlantskih integracijah. Na osnovi teh izhodišč preverjamo dve tezi o Sloveniji kot »izginjajočem posredniku«: 1) v kontekstu pasivizacije njene izvorne in izvirne misli po vstopu v Evropsko unijo in 2) z analizo njene vloge kot aktivne »prevajalke« diskurzivnih, identitetnih in epistemoloških sestavin, ki opredeljujejo zahodnobalkansko, srednjeevropsko in zahodnoevropsko regijo, v katere je Slovenija historično, duhovnozgodovinsko in kulturno vpeta. Tezi preverjamo z analizo procesov »udomačevanja« evropskega integrativnega diskurza v slovenski znanstveni in javni sferi v treh obdobjih: ob vstopanju Slovenije v Evropsko unijo in v zvezo Nato, v obdobju finančne in ekonomske krize, krize, povezane s tragedijo beguncev, ter v zadnjem obdobju, zaznamovanem s t. i. suverenizmom in politikami nacionalnega refleksa.

Na osnovi naših analiz v sklepnih poglavjih opredelimo posebnosti v formiranju identitetnih in diskurzivnih vzorcev slovenstva, specifičnih v tem, da so v njih integralno reflektirane tudi izkušnje, ki so jih imeli Slovenci s članstvi v večnacionalnih integracijah, dognanja pa povežemo z različnimi strategijami, ki jih t. i. majhne države uporabljajo s ciljem utrjevanja svojega položaja v mednarodni skupnosti. Raziščemo zlasti (neizkoriščene) potenciale v afirmaciji »normativne moči«, ki jih ima Slovenija v regijah, katerih del je, in v širšem mednarodnem prostoru, pri čemer izhajamo iz specifik njenega družbeno-integrativnega diskurza in poudarka, da je predpogoj za udejanjanje »normativne moči« majhnih držav v mednarodnem prostoru – kot je vidno iz analiz v prispevku navedenih uspešnih primerov – razumevanje, da to prvenstveno ni (zunanje)politično, temveč družbenorazvojno vprašanje.

Ni naključje, da je britanski filozof Fridrick Jameson v eseju o Maxu Webru izpostavil nenavadno vlogo kalvinizma, ki jo ima ta doktrina v Webrovi razčlembi protestantske etike in duha kapitalizma. Prav kalvinistična etika dvojne predestinacije (med »izbrani« in »neizbranimi«) je po Webru namreč tlakovala pot k sekularni kapitalistični etiki, omogočila torej to nemogočo izmenjavo energij med religiozno in posvetno etiko (Weber, 1988). Jameson je zato kalvinizem, ki je po opravljeni »nalogi« kot akter prehoda pravzaprav »zapustil« prizorišče zgodovine, opredelil kot eno izmed podob »izginjajočih posrednikov«, ki z vsebovanjem sestavin obeh svetov, torej tistega, ki izginja, in tistega, ki se poraja, v različnih zgodovinskih obdobjih omogočajo procese družbenih sprememb (Jameson, 1973, 76). Na osnovi njegovega koncepta so vlogo izginjajočih posrednikov, zlasti z analizami nalog in vloge intelektualcev v družbenih spremembah, proučevali tudi drugi družbeni teoretiki (glej v Kahambing, 2019). Za koncipiranje naše teze je zanimiva še uporaba tega koncepta v eseju Etienna Balibarja o normativni moči Evrope. V njem izginjajočega posrednika opredeli kot »podobo (zavedajoč se spekulativnosti te opredelitve) prehodne institucije, sile, skupnosti, ali duhovne formacije, ki oblikuje pogoje za novo družbo ali nove civilizacijske vzorce – čeprav na obzorjih in v besednjaku starega – s preurejanjem sestavin, ki jih je podedovala prav od tistih institucij, ki naj bi jih presegla« (Balibar, 2003, 334). Po njegovem nobena tranzicija od stare k novi družbi ni mogoča brez tovrstnega posredništva. V svojem razmišljanju poveže »izginjajočega posrednika« z dilemami o evropski kulturni in politični identiteti ter o »mehki moči« evropske (zunanje) politike, ki so zaznamovale razmisleke o evropskem združevanju v prvem desetletju 21. stoletja. Na osnovi omejenih (z)možnosti Evropske unije v razreševanju svetovnih konfliktov sugerira takšen pogled na Evropo, ki vključuje spoznanje, da je treba raziskati njene »lastne ranljivosti in nedoločenosti – v nekem smislu njen ‚prehodni' značaj – kot učinkovito mediacijo v procesu oblikovanja nove politične kulture, novega vzorca politike per se v kontekstu pereče nacionalne in mednarodne krize« (Balibar, 2003, 334).

V ti dve različni videnji izginjajočega posrednika – s poudarkom, da gre v naši uporabi tega termina le za idealno-tipski podobi, ki zadevata razumevanje pasivne in aktivne razsežnosti procesov in akterjev družbenih sprememb (in nič več) – konceptualno vpenjamo pričujoč prispevek, katerega namen je opredeliti (historično in potencialno) vlogo Slovenije v evroatlantskih integracijah. Prva teza je, da je Slovenija leta 2004, torej ob vstopu v Evropsko unijo (in v zvezo Nato), bila potisnjena v vlogo »izginjajočega posrednika« v smislu Jamesonove opredelitve tega koncepta. V primerjavi z vzhodno- in srednjeevropskimi državami, ki so – največkrat ob nasvetih z Zahoda, zlasti ekonomistov iz Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada – v procesih tranzicije svoje ekonomije podvrgle »šok terapiji«, se je Slovenija zaradi drugačnih socio-ekonomskih izhodišč, zlasti že v prejšnjem sistemu uvedenih nekaterih prvin tržnega sistema, a tudi drugačne politične zgodovine in zagotovo tudi zaradi na Zahodu pridobljenega (bolj kritičnega)

1 Prispevek je nastal v okviru raziskovalnega projekta ARRS Kultura spominjanja gradnikov slovenskega naroda in države (J6-9354).

razumevanja postulatov, na katerih temeljijo zahodne ekonomije, odločila za »mehkejšo«, gradualistično tranzicijo (Mencinger, 2004), svojo »izjemnost« v obliki neo-korporativističnega modela (Lindstrom, 2015, 12) pa je ohranila tudi ob vstopu v evroatlantske integracije (Guardiancich, 2012). Ni namreč naključje, da je Slovenija, ki je na ravni socio-ekonomskih dejavnikov in tudi družbenih antagonizmov utelešala svet, ki naj bi izginjal in se porajal, bila maja 2004, kot nekakšen emblem »big banga«, kar zadeva uspehe pri vstopanju manjših vzhodno- oz. srednjeevropskih držav v Unijo, v fokusu evropske pozornosti. To izpričuje tudi izbira Slovenije kot organizatorke »osrednje evropske svečanosti«, ki je bila na trgu med Novo Gorico in Gorico, in udeležba tedanjega predsednika Evropske komisije na njej.

Hkrati pa je – kar zadeva prvo tezo – prav njena dokončana »posredniška« vloga v teh spremembah petrificirala tiste mehanizme, ki (lahko) na osnovi »izjemnosti« oz. samosvojosti slovenske izkušnje prikličejo v razmislek o evropskih integracijah drugačna razumevanja v urejanju ekonomskih in družbenih vprašanj, ki bi bila v novih članicah Unije utemeljena na re-afirmaciji njihovih družbenozgodovinskih, kulturnih in identitetnih sestavin, v primeru Slovenije pa morda tudi na izkoriščanju njene geostrateške/geokulturne vloge v (zahodnobalkanski, srednjeevropski ali zahodnoevropski) regiji, kamor država sega (glej Vodopivec, 2003; Darovec, 2017; Bufon, 2006). Zdi se, da je po opravljeni »zgodovinski« vlogi slovenska družbeno-zgodovinsko, politično-filozofsko, (morda tudi) z avtonomizmom (Toplak, 2019) pogojena misel v odnosu do reflektiranja nove integracije »opustila« evropsko zgodovinsko prizorišče. Kar nas pripelje k drugi tezi, ki zadeva opredelitev Slovenije kot »izginjajočega posrednika« v smislu Balibarjeve idealno-tipske definicije tega pojma; torej kot aktivnega interpreta/posrednika družbeno-zgodovinskih, političnih, kulturnih in identitetnih silnic, ki lahko s svojo normativno močjo, utemeljeno na znanju, izkušnjah, idejah in ne nazadnje na modrosti v razumevanju dinamike družbenih sprememb in ustroja večnacionalnih združb, pomembno vpliva na vzpostavitev drugačnih razmerij v regiji in njeni soseščini. To je – kot bomo videli – ena izmed pogostih strategij, ki se jih »majhne države« poslužujejo v utrjevanju svoje vloge v mednarodnem prostoru.

Krčevitost razvojnih vizij

Ta čas je vidno, da Slovenija, tako država kot družba, pravzaprav oscilira med obema podobama »izginjajočega posrednika«. Njeno pot k t. i. »normalnosti« zahodnoevropskih držav, a percipirani kot izhod iz teleološkosti, v katero se je del slovenske misli ujel v poskusih udejanjanja nekakšne »balkanske Švice« (Nonne, 2018) ali »druge Švice« (Bojinović Fenko & Svetličič, 2017), na videz onemogočajo možnosti in neizkoriščeni potenciali Slovenije v afirmiranju »avtonomističnih« politik na ekonomskem, socialnem in kulturnem področju, ki izhajajo iz specifičnega razvoja in ustroja njene družbene pogodbe. S sklicevanjem na slednje, tudi s primerjavami s socialnimi, demokratičnimi, naprednimi in inovativnimi družbami, kot so denimo skandinavske, velja, seveda, tudi obratno. Rezultat te oscilacije, ki je utemeljena v dveh različnih razvojnih paradigmah, ki se v razvoju »slovenstva« perpetuirata zadnjih 150 let, niso le premalo izkoriščeni potenciali Slovenije na zunanjepolitičnem in širše družbenem področju, temveč očitno dejstvo, da se je skupnost, ki je bila v dolgem 20. stoletju del treh različnih večnacionalnih integracij in je izkusila, v dobrem in slabem, dva družbeno-ekonomska sistema, (samo)izolirala. Po (ne)uspešnem drvenju z Zahodnega Balkana v devetdesetih letih prejšnjega stoletja v naročje Zahodne Evrope je zamudila niz priložnosti za utrjevanje vezi z državami in družbami, ki tvorijo njeno historično in duhovnozgodovinsko »naravno« okolje. Vidno namreč je, da države Zahodnega Balkana danes Slovenije več ne percipirajo kot enega izmed članov »regije«, srednjeevropske države, članice Višegrajske skupine (V4), je ne priznavajo kot svoj del, medtem ko je vpliv Slovenije v EU, v primerjavi z njeno vlogo v prejšnjih, zlasti v jugoslovanskih integracijah, po nekateri kazalcih neznaten, politični ali družbeni profil Slovenije pa neprepoznaven oz. nerazpoznaven. Vztrajanje pri »izjemnosti« Slovenije se kaže tudi v – blago rečeno – krčevitem snovanju njenih dolgoročnih razvojnih vizij (glej npr. Darovec, 2017), saj te niso utemeljene na upoštevanju specifičnih družbenozgodovinskih okoliščin in geografskih danosti in drugih dejavnikih, na katerih gradijo zrele družbe, ki se učijo iz svojih in napak drugih ter s pogledom, uprtim v prihodnost. France Bučar je zato upravičeno opozarjal na razliko med dejanskim stanjem današnjega sveta in dojemanjem tega sveta v naši zavesti: »Naše odločanje in ravnanje bo toliko bolj v skladu z objektivnimi potrebami našega bitja, kolikor bo manjša ta razlika – čeprav bo tudi odgovor, kaj so naše objektivne potrebe, moral čez prag našega subjektivnega dojemanja« (Bučar, 2009, 1).

Opredelitev (potencialne) vloge Slovenije v evroatlantskih integracijah, kar je namen tega prispevka, torej zahteva sočasno naslovitev obeh razsežnosti »izginjajočega posrednika«, ki (nad)določata Slovenijo v mednarodnem, zlasti evropskem političnem in družbenem okolju. Nadaljevali bomo v dveh »prestavah«: najprej bomo na osnovi analize gradiva o vlogi Slovenije v evropskih integracijah, ki je izšlo v letih pred njenim



Slovenija na svetovnem globusu (Wikimedia Commons).

članstvom v EU, opredelili specifičnosti slovenskega prisvajanja evropskega integracijskega diskurza, saj je ta proces zaznamoval, a tudi pasiviziral ne le slovensko, temveč celotno srednje- in vzhodnoevropsko izvorno misel kar zadeva iskanje rešitev za dileme v oblikovanju skupnega evropskega doma. Nato bomo, na osnovi teh dognanj, analizirali procese re-artikulacije slovenstva znotraj novih delitev in ločnic v Evropi, ki jih nekateri teoretiki, izhajajoč iz analiz procesov formiranja Evrope »več hitrosti« in »grupiranja« povzemajo s sintagmama »diverzificirana« oz. »segmentirana« oblika evropske integracije (Eriksen, 2019; Fabbrini, 2019).

V kontekstu razmerij v post-krizni Evropi, v katerih popušča centripetalna sila Bruslja, se namreč ponujajo nove priložnosti tudi za manjše države članice EU. Tudi za Slovenijo, če se bo afirmirala v (zunanje)političnem prostoru tako, kot od nje – pravzaprav – pričakuje mednarodna skupnost; torej z okrepitvijo »posredniške« vloge med regijami, v katere kot (ob)mejna, »vmesna« država sodi/sega. Ta pričakovanja so utemeljena na pobudah Evropske unije, izraženih zlasti v prvih letih po vstopu Slovenije, a tudi članic Višegrajske skupine (Orosz, 2015; Visvizi, 2015), na simbolični ravni tudi ZDA (glej Bufon, 2003, 125; Benedejčič, 2016). Seveda to »posredništvo« ne vključuje le največkrat izpostavljene pomoči državam Zahodnega Balkana na poti v evroatlantske integracije, temveč tudi »prevajanje« kulturnih, političnih in družbenih diskurzov v širšem regionalnem prostoru. Obenem pa – kar je bistveno – to »posredništvo« vključuje tudi iskanja zglednih rešitev za pereče probleme, ki se zaradi neustreznih politik »jedrne« Evrope v odnosu do novih članic perpetuirajo tudi v slovenskem političnem in družbenem prostoru. To tezo, ki zadeva sočasno naslovitev obeh podob Slovenije kot »izginjajočega posrednika«, saj se medsebojno pogojujeta (vendar ne nujno tudi izključujeta), bomo naslovili v sklepnem poglavju z družbeno-konstruktivistično analizo »izjemnosti« slovenstva kot specifično formirane etno-nacionalne skupnosti in na osnovi analize (potencialne) normativne/diskurzivne moči Slovenije kot »majhne države«.

Annus fantasticus in »izgubljeno desetletje«

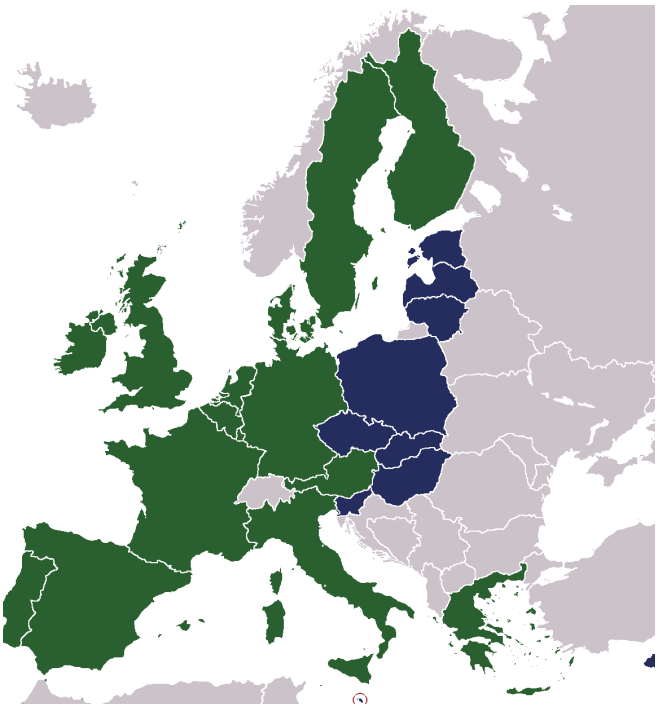
Slovenija v Evropsko unijo (in v zvezo NATO) ni vstopila nepripravljena, še manj naivno, temveč na osnovi temeljitega premisleka o prednostih in slabostih, ki jih prinaša članstvo. Iz gradiva, objavljenega pred vstopom Slovenije v EU v letu 2004, je vidno, da je bila poglavitna skrb namenjena ohranitvi slovenske kulturne identitete in slišnosti slovenskega glasu v novi večnacionalni politični skupnosti. Pomemben, zgodovinsko inherentni del teh premislekov je bilo tudi vprašanje, v kolikšni meri lahko članstvo v EU slovenstvo obvaruje pred italijanskimi in nemškimi (ozemeljskimi) apetiti (Vodopivec, 2006). S temi poudarki razprave o(b) članstvu mlade države v EU pravzaprav niso bistveno odstopale od premislekov slovenskega izobraženstva, ki so v minulih sto letih zagovarjali članstvo v različnih večnacionalnih integracijah, da bi v danih političnih in družbeno-zgodovinskih okoliščinah zagotovili obstoj slovenstva, čeprav s to pomembno razliko, da so prebivalci Slovenije leta 2004 vstopili tokrat v večnacionalno »pogodbeno skupnost« in kot državljani suverene nacije.

Poudariti je treba, da je v primerjavi z vzhodno- in srednjeevropskimi državami, kjer so v odnosu do EU in Nata večinoma prevzeli nekritični »instrumentalistični pristop, zavedajoč se, da (članstvo) lahko koristi njihovim nacionalnim interesom« (González Enríquez, 2002), v Sloveniji pred vključitvijo v Evropsko unijo potekala intenzivna, tudi zelo kritična razprava *pro et contra* članstvu. Ta je zadevala omenjen družbenozgodovinsko in identitetno pogojen odnos slovenstva do večnacionalnih integracij, njen pomemben del pa je bil tudi doprinos k temeljitejšemu seznanjanju javnosti z ustrojem, cilji, smotri, a tudi hibami integracije, v katero je Slovenija vstopala. Seveda je, razumljivo, tudi Slovenijo zlasti v zadnjih letih pred formalnim vstopom v EU zajelo prekomerno navdušenje, ki so ga teoretiki

Zemljevid prikazuje države članice in tiste, ki so se pridružile EU leta 2004 (Wikimedia Commons).

imenovali »neverjetno enoumje«, celo »evroza« (Velikonja, 2005), pomemben del teh razprav pa je obsegal tudi premisleke o alternativah članstvu (glej Kovačič Peršin, 1999). A vendar so se naklonjena, manj naklonjena in do članstva tudi kritična mnenja stikala bodisi v pragmatični ugotovitvi, da Slovenija nima druge oz. boljše izbire, kot je članstvo v EU, bodisi v razumevanju pridruževanja EU kot logične dopolnitve procesa, pričetega v *annus mirabilis,* v letu 1989 torej (glej npr. Brnič & Mastnak, 1999).

Značilnosti evropskega integracijskega diskurza v prvem desetletju novega tisočletja, ko je Slovenija vstopila v EU, so bistveno zaznamovale slovensko »udomačevanje« skupnega evropskega doma, v dobršni meri pa so tedanji premisleki botrovali tudi kasnejšem odnosu slovenske družbe do EU. V tistem obdobju so se, spomnimo, v »jedrni« Evropi intenzivirale razprave o novi evropski ustavi, ki jo je utelešala Konvencija o prihodnosti Evrope. A vprašanje snovanja evropske ustave je bilo le hrbtna stran prevladujočega kulturalizma v integrativnem diskurzu, ki je bil tudi v tistem obdobju še navzoč v obliki recidivov miselnosti, da je mogoče Evropejce povezati z afirmiranjem skupne evropske kulturne identitete (Stråth, 2002), s poudarjanjem evropskih vrednot (Shore, 2006) ali s povezovanjem evropske kulture, zlasti nacionalnih avdiovizualnih sektorjev (Schlesinger, 2001). Da je v tistem obdobju prevladoval diskurz integracije, utemeljen na (skupni) evropski kulturi, izpričujejo tudi spremembe v vsebinah evropskega državljanstva. Iz analiz je vidno, da so bile v osemdesetih letih, v času prodora neoliberalnih praks, odpravljene vse socialne razsežnosti evropskega državljanstva in zanemarjene vse poprejšnje pobude za oblikovanje transnacionalne državne blaginje, ključna prizadevanja pa so bila usmerjena v razvoj esencialistično etnokulturnega diskurza državljanstva, ki naj bi zagotovil kohezivnost Evrope onkraj neoliberalistične atomizacije (Hansen, 2000; Hansen & Hager, 2012).



Nemški filozof Jürgen Habermas (2001) je tedaj progresivno povezal politično in kulturno raznolikost Evrope v konceptu »ustavnega patriotizma«. Svojo tezo je utemeljil na misli, da se nacionalne države same ne morejo upreti dezintegrirajočim posledicam ekonomske globalizacije in kulturne amerikanizacije, kar vse izpodjeda evropski »način življenja« in erodira družbene konsenze/pogodbe, temveč se lahko Evropejci tem procesom uprejo le z močnejšo Evropsko unijo, če bi ta utrdila svoj socialno-demokratski profil. Za te drastične spremembe v ustroju EU pa bi potrebovali družbeni konsenz na ravni vseh držav članic, katerega predpogoj je oblikovanje evropskega demosa. Habermas je, ne nazadnje tudi z avtoriteto avtorja teorije javne sfere, menil, da se lahko evropske politične identitete razvijejo tudi brez etničnega, kulturnega substrata, če bo spodbujan razvoj evropske javne sfere.

Omenjene ideje in premisleke, tudi v obliki kritičnega odnosa do EU so bile v času pridruževanja članstvu EU vsekakor navzoče v slovenskem javnem prostoru. Sociologi in filozofi so reflektirali te tematike s proučevanjem razmerij med nacionalnimi/narodnimi in transnacionalnimi identitetami (Debeljak, 2004), v kontekstu vprašanj o avtonomnosti subjekta evro-slovenstva (Hribar, 2004), z analizami »evropeizacije« slovenske javne sfere, izstopale so kritične analize evropske civilizacije v odnosu do formiranja evropske politične zavesti in v razmerju do Drugega (Mastnak, 1998) in (vse)splošna skrb zaradi prevelikega poudarka na ekonomskih smotrih združevanja (Kovačič Peršin, 1999). Pomembno mesto so imela vprašanja, ki zadevajo demokratični/legitimnostni deficit EU in vprašanja institucionalnega ustroja EU, kjer je slovenska sociološka in politološka znanost bila v stiku z najnovejšimi teorijami evropske transnacionalne demokracije (glej Haček & Zajc, 2005). Sicer pa so že tedaj mnogi teoretiki opozarjali, da povečevanje socialnih in dohodkovnih neenakosti, razvojna nesorazmerja med posameznimi regijami Evrope in ne nazadnje ignoriranje lastnih pravil pri sprejemanju držav v



Reliefni zemljevid Slovenije (Wikimedia Commons).

Evropsko monetarno unijo vodijo v razrast ksenofobičnih, nestrpnih dejanj in k obujanju nacionalizma, ter se zato zavzeli za uveljavitev »social-demokratskega modela« ali »socialno tržnega modela« v razvoju EU. Izpostavljen je bil tudi pomen Evropske unije v afirmaciji »socialno-tržnega gospodarstva«, ki je sposobno regulirati tako svetovne kot regionalne gospodarske aktivnosti na način, ki povezuje gospodarsko rast s socialno pravičnostjo (glej npr. Ribičič, 2003). Tlelo je upanje, da se lahko prenovljena, kozmopolitska Evropska unija sčasoma utemelji na transnacionalni družbeni pogodbi, ki bi bila nadgradnja in odraz nacionalnih družbenih pogodb, percipiranih kot ključne razvojne pridobitve (Calhoun, 2007).

Obsežno gradivo, pri čemer je treba izpostaviti še tematsko razvejane, vsebinsko bogate, predvsem pa pluralistično in inkluzivno zasnovane Pogovore o prihodnosti države, ki so v letih 2003–2005 potekali pri predsedniku države Janezu Drnovšku, potrjuje, da so slovenski intelektualci in intelektualke ustrezno opredeljevali prednosti in slabosti slovenskega vključevanja tako z vidika nacionalnih interesov kot tudi z razumevanjem ustroja in smotrov EU, kamor sodi tudi upoštevanje, da »spričevalo« Evrope zajema tudi njene manj lepe plati, kot so kolonializem, rasizem, diskriminacija, kulturna dominacija, nacionalizem (Bučar, 1999, 16–18). Treba pa je poudariti, gledano retrogradno, da je desetletje, ki je utemeljevalo evropski integracijski, tedaj tudi ustavodajni diskurz na prepletu normativnih potencialov v razvoju javne sfere in poskusih esencializiranja kulturalističnih sestavin Evrope, zaznamoval »zgrešen trud« (Vidmar Horvat, 2014, 96), kajti razmere in razmerja v (post)krizni Evropi so razkrila krhke osnove v oblikovanju evropskega »federalizma« na teh temeljih.

Resda je Slovenija v tem »izgubljenem desetletju« uveljavila in utrdila vlogo vzorne članice evropske integracije, vendar je hkrati opustila ne le konstruktivno, temveč vsakršno držo v smislu prispevanja k razvoju evropskega integracijskega diskurza. Vsem novim članicam, tudi Sloveniji, je kmalu po vstopu postalo jasno, da je ta oblikovan in voden iz jedrnih držav EU, »karolinškega centra«, medtem ko je intelektualni misli novih članic, tudi slovenski, bila odrejena le pasivna vloga njegovega interpretiranja. Percepcija, da »nobena izmed kandidatk ne zmore evropskega načina mišljenja in oblikovanja predlogov o Evropi kot celoti« (González Enriquez, 2002), zmožne, celo dolžne pa so le »posnemati« Zahod (Krastev & Holmes, 2018), je bistveno zaznamovala razmerja v novi, združeni Evropi, čeprav naj bi ta po letu 1989, kot se je izrazil Janez Pavel II., zadihala z »obema pljučnima krilomа«. V naslednjem desetletju, zaznamovanem s finančno in gospodarsko krizo in njenimi posledicami tudi v obliki razraščanja suverenistične miselnosti, dokončnim razpadom t. i. permisivnega konsenza in poglabljanjem demokratičnega/legitimnostnega deficita EU, so se, zlasti zaradi (raz)reševanja posledic krize z »nujnim avtoritarizmom« (Giannone, 2015), razkrila socio-ekonomska neskladja med različnimi geografskimi regijami Evrope.

Decade Horribilis

Z vidika razvoja in utemeljevanja evropskega integracijskega diskurza je ena izmed ključnih posledic finančne in gospodarske krize in posledično nacionalnih refleksov razkritje krhkosti transnacionalnih modelov, s katerimi so družbeni teoretiki opisovali Evropsko unijo kot *sui generis* entiteto. Povedno je, da se je nemški sociolog Ulrich Beck v *Nemški Evropi* (2012), svojem zadnjem delu, odpovedal konceptu t. i. kozmopolitske Evrope (Beck, Grande & Cronin, 2007) in namesto njega uporabil svoj starejši koncept »družbe tveganja« za osmislitev evropskega odgovora na nove izzive in razmerja v (post)krizni EU. Na tej osnovi se je zavzel za oblikovanje nove evropske družbene pogodbe, ki bi odražala solidarnost in bila »pravičnejša in kredibilnejša v očeh posameznikov« (Beck, 2012, 72). Tudi Jürgen Habermas je v prispevkih iz tistega časa apeliral zlasti na Nemčijo in druge (bogatejše) države, da se morajo »sprijazniti s kratkoročno in srednjeročno neugodnimi posledicami drugačne porazdelitve, saj bi jim bilo to dolgoročno v prid« (Habermas, 2013). Oba so skrbele zlasti posledice erozije demokratičnega odločanja, saj se je demokratični deficit, ki kronično pesti EU, v času krize še poglobil. Tudi zato sta omenjena intelektualca, podobnih nazorov je bil denimo tudi Etienne Balibar in še mnogi drugi, vztrajala

pri gradnji Evrope »od spodaj navzgor«, se sklicevala na »Evropo državljanov« in zagovarjala različne oblike solidarnosti, saj sta premišljevala, kako »nevtralizirati« moč nacionalnega, ki je v času krize zlasti v perifernih državah Evrope znova vstopalo v ospredje političnega in javnega diskurza.

Podrobnejši opis razlogov za razraščanje suverenističnega, na »postmodernih« podobah naroda zasnovanega političnega diskurza po izteku globalne finančne krize in krize evro-območja presega obseg pričujočega prispevka. Zagotovo pa lahko pritrdimo tezi oxfordskega profesorja Jana Zielonke, da je za pojav iliberalne »kontrarevolucije«, kakor imenuje odklone od liberalne demokracije, odgovoren tudi politični *establishment* Evropske unije, ki je konec sedemdesetih opustil »social-demokratsko« paradigmo v razvoju EU (Zielonka, 2018), kot tudi tistim raziskovalcem, ki opozarjajo, da so k vzponu populizma v srednjeevropskih državah prispevali šibkost institucij (Bugarič, 2015) in »zunanji šoki«, povezani z recidivi ekonomske krize in tragedijo migrantov, vse to nezadovoljstvo ljudi pa populistični politiki »kanalizirajo« v svoj prid (Lovec, 2019). Po mnenju Bârgăoanu, Buturoiu in Durach (2019) sta begunska kriza in tudi brexit utrdili ločnico med Vzhodno in Zahodno Evropo, ki pa po letu 1989 nikoli ni bila zares odpravljena. Na osnovi analize podatkov Eurostata, Svetovne banke in Združenih narodov avtorice dokazujejo, da je vzhodno- in srednjeevropskim državam članstvo v EU v dobršni meri omogočilo nadoknaditi zamujeno v rasti BDP-ja, vendar močno zaostajajo na področju zagotavljanja socialnih pravic, ki zadevajo minimalno plačo, izdatke za socialno varnost, globoka neravnovesja med obema deloma Evrope pa se kažejo tudi v raziskavah, ki »merijo« zadovoljstvo ljudi s svojimi življenji, zlasti pa v porastu revščine, dohodkovni neenakosti, višjemu odstotku brezposelnih in višji smrtnosti. Prav te razlike so gonilo za razvoj populizmov. »Zdajšnja politična ločnica v Evropi (liberalno in iliberalno) ali civilizacijska ločnica (kulturno nazadnjaštvo Vzhoda in moralna superiornost Zahoda) se v resnici ogne temeljnemu vzroku« (Bârgăoanu, Buturoiu & Durach, 2019, 116).

Krastev in Holmes (2018) po drugi strani menita, da razlogov za iliberalno revolucijo v vzhodno- in srednjeevropskih državah ni treba iskati v ekonomskih ali ideoloških dejavnikih, temveč so ti posledica specifičnih reformnih procesov, ki so sledili padcu Berlinskega zidu. Pišeta, da po tem dogodku Evropa ni bila več razdeljena med komuniste in demokrate, temveč na posnemovalce in posnemovane. »Medtem ko se posnemovalci zgledujejo po svojih vzorih, slednji nanje gledajo zviška. Ni torej povsem nenavadno, zakaj je ‚posnemanje Zahoda', za katero so se odločili Vzhodni Evropejci pred tridesetimi leti, na koncu rezultiralo v političnem refleksu« (Krastev & Holmes, 2018, 118). Njuna ključna misel je, da so si ljudje v Vzhodni Evropi po koncu sovjetskega režima upravičeno želeli »normalnega življenja«, a so posnemali le zahodne vzorce, neupoštevajoč, da so ti – zlasti na področju človekovih pravic – že evolvirali. Zato po njunem v Vzhodni Evropi odprta družba ne pomeni več obljube svobode, temveč ljudje povezujejo svobodo z nevarnostmi: invazijo imigrantov, depopulacijo in izgubo nacionalne suverenosti. Zahod je po mnenju Vzhodnoevropejcev – zlasti v odnosu do migrantov – izgubil glavo, medtem ko se Vzhodna Evropa percipira kot »zadnja utrdba avtentičnih evropskih vrednot« (Krastev & Holmes, 2018, 122). Ti procesi, utemeljeni na kulturalistični in neoliberalni evropski paradigmi, so v teh okoljih spodbudili procese vračanja k preteklosti, tudi v obliki zgodovinskih revizionizmov, evropska zgradba pa je iz fantazije o lokomotivi globalnega razvoja zdrsnila v ksenofobično, etnicizirano retropijo, iz »prihodnostne v komemorativno pripoved« (Vidmar Horvat, 2018, 11).

Vsekakor nove razmere in razmerja v post-krizni Evropi terjajo od vsake države tudi na regionalni ravni kalibracijo tistih dediščin, ki jih povezujemo z (evropskimi in nacionalnimi/ narodnostnimi) sestavinami identifikacijskih točk. Sociološko gledano je v tem smislu pravzaprav pozitivno, da se Vzhodna Evropa na nek način »osamosvaja« izpod – kot trdijo teoretiki – kolonialističnega diskurza »jedrne Evrope«. Nedvomno pa drži, da zdajšnji procesi – kot je razvidno tudi iz dognanj omenjenih prispevkov – ljudem ne zagotavljajo tistega življenja, še manj svoboščin, h katerim so stremeli pred vstopom v Evropsko unijo.

Slovenija kot »izginjajoči posrednik«

V marsičem se lahko v zgornjem grobem, zelo kritičnem orisu težav, ki tarejo vzhodno- in srednjeevropske države ter tudi države Zahodnega Balkana, prepozna tudi Slovenija, vendar se je mnogim pastem tranzicije izognila. Snovalci slovenske tranzicije so doumeli, da bi se, če bi vzeli »ameriške« ali »zahodnoevropske sanje« preveč zares in ne bi upoštevali denimo opozoril ameriškega ekonomista Paula Krugmana »Ne poslušajte nas, kaj vam svetujemo, ampak raje glejte, kako delamo« (Nederveen Pieterse, 2003, 71), ujeli v past, čeprav se je tudi Slovenija po dogajanju v ekonomski krizi, ki je bilo v Sloveniji sicer podobno dogajanjem na južnem obrobju EU, »politično z odnosom do begunske krize in vsesplošno preganjavico približala vzhodni periferiji EU« (Mencinger, 2017, 97).

Toda razlike med Slovenijo in današnjo podobo članic Višegrajske skupine (V4) so utemeljene v ideološki podstati. Medtem ko so se po padcu Berlinskega zidu vzhodnoevropske države, čeprav z različno intenzivnostjo, v strahu

pred »ruskim medvedom« zatekle pod dežnik ZDA, zlasti seveda zavezništva zveze NATO, je Slovenija – sicer zaradi »neprijetnega zastoja« ob vstopanju v NATO (glej Benedejčič, 2016) – zavezništvo z Rusijo v tem času okrepila in v naslednjih letih izboljševala. Pragmatično dobre odnose so vse slovenske vlade negovale tudi z ZDA, čeprav je vidno, da so Slovenci bolj naklonjeni zmernejši politiki Bele hiše, ki zagovarja multilateralizem v razreševanju globalnih konfliktov. To je bilo vidno tudi iz množičnih protestov v slovenskih mestih proti vojaškemu posegu »koalicije voljnih« v Iraku leta 2003, saj je treba »priznati, da je tudi Slovenija vilensko izjavo podpisala ne iz prepričanja, temveč pod pritiskom« (Vodopivec, 2003, 100). S Srednjo Evropo nas danes povezujejo zlasti kulturne vezi, ki zadevajo so-bivanje v nekdanji avstro-ogrski monarhiji. Te so bile izpostavljene zlasti v obdobju po osamosvojitvi Slovenije, a s poudarkom, da Srednja Evropa tvori le duhovno-zgodovinski del slovenske identitete in nič več (Vodopivec, 1991). Tudi slovenski politologi menijo, da bi bilo s slovenske perspektive bolje, da bi država stremela k razširitvi koncepta Srednje Evrope tako, da bi ta zajel vse članice nekdanjega »habsburškega zgodovinskega in kulturnega kroga«. Takšna opredelitev, ki se osredinja na kulturne kriterije, bi Sloveniji omogočila »samo-ovrednotenje njene pozicije« v regiji brez kakršnikoli konotacij na ideološko navlako (Brglez, Arbeiter & Udovič, 2015, 29–30). Po drugi strani pa je očitno, da članice Višegrajske skupine Slovenija zanima le v perspektivi širitve njihovih ekonomskih interesov (Visvizi, 2015). Vidno torej je, da slovenska politika in družba že od osamosvojitve države sledita duhu in izvornim načelom EU v oblikovanju skupnega evropskega doma, ki »bo temeljil na demokratičnih vrednotah evropske duhovne civilizacije in politične tradicije, na enakopravnosti, pluralnosti, spoštovanju človekovega dostojanstva in pravic, priznavanju razlik in toleranci,« je tedaj poudaril predsednik Milan Kučan (1996, 12).

Slovenija bi, upoštevajoč to paradigmo, v utrjevanju svojega položaja v mednarodnem prostoru lahko uporabila vzvode, ki se jih v ta namen poslužujejo države podobnih velikosti. Literatura o tej tematiki je kompleksna in obsežna (Keohane, 1969; Petrič, 1996 itd.). Tom Long (2016) izpostavlja tri vrste moči, s katerimi lahko t. i. majhne države okrepijo svojo moč v mednarodnem prostoru. Prva je »derivatna moč«, kjer se v udejanjanju svojih ciljev zanašajo na podporo/moč ene izmed svetovnih velesil; druga, »kolektivna moč«, zadeva oblikovanje največkrat institucionaliziranih zavezništev z drugimi, primerljivimi državami; »specifična moč« pa je utemeljena na uporabi specifičnih zmogljivostih in vsebinah določene države oziroma družbe, projiciranih v zunanjo politiko oz. diplomacijo (Long, 2016, 1). Čeprav se tudi v Sloveniji pojavljajo »vagonske pobude«, ki zadevajo »derivatno moč«, najbolj nazorno s »priključitvijo« na nemško-francoski vlak, zaznati je tudi premisleke o okrepitvi »kolektivne moči« s tesnejšim povezovanjem z denimo Višegrajsko skupino, je iz dosedanjega njenega ravnanja vidno, da se skuša uveljaviti zlasti z uveljavljanjem svojih geostrateških in geokulturnih »specifik«, ki zadevajo tudi »normativno moč«. Slednja v teoriji mednarodnih odnosov izhaja iz teorije družbenega konstruktivizma, pri čemer naj bi norme, diskurzi in ideje določene države oblikovali nove vrednotne koordinate v mednarodnem prostoru. Strokovna literatura kot primer navaja zlasti skandinavske države, ki uveljavljajo svojo moč s promocijo norm, ki zadevajo razreševanje konfliktov, mediacijo, tudi s pobudami na področju okoljevarstva (Stokke, 2010). Za ta pristop je značilno, da se majhne države ne fokusirajo na eno samo državo, temveč skušajo spremeniti mednarodno okolje tako, da ustreza njihovim interesom (Long, 2016, 8). V tem oziru ta tip moči presega običajno razumevanje, da nekdo ‚prispeva k dobremu'. »Država, ki želi projicirati svojo normativno moč v mednarodnem prostoru, mora posedovati tudi moralno avtoriteto, politični kapital in zmožnost oblikovanja norm« (Luša & Mijić, 2012, 53), pri čemer je idealno, če so norme prenesene iz domačega konteksta na mednarodno raven, kjer so uspešno institucionalizirane in sprejete s strani drugih članic.

Ta »vez« med posebnostmi družbeno integrativnega diskurza in zunanjepolitično strategijo je pravzaprav ključna v afirmaciji »normativne moči«, če si želi država na ta način zagotoviti pripoznanje širše mednarodne skupnosti. A ta vidik, ki zahteva tudi konsistentnost in načelno držo, umanjka v udejanjanju »normativne moči« Slovenije v odnosu do držav Zahodnega Balkana. Rok Zupančič denimo v svoji analizi tega sklopa tematik izpostavlja uspešna prizadevanja slovenske diplomacije v internacionalizaciji ključnih norm, ki zadevajo pravno državo in človekove pravice v »regiji«, a opozori tudi na erozijo normativne moči Slovenije zaradi nedoslednega pristopa v razreševanju slovensko-hrvaškega obmejnega spora, saj se je v evropski skupnosti ustvaril vtis, da je Slovenija »izsiljevala« Hrvaško s članstvom v EU. Sklene, da je Slovenija prispevala pobude v miritvi napetosti v regiji, vendar ji je Evropska unija obenem poslala jasno sporočilo, da je bolj kot »soliranje« zaželena koordinacija njenih aktivnosti z EU in vplivnimi državami članicami. Ključna ugotovitev je, da mora biti majhna država konsistentna v svojih zunanjepolitičnih usmeritvah, koordinirati svoje delovanje z drugimi akterji v mednarodnem prostoru, predvsem pa mora biti njena zunanjepolitična usmeritev izraz

dolgoročne strategije, v katero mora biti vpeto delo političnih institucij, raziskovalnih inštitutov, univerz in »think tankov« (Zupančič, 2011, 70–75).

Slovenija in njena »diskurzivna moč«

Na osnovi omenjenih dognanj lahko sklenemo, da so možnosti majhnih držav, kar zadeva njihovo uveljavljanje z normativno močjo v mednarodnem prostoru, določene z vsebinami nacionalnega diskurza. Prepričljiva zunanja politika je premišljeno zasnovani odraz prepleta teh vsebin. Kaj je značilno za slovenski nacionalni diskurz? S sociološke perspektive izstopata, poleg že omenjenih značilnosti, zlasti specifičen razvoj in ustroj slovenske identitete. Slovenija je v sociologiji naroda umeščena med t. i. »vzhodne« narode, ki so se prvenstveno formirali na kulturi, vendar se tudi v študijah naroda premalo izpostavlja, da je večina srednjeevropskih in zahodnobalkanskih narodov proces formiranja nacije v 19. stoletju lahko utemeljila tudi na spominu na (izgubljeno) državotvornost v preteklih stoletjih, medtem ko sta v slovenskem primeru spomin na Karantanijo in »ustoličevanje deželnih vojvod« bolj oddaljeni in zato šibkejši, manj otipljivi državotvorni referenci. Druga specifika, pomembnejša, je ta, da slovenska kulturna identiteta ni bila nikoli povsem a priori »esencializirana«, temveč je svojo »esenco« gradila v interakciji z drugimi narodi in kulturami. Tudi zato predstava o slovenstvu nikoli ni bila centralizirana, temveč je bila oblikovana v nenehni interakciji z regionalnimi okolji (Kmecl, 1996). Tudi danes, v obdobju po ustanovitvi države, so recidivi različnih pojmovanj slovenstva prisotni v posameznih regionalnih okoljih.

Če strnemo s klasikom etnonacionalističnih študij, Ernstom Renanom; v nezmožnosti udejanjanja (politične) »volje naroda« je oblikovanje slovenske identitete zaznamoval »vsakodnevni plebiscit« kot nenehno potrjevanje (kulturne) pripadnosti članov skupnosti. V tem smislu se še posebej v slovenskem primeru potrjuje misel, da narod ni dana družbena kategorija, ki je bila izumljena »nekje« in »nekoč« v zgodovini, temveč dinamična, nenehno spreminjajoča se sila, katere ključni cilj je obvarovati tisto, kar je v določenem zgodovinskem trenutku razumljeno kot njegova »vsebina«. Na formiranje slovenske identitete torej niso vplivali le premisleki o najbolj optimalnih pogojih za ohranjanje slovenstva v večnacionalnih skupnostih, temveč je to oblikovanje najboljših pogojev vsebovalo tudi univerzalistične, s humanističnimi aspekti podprte zahteve za transnacionalno demokracijo, spoštovanje človekovih pravic, zagotavljanje miru in družbenega blagostanja. Navedeno torej ne zadeva (le) normativnih in etičnih zavez, temveč je zaradi specifičnega formiranja njene identitete vpeto v način obstajanja slovenstva. Obenem pa slovenska nacionalna identiteta, ravno zato, ker ni bila nikoli esencializirana in centralizirana, vsebuje v svoji zasnovi tudi partikularne sledi formiranja identitet njenih sosed in regij, kamor sodijo tudi diskurzivne in »identitetne« podstati večnacionalnih skupnosti, vključno z evropsko.

Refleksija teh diskurzov in identitetnih premen na sinhroni in diahroni ravni tvorijo korpus izvirne in izvorne slovenske misli. Zato nas mika, da bi s parafrazo – uvodoma predstavljenega – Balibarjevega koncepta »izginjajočega posrednika« predlagali, da bi tudi v primeru Slovenije raziskali njene zgodovinske in socio-kulturne »ranljivosti in nedoločenosti«, reflektirane v njenem družbenem, znanstvenem in leposlovnem korpusu, ki vsebujejo »prevode« različnih diskurzov, v katere je (bilo) slovenstvo vpeto, na osnovi teh premislekov pa sugerirali potenciale v afirmiranju normativne moči Slovenije. Vprašanje namreč je, kako in v kolikšni meri je mogoče ta specifična znanja in izkušnje povezati, jih epistemološko nadgraditi in institucionalizirati na vertikalni ter horizontalni ravni, z njihovim vpenjanjem v mednarodno okolje pa utrditi (zunanje)politični profil Slovenije.

Uvodoma smo izpostavili še, da »posredništvo« ne vključuje le »prevajanja« in interpretiranja kulturnih, političnih, socialnih ter družbenih diskurzov v širšem regionalnem prostoru, temveč tudi premisleke za udejanjanje zglednih rešitev za pereče probleme, ki se, v marsičem zaradi tudi neustreznih politik »jedrne« Evrope v odnosu do novih članic, perpetuirajo tudi v slovenskem političnem in družbenem prostoru. Sociologi upravičeno opozarjajo na potrebo po »dekolonizaciji« vzhodne in srednje Evrope in obnovitev njihovih zgodovin, kar v slovenskem primeru pomeni nasloviti zlasti razvojne dileme ob vstopanju v evroatlantske integracije.

A zaključimo s poudarkom, da je predpogoj za udejanjanje »normativne moči« manjših držav v mednarodnem prostoru – kot je vidno iz analiz omenjenih uspešnih primerov – razumevanje, da to prvenstveno ni (zunanje)politično, temveč družbenorazvojno vprašanje.

Viri in literatura

Acta Histriae, 11, 2, 2003 – Prispevki z mednarodnega znanstvenega sestanka Pravni položaj Slovencev v Italiji, 1866–2002.

Agamben, Giorgio (1995): Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita. Torino, Giulio Einaudi editore.

AJPES (2020): Objave v postopkih zaradi insolventnosti. Poročila. Https://www.ajpes.si/Uradne_objave/eObjave_v_postopkih_zaradi_insolventnosti/Porocila#b259 (27. 5. 2021).

Alič, Andreja & A. Botonjić (2004): Modeli za strateško razvojne dokumente. Interno gradivo za pripravo vsebine razvojno tržnih turističnih projektov. Ljubljana, Hosting d. o. o.

Anderson, Benedict (1991): Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. Revised and extended ed. London, Verso.

Assmann, Aleida (2006): Memory, Individual and Collective. V: Goodin, Robert E. & Charles Tilly (ur.): The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Oxford, Oxford University Press, 210–224.

Avbelj, Matej & Jernej Letnar Černič (2020): Impact of European Institutions on the Rule of Law and Democracy: Slovenia and Beyond. Oxford, Hart (Bloomsbury).

Avbelj, Matej (2020a): Spoštovani prof. dr. Zdravko Kačič, rektor Univerze v Mariboru! : odprto pismo predsedniku Rektorske konference Republike Slovenije. Pravna praksa, PP. 39, 8/9, 39.

Avbelj, Matej (2020b): Politični teater na ustavnem sodišču. V: Finance. Https://www.finance.si/8960419/Politicni-teater-na-ustavnem-sodiscu (29. 10. 2020).

Avbelj, Matej, Dovžan, Gašper, Letnar Černič, Jernej & Miha Movrin (2013): Evropska Slovenija. Ljubljana, Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko.

Avbelj, Matej et al. (2019): Komentar Ustave Republike Slovenije. Nova Gorica, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.

Avsec, Franci & Emil Erjavec (2005): Evropsko kmetijsko pravo. 1. natis. Ljubljana, GV založba.

Avsec, Franci (2018): Zadruge na Slovenskem: kratek zgodovinski oris. Časopis za kritiko znanosti, 46, 271, 104–116.

Bajc, Gorazd (ur.) (2004): Na oni strani meje. Slovenska manjšina v Italiji in njen pravni položaj: zgodovinski in pravni pregled 1866–2004. Koper, Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Zgodovinsko društvo za južno Primorsko.

Bajc, Gorazd, Jagodic, Devan, Klabjan, Borut, Mezgec, Maja & Zaira Vidali [Vidau] (ur.) (2008): Pre-misliti manjšino. Zv. 1: Pogledi reprezentativnih predstavnikov Slovencev v Italiji in pravno-politični okvir. Koper, Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Založba Annales, Trst, Slovenski raziskovalni inštitut.

Baker, James A. III (1995): The Politics of Diplomacy - Revolution, War and Peace, 1989–1992. New York, Putnam, 478–483.

Baldwin, Richard E. & Charles Wyplosz (2015): The Economics of European Integration. 5th Ed. London, Mcgraw-Hill Education.

Balibar, Étienne (2003): Europe: Vanishing Mediator. Constellations, 10, 3, 312–338.

Banka Slovenije (2019): Statistična poročila. Neposredne naložbe. Https://www.bsi.si/publikacije/statisticna--porocila/neposredne-nalozbe (21.5.2021).

Baskar, Bojan (2008): Martin Krpan ali habsburški mit kot sodobni slovenski mit. Etnolog, 18, 75–92.

Beck, Urlich (2012): German Europe. Cambridge, Polity Press.

Beck, Urlich, Grande, Edgar & Ciaran Cronin (2007): Cosmopolitan Europe. Cambridge, Polity.

Bedrač, Matej, Bele, Sara, Brečko, Jure, Hiti, Ana, Kožar, Maja, Moljk, Ben, Travnikar, Tanja (ur.) & Barbara Zagorc (2020): Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva 2019. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Https://www.kis.si/f/docs/Porocila_o_stanju_v_kmetijstvu_OEK/ZP_2019_splosno__priloge_net.pdf (19. 4. 2021).

Benedejčič, Andrej (2016): Slovenia and its Relations with Russia in the Euro-atlantic Context. Teorija in praksa, 53, 5, 1143–1171.

Bianco, Furio (1990): Contadini, sbirri e contrabbandieri nel Friuli del Settecento: la comunità di villaggio tra conservazione e rivolta (Valcellina e Valcolvera). Pordenone, Edizioni Biblioteca dell'immagine.

Bianco, Furio (1995): 1511, la »crudel zobia grassa«: rivolte contadine e faide nobiliari in Friuli tra ‚400 e ‚500. Pordenone, Edizioni Biblioteca dell'immagine.

Bianco, Furio (2011): Krvavi pust 1511. Kmečki upori in plemiške fajde v Furlaniji med 15. in 16. stoletjem. Koper, Univerzitetna založba Annales.

Billacois, François (1990): The Duel. Its Rise and Fall In Early Modern France. New Haven and London, Yale University Press.

Bobbitt, Philip (2003): The Shield of Achilles - War, Peace, and the Course of History. New York, Anchor Books.

Bogatec, Norina & Zaira Vidau (ur.) (2017): Skupnost v središču Evrope. Slovenci v Italiji od padca Berlinskega zidu do izzivov tretjega tisočletja. Trst, ZTT, Slori.

Bojinović Fenko, Ana & Marjan Svetličič (2017): Slovenia and the European Union. Oxford Research Encyclopedia of Politics.

Brezovec, Tomi & Maja Pak (2011): 20 let slovenskega turizma. Http://www.dvajset.si/prvih-20/pregled/prej-in--zdaj/20-let/ (11. 6. 2020).

Brglez, Milan, Arbeiter, Jana & Boštjan Udovič (2015): Is Slovenia a Central European Country? Journal on European Perspectives of the Western Balkans, 7, 2, 13–37.

Brnič, Mirko & Tomaž Mastnak (ur.) (1999): Suverenost Slovenije? Ljubljana, Nova revija.

Bufon, Milan (2002): Confini, identità ed integrazione. Nuove prospettive per l'Alto Adriatico. Trieste, SLORI.

Bufon, Milan (2003): The Geopolitical Location of Slovenia in the Perspective of European Integration Processes. Oddelek za geografijo Filozofske fakultete v Ljubljani, Dela 19, 123–139.

Bufon, Milan (2004): Med teritorialnostjo in globalnostjo. Sodobni problemi območij družbenega in kulturnega stika. Koper, Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Zgodovinsko društvo za južno Primorsko.

Bufon, Milan (2006): Jugovzhodna Evropa: Evropski laboratorij družbene in prostorske integracije in dezintegracije. Annales, Series Historia et Sociologia, 16, 2, 275–284.

Bufon, Milan (2020): Ethnos in topos. Družbene spremembe in narodnostna podoba slovenskih krajev na Tržaškem od leta 1910 do leta 2015. Ljubljana, Koper, Slovenska matica, Znanstveno-raziskovalno središče, Annales ZRS.

Bugarič, Bojan (2015): A Crisis of Constitutional Democracy in Post-Communist Europe: "Lands in-between" Democracy and Authoritarianism. International Journal of Constitutional Law, 13, 1, 219–245.

Bučar, France (1998): Demokracija in kriza naših institucij. Ljubljana, Nova revija.

Bučar, France (1999): Slovensko panevropsko gibanje. V: Kovačič Peršin, Peter (ur.): Prihodnost Slovenije v evroatlantskih integracijah. Revija 2000, 121, 16–18.

Bučar, France (2009): Predgovor. V: Rahten, Andrej: Od habsburške monarhije do panevropske unije. Ljubljana, Inštitut za civilizacijo in kulturo, 7–10.

Bârgăoanu, Alina, Buturoiu, Raluca & Flavia Durach (2019): The East-West Divide in the European Union: A Development Divide Reframed as a Political One. In: Dobrescu, Paul (ur.): Development in Turbulent Times. Switzerland, Springer, 105–118.

Calhoun, Craig (2007): Nations Matter: Culture, History, and the Cosmopolitan Dream. New York, Routledge.

Cankar, Izidor (1985): Londonski dnevnik 1944–45. Ljubljana, Lipa.

Caves, Richard E. (2000): Creative Industries. Contracts between Art and Commerce. Harvard, Harvard University Press.

Cerar, Miro & Gorazd Perenič (ur.) (2001): Nastajanje slovenske ustave: izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990–1991. I. in III. Zvezek. Ljubljana, Državni zbor Republike Slovenije.

Cerar, Miro, Novak, Aleš & Boris Vrišer (ur.) (2004): Ustavne razprave. Izbor gradiv DZ 2001–2003. III. Knjiga, I. in II. Zvezek. Ljubljana, Državni zbor Republike Slovenije.

Chavalier, Jean & Alain Gheerbrant (2006): Slovar simbolov: miti, sanje, liki, običaji, barve, števila. Ljubljana, Mladinska knjiga.

Cigale, Dejan & Anton Gosar (2014): Značilnosti in težnje razvoja turizma v Sloveniji. V: Cigale, Dejan, Lampič, Barbara, Potočnik Slavič, Irma & Blaž Repe (ur): GeograFF 15: Geografsko raziskovanje turizma in rekreacije v Sloveniji. Ljubljana, UL, FF, Oddelek za geografijo.

Clark, Christopher (2012): The Sleepwalkers - How Europe Went to War in 1914. London, Allen Lane.

Connor, Walker (1978): A nation is a nation, is a state, is an ethnic group is a …. V: Ethnic and Racial Studies, 1, 4, 377–400.

Cooper, Duff (2001 [1932]): Talleyrand. London, Grove Press.

CROSTO (2016): ETIS pokazatelji. Institut za turizam. Http://www.crosto.hr/hr/korisni-dokumenti/etis-pokazatelji/ (22. 10. 2020).

Cvirn, Janez (1994): »Sapralot! To bo pa močan strel«. K zgodovini dvoboja na Slovenskem. Zgodovina za vse, 1, 33–43.

Cusma, Elizabeth & David Hazemali (2021): Pogovor z Elizabeth Cusma, programsko direktorico Global Cleveland. 20. maj 2021.

Čermelj, Lavo (1965): Slovenci in Hrvatje pod Italijo med obema vojnama. Ljubljana, Slovenska matica.

Čufer, Uroš (2014): Javna izjava ministra za finance. Ljubljana, 2014.

Darovec, Darko (2004): Davki nam pijejo kri. Gospodarstvo severozahodne Istre v novem veku v luči beneške davčne politike. Koper, Založba Annales.

Darovec, Darko (2017): Geostrateška vloga slovenskega prostora v zgodovini in danes. V: Hribar, Tine (ur.): Prenova Evrope: Prispevki za slovenski nacionalni program II. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 100–118.

Darovec, Darko (2018): Vendetta in Koper 1686. Koper, Založba Annales.

DCL, BC (1913): Department of Commerce and Labor, Bureau of the Census (1910): 13th U.S. Census of Population 1910, Vol. 2, Poglavje 9: Mother Tongue of the Foreign White Stock. Washington D. C.

Debeljak, Aleš (2004): Evropa brez Evropejcev. Ljubljana, Sophia.

Deklaracija o partnerstvu za trajnostni razvoj slovenskega turizma (2011): Https://www.yumpu.com/xx/document/view/296540/deklaracija-za-trajnostni-razvoj-slovenskega-turizma-slovenia (22. 10. 2020).

Delo. Ljubljana, Delo d.o.o., 1959–.

Delo. Slovenska manjšina, ki izginja? Tako kot njihovi sonarodnjaki v matični domovini tudi porabski Slovenci iščejo službe v Avstriji. Delo, elektr. Izdaja, 13.10.2019. Https://www.delo.si/novice/svet/slovenska-manjsina-ki-izginja/ (20.02.2021).

Drnovšek, Janez (1991): Moja resnica. Ljubljana, Mladinska knjiga, 258–260.

Društvo slovenskih pisateljev in Delovna skupina za ustavni razvoj pri slovenskem sociološkem društvu (1988): Gradivo za slovensko ustavo. V: Časopis za kritiko znanosti, 108/april 1988. Ljubljana, Univerzitetna konferenca ZSMS.

Državna slovenska samouprava. Https://www.slovenci.hu/ (20.02.2021).

Državni zbor (2016): Akt o odreditvi parlamentarne preiskave z dne 30. 3. 2016. Državni zbor.

ECA (2017): Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective. Special report, No. 21. Luxemburg, European Court of Auditors. Https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_EN.pdf (19. 4. 2021).

ECA (2018): Future of the CAP. Briefing paper. Luxemburg, European Court of Auditors. Https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_EN.pdf (19. 4. 2021).

EKČP – Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic spremenjena in dopolnjena s Protokoloma št. 11 in 14; s Protokoli št. 1, 4, 6, 7, 12, 13 in 16. Https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLV.pdf.

Erika Köles Kiss. Zagovornica Slovencev na Madžarskem. Https://www.szlovenszoszolo.hu/sl (20.02.2021).

Eriksen, Erik O. (2019): Contesting Political Differentiation. European Division and the Problem of Dominance. Switzerland, Palgrave Macmillan.

Erjavec, Emil & Marko Lovec (2017): Research of European Union's Common Agricultural Policy: disciplinary boundaries and beyond. European Review of Agricultural Economics, 44, 4, 732–754.

Erjavec, Emil (1993a): Agrarpolitik und bäuerliche Betriebsgrößenstrukturen: Bestimmungsgründe und Möglichkeiten der agrarpolitischen Steuerung des Betriebsgrößenwandels am Beispiel der bäuerlichen Betriebe in der Landwirtschaft Sloweniens. Inaugural - Dissertation. Wien, Universität für Bodenkultur Wien, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht.

Erjavec, Emil (1993b): Prispevek k razpravi o ukrepih »ekosocialnega« koncepta kmetijske politike v Sloveniji. V: Filipič, Majda & Vlado Schlamberger (ur.): Uresničevanje ekosocialnega razvoja slovenskega kmetijstva. Ljubljana, Republiška uprava za pospeševanje kmetijstva, 39–57.

Erjavec, Emil (2021): Lastne ocene procesov in rezultatov. Dunaj, Ljubljana. (osebni vir, 1988–2021).

Erjavec, Emil (ur.), Šumrada, Tanja (ur.), Juvančič, Luka (ur.), Rac, Ilona, Cunder, Tomaž, Bedrač, Matej & Marko Lovec (2018): Vrednotenje slovenske kmetijske politike v obdobju 2015–2020. Raziskovalna podpora za strateško načrtovanje po letu 2020. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije.

Erjavec, Emil, Kožar, Maja, Pintar, Marjeta & Tina Volk (2015): Common Agricultural Policy: the Case of Slovenia. V: Lajh, Damjan & Zdravko Petak (ur.): EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Book Series Javne Politike, 7. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 117–139.

Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav & Tina Volk (2010): Landwirtschaftspolitik. V: Polzer, Miroslav, Brandt, Neven & Mirjam Polzer-Srienz (ur.): Das politische System der Republik Slowenien in der Zeit vor dem EU-Beitritt: Stand der Beiträge: 2004. ASO Ljubljana Forschungsdokumentation, Bd. 1. Celovec, Ljubljana, Dunaj, Mohorjeva (Hermagoras), 421–449.

Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav & Tina Volk (ur.) (1997): Slovensko kmetijstvo in Evropska unija. Ljubljana, ČZD Kmečki glas.

Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav & Tina Volk (1998): The European Union enlargement - the case of agriculture in Slovenia. Food Policy, 23, 5, 395–409.

Erjavec, Emil , Volk, Tina, Kavčič, Stane, Rednak, Miroslav & Luka Juvančič (2002): Ocena pogajalskih izhodišč Evropske unije na področju skupne kmetijske politike: razprava na podlagi osnutka skupnih stališč EU (DCP), april 2002. Raziskave in študije, 76. Domžale, Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije.

ESDE (2016): Employment and Social Developments in Europe 2016. Brussels, European Commission.

European Commission (1995): Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries: Slovenia. Working Document VI/1113/95. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (1998): Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries: Summary report. Working Document, June 1998. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2017): A Comparative Overview of Public Administrations Characteristics and Performance in EU 28. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (2015): Eurosat. OECD.

Eurostat (2020): Population projections EUROPOP2019. Https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_19np&lang=en (26. 10. 2020).

Eurostat – Ekonomski rezultati kmetijstva, indeksi proizvodnje kmetijskih proizvodov: podatki iz podpodročja: Agriculture/Economic accounts for agriculture. Luxembourg, European Statistical Office.

Evropska komisija (2010): Green Paper. Unlocking the Potencial of Cultural and Creative Industries. Bruselj, Evropska komisija.

Evropska komisija (2016): European Tourism Indicators System for sustainable destination management. Https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/indicators_en (22. 10. 2020).

Evropska komisija (2017): State of Health in the EU. Slovenia. Zdravstveni profil leta 2017. OECD, European Observatory on Health Systems and Policies.

Evropska komisija (2021a): BDP na prebivalca v 1000 EUR. Ameco podatkovna baza. (21.5.2021).

Evropska komisija (2021b): Nezaposlenost (% aktivne populacije). Ameco podatkovna baza. (21.5.2021).

Evropska komisija (2021c): Stari na 65 let in prejemniki pokojnin od leta 2007 naprej. Ameco podatkovna baza. (21.5.2021).

Evropska komisija (2021d): Zadolženost v % BDP. Ameco podatkovna baza. (21.5.2021).

Fabbrini, Sergio (2019): Europe's Future: Decoupling and Reforming. Cambridge, Cambridge University Press.

Fareed, Zakaria (1997): The Rise of Illiberal Democracy. V: Foreign Affairs, 76 (6 November/December 1997), 22–43.

Finance. Ljubljana, Časnik Finance d.o.o., 1992–.

Fonvieille, René (1995): Mandrin d'après de nombreux documents inédits. Paris, Office d'édition du livre d'histoire.

Foucault, Michel (1975): Surveiller et punir. Paris, Gallimard.

Freire, Joao R. (2005): Geo-branding, are we talking nonsense? A theoretical reflection on brands applied to places. Place Branding, 1, 4, 347–362.

Friš, Darko, Kolar, Bogdan & Andrej Vovko (ur.) (1997): Prvih sto let Kranjsko slovenske katoliške jednote. Pregled zgodovine KSKJ 1894–1994. Izseljensko društvo Slovenija v svetu. Ljubljana, Založba Ilex.

Fukuyama, Francis (ur.) (2006): Nation-Building Beyond Afganistan and Iraq. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Furlan, Branimir (2020): Nacionalna (varnostna) strategija. Ljubljana, Center vojaških šol.

FB, Slovenci.si – Slovenci.si. Facebook. https://www.facebook.com/Slovenci2016 (26. 5. 2021).

FB, SLOVENCI V NEMČIJI – SLOVENCI V NEMČIJI. Facebook. Dostopno na: https://www.facebook.com/groups/143738328985266 (26. 5. 2021).

Genscher, Hans-Dietrich (1995): Erinnerungen. Berlin, Siedler.

Gestrin, Ferdo & Vasilij Melik (1979): Zedinjena Slovenija. V: Zgodovina Slovencev. Ljubljana, Cankarjeva založba, 448–451.

Gestrin, Ferdo (1973a): Kmečka trgovina kot ozadje kmečkih uporov. Situla, 13, 45–67.

Gestrin, Ferdo (1973b): Trgovina in kmečki upori na Slovenskem in Hrvatskem v XVI. stoletju. Zgodovinski časopis, 26, 3–4, 207–218.

Gestrin, Ferdo (1973c): Kmečka trgovina in upori. Kronika, časopis za slovensko krajevno zgodovino, 21, 1–4.

Giannone, Diego (2015): Suspending Democracy? The Governance of the EU's Political and Economic Crisis as a Process of Neoliberal Restructuring. V: Demetriou, Kyriakos N. (ur.): The European Union in Crisis: Exploration in Representation and Democratic Legitimacy. Switzerland, Springer International Publishing, 101–122.

Gliha, Slavko, Avsec, Franci, Rednak, Miroslav, Kranjec, Marko, Mencinger, Jože, Vadnal, Katja, Zagožen, Franc, Gosar, Lojze, Hribernik, Franc, Četina, Alojz & Metka Rečnik (ur.) (1988): Zemljiški maksimum. Raziskave in študije, 69. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije.

Gombač, Jure (2010): Transnational Dynamics Among the Children of Slovene Emigrants on the Internet. Dve domovini / Two Homelands, 32, 67–80.

González Enríquez, Carmen (2002): EU Enlargement as Seen from Eastern Europe. Expectations, Experiences, Disappointments and Euro-enthusiasm. Real Instituto Elcano, WP 15. Http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt15-2002 (1. 12. 2020).

Grad, Franci & Igor Kaučič (2011): Ustavna ureditev Slovenije. Ljubljana, GV Založba.

Grad, Franci (ur.) (2019): Komentar 111. in 115. člena Ustave RS. V: Avbelj, Matej (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 219–223, 232–237.

Grafenauer, Bogo (1962): Kmečki upori na Slovenskem. Ljubljana, Državna založba Slovenije.

Grafenauer, Bogo (1974a): Zgodovina slovenskega naroda V. Ljubljana, Državna založba Slovenije.

Grafenauer, Bogo (1974b): Boj za staro pravdo v 15. in 16. stoletju na Slovenskem: slovenski kmečki upor 1515 in hrvaško-slovenski kmečki upor 1572/73. Ljubljana, Državna založba Slovenije.

Grosecu, Raluca (2017): Judging communist crimes in Romania: Transnational and global influences. International Journal of Transitional Justice, 11, 3, 505–524.

Guardiancich, Igor (2012): The Uncertain Future of Slovenian Exceptionalism. East European Politics & Societies, 26, 2, 380–399.

Glas SLO – Uredništvo Glasa Slovenije (2021): Rojaki v Wollongongu, obisk patra Staneta Rozmana. Glasslovenije.com.au. http://www.glasslovenije.com.au/drustva_index/planica-wollongong.htm.

Habermas, Jurgen (2001): Why Europe Needs a Constitution. New Left Review, 11, 5–26.

Habermas, Jurgen (2013): Kako do prave Evrope? Demokracija, solidarnost in evropska kriza. Http://www.mladina.si/145819/kako-do-prave-evrope/ (30. 11. 2020).

Halbwachs, Maurice (1992): On Collective Memory. Chicago, London, The University of Chicago Press.

Hansen, Peo & Sandy Hager (2012): The Politics of European Citizenship. New York in Oxford, Berghahn Books.

Hansen, Peo (2000): ‚European Citizenship', or where Neoliberalism Meets Ethno-Culturalism. European Societies, 2, 2, 139–165.

Haček, Miro & Drago Zajc (2005) (ur.): Slovenija v EU: Zmožnosti in priložnosti, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

Hladnik, Miran (2002): Pa začnimo pri Krpanu. Sodobnost, 66, 227–237.

Hobsbawm, Eric (1959): Social Bandits and Primitive Rebels: Studies in Archaic Forms of Social Movement in the Nineteenth and Twentieth Centuries.. Manchester, Manchester University Press.

Hobsbawm, Eric (2010 [1969]): Bandits. London, Orion.

Horkheimer, Max & Theodor W. Adorno (2002): Kulturna industrija. Dialektika razsvetljenstva: filozofski fragmenti. Ljubljana, Studia humanitatis, 133–179.

Hosking, Geoffrey & George Schöpflin (1997): Myths and Nationhood. New York, Routledge.

Howkins, John (2001): The Creative Economy: How People Make Money From Ideas. London, Penguin.

Hribar, Tine (2004): Evroslovenstvo. Ljubljana, Slovenska matica.

Hroch, Miroslav (2000): Social preconditions of national revival in Europe. A Comparative Analysis of the Social Composition of Patriotic Groups among the Smaller European Nations. New York, Chichester, West Sussex.

https://www.kozina.com/premik/index_porocilo.htm (17. 7. 2020).

Il Piccolo. Trieste.

Jagodic, Devan (2017): Slovenci v Italiji: poselitveni prostor in demografsko gibanje. V: Bogatec, Norina & Zaira Vidau (ur.): Skupnost v središču Evrope. Slovenci v Italiji od padca Berlinskega zidu do izzivov tretjega tisočletja. Trst, ZTT, Slori, 40–49.

Jaklitsch, Helena (2021): Rojaki za samostojno Slovenijo. Slovenci.si. https://slovenci.si/rojaki-za-samostojno-slovenijo/ (20. 5. 2021).

Jambrek, Peter (2014): Theory of Rights and Fundamental Freedoms – Behavioral, Social and Normative Approaches. Nova Gorica, Nova univerza.

Jambrek, Peter (2014): Ustava in svoboda. Ustavna ureditev Slovenije: izvori, temelji in razvoj. Nova Gorica, Evropska pravna fakulteta in Fakulteta za državne in evropske študije.

Jameson, Fredric (1973): The Vanishing Mediator: Narrative Structure in Max Weber. New German Critique, 1, 52–89.

Janša, Janez (2013): Premiki: nastajanje in obramba slovenske države 1988–1992. Ljubljana, Mladinska knjiga.

Janša, Janez (2014): Spremna beseda. V: Hojs, Aleš (ur.): Vojna za Slovenijo. Ljubljana, Nova obzorja.

Jazbec, Milan (2009): Martin Krpan. Diplomat in vojščak. Studeno, Zavod Martin Krpan.

Jefferson, Thomas (1802): Letters between Thomas Jefferson and the Danbury Baptists, Bill of Rights Institute. Https://billofrightsinstitute.org/founding-documents/primary-source-documents/danburybaptists (30. 11. 2020).

Jefferson, Thomas (1904): The Writings of Thomas Jefferson, Vol. 19, (ur. Albert E. Bergh). Washington, The Thomas Jefferson Memorial Association.

Jeraj, Jožef (2002): Prek Karavank. Ljubljana, samozaložba.

Jerman, Silvin & Ilinka Todorovski (1999): Kulturno-prosvetno društvo Slovenski dom (Zagreb). Zagreb, Kulturno-prosvetno društvo Slovenski dom.

Josipovič, Damir & Filip Škiljan (2017): Nekatere novejše dileme razvoja slovenske manjšine na Hrvaškem s poudarkom na območju ob meji s Slovenijo. Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja, 73, 29–47.

Josipovič, Damir (2016): Porabski Prekmurci in meje Prekmurja. Anali PAZU HD, 2, 1, 15–26.

Jurančič, Janko (1959): Srbska in hrvatska ljudska epika. Ljubljana, Mladinska knjiga.

Kacin-Wohinz, Milica (2001): Slovensko-italijanski odnosi 1880–1956 = I raporti [sic] italo-sloveni 1880–1956 = Slovene-Italian relations 1880–1956 : poročilo slovensko-italijanske zgodovinsko-kulturne komisije = relazione della commissione storico-culturale italo-slovena = report of the Slovene-Italian historical and cultural commission : Koper - Capodistria, 14. julij - luglio - July 2000. Ljubljana, Nova revija.

Kacin Wohinz, Milica & Jože Pirjevec (2000): Zgodovina Slovencev v Italiji 1866–2000. Ljubljana, Nova revija.

Kacin Wohinz, Milica & Nevenka Troha (ur.) (2001): Slovensko-italijanski odnosi 1880–1956 / I raporti italo-sloveni 1880–1956 / Slovene-Italian relations 1880–1956. Ljubljana, Nova revija.

Kadunc, Aleš (ur.) (2015): Zakonodaja o gozdovih: odprta vprašanja in predlogi rešitev. XXXII. gozdarski študijski dnevi. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire. Http://web.bf.uni-lj.si/go/gsd2015/material/Zbornik%20Zakonodaja%20o%20gozdovih%202015.pdf (19. 4. 2021).

Kahambing, Jan G. (2019): Developing the Vanishing Mediator as Theoretical Framework: Synthesis and Application. Journal of International Social Research, 12, 64, 470–479.

Kardelj, Edvard (1970): Razvoj slovenskega narodnega vprašanja. Ljubljana, Zgodovinsko društvo za Slovenijo.

Kardelj, Edvard (1980): Spomini – boj za priznanje in neodvisnost nove Jugoslavije. Ljubljana, Državna založba Slovenije.

Kaučič, Igor (2002): Načela ustavne ureditve razmerja med državo in cerkvijo v Sloveniji. V: Šelih, Alenka & Janko Pleterski (ur.): Država in cerkev: izbrani zgodovinski in pravni vidiki: mednarodni posvet, 21. in 22. junija 2001. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 77–87.

Kaučič, Igor (2019): Komentar 102. člena Ustave RS. V: Avbelj, Matej (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 181–185.

Kavrečič, Petra (2008): Italijanska narodna skupnost v Republiki Sloveniji in primerjava nekaterih aspektov pravne zaščite in pravic s slovensko manjšino v Italiji. V: Bajc, Gorazd, Jagodic, Devan, Klabjan, Borut, Mezgec, Maja & Zaira Vidau [Vidau] (ur.): Pre-misliti manjšino. Zv. 1: Pogledi reprezentativnih predstavnikov Slovencev v Italiji in pravno-politični okvir. Koper, Trst, Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Založba Annales, Slovenski raziskovalni inštitut, 221–245.

Kavčič, Blaž (2010): Vloga Državnega sveta v slovenskem parlamentarnem sistemu. V: Krašovec, Tatjana (ur): Prihodnost parlamentarne demokracije: zbornik strokovnega srečanja ob 20. obletnici prvih večstrankarskih volitev. Ljubljana, Državni zbor Republike Slovenije, 59–68.

Kavčič, Stane & Emil Erjavec (2001): Učinki pristopa Slovenije k Evropski uniji za slovensko kmetijstvo. V: Erjavec, Emil & Luka Juvančič (ur): 1. konferenca DAES: Učinki reforme slovenske kmetijske politike. Ljubljana, Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije – DAES: 69–82.

Keohane, Robert O. (1969): Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. International Organization, 23, 2, 291–310.

KG – Katoliški glas. Gorica.

Kissinger, Henry (1994): Diplomacy. New York, Simon & Schuster.

Kissinger, Henry (2014): World Order. New York, Penguin Books.

Klabjan, Borut & Gorazd Bajc (2021): Ogenj, ki je zajel Evropo. Narodni dom v Trstu 1920–2020. Ljubljana, Cankarjeva založba.

Klabjan, Borut (2008): »Politična neenotnost je zelo huda, številčno upadamo, pravic nimamo, ugleda še manj, ker noben hudič nas ne mara, ne?«. Analiza političnega stanja slovenske manjšine v Italiji. V: Bajc, Gorazd, Jagodic, Devan, Klabjan, Borut, Mezgec, Maja & Zaira Vidau [Vidau] (ur.): Pre-misliti manjšino. Zv. 1: Pogledi reprezentativnih predstavnikov Slovencev v Italiji in pravno-politični okvir. Koper, Trst, Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Založba Annales, Slovenski raziskovalni inštitut, 49–70.

Kladnik, Tomaž (2007): Slovenska vojska v službi domovine. Ljubljana, Defensor.

Kladnik, Tomaž (2008): 40 let ustanovitve TO Slovenije: skozi 40 let izhajanja revije Obramba. Ljubljana, Defensor.

Kladnik, Tomaž (2011): Teritorialna obramba v obrambi suverenosti Republike Slovenije. V: Kladnik, Tomaž (ur.): Vojaška obramba Slovenije 1990/1991. Ljubljana, Defensor, 7–21.

Klemenčič, Matjaž & Aleš Maver (2017): Izbrana poglavja iz zgodovine selitev od začetkov do danes. Maribor, Bielsko-Biała, Budimpešta, Kansas, Praga, 2017, Založba Zora.

Kmecl, Matjaž (1996): Regionalizem in slovenska literatura z vidika slovenske narodne identitete. V: Nećak, Dušan (ur.): Avstrija. Jugoslavija. Slovenija. Slovenska narodna identiteta skozi čas. Ljubljana, Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete, 111–117.

Kmecl, Matjaž (2004): Tisoč let slovenske literature. Drugačni pogledi na slovensko literarno in slovstveno preteklost. Ljubljana, Cankarjeva založba, 140–159.

Koblar, France (1933): Frana Levstika Zbrano delo; III. zvezek, 1931. IV. zvezek, 1932. Dom in svet, 46, 162–164.

Kocijan, Gregor (1979/80): Levstikov literarni program in mladi Jurčič. Jezik in slovstvo, 25, 37–44.

Kolakowski, Leszek (1978): Main Currents of Marxism, Vol. III. Oxford, Clarendon Press.

Kolstø, Pål (2005): Myths and Boundaries in South Eastern Europe. London, Hurst & Company.

Kolstø, Pål (2014): Strategies of Symbolic Nation-building in South Eastern Europe. London, Ashgate Publishing.

Komac, Miran & Mojca Medvešek (ur.) (2005): Percepcije slovenske integracijske politike. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja.

Konečnik Ruzzier, Maja & Frank Go (2008): Tourism destination brand Identity: The case of Slovenia. Journal of Brand Management, 15, 3, 177–189.

Konečnik Ruzzier, Maja (2012): Developing brand identity for Slovenia with opinion leaders. Baltic Journal of Management, 7, 2, 124–142.

Kos, Janko (1982): Levstik in Andersen. Slavistična revija, 30, 241–266.

Kosmač, Gorazd (2017): Avstrijska državna pogodba: „Cincanje slovenske politike je najslabša možna rešitev". MMC RTV SLO. Https://www.rtvslo.si/slovenija/avstrijska-drzavna-pogodba-cincanje-slovenske-politike-je-najslabsa-mozna-resitev/422698 ().

Kovačič Peršin, Peter (ur.) (1999): Prihodnost Slovenije v evroatlantskih integracijah. Revija 2000, 121.

Kozirev, Andrej (1992): Just Kidding, Russian Says After Cold War Blast Stuns Europeans. The Los Angeles Times, 15. december 1992.

Košuta, Miran (1996): Krpanova sol. Ljubljana, Cankarjeva založba.

Koščak, Marko & Tony O'Rourke (ur.) (2020): Ethical and Responsible Tourism – managing sustainability in local tourism destinations. Abingdon, Oxon, New York, Routledge.

Kožar, Maja, Pintar, Marjeta & Tina Volk (2014): Slovenian agri-food sector: a decade after the EU accession. V: AgEcon search: research in agricultural & applied economics. http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/187278/2/Slovenian%20agro-food%20sector%20-%20a%20decade%20after%20EU%20accession-30092014.pdf (19. 4. 2021).

Kranjec, Marko (1988): Politika intervencij v slovenskem kmetijstvu. Ljubljana, Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Kranjec, Marko (1989): Omejitveni dejavniki jugoslovanskega (slovenskega) kmetijstva. Ekonomska revija, 40, 3/4, 207–226.

Krastev, Ivan & Stephen Holmes (2018): Imitation and Its Discontents. Journal of Democracy, 29, 3, 117–128.

Kržišnik-Bukić, Vera (ur.) (1995): Slovenci v Hrvaški: zbornik skupine avtorjev. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja.

Kržišnik-Bukić, Vera (2006a): O Slovencih in slovenstvu na Hrvaškem od nekdaj do danes. V: Munda Hirnök, Katalin & Mojca Ravnik (ur.): Slovenci na Hrvaškem : dediščina in sedanjost: [zbornik referatov s posveta „Etnološka dediščina in kulturna podoba Slovencev na Hrvaškem"]. Ljubljana, Slovensko etnološko društvo, 15–87.

Kržišnik-Bukić, Vera (2006b): Znameniti Slovenci na Hrvaškem skozi zgodovino. Migracijske i etničke teme, 22, 4, 421–445.

Kuhar, Aleš & Emil Erjavec (2007): Implications of Slovenia's EU accession for the agri-food sectors. Economic and Business Review, 9, 2, 147–164.

Kukovec, Damjan (2020): Zakaj Slovenija pred Sodiščem EU nikakor ni mogla zmagati? Delo, 15. februarja 2020. Https://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/zakaj-slovenija-pred-sodiscem-eu-nikakor-ni-mogla-zmagati/.

Kučan, Milan (1996): Nagovor. V: Nećak, Dušan (ur.): Avstrija. Jugoslavija. Slovenija. Slovenska narodna identiteta skozi čas. Ljubljana, Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete, 11–13.

Lah, Andrijan (1990): Književnost v osnovnošolskih berilih. Jezik in slovstvo, 35, 6, 144–149.

Lenin, V.I. (1963): Socializem in religija. Ljubljana, Cankarjeva založba.

Letnar Černič, Jernej & Matej Avbelj (2018): Introduction to the Special Issue on the Crisis of Constitutional Democracy in Central and Eastern Europe. Hague Journal on the Rule of Law, 10, 1, 1–3.

Letnar Černič, Jernej (2018a): Impact of the European Court of Human Rights on the Rule of Law in Central and Eastern Europe. Hague Journal on the Rule of Law, 10, 1, 111–137.

Letnar Černič, Jernej (2018b): The European Court of Human Rights in the States of the Former Yugoslavia. East European Yearbook on Human Rights, 1, 1, 32–54.

Letnar Černič, Jernej (2018c): Slovenija na razpotju: geneza varstva človekovih pravic v slovenski družbi. Kranj, Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije.

Letnar Černič, Jernej (2019): Ustavno sodišče v iskanju identitete? IUS-INFO. Https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/239110 (25.02.2021).

Letnar Černič, Jernej (2020): Militant Constitutionalism: Safeguarding Constitutional Democracy in the Case-Law of the European Court of Human Rights. Hong Kong Journal of Law and Public Affairs, 2, 94–112.

Letnar Černič, Jernej, Avbelj, Matej, Novak, Marko & Dejan Valentinčič (2018): Reforma demokratične in pravne države v Sloveniji. 1. natis. Kranj, Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije.

Levstik, Fran (1858a): Martin Krpan z Vrha. Slovenski glasnik, 1–6, 25–31.

Levstik, Fran (1858b): Popotovanje od Litije do Čateža. Slovenski glasnik, 14–16, 46–52, 81–84, 113–118, 136–141.

Levstik, Fran (1858c): Napake slovenskega pisanja. Kmetijske in rokodelske novice, 16, 3, 12–13, 19, 26–27, 44–45, 58–59, 66–67, 74–75, 91–92, 98–99, 114–115, 131, 139–140, 178–179, 186–187, 204, 211–212, 218–219.

Levstik, Fran (1868): Martin Krpan z Vrha. V: Cvetnik slovenske slovesnosti. Berilo za višje gimnazije in realke. Sestavil Anton Janežič, c. kr. profesor na viši realki v Celovcu. Prvi snopič. Celovec, Natisnil J. Blaznik v Ljubljani, 208–217.

Levstik, Fran (1917): Martin Krpan z Vrha. Naslikal Hinko Smrekar. Ljubljana, Nova Založba.

Levstik, Fran (1952): Martin Krpan. Adattamento [nonché compilazione e] note al testo [a cura di] Boris Paternu. Ljubljana, Državna založba Slovenije.

Levstik, Fran (1954): Martin Krpan. Naslikal Tone Kralj. Ljubljana, Mladinska knjiga.

Levstik, Fran (2009): Martin Krpan z Vrha, I. in II. del. Ljubljana, Prešernova družba.

Lindstrom, Nicole (2015): The Politics of Europeanization and Post-Socialist Transformations. London, Palgrave Macmillan.

Logar, Janez & Anton Ocvirk (ur.) (1933): Levstikov zbornik. Ljubljana, Slavistični klub na Univerzi.

Lokar, Metka (2013): Zelen kot Slovenija in rdeč kot ljubezen: slovenski jezik med Slovenci v prostoru nekdanje Jugoslavije. Dve domovini: razprave o izseljenstvu, 38, 141–151.

Long, Tom (2016): Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power. International Studies Review (Advance Access), 0, 1-21. Https://www.researchgate.net/publication/311765016_Small_States_Great_Power_Gaining_Influence_Through_Intrinsic_Derivative_and_Collective_Power (23.12. 2020).

Lovec, Marko (ur.) (2019): Populism and Attitudes towards the EU in Central Europe. Ljubljana, FDV.

Lukšič Hacin, Marina (2018): Selitvena dinamika slovenskega prostora v zgodovinski perspektivi. Dve domovini / Two Homelands, 48, 55–72.

Lusebrink, Hans-Jurgen (1979): Images et représentations de la criminalité au XVIII siècle: l'exemple de Mandrin. Revue d'histoire moderne et contemporaine, 26, 345–364.

Luša, Đana & Petra Mijić (2012): Vanjska politika malih država–normativna moć kao faktor utjecaja u međunarodnim odnosima. Političke perspektive, 2, 3, 39–65.

Mahnič, Jože (1958): K stvarnemu ozadju v Levstikovem Krpanu. Jezik in slovstvo, 4, 3, 88.

Malačič, Janez (1985): Sodobno obnavljanje prebivalstva in delovne sile. Ljubljana, Državna založba Slovenije.

Malačič, Janez (1993): Demographic Transition, Emigration and Long-Term Economic Development: Countries with the highest emigration in Europe. Dve domovini/Two Homelands 4. Ljubljana, Inštitut za slovensko izseljenstvo, ZRC SAZU.

Malačič, Janez (2006): Demografija. Teorija, analiza, metode in modeli. 6. izdaja. Ljubljana, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani.

Malačič, Janez (2011): Imigracije in delo tujcev v Sloveniji = The labour of foreigners and immigration in Slovenia. Anali PAZU, 1, 1, 94–99.

Mastnak, Tomaž (1998): Evropa med evolucijo in evtanazijo. Ljubljana, Studia humanitatis.

Mastnak, Tomaž (1999): Priključevanje Slovenije Evropski zvezi in eksekucija slovenske državnosti. V: Brnič, Mirko & Tomaž Mastnak (ur.): Suverenost Slovenije? Ljubljana, Nova revija, 27–35.

Matthews, Alan (2016): Focus on the distribution of direct payments. CAP Reform blog. Http://capreform.eu/focus-on-the-distribution-of-direct-payments/ (19. 4. 2021).

Medvešek, Mojca & Barbara Riman (2017): Splošni položaj mladih v slovenskem zamejstvu na Hrvaškem. V: Kržišnik-Bukić, Vera (ur.): Splošni položaj mladih v slovenskem zamejstvu. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja; v Celovcu: Slovenski znanstveni inštitut, Slovenski narodopisni inštitut Urban Jarnik; v Trstu: Slovenski raziskovalni inštitut, 183–226.

Medvešek, Mojca & Barbara Riman (2018): Družbena participacija mladih v slovenskem zamejstvu na Hrvaškem. V: Jagodic, Devan (ur.): Družbena participacija mladih v slovenskem zamejstvu. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja; v Celovcu: Slovenski znanstveni inštitut, Slovenski narodopisni inštitut Urban Jarnik; v Trstu: Slovenski raziskovalni inštitut, 185–227.

Medvešek, Mojca & Barbara Riman (2019): Znanje in raba slovenskega jezika med mladimi v slovenskem zamejstvu na Hrvaškem. V: Novak Lukanović, Sonja (ur.): Jezikovni profil mladih v slovenskem zamejstvu. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja; v Celovcu: Slovenski znanstveni inštitut, Slovenski narodopisni inštitut Urban Jarnik; v Trstu: Slovenski raziskovalni inštitut, 245–294.

Medvešek, Mojca & Sonja Novak Lukanović (2016): Analiza vitalnosti slovenskega jezika v Varaždinski in Medžimurski županiji na Hrvaškem: delovni sklop 4 [Elektronski vir]. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja.

Mencinger, Jože (2004): Transition to a National and a Market Economy: A Gradualist Approach. V: Mrak, Mojmir, Rojec, Matija & Carlos Silva-Jáuregui (ur.): Slovenia: From Yugoslavia to the European union. Washington D.C., The World Bank, 67–83.

Mencinger, Jože (2017): Zakaj je »manj« Evrope bolje kot »več« Evrope? V: Hribar, Tine (ur.): Prenova Evrope: Prispevki za slovenski nacionalni program II. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 90–100.

Merljak, Rudi (2019): Ustanovitev Urada je bila velika pridobitev za Slovence in Slovenijo. Moja Slovenija, december 2019.

MGRT (2017): Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021. Ljubljana, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Mikola, Maša & Jure Gombač (2008): Internet kot medij ohranjanja narodne in kulturne dediščine med Slovenci po svetu. Stare dileme novih rešitev. Dve domovini / Two Homelands, 28, 39–56.

Mikolič, Vesna (2015): Govor turizma. Koper, Univerzitetna založba Annales.

Mikolič, Vesna (2020): Komuniciranje v turizmu kot samospoznavanje in povezovanje. Teorija in praksa, 57, posebna številka, 71–88.

Mikulič, Albin (2005): Uporniki z razlogom. Ljubljana, Vojaški muzej Slovenske vojske.

Ministrstvo za kulturo, medije in šport VB (2014): Creative Industries Economic Estimates January 2014. Statistical Release. London, UK Department for Culture, Media and Sport.

Ministrstvo za pravosodje (2008): Dokumenti o privilegijih političnih in državnih funkcionarjev v Sloveniji v obdobju socializma. Zbornik. Ljubljana, Ministrstvo za pravosodje RS.

Ministrstvo za zunanje zadeve RS. Veleposlaništvo Republike Slovenije v Budimpešti. http://www.budimpesta.veleposlanistvo.si/index.php?id=1801 (20.02.2021).

Mirković, Marjana (2009): Slovenci na Hrvaškem: o nekaterih prizadevanjih za ohranitev kulturne dediščine in jezika. Glasnik SED, 49, 136–137.

Mitrović, Marija (1982): Martin Krpan između usmenih modela i modernog pripovedanja. Književna istorija, 14, 537–547.

MJU (2020a): STOP birokraciji. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo RS. Stop birokraciji/gov.si.

MJU (2020b): Slovenska poslovna točka. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo RS. evem/gov.si.

MJU (2020c): 12. Poročilo o realizaciji ukrepov iz enotne zbirke ukrepov za boljše zakonodajno in poslovno okolje in dvig konkurenčnosti. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo RS.

MJU (2020d): Odprti podatki Slovenije. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo RS. podatki/gov.si.

MKGP (1992): Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

MKGP (1998): Program reforme kmetijske politike 1999–2002. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

MKGP (1999): Program razvoja kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva 2000–2002. Sektorski razvojni načrt. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

MKGP (2017): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (CCI 2014SI06RDNP001). Različica 5.1. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS.

MKGP (2021a): Seznam vodilnih od leta 1990. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-kmetijstvo-gozdarstvo-in-prehrano/o-ministrstvu/seznam-vodilnih/ (19. 4. 2021).

MKGP (2021b): Svet za kmetijstvo in podeželje Republike Slovenije. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/svet-za-kmetijstvo-in-podezelje/ (19. 4. 2021).

MKGP, ARSKTRP – Proračunska izplačila za kmetijstvo: specifikacija proračuna po proračunskih postavkah in namenih (interni, neobjavljeni podatki). Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP), Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP).

MMC RTV (2019): Deset let je minilo od podpisa arbitražnega sporazuma. Stockholm, Ljubljana 4. novembra 2019. Https://www.rtvslo.si/slovenija/deset-let-je-minilo-od-podpisa-arbitraznega-sporazuma/503910.

MNZ (2002): Zaključek šolanja 32. generacije dijakov Srednje policijske šole. Sporočilo za javnost. Ljubljana, Ministrstvo za notranje zadeve. Https://www.policija.si/index.php/novinarsko-sredie/5035--sporo336?tmpl=component (06.04.2021).

MNZ (2010): Predstavitev NPU. Nacionalni preiskovalni urad. Sporočilo za javnost. Ljubljana, Ministrstvo za notranje zadeve. Https://www.policija.si/images/stories/NovinarskoSredisce/SporocilaZaJavnost/2010/januar/29-npu_vabilo/Predstavitev_NPU.pdf (06.04.2021).

MNZ (2012): Višješolski študijski program: POLICIST. Ljubljana, Ministrstvo za notranje zadeve. https://www.policija.si/images/stories/GPUPA/VSP_Policist.pdf (06.04.2021).

MORS (2009): Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2008. Ljubljana, Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

MORS (2019): Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije. Ljubljana, Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

Muir, Ed (1998): Mad blood stirring: vendetta in Renaissance Italy. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.

Munda Hirnök, Katalin & Mojca Medvešek (2017): Vloga Katoliške cerkve pri ohranjanju slovenskega jezika v Porabju v preteklosti in danes. Bogoslovni vestnik, 77, 3/4, 717–728.

Munda Hirnök, Katalin (1998): O nekaterih aktualnih vprašanjih Slovencev na Madžarskem: ekspertiza. Ekspertize, 163. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja, 51.

Munda Hirnök, Katalin (1999): Slovenci na Madžarskem ob koncu 90-tih let. Razprave in gradivo, 35, 61–75.

Munda Hirnök, Katalin (2000): Položaj Slovencev na Madžarskem po letu 1990. Vizije in možnosti na pragu 3. tisočletja. Traditiones, 29, 1, 235–239.

Munda Hirnök, Katalin (2006): Raziskovanje etničnosti in manjšin na Madžarskem – na primeru institucionalizacije. Razprave in gradivo, 50/51, 78–86.

Munda Hirnök, Katalin (2016): Analiza položaja slovenskega jezika v Porabju na Madžarskem, Revitalizacija slovenskega jezika / A szlovén nyelv revitalizációja. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja.

Munda Hirnök, Katalin (2017): Stališča staršev v Porabju do slovenskega jezika. Slovenščina 2.0, 2, 33–63.

MZ (2003): Bela knjiga. Ljubljana, Ministrstvo za zdravje RS.

Nederveen Pieterse, Jan (2003): Hyperpower Exceptionalism: Globalization the American Way. V: Beck, Urlich, Sznaider, Natan & Rainer Winter R (ur.): Global America. Liverpool, Liverpool University Press, 67–95.

Nelson, V. (2014): Representations of a destination brand in online tourism information sources: The case of Slovenia. Tourism, Culture & Communication, 14, 41–52.

Nećak Lük, Albina (1994–1995): Jezik in etnična pripadnost v Porabju. Razprave in gradivo, 29–30, 5–23.

Nećak Lük, Albina (1996): Slovenski jezik v Porabju / A szlovén nyelv Rábavidéken. V: Vugrinec, Jože & Takács Miklós (ur.): Sodelovanje ob meji / Együttműködés a határ mentén. Murska Sobota, Pokrajinska in študijska knjižnica Murska Sobota; Szombathely, Berzsenyi Dániel Megyei Könyvtár Szombathely, 233–258.

Nećak Lük, Albina (1997): Jezikovna identiteta in jezikovno načrtovanje pri Slovencih. V: Dušan Nećak (ur.): Avstrija. Jugoslavija. Slovenija. Slovenska narodna identiteta skozi čas. Ljubljana, Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, 117–132.

Nećak Lük, Albina (2019): Za grajncami vsikdar nekak ostane, naj ž njin o(b)stane tüdi gezik. Razmišljanje o čezmejni slovenski jezikovni politiki. *Vanekovo stoletje*. Senčur Peček, Darja (ur.): Ob stoletnici rojstva dr. Vaneka Šiftarja. Maribor, Univerzitetna založba Univerze v Mariboru; Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta; Ustanova dr. Šiftarjeva fundacija; Inštitut za narodnostna vprašanja, 289–304.

Nečak, Dušan, Jesih, Boris, Repe, Božo, Škrilec, Ksenija & Peter Vodopivec (ur.): Slowenisch-österreichische Beziehungen im 20. Jahrhundert. Ljubljana, Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete.

NG – Novi glas. Gorica.

NL – Novi list. Trst.

Nonne, Charles (2018): A Rebirth of European Federalism in Slovenia? The New Federalist. Https://www.thenewfederalist.eu/a-rebirth-of-european-federalism-in-slovenia?lang=fr (1. 12. 2020).

Novak, Bogdan C. (1970): Trieste 1941–1954, The Ethnic, Political, and Ideological Struggle. Chicago, University of Chicago Press.

Novak, Marko (2005a): O ustavnih razsežnostih poslanske imunitete. Pravna praksa, 24, 2, 10–11.

Novak, Marko (2005b): Državni svet na prelomnici. Ampak : mesečnik za kulturo, politiko in gospodarstvo, 6, 11, 12–13.

Novak, Marko (2018): Reforma zakonodajne veje oblasti v Sloveniji. V: Letnar Černič, Jernej et al.: Reforma demokratične in pravne države v Sloveniji. Kranj, Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije, 17–26.

Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča RS (1998). VII. letnik, 2. knjiga.

Odziv SKGZ – Novice: NOB je temelj slovenske državnosti! SKGZ svari pred uravnilovko SAZU-ja, 30. 3. 2021. http://www.skgz.org/sl/novice/nob-je-temelj-slovenske-državnosti-skgz-svari-pred-uravnilovko--sazu-ja (2. 5. 2021).

OECD (2001): OECD Review of Agricultural Policies: Slovenia 2001. Paris, OECD Publishing.

OECD (2017): Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014–20. Paris, OECD Publishing.

OECD-SIGMA (2017): The Principles of Public Administration. http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf (19.12.2020).

Ogorelc, Marko (2019): Merjenje stopnje trajnosti v turističnih destinacijah Republike Slovenije. Magistrsko delo. Fakulteta za turizem Brežice, Univerza v Mariboru, 99 strani.

Orel, Boris (1931): O Levstikovem Martinu Krpanu. Dom in svet, 44, 10, 450–456.

Orosz, Anna (2015): Relation of Slovenia and the V4 from Perspective of Changing Foreign Policy of Slovenia. Journal on European Perspectives of the Western Balkans, 7, 2, 37–53.

Osterc, Jože (2014): Leta mojega ministrovanja. Ljubljana, v samozaložbi.

Overing, Joanna (1997): The role of Myth. An Antropological Perspective, or: ‚The Reality of the Really made-up'. V: Hosking, Geoffrey & George Schöpflin (ur.): Myths and Nationhood. New York, Routledge, 1–18.

OVS – Uredništvo Okenca v Slovenijo (2021): Kdo smo. Okenceslo.com.ar. http://www.okenceslo.com.ar/kdo-smo#si (29. 5. 2021).

Pajnič, Katarina (2018): Ekonomski položaj in demografska struktura Slovencev na Hrvaškem: včeraj, danes, jutri. Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja, 80, 65–88.

Paternu, Boris (1978): Levstikov Martin Krpan med mitom in resničnostjo. Slavistična revija, 26, 233–251.

Pavlaković, Vjeran: Myths and Symbols in Interwar Croatia: The Case of Matija Gubec. https://www.academia.edu/855531/Myths_and_Symbols_in_Interwar_Croatia_The_Case_of_Matija_Gubec (25.03.2021).

PD – Primorski dnevnik, Trst.

Pelc, S., Hazler, V., Koščak, M., Makarovič, M., Kokolj, J. (1999): Navodila za izvedbo programa uvajanja CRPOV in izdelavo razvojnega projekta CRPOV. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Sektor za podeželje, 112 strani.

Pesek, Rosvita (2007): Osamosvojitev Slovenije. Ljubljana, Nova revija.

Petkov, Kiril (2003): The Kiss of Peace, Ritual, Self, and Society in the High and Late Medieval West. Leiden-Boston, Brill.

Petrič, Ernest (1996): Zunanja politika majhnih držav. Teorija in praksa, 33, 6, 876–897.

Petrič, Ernest (2010): Zunanja politika. Ljubljana, ZRC SAZU.

Petričušić, Antonija (2012): Vijeća nacionalnih manjina. Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti. Revus, 17, 91–104.

Pezzolo, Luciano (2007): Stato, guerra e finanza nella Repubblica di Venezia fra medioevo e prima metà moderna. V: Cancila, Rosella (ur.): Mediterraneo in armi (secc. XV–XVIII). Palermo, Mediterranea, 67–112.

Pirjevec, Jože, Bajc Gorazd, Dukovski, Darko, Franzinetti, Guido & Nevenka Troha (2009): Foibe. Una storia d'Italia. Torino, Einaudi.

Pirnat, R. (2011): Pogled na razvoj slovenske državne uprave. V: Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011. Ljubljana, Uradni list RS.

Pogačnik, Jože (1977): Martin Krpan in Kanjoš Macedonović. Jezik in slovstvo, 22, 6, 161–171.

Pogačnik, Jože (1999): Med Lepo Vido in Martinom Krpanom. Sodobnost, 47, 262–269.

Pogorelec, Janez (2019): Komentar 110. člena Ustave RS. V: Avbelj, Matej (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 213–219.

Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije (2003–2005). Pogovori so v video in pisni obliki arhivirani na tej povezavi: http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf (zadnji pristop: 2. 12. 2020).

Potočnik, Janez, Černe, Fedor, Erjavec, Emil & Mojmir Mrak (2007): The accession of Slovenia to the EU. V: Vasileiou, Giorgos (ur.): The Accession Story: The EU from 15 to 25 Countries. Oxford, New York, Oxford University Press, 343–369.

Potočnik Topler, Jasna & Ljiljana Zekanović-Korona (2018): Digital media, perception and the selection of the 2016 Best European Destination: The Case of Zadar. Annales, Series Historia et Sociologia, 28, 2, 343–354.

Potočnik Topler, Jasna (2018): Turning travelogue readers into tourists: representations of tourism destinations through linguistic features. Cuadernos de turismo, 42, 447–464.

Povolo, Claudio & Darko Darovec (2018): Vendetta and Banishment. V: Miladinović Zalaznik, Mira (ur.), et al.: Freiheit und Gerechtigkeit als Herausforderung der Humanwissenschaften = Freedom and Justice as a Challenge of the Humanities. Bern [etc.], P. Lang. cop., 227–253.

Primc, Aleš (2008): Slovenska kmečka zveza, ob 20. obletnici. Ljubljana, Inštitut za gospodarske in družbene študije.

Primorski dnevnik. Porabski Slovenci odrezani od Slovenije in pozabljeni od Madžarske. Nova predsednica Zveze Slovencev na Madžarskem Andrea Kovacs. Primorski dnevnik, 1. avgust 2019, elektr. izdaja: https://www.primorski.eu/se/porabski-slovenci-odrezani-od-slovenije-in-pozabljeni-od-madzarske--KJ308873 (20.02.2021).

Prinčič, Vili (ur.) (2007): Mali slovar športnih izrazov. Slovensko-italijanski / Piccolo dizionario dei termini sportivi. Italiano-sloveno. [S. l.], ZSŠDI.

Prunk, Janez (1992): Slovenski narodni vzpon. Ljubljana, DZS.

PSBL – Primorski slovenski biografski leksikon. Jevnikar, Martin et al. (ur.): Gorica, Goriška Mohorjeva družba, 1974–1994.

Rac, Ilona & Strmšek, Klavdija (2019): Pregled pravnega in programskega okvira za interveniranje kmetijske politike na okoljskem področju. Ciljni raziskovalni projekt (V4-1814) Analitične podpore za večjo učinkovitost in ciljnost kmetijske politike do okolja in narave v Sloveniji. Ljubljana, Biotehniška fakulteta.

Radio Slovenija. Predsednica Zveze Slovencev na Madžarskem Andrea Kovacs o življenju porabskih rojakov nekoč in danes. Intervju, 14.8.2019. Https://radioprvi.rtvslo.si/2019/07/intervju-200/ (20.02.2021).

Razvojkrasa.si (2008): Zgodovina jamskega turizma. Http://www.razvojkrasa.si/si/turizem/96/article.html (15. 6. 2020).

Računsko sodišče (2012): Urejanje občin. Revizijsko poročilo.

Rednak, Miroslav, Kavčič, Stane, Volk, Tina & Emil Erjavec (2003a): Complementary CAP Direct Payments from the National Budget and Farm Income Issue in Slovenia. Eastern European Economics, 41, 6, 26–42.

Rednak, Miroslav, Volk, Tina & Emil Erjavec (2003b): Der Transformationsprozess und die EU-Beitrittsanpassungen in der slowenischen Landwirtschaft. Berichte *über* Landwirtschaft: Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, 81, 4, 614–636.

Renko, Stanislav (1971): Kje prebivamo in koliko nas je Slovencev v Italiji. Dopolnjeni in popravljeni ponatis iz Primorskega dnevnika. Trst, Založništvo tržaškega tiska.

Repe, Božo & Darja Kerec (2017): Slovenija, moja dežela. Družbena revolucija v osemdesetih letih. Ljubljana, Cankarjeva založba.

Republika Slovenija. Predstavništva Slovenije. Generalni konzulat Monošter. https://www.gov.si/predstavnistva/generalni-konzulat-monoster/ (20.02.2021).

Republika Slovenija Ožja pogajalska skupina za pristop RS k EU (1999): Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 7 - Kmetijstvo. Ljubljana, Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.

Resolucija (1996): Resolucija o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov (1996). Uradni list RS, št. 35–2280/1996.

Ribarič, Miha (2002): Komentar 102. člena Ustave RS. V: Šturm, Lovro (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 824–827.

Ribičič, Ciril (2002): Državni svet in zbor pokrajin. Dnevi slovenske uprave (zbornik referatov), št. 9, Visoka upravna šola, 377–397.

Ribičič, Ciril (2003): Dvodomnost. V: Hvala, Ivan (ur.): Sodobna država: kaj mora in kaj zmore. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 159–176.

Ribičič, Ciril (ur.) (2003): Izkušnje (slovenske) preteklosti in pogled v (evropsko) prihodnost. Revus – Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava, 1, 15–43.

Ribičič, Ciril (2010): Regionalizacija Slovenije – zgodba o številnih zamujenih priložnostih. V: Hvala, Ivan: Demokratične vrednote in aktivno državljanstvo: pokrajine, participacija, meje in odnosi s sosedi: trije posveti. Ljubljana, Društvo Občanski forum, 83–87.

Riman, Barbara & Kristina Riman (2012): Slovenski dom Kulturno prosvetno društvo Bazovica: (1947–2007). Rijeka, Solutio: Slovenski dom Kulturno prosvetno društvo Bazovica.

Riman, Barbara & Sofija Zver (2020): Aktualna politična situacija med pripadniki slovenske skupnosti na Hrvaškem. Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja, 84, 73–95.

Riman, Barbara (2013): Riječka Slovenka Zora Ausec i Slovenci u Rijeci nakon 1945. godine: „bratski narod" ili nacionalna manjina. V: Roksandić, Drago & Ivana Cvijović Javorina: Intelektualci i rat 1939.–1947.: zbornik radova s međunarodnog skupa Desničini susreti 2012. Zagreb, FF press - Filozofski fakultet, 363–378.

Riman, Barbara (2016): 130 let slovenskega združevanja na Hrvaškem. V: Grafenauer, Danijel & Katalin Munda Hirnök (ur.): Raznolikost v raziskovanju etničnosti: izbrani pogledi. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja, 266–285.

Riman, Barbara (2019a): Slovenska društva u Hrvatskoj od 1886. do 1991. godine. Rijeka, Vijeće slovenske nacionalne manjine Primorsko-goranske županije = Svet slovenske nacionalne manjšine Primorsko-goranske županije. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja.

Riman, Barbara (2019b): Sosedje Slovenci: Slovenci na Hrvaškem = Susjedi Slovenci: Slovenci u Hrvatskoj. Ljubljana, Narodna in univerzitetna knjižnica, Inštitut za narodnostna vprašanja.

Riman, Barbara, Novak-Lukanovič Sonja, Fon Jager, Pia & Ana Malnar (2019): Narodnostna vprašanja - koordinacija in evalvacija projektnih aktivnosti (Slovenci na Hrvaškem). Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja.

Robida, Andrej (2012): Kriminalizacija človeških napak v zdravstvu. ISIS, XXI, 12, 17–23.

RS, SiStat (2020): Demografsko in socialno področje, Prebivalstvo. Ljubljana, SURS (dostop v oktobru 2020).

RS, SiStat, Preb. – Republika Slovenija, Statistični urad (2021): Spremenjena statistična definicija prebivalstva. Stat.si. https://www.stat.si/obcine/sl/Theme/Index/PrebivalstvoDefinicija (25. 5. 2021).

RS, SiStat, Selitve – Republika Slovenija, Statistični urad (2017): Metodološko pojasnilo: Selitve. Stat.si. https://www.stat.si/statweb/File/DocSysFile/9518 (21. 5. 2021).

RS, SiStat – Republika Slovenija, Statistični urad. https://pxweb.stat.si/SiStat/sl (24. 5. 2021).

Rupel, Dimitrij (1992): Skrivnost države. Ljubljana, Delo.

Rupel, Dimitrij (2009a): Stabilnost ali svoboda – Mednarodni položaj in zunanja politika. Kranj, Nova Gorica.

Rupel, Dimitrij (2009b): Slovensko predsedovanje v ognju lastnih sil. Ljubljana.
Rupel, Dimitrij (2011): Slovenija na svetovnem prizorišču. Ljubljana, Slovenska matica.
Rupel, Dimitrij (2013): Negotovo življenje 176. članice OZN. Ljubljana, Nova obzorja.
Rupel, Dimitrij (2017): Železo in žamet ali od kulture do države. Ljubljana, Slovenska matica.
Rupel, Dimitrij (2018): Bomo Prusi ali Rusi? Ljubljana, Nova univerza.
Rupel, Dimitrij (2019): Se je slovenska država po(ne)srečila? Ljubljana, Nova obzorja.
RS, SiStat, Občine – Republika Slovenija, Statistični urad (2019): Približno v četrtini občin število odseljenih višje od števila priseljenih. Stat.si. https://www.stat.si/obcine/sl/Theme/Index/PrebivalstvoSelitveni (25. 5. 2021).
Sambt, Jože & Tanja Istenič (2020): Lahko migracije zaustavijo pritisk staranja prebivalstva Slovenije na ekonomsko vzdržnost? V: Malačič, Janez, Ogrin, Tomaž & Matjaž Gams (ur.): Zbornik 23. mednarodne multi-konference Informacijska družba IS 2020, Zvezek F, Ljudje in okolje. Ljubljana, Inštitut Jožef Stefan. Http://is.ijs.si (7. 10. 2020).
Schlesinger, Philip (2001): From Cultural Protection to Political Culture? Media Policy and the European Union. V: Cederman, Lars-Erik in Lynne Rienner (ur.): Constructing Europe's Identity: The External Dimension. London, Boulder, 91–115.
Schöpflin, George (1997): The Functions of Myth and a Taxonomy of Myths. V: Hosking, Geoffrey & George Schöpflin (ur.): Myths and Nationhood. New York, Routledge.
SDH (2021): Slovenski državni holding, d. d. Seznam neposrednih naložb RS in SDH. https://www.sdh.si/sl-si/upravljanje-nalozb/seznam-nalozb (18.05.2021).
Seal, Graham (1996): The Outlaw Legend: A Cultural Tradition in Britain, America, and Australia. Cambridge, Cambridge University Press.
Senčar, Igor (2019): Solidarnost kot temelj in sredstvo evropskega integracijskega procesa. Disertacija. Ljubljana, Nova univerza.
Servillo, Loris & Martijn De Bruijn (2018): From LEADER to CLLD From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options. Www.researchgate.net/publication/328102967 (20. 10. 2020).
SEU (2013): Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, C617/10, Sodišče Evropske unije, 26. 2. 2013. ECLI: ECLI:EU:C:2013:105.
Shore, Cris (2006): In uno Plures. EU Cultural Policy and the Governance of Europe. Cultural Analysis, 5, 7–26.
Simoniti, Vasko (2003): Fanfare nasilja. Ljubljana, Slovenska matica.
Slodnjak, Anton (ur.) (1931): Frana Levstika zbrano delo, III. Pripovedni spisi. Ljubljana, Jugoslovanska knjigarna.
SL – Statistični letopis, 1993–2013. Ljubljana, SURS.
Smith, Anthony D. (1999): Myths and Memories of the Nation. New York, Oxford University Press.
Stanonik, Marija (2009): Zgodovina slovenske slovstvene folklore: od srednjega veka do sodobnosti. Ljubljana, Slovenska matica.
Statut ZKJ (1980): Statut Zveze komunistov Jugoslavije. Ljubljana, Komunist.
Statut ZKS (1980): Statut Zveze komunistov Slovenije. Ljubljana, Komunist.
Stepančič, Lilijana (ur.) (2011): Kulturne in kreativne industrije po slovensko. Ljubljana, Ministrstvo za kulturo RS.
STO (2020a): Https://www.slovenia.info/sl/poslovne-strani/raziskave-in-analize/turizem-v-stevilkah (11. 6. 2020).
STO (2020b): Https://www.slovenia.info/uploads/dokumenti/tvs/2019/turizem_v_stevilkah_2019.pdf (11. 6. 2020).
STO (2020c): Https://www.slovenia.info/sl/poslovne-strani/raziskave-in-analize (15. 6. 2020).
STO (2020d): Https://www.slovenia.info/sl/poslovne-strani/o-sto/25-let-turizma (17. 9. 2020).
STO (2020e): Https://www.slovenia.info/uploads/dokumenti/zelena-shema/sto_slovenia_green_zsst_brosura_jun2017_slo_web.pdf (17. 9. 2020).
Stokke, Kristian (2010): The Soft Power of a Small State. Discursive Constructions and Institutional Practices of Norway's Peace Engagement. PCD Journal, 2, 1, 137–173.

Stranj, Pavel (1992): La comunità sommersa. Gli Sloveni in Italia dalla A alla Ž. Trieste, Editoriale Stampa Triestina.

Strle, Urška (2007): Odnos slovenskih izseljencev v Kanadi do matične domovine po drugi svetovni vojni. Dve domovini / Two Homelands, 26, 117–141.

Stråth, Bo (2002): A European Identity. To the Historical Limits of the Concept. European Journal od Social Theory, 5, 4, 387–401.

Studen, Andrej (2000): Kodeks časti na Slovenskem pred prvo svetovno vojno. Acta Histriae, 1, 305–314.

SURS – Ekonomski rezultati kmetijstva, indeksi proizvodnje kmetijskih proizvodov: podatki nacionalnih in ekonomskih računov za kmetijstvo (ERK): podatki iz podatkovnega portala SI-Stat in iz področnih objav SURS-a. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.

SURS – Ostali podatki: osnovni podatki po naročilu o odkupu kmetijskih pridelkov po skupinah in vrstah; o količinah in vrednostih prodanih pridelkov in proizvodov na živilskih trgih; o industrijski proizvodnji, zalogah, porabi in prodaji; ostale objave SURS-a s področja kmetijstva, gozdarstva in ribištva (rastlinska pridelava, živinoreja, mleko in mlečni izdelki). Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.

SURS – Strukturni podatki o kmetijstvu: podatki popisa prebivalstva (1991), popolnih popisov kmetijskih gospodarstev (2000, 2010, 2020: začasni podatki) in vzorčnih raziskovanj kmetijskih gospodarstev (1997, 2003, 2005, 2007, 2013, 2016) iz podatkovnega portala SI-Stat ali področnih objav SURS-a. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.

SURS – Zunanja trgovina agroživilskih proizvodov: osnovni podatki po naročilu o uvozu in izvozu agroživilskih proizvodov po državah (poglavja 01–24 kombinirane nomenklature carinske tarife (KN); 8-mestna): osnovni podatki po naročilu ter podatkovnega portala SI-Stat. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.

Swinnen, Johan F. M. (ur.) (2008): The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of Common Agricultural Policy. Brussels, Centre for European Policy Studies.

Swinnen, Johan F. M. (ur.) (2015): The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm. Brussels, Centre for European policy studies; London, Rowman and Littlefield International.

Szabo, Agneza (1995): Socijalna struktura Slovenaca u Kraljevini Hrvatskoj i Slavonijii između 1880. i 1910. godine. V: Kržišnik-Bukić, Vera (ur.): Slovenci v Hrvaški. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja, 85–105.

SIM, Baragov dom – Uredništvo Združenja SIM (2021): Slovensko letovišče – Baragov dom. Zdruzenje-sim.si. https://www.zdruzenje-sim.si/seznam_drustev/86/20090428090349 92/ (27. 5. 2021).

SIM, Združenje SIM – Uredništvo SIM (2021): Zanimivosti iz arhiva Združenja SIM. Zdruzenje-sim.si. https://www.zdruzenje-sim.si/novice-in-projekti-sim/2021052410404547/zanimivosti_iz_arhiva_zdruzenja_sim/. (26. 5. 2021).

Šela, Ana & David Hazemali (2020): Spremljanje slovenskih delavcev na začasnem delu in bivanju v Zvezni republiki Nemčiji v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja: prispevek k poznavanju zgodovine slovenske Službe državne varnosti. Studia Historica Slovenica, 20, 3, 879–920.

Šetinc, Franc (1979): Religija ne more biti ideologija ali celo protisocialistična politika. V: Delo, Sobotna priloga, 14. julij 1979, 20.

Šetinc, Franc (1984): Jasni odnosi med samoupravno družbo in verskimi skupnostmi. V: Delo, Sobotna priloga, 31. marec 1984, 16–17.

Šircelj, Milivoja (2006): Rodnost v Sloveniji od 18. do 21. stoletja. Ljubljana, SURS.

Štrekelj, Karol (1895–1923): Slovenske narodne pesmi, I–IV. Ljubljana, Slovenska matica.

Šturm, Lovro (1998): Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava. Ljubljana, Nova Revija.

Šumrada, Tanja, Kmecl, Primož & Emil Erjavec (2021): Do the EU's Common agricultural policy funds negatively affect the diversity of farmland birds? Evidence from Slovenia. Agriculture, Ecosystems & Environment, 306, art. no. 107200, 1–14.

Šumrada, Tanja, Lovec, Marko, Juvančič, Luka, Rac, Ilona & Emil Erjavec (2020): Fit for the task? Integration of biodiversity policy into the post-2020 Common Agricultural Policy: Illustration on the case of Slovenia. Journal for Nature Conservation, 54, art. no. 125804, 1–11.

Šušmelj, Jože (2003): Zgodba o zakonu. Sprejemanje zakona za zaščito slovenske manjšine v italijanskem parlamentu. Trst, ZTT – EST, Mladika.

Šušmelj, Jože (2009): Trpko sosedstvo. Nekateri vidiki odnosov med sosednjima državama v obdobju 1946–2001. Trst, ZTT – EST, SKGZ.

Tatalović, Siniša & Tomislav Lacović (2011): Prava manjinskih zajednica. Migracijske i etničke teme, 27, 3, 375–391.

Tatar, Maria (2012): The Annotated Brothers Grimm. New York, W. W. Norton & Company, Inc.

The Lancet (2020): The Lancet, Vol 396 October 17. Global Health Metrics. Www.thelancet.com.

Tomaževič, Blaž (ur.) (1958): Fran Levstik, Martin Krpan z Vrha, Popotovanje od Litije do Čateža. Ljubljana, Mladinska knjiga.

Toplak, Cirila (2019): Avtonomizem in egalitarizem po slovensko: med (pred)moderno in (post)kolonialnostjo. Teorija in praksa, 56, 1, 269–287.

Trobič, Milan (2005): Po Krpanovih sledeh. Logatec, Amata.

TZS (2003): Razvoj ekoturizma v Sloveniji: prispevki posvetovanja /organizatorji posvetovanja. Ljubljana, Turistična zveza Slovenije, Urad nacionalne komisije za UNESCO, Javni zavod Park Škocjanske jame (Zbirka Turistična misel, 13).

Türk, Danilo (2001): Slovenija in Pakt stabilnosti JVE. V: Rupel, Dimitrij: Srečanja in razhajanja. Ljubljana, Nova revija, 587–589.

UNDP (2010): Creative Economy Report 2010. UNDP.

UNESCO, UNDP (2013): Creative Economy Report 2013 Special Edition. Widening Local Development Pathways. UNESCO, UNDP.

United Nations (2020): United Nations 2020 E-government Survey.

Ur. l. EU (C 83/391): Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list Evropske unije, št. C 83/391.

Ur. l. RS (1991a): Deklaracija ob neodvisnosti. Uradni list RS, št. 1/1991.

Ur. l. RS (1991b): Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/1991.

Ur. l. RS (35/1996): Resolucija o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 35/1996.

Ur. l. RS (2004): Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske. Uradni list Republike Slovenije (89/04).

Ur. l. RS (2005): Zakon o denacionalizaciji. Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 – odl. US, 13/93 – odl. US, 31/93, 24/95 – odl. US, 20/97 – odl. US, 23/97 – odl. US, 65/98, 76/98 – odl. US, 66/00, 66/00 – ORZDen27, 11/01 – odl. US, 54/04 – ZDoh-1 in 18/05 – odl. US.

Ur. l. RS (2006): Zakon o kmetijstvu. Uradni list RS, št. 54/00, 52/02 – ZDU-1, 45/04 – ZdZPKG, 20/06 in 51/06 – uradno prečiščeno besedilo.

Ur. l. RS (2006a): Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja. Uradni list RS, št. 43/2006 in 76/2010.

Ur. l. RS (2009): Zakon o zadrugah. Uradni list RS, št. 13/92, 7/93, NPB1, 13/93 – ZP-G, 22/94, 35/96 – ORSPZ-Zad, 41/07, NPB2, 62/07 – UPB1, NPB3, 87/09, NPB4, 97/09 – UPB2 in NPB5.

Ur. l. RS (2010): Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske. Uradni list Republike Slovenije (99/10).

Ur. l. RS (2011): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri«. Uradni list RS, št. 25/11.

Ur. l. RS (2016): Zakon o gozdovih. Uradni list RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02 – ZGO-1, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 22/14 – odl. US, 24/15, 9/16 – ZGGLRS in 77/16.

Ur. l. RS (2018): Zakon o kmetijstvu. UL RS št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18.

Ur. l. RS (2020): Resolucija o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva »Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021«. Uradni list RS, št. 8/2020: 675–687.

Ur. l. SRS (1974): Ustava socialistične republike Slovenije. Uradni list SRS, št. 7-44/74 z dne 28. 2. 1974.

Urad Slovenci, SLO zunaj RS – Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (2020): Slovenci zunaj Slovenije. Slovenci.si. https://slovenci.si/slovenci-po-svetu/ (26. 5. 2021).

URS (2003): Mnenje o skladnosti nekaterih določb Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih z Ustavo. Uradni list RS, št. 118/2003 z dne 3. 12. 2003.

URS – Ustava Republike Slovenije**,** Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

US Census – Ameriški urad za štetje prebivalstva. Census.gov. https://www.census.gov/ (25. 5. 2021).
USRS, Odločba U-I-109/10. Ustavno sodišče Republike Slovenije, 26. 9. 2011. ECLI:SI:USRS:2011:U.I.109.10.
USRS, Odločba U-I-110/16. Ustavno sodišče Republike Slovenije, 12. 3. 2020. ECLI:SI:USRS:2020:U.I.110.16.
USRS, Odločba U-I-158/94. Ustavno sodišče Republike Slovenije, 9. 3. 1995. ECLI:SI:USRS:1995:U.I.158.94.
USRS, Odločba U-I-248/96. Ustavno sodišče Republike Slovenije, 30. 9. 1998, ECLI:SI:USRS:1998:U.I.248.96.
USRS, Odločba U-I-269/12. Ustavno sodišče Republike Slovenije, 4. 12. 2014. ECLI:SI:USRS:2014:U.I.269.12.
USRS, Odločba U-I-34/94. Ustavno sodišče Republike Slovenije, 22. 1. 1998. ECLI:SI:USRS:1998:U.I.34.94.
USRS, Odločba U-I-68/98. Ustavno sodišče Republike Slovenije, 22. 11. 2001, ECLI:SI:USRS:2001:U.I.68.98.
USRS, Odločba U-I-69/92. Ustavno sodišče Republike Slovenije, 10. 12. 1992. ECLI:SI:USRS:1992:U.I.69.92.
USRS, Odločba Up-301/96. Ustavno sodišče Republike Slovenije, 15. 1. 1998. ECLI:SI:USRS:1998:Up.301.96.
Ustava Republike Slovenije (1993): Ustava Republike Slovenije. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije.
Ustava SFRJ (1974): Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije. Beograd, Uradni list SFRJ.
Ustavno sodišče (1992): Ustavno sodišče, U-I-69/92, 10. 12. 1992, 8. odstavek.
Ustavno sodišče (1994): Odločba v zadevi U-I-183/94.
Ustavno sodišče (2005): Odločba v zadevi U-I-90/05.
Ustavno sodišče RS (1998): Zadeva št. U-I-12/97. Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča RS, VII. letnik, 2. knjiga, 374–411.
Ustavno sodišče RS (2010): Odločba št. U-I-92/07-23. Uradni list RS št. 46/2010 z dne 8. 6. 2010.
Ustavno sodišče RS (2011): Ustavno sodišče RS, U-I-109/10, 26. 9. 2011.
Ustavno sodišče RS (2021): Ustavno sodišče RS, U-I-246/19-41, 7. 1. 2021.
Uzelac, Alan (2010): Survival of the Third Legal Tradition? Supreme Court Law Review, 49 S.C.L.R. (2d), 377–396.
Urad Slovenci, Avstralija – Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (2020): Slovenci v Avstraliji. Gov.si. https://www.gov.si/teme/slovenci-v-avstraliji/ (29. 5. 2021).
Urad Slovenci, Evropa – Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (2020): Slovenci v Evropi: Nemčija. Gov.si. https://www.gov.si/teme/slovenci-v-evropi/ (27. 5. 2021).
Urad Slovenci, J. Amerika – Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (2020): Slovenci v Južni Ameriki. Gov.si. https://www.gov.si/teme/slovenci-v-juzni-ameriki/ (29. 5. 2021).
Urad Slovenci, ZDA – Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (2020): Združene države Amerike. Slovenci.si. https://slovenci.si/zdruzene-drzave-amerike/ (27. 5. 2021).
Urad Slovenci, ZRN – Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (2020): Nemčija. Slovenci.si. https://slovenci.si/drzave/nemcija/ (27. 5. 2021).
Urad Slovenci, S. Amerika – Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (2020): Slovenci v Severni Ameriki. Gov.si. https://www.gov.si/teme/slovenci-v-severni-ameriki/ (27. 5. 2021).
Valentinčič, Dejan (2018): Reforma izvršilne veje oblasti v Sloveniji. V: Letnar Černič, Jernej et al.: Reforma demokratične in pravne države v Sloveniji. Kranj, Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije, 27–42.
Valentinčič, Dejan (2020): Nekaj dilem glede koncepta krovnosti pri slovenskih zamejskih organizacijah. V: Razprave in gradivo. Revija za narodnostna vprašanja, 84, 97–130.
Valvasor, Janez Vajkard (1689): Slava Vojvodine Kranjske [Die Ehre dess Hertzogthums Crain]. Nürmberg, Wolfgang Moritz Endter.
Velikonja, Mitja (1996): Masade duha – razpotja sodobnih mitologij. Ljubljana, ZPS.
Velikonja, Mitja (2005): Evroza: Kritika novega evrocentrizma. Ljubljana, Mirovni inštitut.
Vestnik. https://vestnik.si/ (20.02.2021).
Vidmajer, Mojca (2012): Slovenska književnost v osnovni šoli: diplomsko delo. Maribor, Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta.
Vidmar, Josip (1932): Kulturni problem slovenstva. Ljubljana, Tiskovna zadruga.
Vidmar, Josip (1961): Literarne kritike. Ljubljana, Državna založba Slovenije.
Vidmar Horvat, Ksenija (2014): Rebordering the Perspective on the EU: a View from the Slovenian Periphery. Javnost, 21, 3, 93–108.
Vidmar Horvat, Ksenija (2018): Periferna Evropa: tranzitologija in postkrizni diskurzi v jugovzhodni Evropi. Ljubljana, Znanstvena založba Filozofske fakultete.
Vilfan, Sergej (1991): Uvod v pravno zgodovino. Ljubljana, Uradni list RS.
Vilfan, Sergij (1963): K zgodovini kmečkega kupčevanja s soljo. Gospodarsko-pravne podlage povesti o Martinu Krpanu. Kronika, 10, 1962, 129–144; 11, 1963, 1–12.

Virant, Gregor (2011): Odprava administrativnih ovir in izboljševanje kakovosti upravnih storitev. V: Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011. Ljubljana, Uradni list RS.

Visvizi, Anna (2015): Slovenia's Role in the Visegrad Group: a view from Poland. Journal on European Perspectives of the Western Balkans, 7, 2, 173–185.

Vižintin, Marijanca Ajša (2016): Slovenski izseljenci in njihovi potomci v Nemčiji: Dvajset let povezovanja slovenskih organizacij na posvetih. Dve domovini / Two Homelands, 43, 157–167.

Vlada RS (2020): Predlog zakona o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026. Vlada Republike Slovenije.

Vodopivec, Peter (ur.) (1991): Srednja Evropa. Ljubljana, Založba Mladinska knjiga.

Vodopivec, Peter (1996): Nekaj opozoril na vzporednice in razlike v narodnem oblikovanju Slovencev in Bretoncev. V: Nećak, Dušan (ur.): Avstrija. Jugoslavija. Slovenija. Slovenska narodna identiteta skozi čas. Ljubljana, Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete, 62–74.

Vodopivec, Peter (2003): Zunanja politika kot zgodovinska izkušnja prostora in ljudi. V: Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. V svetu dejavna in prepoznavna Slovenija: prednostne naloge slovenske zunanje politike. Ljubljana, Urad predsednika republike, 98–102.

Vodopivec, Peter (2006): Od Pohlinove slovnice so samostojne države: slovenska zgodovina od konca 18. stoletja do konca 20. stoletja. Ljubljana, Modrijan.

Vogelnik Dolfe (1965): Razvoj prebivalstva Slovenije zadnjih dvesto let z jugoslovanske in evropske perspektive. Ekonomski zbornik, VII. letnik, 5. snopič. Ljubljana, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani.

Volk, Tina (2004): Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju. Doktorska disertacija. Beograd, Univerzitet u Beogradu, Poljoprivredni fakultet.

Volk, Tina, Brečko, Jure, Erjavec, Emil, Jerič, Damjan, Kavčič, Stane, Kožar, Maja, Moljk, Ben, Rednak, Miroslav, Zagorc, Barbara & Jaka Žgajnar (2017): Razvoj celovitega modela kmetijskih gospodarstev in povezanih podatkovnih zbirk za podporo pri odločanju v slovenskem kmetijstvu (CRP V4-1423). Zaključno poročilo. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije. Https://www.kis.si/f/docs/Predstavitev_OEK/CRP-V4-1423-SKUPNO_COBISS.pdf (19. 4. 2021).

Volk, Tina, Rednak, Miroslav & Emil Erjavec (2007): The agri-food sector in Slovenia after European Union accession. V: Czartoryski, Witold (ur.): Changes in the food sector after the enlargement of the EU. Conference 2007, Warsaw. The Economics and Social Conditions of the Development of the Polish Food Economy Following Poland's Accession to the European Union, no 57.1. Warsaw, Institute of Agricultural and Food Economics National Research Institute, 244–266.

Volksgruppen. Intervju, 19. 7. 2019. Https://volksgruppen.orf.at/slovenci/stories/3005108/ (20.02.2021).

Vrhovno sodišče RS (2018): Slovesno obeležili 100. obletnico vrhovnega sodstva na Slovenskem, 14. 11. 2018. Http://www.sodisce.si/sodni_postopki/objave/2018111413380890/ (25.02.2021).

Vlada RS, Migracijska strategija – Vlada Republike Slovenije (2019): Strategija Vlade RS na področju migracij. Ljubljana.

Weber, Max (1988): Protestantska etika in duh kapitalizma. Ljubljana, Studia Humanitatis.

Zagožen, Franc (1990): Kmetijska politika osamosvojene Slovenije. Nova revija: mesečnik za kulturo, 9, 95, 522–532.

Zakon 2001/38 – Legge 23 febbraio 2001, n. 38: Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli-Venezia Giulia. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 56, 8. 3. 2001, 5–23.

Zakon 2004/92 – Istituzione del «Giorno del ricordo» in memoria delle vittime delle foibe, dell'esodo giuliano-dalmata, delle vicende del confine orientale e concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 86, 13. 4. 2004, 4–7.

Zakon 2007/26 – Legge regionale 16 novembre 2007, n. 26: Norme regionale per la tutela della minoranza linguistica slovena. Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, n. 47, 21. 11. 2007, 12–29.

Zelnik, Damijana (2013): Slovenski parlament in narodnomanjšinska problematika – primer slovenskih manjšin v sosednjih državah. Magistrsko delo. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.

Zielonka, Jan (2018): Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat. UK, London University Press.

ZITRPSV (2006): Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008 do 2015. Uradni list Republike Slovenije (114/06).

Zobec, Jan & Jernej Letnar Černič (2015): The Remains of the Authoritarian Mentality within the Slovene Judiciary. V: Bobek, Michal (ur.): Central European Judges under the European Influence : the Transformative Power of the EU Revisited. (EU Law in the Member States, vol. 2). Oxford, Portland, Hart, 125–148.

Zobec, Jan (2019): Komentar 57. člena. V: Avbelj, Matej (ur.): Komentar ustave Republike Slovenije. Nova Gorica, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.

ZODPol (2020): Zakon o organiziranosti in delu v policiji. Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ, 200/20.

Zore, Miran (2012): Embargo ZN na izvoz in uvoz orožja v Jugoslavijo med letoma 1991 in 1996. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. https://www.zpiz.si/wps/portal/cognos/msp/upokojenci/prejemniki_pokojnin_po_letih (21.5.2021).

ZPol (1998): Zakon o Policiji. Uradni list RS, št. 49/1998.

ZPT (1998): Zakon o pospeševanju turizma. Http://www2.gov.si/zak/Zak_vel.nsf/0/c12563a400338836c1256651004eaf57?OpenDocument (20. 10. 2020).

ZRC SAZU – Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Program in projekti. Https://www.zrc-sazu.si/sl/programi-in-projekti/priloznosti-in-moznosti-za-ohranjanje-oziroma-revitalizacijo-slovenscine-med-slovensko-manjsinsko-skupnostjo-v-sosednjih-drzavah (20.02.2021).

ZSRT (2003): Zakon o spodbujanju razvoja turizma. Http://www.uradnilist.si/1/objava.jsp?urlid=20042&stevilka=73 (20. 10. 2020).

Zupanič Slavec, Zvonka (2017): Zgodovina zdravstva in medicine na Slovenskem, medicina skozi čas, javno zdravstvo, farmacija. Ljubljana, Slovenska matica: znanstveno društvo za zgodovino zdravstvene kulture Slovenije.

Zupanič Slavec, Zvonka (2019): Razvoj zdravstvenega zavarovanja pri Slovencih 1889–2019. Zloženka 130 let zdravstvenega zavarovanja. ZZZS.

Zupančič, Jernej (2008): K vprašanju avtohtonosti Slovencev na Hrvaškem. Rast: revija za literaturo, kulturo in družbena vprašanja, 19, 6, 568–579.

Zupančič, Rok (2011): Normative Power as a Means of a Small State in International Relations: The Role of Slovenia within 'the EU Concert' of Normative Power in the Western Balkans. Romanian Journal of European Affairs, 11, 4, 56–76.

Zveza Slovencev na Madžarskem. Predstavitev. Porabje. Https://www.zveza.hu/sl/predstavitev/ (20.02.2021).

ZVis – Zakon o visokem šolstvu. Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ in 65/17.

ZVS (2007): – Zakon o verski svobodi. Uradni list RS 14/2007 z dne 16. 2. 2007.

ZZSR (1994): Zakon o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v obdobju 1994–2007. Uradni list Republike Slovenije (13/94).

ZZSR (2001): Zakon o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v obdobju 1994–2007. Uradni list Republike Slovenije (4297/01).

ZNZ (1980): Zakon o notranjih zadevah. Ur. l. SRS 28/80.

Zupančič, Jernej (2001): Slovensko izseljenstvo v Evropi po drugi svetovni vojni. V: Trebše-Štolfa, Milica & Matjaž Klemenčič (ur.): Slovensko izseljenstvo. Zbornik ob 50-letnici Slovenske izseljenske matice. Ljubljana, Slovenska izseljenska matica, 291–299.

Žužek, Aleš (2017): Zakaj Slovenija še nikoli ni imela desnega predsednika. Https://siol.net/novice/slovenija/zakaj-slovenija-se-nikoli-ni-imela-desnega-predsednika-449064 (31. 10. 2020).

O avtorjih

Matej Avbelj, red. prof. dr., rektor, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije

Gorazd Bajc, izr. prof. dr., Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Oddelek za zgodovino

Mihael Brejc, red. prof. dr., zaslužni profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, v pokoju

Darko Darovec, red. prof. dr., Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Oddelek za zgodovino; Inštitut IRRIS za raziskave, razvoj in strategije družbe, kulture in okolja; Nova univerza, Fakulteta za slovenske in mednarodne študije; Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko; Univerza Ca' Foscari Benetke, Oddelek za humanistične študije

Brane Dobnikar, univ. dipl. pravnik, samostojni mednarodni svetovalec s področja zdravstvenih sistemov, pravne ureditve zdravstva, organizacije zdravstva in medicinske etike

Emil Erjavec, red. prof. dr., dekan, Univerza v Ljubljani, Biotehnična fakulteta

Darko Friš, red. prof. dr., dekan, Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Oddelek za zgodovino

Stane Granda, red. prof. dr., znanstveni svetnik Znanstveno-raziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti, v pokoju

Igor Grdina, red. prof. ddr., znanstveni svetnik Znanstveno-raziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti

David Hazemali, dr., Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Oddelek za zgodovino

Karl Hren, dr., direktor, Mohorjeva-Hermagoras, Celovec

Marjan Horvat, dr., Inštitut IRRIS za raziskave, razvoj in strategije družbe kulture in okolja

Andrej Hozjan, izr. prof. dr., Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Oddelek za zgodovino

Peter Jambrek, red. prof. dr., Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije, v pokoju

Janez Janša, predsednik Vlade Republike Slovenije

Mitja Kaligarič, red. prof. dr., Univerza v Mariboru, Fakulteta za naravoslovje in matematiko

Tomaž Kladnik, izr. prof. dr., polkovnik, Slovenska vojska, Kadetnica; Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Oddelek za zgodovino

Marko Koščak, izr. prof. dr., Univerza v Mariboru, Fakulteta za turizem

Maja Kožar, doc. dr., Univerza v Ljubljani, Biotehnična fakulteta; Kmetijski inštitut Slovenije

Jernej Letnar Černič, red. prof. dr., dekan, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta

Janez Malačič, red. prof. dr., zaslužni profesor**,** Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

Marko Novak, red. prof. dr., prorektor, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije

Borut Pahor, predsednik Republike Slovenije

Ernest Petrič, red. prof. dr., Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije; svetovalec predsednika Republike Slovenije, v pokoju

Jasna Potočnik Topler, izr. prof. dr., Univerza v Mariboru, Fakulteta za turizem

Barbara Riman, doc. dr., inštitut za narodnostna vprašanja, predsednica Zveze slovenskih društev na Hrvaškem

Dimitrij Rupel, red. prof. dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta ta družbene vede; zaslužni prof., Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije; Nova univerza, Fakulteta za slovenske in mednarodne študije

Anton Stres, zaslužni prof. ddr., rektor, Teološka fakulteta Univerze v Ljubljani; Katoliški inštitut, Fakulteta za pravo in poslovne vede; predsednik Komisije Pravičnost in mir pri SŠK.

Marko Štrovs, univ. dipl. pravnik, politik, v pokoju

Polona Tratnik, red. prof. dr., dekanja, Nova univerza, Fakulteta za slovenske in mednarodne študije; Inštitut IRRIS za raziskave, razvoj in strategije družbe kulture in okolja

Anton Travner, mag., svetovalec, Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji d. d.

Matevž Tomšič, red. prof. dr., Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici, Fakulteta za medije, Fakulteta za informacijske študije v Novem mestu, Študijski center za narodno spravo

Tomaž Zalaznik, direktor, Inštitut Nove revije - zavod za humanistiko

Jure Zupan, red. prof. dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za kemijo in kemijsko tehnologijo: zaslužni raziskovalec, Kemijski inštitut, v pokoju

30 LET SLOVENSKE DRŽAVE

Zbrala in uredila:

Darko Darovec & Dimitrij Rupel

Založba Annales

KOPER 2021

Darko Darovec & Dimitrij Rupel: 30 let slovenske države

Programski odbor: Matej Avbelj, Darko Darovec, Darko Friš, Stane Granda, Igor Grdina, Peter Jambrek, Marko Novak, Dimitrij Rupel, Polona Tratnik, Ines Vodopivec, Tomaž Zalaznik

Glavni urednik: Darko Darovec

Odgovorni urednik: Dimitrij Rupel

Recenzenta: dr. Egon Pelikan, dr. Tanja Žigon

Lektoriranje: Polona Šergon, Urška Lampe

Oblikovanje: Darko Darovec

Oblikovanje naslovnice: Manca Švara, Studio Alef

Založnika: Zgodovinsko društvo za južno Primorsko, Koper, Inštitut IRRIS za raziskave, razvoj in strategije družbe kulture in okolja, Marezige, Založba Annales©

Soizdajatelji: Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko; Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; Nova univerza, Fakulteta za slovenske in mednarodne študije; Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta

Elektronska izdaja

Finančna podpora: Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije

Knjiga je nastala v okviru raziskovalnega projekta *Kultura spominjanja gradnikov slovenskega naroda in države* (J6-9354), ki ga sofinancira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS).

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID 82132483

ISBN 978-961-6732-48-2 (Zgodovinsko društvo za južno Primorsko, PDF)

Vsebina

Nagovori:

5 **Borut Pahor:** O enotnosti

7 **Janez Janša:** Stali smo in obstali. Še vedno stojimo. In bomo tudi v prihodnje.

9 **Darko Darovec & Dimitrij Rupel:** Prolegomena

Zgodovinski uvod:

11 **Igor Grdina:** Slovensko samooblikovanje I.

19 **Stane Granda:** Slovensko samooblikovanje II.

37 **Darko Darovec:** Slovensko samooblikovanje III.
Slovenski izvorni junak Martin Krpan

Osebnosti, dosežki, izzivi slovenske države:

53 **Peter Jambrek:** Trideseta obletnica rojstva slovenske države in ustave

65 **Ernest Petrič:** Vstop Slovenije v OZN

71 **Dimitrij Rupel:** 30 let slovenske zunanje politike (1990–2020)

97 **Marko Novak:** 30 let izvršilne in zakonodajne oblasti države Slovenije

105 **Jernej Letnar Černič:** Sodstvo

111 **Mihael Brejc:** 30 let slovenske javne uprave

121 **Anton Travner:** 30 let slovenske policije

131 **Tomaž Kladnik:** Slovenska država in njene oborožene sile

145 **Matej Avbelj:** Slovenska država in izobraževalni sistem

151 **Polona Tratnik:** Kultura, sestra Pepelka

157 **Brane Dobnikar:** Zdravstveno varstvo v 30 letih samostojne Slovenije

169 **Janez Malačič:** Prebivalstvo Slovenije v času samostojne slovenske države

179 **Marko Štrovs:** Socialna politika Slovenije po osamosvojitvi

197 **Anton Stres:** Naporna prizadevanja za svobodo vere

205 **Matevž Tomšič:** Četrta veja oblasti – ena najbolj nevralgičnih točk postkomunistične Slovenije

211 **Jure Zupan:** Mala inventura Slovenije

217 **Tomaž Zalaznik:** Gospodarska podoba Slovenije po 30-ih letih

225 **Emil Erjavec & Maja Kožar:** Politično-ekonomski pogled na 30 let slovenske kmetijske politike: od reform do stagnacije

249 **Mitja Kaligarič:** Stanje narave in njeno ohranjanje. Pogled rastlinoslovca in ljubitelja narave

257 **Jasna Potočnik Topler & Marko Koščak:** 30 let slovenskega turizma. Marsikaj se je spremenilo, še vedno pa smo turizem ljudje

267 **Darko Friš & David Hazemali:** Slovenska diaspora v svetu, 1991–2021

275 **Gorazd Bajc:** Pregled zgodovine slovenske manjšine v Italiji po letu 1991

283 **Karl Hren:** 30 let neodvisnosti Slovenije in njenih odnosov do Slovencev v Avstriji

289 **Andrej Hozjan:** Kratek vpogled v položaj slovenske manjšine v Porabju po letu 1991

297 **Barbara Riman:** Slovenci na Hrvaškem

301 **Marjan Horvat:** Slovenija in evroatlantske integracije. Normativna in diskurzivna moč Slovenije kot majhne države

309 *Viri in literatura*

329 *O avtorjih*