
MONITORISH

Revija za humanistične in družbene vede
Journal for the Humanities and Social Sciences

XXVI/2 • 2024
CENA 6,30 EVRA

MONITORISH

XXVI/2 • 2024

Revija za humanistične in družbene vede

Journal for the Humanities and Social Sciences

Izdaja:

Univerza Alma Mater Europaea – Institutum Studiorum Humanitatis, Fakulteta za humanistični študij, Ljubljana

Published by:

University Alma Mater Europaea – Institutum Studiorum Humanitatis, Ljubljana School of the Humanities

Monitor ISH

Revija za humanistične in družbene vede / *Journal for the Humanities and Social Sciences*
ISSN 1580-688X, e-ISSN 1580-7118, številka vpisa v razvid medijev: 272

Glavni uredniki / *Editor-in-Chief*

Lenart Škof, Barbara Gornik in Luka Trebežnik

Uredniški odbor / *Editorial Board*

Nadja Furlan Štante, Matej Hriberšek, Petra Kleindienst, Eva Klemenčič

Mirazchiyski, Sebastjan Kristovič, Aleš Maver, Svebor Sečak, Tone Smolej,

Rok Svetlič, Verica Trstenjak

Mednarodni svetovalni svet / *International Advisory Board*

Rosi Braidotti (University Utrecht), Maria-Cecilia D'Ercole (Université de Paris I – Sorbonne, Pariz),

Marie-Élizabeth Ducroux (EHESS, Pariz), Daša Duhaček (Centar za ženske studije,

FPN, Beograd), François Lissarrague (EHESS, Centre Louis Gernet, Pariz), Lisa Parks

(UC Santa Barbara), Miodrag Šuvaković (Fakultet za medije i komunikaciju, Univerzitet

Singidunum, Beograd).

Revija je vključena v bazo dLib.si – Digitalna knjižnica Slovenije.

Revija je vključena v mednarodno bazo / Abstracting and indexing

IBZ - Internationale Bibliographie der Zeitschriftenliteratur

ERIH PLUS - an academic journal index for the HSS (Humanities and Social Sciences)

Lektor za slovenščino / *Reader for Slovene*

Grega Rihtar

Lektor za angleščino / *Reader for English*

Luka Ličar

Tehnični urednik / *Technical Editor*

Ignac Navernik

Oblikovanje in stavek / *Design and Typeset*

Tjaša Pogorevc

Tisk / *Printed by*

Podoba d.o.o., Rogaška Slatina

Naslov uredništva / *Editorial Office Address*

MONITOR ISH, Kardeljeva ploščad 1, 1000 Ljubljana, Tel.: + 386 40 834 874

Založnik / *Publisher*

Univerza Alma Mater Europaea, Alma Mater Press / Alma Mater Europaea University Press

Za založbo / *For publisher*

Ludvik Toplak

Korespondenco, rokopise in recenzentske izvode knjig pošiljajte na naslov uredništva. / *Editorial correspondence, enquiries and books for review should be addressed to Editorial Office.*

Revija izhaja dvakrat letno. / *The journal is published twice annually.*

Naročanje / *Ordering*

AMEU-ISH, Kardeljeva ploščad 1, 1000 Ljubljana, tel. 059333070

E-naslov / *E-mail*: gasper.pirc@almamater.si

Cena posamezne številke / *Single issue price* 6,30 EUR

Letna naročnina / *Annual Subscription* 12,50 EUR

Naklada / *Print run* 100

http://www.ish.si/?page_id=3610

© Univerza Alma Mater Europaea – Institutum Studiorum Humanitatis, Fakulteta za humanistični študij, Ljubljana

Revija je izšla s finančno pomočjo Javne agencije za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije (ARIS).

Kazalo / Contents

- 5 BARBARA GORNIK, NEŽKA SAJINČIČ
(Anti)demokratska zavest v času epidemije covid-19:
demokracija, avtoritarizem in svoboda mirnega zbiranja
- 34 DENIS MARAŽ
Analiza vladne racionalnosti v javnih politikah za
obvladovanje epidemije covid-19
- 60 ZORANA MEDARIĆ
Vključevanje priseljenih otrok in jezik v slovenskih šolah
- 87 KSENIJA PERKOVIČ, URH GROŠELJ, MIHA ORAŽEM,
LENART ŠKOF, PHAIK YEONG CHEAH, MAVUTO MUKAKA,
ANNE OSTERRIEDER
Economic, Social and Behavioural Aspects of Covid-19
in the First Wave of the Pandemic in Slovenia: Selected
Results of the International Survey SEBCOV
- 107 KARIN SABADIN
Examining the Activity of Public Service Media in
Representing Minorities: A Comparative Analysis
of the Legal Framework of RTV Slovenija and RAI
- 125 MAJA ZADEL, ZORANA MEDARIĆ
Kritična kulturna pismenost: konceptualna opredelitev
in uveljavljenost v Sloveniji
- 143 MAJA ZADEL
Priseljevanje, integracija in šole: primeri Slovenije,
Španije, Avstrije in Danske
- 175 RECENZIJA / REVIEW
IGNAC NAVERNIK
Aleksander Štumberger: Nekropolis

Barbara Gornik¹

Nežka Sajinčič²

(Anti)demokratska zavest v času epidemije covid-19: demokracija, avtoritarizem in svoboda mirnega zbiranja

POVZETEK: Članek obravnava (anti)demokratsko zavest prebivalcev Slovenije v času epidemije covid-19, ko smo bili v Sloveniji soočeni tako z omejitvami pravic zaradi nujnih ukrepov za obvladovanje virusa in ohranjanje javnega zdravja kot tudi s političnim delovanjem, ki ni bilo neposredno povezano z zaježitvijo epidemije, ampak je nakazovalo na prisotnost avtoritarnih tendenc oblasti. Ob tem so se v družbi oblikovali različni odzivi, med katerimi so bili posebej izraziti protesti državljanov in civilne družbe, s katerimi so izražali nestrinjanje z vlado in njenim načinom delovanja. Prispevek se osredotoča na vrednote, prepričanja in stališča prebivalcev v navezavi na delovanje oblasti, vladne ukrepe ter uresničevanje pravice do mirnega zbiranja. Analiza obravnava vprašanje, kako se v kontekstu izrednih razmer odraža podpora političnemu pluralizmu, avtoritarnim in demokracijskim vrednotam, ter kaj le-to pove o stanju političnih vrednot v slovenski družbi. Rezultati raziskave kažejo relativno visoko sprejemljivost stališč, ki so v nasprotju z ustavno-demokracijskimi načeli delovanja. Ključni vpogled analize je, da ideološka opredelitev na osi levo-desno ni primarna za razumevanje delovanja (anti)demokratske zavesti. Namesto tega odločilno vlogo igra posameznikova povezanost s favorizirano politično stranko, kar kaže na potencialno prisotnost tako desnega kot levega avtoritarizma.

Ključne besede: demokratska zavest, avtoritarizem, demokracija, covid-19, vladni ukrepi, protesti, Slovenija

1 Barbara Gornik je višja znanstvena sodelavka na Znanstveno-raziskovalnem središču Koper, docentka na Oddelku za etnologijo in kulturno antropologijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani in sodelavka na Centru migracijskih politik pri Evropskem univerzitetnem inštitutu v Firencah. E-mail: barbara.gornik@zrs-kp.si

2 Nežka Sajinčič je asistentka z doktoratom na Znanstveno-raziskovalnem središču Koper ter na Fakulteti za matematiko, naravoslovje in informacijske tehnologije Univerze na Primorskem. E-mail: nezka.sajincic@zrs-kp.si

(Anti)Democratic Consciousness During the Covid-19 Pandemic: Democracy, Authoritarianism, and the Freedom of Peaceful Assembly

ABSTRACT: The article explores the (anti)democratic consciousness of Slovenian citizens during the covid-19 pandemic – a period defined not only by necessary rights restrictions aimed at controlling the virus and safeguarding public health but also by political actions that were not directly related to epidemic management, which signalled authoritarian tendencies within the government. In response, citizens and civil society voiced their discontent through protests, challenging the government's approach and decision-making. The paper examines the values, beliefs, and attitudes shaping public perceptions of government policies, emergency measures, and the right to peaceful assembly. It analyses how support for political pluralism, authoritarian and democratic values manifested in the context of emergency measures, shedding light on the broader landscape of political values in Slovenian society. The findings indicate a relatively high acceptance of positions that contradict the constitutional-democratic principles of political conduct. A key insight of the study is that ideological alignment along the left-right spectrum is not the primary factor in shaping (anti)democratic consciousness. Rather, an individual's relationship with a favoured political party plays a more decisive role, suggesting the potential presence of both right-wing and left-wing authoritarianism.

Keywords: democratic consciousness, authoritarianism, democracy, covid-19, government measures, protests, Slovenia

Uvod³

Številni posamezniki človekove pravice razumemo kot sredstvo za zaščito svojih interesov, kar jim daje politično in simbolno moč, povezano z idejo svobode in osebne emancipacije. Ena izmed takšnih pravic je zagotovito tudi pravica do izražanja, ki »vključuje svobodo mnenja ter sprejemanja in širjenja vesti ali idej brez vmešavanja javnih organov in ne glede na državne meje« (LEU, 11. člen). Ta pravica je tesno povezana s pravico do mirnega zbiranja in združevanja (LEU, 12. člen), s katero tvorita temelj demokracije in delovanja civilno-družbenih gibanj. Obe pravici sta ključni za uresničevanje načel politične transparentnosti in odgovornosti, s čimer posredno prispevata tudi k zaščiti drugih človekovih pravic; v političnem prostoru sodobnih demokracij omogočata odprto javno razpravo

³ Članek je nastal v okviru raziskovalnega projekta Svoboda mnenja in izražanja skozi naracije izrednega stanja: antropološka študija slovenske (anti)demokratske zavesti v času epidemije covid-19 (J6-3128) in raziskovalnega programa Mejna področja: območja kulturnega in družbenega sobivanja v dobi tveganja in ranljivosti (P6-0279), ki ju financira Agencija RS za raziskovalno in inovativno dejavnost ter projekta Charter of Fundamental Rights of The European Union: An Anthropological Perspective (FRAnt, Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: antropološki vidik), ki ga v okviru programa Jean Monnet Action (Erasmus+) financira Evropska komisija.

in politični pluralizem, izražanje osebnih prepričanj in političnih stališč ter aktivno politično sodelovanje, povezovanje in udejstvovanje v družbi (Beetham 2004). Omejevanje omenjenih pravic lahko predpostavlja obstoj nedemokratskih oz. avtoritarnih tendenc oblasti, še posebej kadar ima le-to namen izvajanja družbenega nadzora, krčenja javnega prostora ter preprečevanja političnega pluralizma, kritičnega mišljenja in delovanja civilne družbe (Brownlee 2007; Diamond idr. 2016).

V času epidemije covid-19 smo bili v Sloveniji, tako kot v drugih državah po svetu, soočeni z nujnimi omejevalnimi ukrepi za zajezitev širjenja virusa, ki so za zaščito zdravja upravičeno posegali v pravice ljudi. S splošno prepovedjo zbiranja ljudi na javnih mestih so pomembno vplivali tudi na uresničevanje svobode izražanja oziroma pravice do mirnega zbiranja. V tem času smo poleg tega zaznali tudi različne poteze vlade takratnega premierja Janeza Janše, nevezane na upravljanje epidemije – na primer napade na neodvisno sodstvo in medije, uvajanje administrativnih bremen nevladnim organizacijam, neupoštevanje drugih vej oblasti ter delovanje proti neodvisnim družbenim organizacijam (Teršek idr. 2021; CIVICUS 2020) – ki so kazale na prisotnost avtoritarnega načina vladanja. Obenem smo bili priča močnemu odzivu s strani državljanov in civilne družbe – v tem času so mnogi posamezniki prek protestov izrazili nestrinjanje z vlado in njenim načinom delovanja.

Epidemija koronavirusne bolezni covid-19 kot oblika izrednega stanja, ki vpliva na načine delovanja demokratičnih institucij, predstavlja pomemben kontekst razumevanja pravic in tega, čemu smo se kot državljani bolj ali manj prostovoljno pripravljeni odreči. Po drugi strani lahko epidemijo covid-19 razumemo kot lakmusov papir za ugotavljanje, kako močne so demokratične vrednote v zavesti ljudi, zlasti ko gre za širše družbenopolitično delovanje in odziv na izvajanje avtoritarnih politik od zgoraj navzdol. Prav raziskovanje znotraj konkretnih okoliščin izrednega stanja in v navezavi na oprijemljive dogodke ponuja vpogled v pravno zavest posameznikov (Cowan 2004), se pravi v to, kako ljudje dojemajo svoje pravice in državljanske odgovornosti, kako jih uporabljajo v svojem vsakdanjem življenju (Merry 1990), kaj v zvezi z njimi naredijo (Silbey 2005) in kakšne so njihove ideje, ideali, pogledi, občutki in navade v odnosu do pravnih vprašanj v družbi (Kaugia 1996). Ob tem se skozi razumevanje pravne države, politič-

ne participacije, standardov in načel demokracije neizogibno izraža tudi posameznikova *demokratska zavest* oziroma *avtoritarna predispozicija*.

Pričujoči članek analizira (anti)demokratsko zavest prebivalcev Slovenije v času epidemije covid-19. Osredotoča se na vrednote, prepričanja in stališča ljudi v navezavi na takratno delovanje oblasti, vladne ukrepe ter uresničevanje pravice do mirnega zbiranja. Analiza obravnava vprašanje, kako se v kontekstu izrednih razmer odraža podpora političnemu pluralizmu, demokratičnim vrednotam in avtoritarnemu načinu vladanja, ter kaj le-to pove o stanju političnih vrednot v slovenski družbi. Članek temelji na rezultatih anketne raziskave izvedene med polnoletnimi prebivalci Slovenije, s katero smo pridobili podatke, potrebne za razumevanje ključnih političnih in demokratičnih vprašanj v kriznih razmerah. Po začetni umestitvi teme članka znotraj antagonizma med avtoritarnimi in demokratičnimi oblikami oblasti na teoretični ravni, sledi prikaz rezultatov, kjer se osredotočamo na analizo: 1) podpore avtoritarnim načelom političnega in družbenega delovanja; 2) podpore specifičnim omejevalnim ukrepom in delovanju vlade v času epidemije covid-19 ter 3) percepcije protestov, protestnikov in pravice do mirnega zbiranja. Interpretacija rezultatov pokaže relativno visoko sprejemljivost stališč, ki so v nasprotju z ustavno-demokratskimi načeli političnega delovanja in potencialno prisotnost tako desnega kot levega avtoritarizma.

Avtoritarizem in demokracija

Avtoritarizem se pogosto pojasnjuje kot oblika vladanja, v kateri izvršilna oblast prevzame politični položaj z nedemokratskimi sredstvi oziroma brez svobodnih in pravičnih volitev (Frantz 2018, 6; Borwnlee 2007). Takšno minimalistično razumevanje avtoritarizma napeljuje k stališču, da avtoritarni režimi obstajajo predvsem v državah zunaj Evropske unije, v katerih so demokratični standardi in svoboda političnega delovanja pogosto nižji (Freedom House 2024). A o avtoritarizmu se velikokrat govori tudi kot o družbenopolitičnih stališčih in vrednotah, ki so posledica socializacije in vpliva družbenega okolja (Altemeyer 1996) ter kot o posameznikovih kognitivnih in značajskih lastnostih (Hetherington in Weiler 2009; Altemeyer 2007; Stenner 2005). V skladu s takšnim razumevanjem avtoritarizma, ki se ne omejuje na politično obliko vladanja, temveč se veže na posameznika,

njegove družbene vrednote in značajske lastnosti, je avtoritarizem veliko bolj prisoten, tudi v državah, ki so ali se imajo za demokratične.

Omenjenim politološkim, sociološkim in psihološkim perspektivam je skupna predpostavka o avtoritarizmu kot antitezi demokracije. Tipologije sodobnih oblik vladanja le-te običajno postavljajo na demokratično-avtoritarno lestvico, pri čemer so na eni strani popolnoma demokratični sistemi, na drugi pa popolnoma avtoritarni sistemi (Frantz 2018, 68). Poenostavljeno rečeno, avtoritarni režimi so tisti režimi, ki niso demokracije (ibid., 6); zanje je značilna koncentracija politične moči in imuniteta političnih elit, odsotnost svobodnih in pravičnih volitev izvršilne oblasti v zakonodajna telesa, monopol nad mediji, omejevanje političnega pluralizma in politične participacije, represija itd. Podobno so tudi osebe z avtoritarnimi vrednotami in značajskimi lastnostmi opredeljene kot posamezniki, ki zagovarjajo podreditev avtoriteti, omejevanje svobode izražanja mnenj, moralni absolutizem in konformnost ter izkazujejo nestrpnost do političnih nasprotnikov, nekonvencionalnega družbenega vedenja, rasnih in etničnih skupin (Stenner 2005, 3). Stenner (ibid.) tako govori o posameznikih z *avtoritarno predispozicijo* (tj. nagnjenostjo k nestrpnosti), za katere je značilno, da izkazujejo nižje stopnje sprejemanja drugačnosti oziroma raznolikosti ljudi, idej, življenjskih stilov in vedenja.

Odnos med avtoritarizmom in demokracijo je vse prej kot enoznačen. Za številne avtoritarne režime je namreč značilna mimikrija demokracije, enako kot je za številne demokratične države značilno uvajanje avtoritarnih politik in norm. Kriza liberalnih demokracij se denimo kaže skozi uvajanje avtoritarnih politik, ki dovoljujejo ali celo spodbujajo slabitev temeljev ustavne ureditve in pravne države, uveljavljenih demokratičnih institucij, političnega pluralizma in svobode medijev (Brown idr. 2018) znotraj (domnevno) demokratičnega reda. Zato je v kontekstu aktualnih globalnih političnih trendov nujno govoriti o hibridnih režimih, ki kot mešanica avtoritarnih in demokratičnih norm, praks in institucij spadajo v t. i. *sivo cono* na demokratično-avtokratskem kontinuumu (Frantz 2018). V skladu s tem lahko govorimo tako o demokratičnem avtoritarizmu (Brancati 2014) kot tudi o iliberalni (Zakaria 1997) ali avtoritarni populistični demokraciji.

Številni primeri »demokratičnega nazadovanja« (angl. *democratic backsliding*) (Bermeo 2016; Waldner in Lust, 2018; Mechova idr. 2017), »erozije demo-

kracije« (angl. *erosion of democracy*) (Jakab 2020) in »demokratskega upada« (angl. *democratic decline*) (Krastev 2018; Marsh in Miller, 2012; Pap 2017; Jakli idr. 2018) kažejo na potencialno slabitev demokratskih načel in konvencionalnih političnih institucij in potrjujejo, da so temeljne demokratske vrednote, kot na primer vladavina prava, svoboda izražanja, politični pluralizem in konstitucionalizem, nenehno pod pritiskom. V Združenih državah, kot tudi v večjem delu Evrope in drugih delih sveta, se pojavljajo (ne več tako) nove oblike protidemokratskih politik, ki se ponašajo z različnimi avtoritarnimi lastnostmi, in za katere, kot pravijo Brown idr. (2018, 2) v resnici (še) nimamo pravega imena; te politike in načini delovanja se namreč naslanjajo na konvencionalne demokratske politične oblike in jih obenem razkrajajo.

Demokracija v sloveniji: čas epidemije Covid-19

Nedavna družbena situacija povezana z epidemijo covid-19 se je številnim politikom ponudila kot edinstvena priložnost za uvajanje avtoritarnih oblik vladanja. Epidemija, ki je svet brez opozorila in praktično »čez noč« pahnila v stanje izrednih razmer, je bila pogosto problematizirana z vidika javnega zdravja in ekonomije (Maraž 2024), medtem ko so vidiki, povezani s centralizacijo oblasti (Geer idr. 2020), opuščanjem demokratskih varovalk, standardov in vrednot ter razširjenim nadzorom s strani države (Brenchenmacher idr. 2020; Nay 2020), ostali bolj ali manj neproblematizirani ali kvečjemu marginalni. V nekaterih državah so voditelji, medtem ko so sprejemali nujne in upravičene ukrepe za reševanje krize in zaščito zdravja ljudi, izkoristili razmere za uvajanje avtoritarnih ukrepov, ki niso imeli neposredne povezave z omejevanjem dodati virusa covid-19, temveč so služili konsolidaciji njihove politične moči in oblasti (Flinders 2021).

Marca 2020, ko je oblast prevzela vlada Janeza Janše, so bile v Sloveniji razmere pospremljene z neprecedenčnim zoževanjem javnega prostora. Vladne odločitve, sprejete v imenu varnosti, človekovih pravic ter zaščite zdravja državljanov, so vodile k omejevanju svobode mnenja in izražanja ter miroljubnega zbiranja in združevanja. Predsednik vlade je sprejel številne ukrepe, ki so bili argumentirani z retoriko demokratskih načel vladanja, vendar so nekatere njegove odločitve močno posegale v svobodo medijev, vladavino prava in ustavne pravice. Problematične so bile premierjeve poteze, uperjene zoper organizacije civilne družbe, kot na primer

zniževanje ali zadrževanje finančnih sredstev ter postavljanje drugih administrativnih ovir, ki so vodile do oslabljenega delovanja nevladnih organizacij. Oktobra 2020 je bilo denimo 18 nevladnih organizacij na Metelkovi soočenih z odločitvijo o deložaciji iz stavbe, ki je v lasti države, z argumentom, da je stavba iz varnostnih razlogov potrebna prenove.

Vladno omejevanje svobode mnenja in izražanja je bilo zaskrbljujoče tudi v odnosu do medijske svobode oz. tako imenovane »Janševe vojne z mediji« (Kocjan 2020). Politični pritiski so se izrazili v številnih izjavah, s katerimi je Janša stigmatiziral novinarje ter demoniziral neodvisne medije. Vlada je sprejela paket medijskih zakonov, ki so odprli vrata političnemu vpletanju (denimo prek imenovanja medijskih direktorjev in urednikov), z omenjeno zakonodajo pa je občutno znižala tudi sredstva javnemu medijskemu servisu RTV Slovenija (Splichal 2020; Veselič 2020; Pajnik in Hrženjak 2024). Med potezami, ki so resno ogrozile svobodo mnenja in izražanja v Sloveniji, je bila med drugim odločitev o prenehanju financiranja Slovenske tiskovne agencije, ki jo je decembra 2020 sprejel Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (Kocjan 2020).

Tovrstni dogodki so sprožili odziv s strani državljanov in civilne družbe. V obdobju dveh let se je odvilo 105 protivladnih kolesarskih protestov na ulicah mest po vsej Sloveniji, ki so potekali vsak petek od 24. aprila 2020 do 22. aprila 2022, tj. do rednih državnozborskih volitev. Protestniki so nasprotovali vladi Janeza Janše, povečevanju pooblastil policije, pretiranim omejitvam svobode gibanja in nekaterim drugim ukrepom, političnim napadom na novinarje in novinarsko svobodo, političnim pritiskom na medije in korupciji javnih funkcionarjev.

Kolesarski protivladni protesti so bili deležni represivnega odziva, ki je bil v nesorazmerju s temeljnimi pravicami svobode izražanja ter zbiranja in združevanja. Najbolj izpostavljeni protivladni protestniki so kot domnevni organizatorji protestov iz tedna v teden prejemali denarne kazni (Petrovčič 2022); Jaša Jenull, eden izmed prepoznavnih petkovih protestnikov, je denimo prejel kazni v skupni vrednosti več kot 50.000 evrov – eden od zahtevkov, izdan za povračilo stroškov, ki naj bi jih imela policija z varovanjem protestov, je znašal 34.000 evrov (N1 Info 2022). Decembra 2020 je odmeval tudi primer slovenskega raperja Zlatana Čordića – Zlatka, ki je bil, potem ko je kritiziral Janševo vlado, izbrisan iz registra samozaposlenih v kulturi, s či-

mer je izgubil status ter državno financirane socialno-varstvene prispevke na podlagi argumenta, da je bil premalo ustvarjalen (Matoz 2020).

Metodologija

Analiza naslavlja vprašanje demokratične zavesti v kontekstu epidemije covid-19, ko smo bili v Sloveniji soočeni tako z omejitvami pravic skozi nujne ukrepe za obvladovanje virusa in ohranjanje javnega zdravja kot tudi s političnim delovanjem nevezanim na zajezev epidemije, ki je nakazovalo na prisotnost avtoritarnih tendenc oblasti. Da bi raziskali vidike demokratične zavesti, smo maja 2023 izvedli anketo med polnoletnimi prebivalci Slovenije.

V raziskavi nas je zanimal odziv posameznikov, ki so to dogajanje doživljali oziroma so se o dnevno političnih dogodkih seznanjali v medijih. Osredotočili smo se na njihovo prepoznavanje pomena demokratičnih sistemov, institucij in zakonov ter razumevanje lastnih pravic in dolžnosti znotraj demokracije. Poleg tega smo želeli proučiti tudi njihovo prepoznavanje pomena politične participacije, javnih razprav, aktivizma in dejavnosti civilne družbe kot tudi spoštovanje raznolikosti in pluralizma ter priznavanje različnih stališč ter pravice drugače mislečih posameznikov, da izrazijo svoja mnenja.

Vsebinsko je bila anketa razdeljena na več vsebinskih sklopov, ki so merili stališča glede: doživljanja epidemije covid-19, podpore avtoritarnim vrednotam, delovanja vlade v času epidemije, percepcije protestov, stopnje družbene participacije in uporabe virov novic. Del anketnega vprašalnika, ki je meril podporo avtoritarnim vrednotam, je bil zasnovan izhajajoč iz Altemeyerjeve (1996) lestvice desnega avtoritarizma (angl. *Right-wing Authoritarianism Scale, RWA*), vsi ostali sklopi pa so bili oblikovani specifično v navezavi na raziskovalna vprašanja projekta s ciljem pridobivanja mnenj o dogodkih med epidemijo covid-19.

Anketo je izvedel Inštitut za raziskovanje trga in medijev MEDIANA, in sicer s pomočjo telefonskega anketiranja. Pri tem je bil uporabljen pristop naključno generiranih telefonskih števil (t. i. pristop *Random Digit Dialling*), ki zajema vse telefonske številke, vključno z neobjavljenimi in novimi številkami. To je povečalo verjetnost dostopa do celotne ciljne populacije, s čimer smo se izognili pristranskosti, povezani z uporabo telefonskih imenikov, panelnih raziskav ali predhodno znanih seznamov

številke. V raziskavi sta sodelovala 802 respondenta. Vzorec je reprezentativen za Slovenijo glede na spol, starost, regije in tip naselja.⁴

Analiza podatkov

S ciljem proučevanja razumevanja pravne države, politične participacije, standardov in načel demokracije ter vrednot, prepričanj in stališč, ki se odražajo v odzivih prebivalcev na prakse avtoritarne oblasti ter uresničevanja pravice do mirnega zbiranja smo se v analizi osredotočili na tri sklope, ki smo jih poimenovali:

1) *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah* (sklop 1): v tem sklopu z osmimi trditvami, povezanimi s kriznimi razmerami, smo merili podporo avtoritarnim vrednotam. Udeleženci so na vprašanja odgovarjali z mislijo na ukrepe, sprejete za zaščito državljanov v času epidemije covid-19.

2) *Delovanje vlade v času epidemije covid-19* (sklop 2): v tem sklopu z osmimi trditvami smo merili podporo specifičnim omejevalnim ukrepom in delovanju vlade v času epidemije covid-19.

3) *Protesti in protestniki v času epidemije covid-19* (sklop 3): v tem sklopu, ki je udeležencem predstavil deset trditev, povezanih s protesti v času epidemije leta 2020, smo želeli izvedeti, kako so vprašani razumeli proteste, protestnike in pravico do mirnega zbiranja.

Vsi trije sklopi so vključevali vprašanja zaprtega tipa, z odgovori nanje so udeleženci na 5-stopenjski lestvici Likertovega tipa izražali stopnjo strinjanja s posameznimi trditvami (1 – sploh se ne strinjam, 2 – se ne strinjam, 3 – niti se ne strinjam niti ne strinjam, 4 – strinjam se, 5 – popolnoma se strinjam). Večina postavk je bila zastavljena na način, da so trditve podpirale avtoritarne vrednote, delovanje vlade in bile kritične do protestov, pet trditev pa je podpiralo demokratične vrednote, svobodo mnenja pravico do mirnega zbiranja.

Podatke smo analizirali s programom Jamovi 2.3. Preverili smo opisno statistiko in razlike med skupinami, za kar smo uporabili Welchovo ANOVO, neparametrično različico analize variance, ki je primerna za primerjavo skupin z različno variabilnostjo in različnimi velikostmi vzorcev, skupaj z

4 Frekvence in delež vzorca glede na demografske spremenljivke so prikazani v Prilogi 1, dostopni na https://www.ish.si/publikacije/monitor/monitor-ish_2024-2_priloge/.

Games-Howell post hoc testi. Pri petih obrnjenih postavkah (označenih z * v Prilogah) smo vrednosti prilagodili pri izračunu opisnih statistik za celotne sklope, v analizah po posameznih postavkah pa ohranili prvotne vrednosti.

Slovenska (anti)demokratska zavest v času epidemije Covid-19: rezultati

Besedilo v nadaljevanju se osredotoča na predstavitev vrednot, prepričanj in stališč glede avtoritarnih načel političnega in družbenega delovanja (sklop 1), specifičnih omejevalnih ukrepov in delovanja vlade v času epidemije covid-19 (sklop 2) ter protestov, protestnikov in pravice do mirnega zbiranja (sklop 3). Najprej predstavljamo trditve vseh treh sklopov glede na stopnjo strinjanja. Temu sledi predstavitev frekvenčnih razporeditev stališč po posameznih postavkah znotraj posameznih sklopov; na začetku so predstavljeni rezultati sklopa *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah*, nato rezultati sklopa *Delovanje vlade v času epidemije covid-19*, in nazadnje še rezultati sklopa *Protesti in protestniki v času epidemije covid-19*. Na koncu so predstavljene statistično značilne razlike glede na starost, izobrazbo in subjektivno politično samoopredelitev udeležencev.

Stopnje strinjanja s trditvami

Na Sliki 1 so postavke prikazane po vrsti, od najvišje do najnižje stopnje strinjanja (vse uporabljene postavke po sklopih, skupaj s prikazanimi opisnimi statistikami).⁵ Postavke modre barve spadajo med postavke vsebinskega sklopa *Protesti in protestniki v času epidemije covid-19*, postavke zelene barve v sklop *Delovanje vlade v času epidemije covid-19*, postavke oranžne barve pa v sklop *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah*. Analiza stopnje strinjanja glede na vsebinske sklope je razkrila najvišjo stopnjo strinjanja s postavkami iz sklopa *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah* ($M = 2,89$, $SD = 0,32$), sledila so povprečja iz sklopa *Protesti in protestniki v času epidemije covid-19* ($M = 2,70$, $SD = 0,34$), najmanj pa so se udeleženci strinjali s postavkami iz sklopa *Delovanje vlade v času epidemije covid-19* ($M = 2,33$, $SD = 0,31$).⁶

5 Postavke po sklopih, skupaj s prikazanimi opisnimi statistikami (mere središčnosti in razpršenosti) po posameznih postavkah za celoten vzorec so navedene v Prilogi 2, dostopni na https://www.ish.si/publikacije/monitor/monitor-ish_2024-2_priloge/.

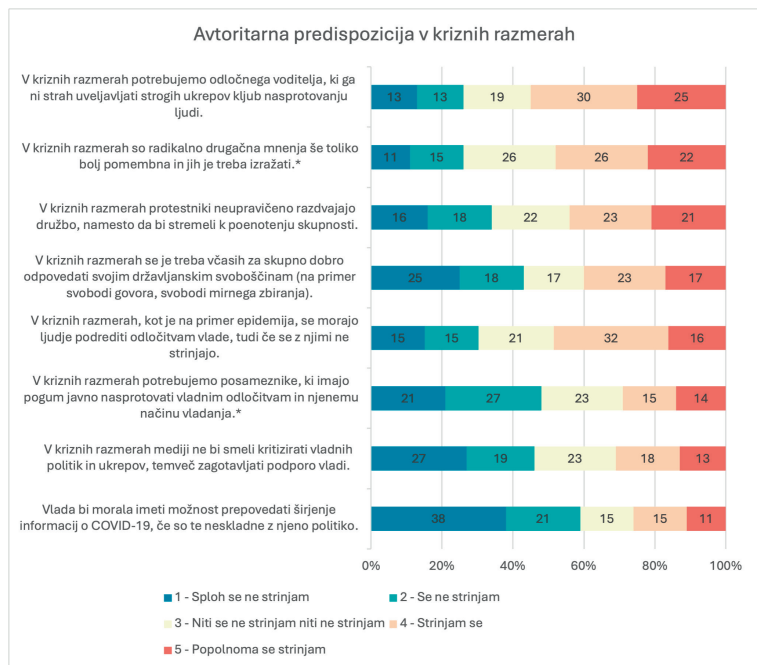
6 Pri analizi vsebine po sklopih smo vrednosti postavk, na Sliki 1 do 4 označenih z *, obrnili.

Slika 1: Povprečje postavk, prikazano od najvišje do najnižje stopnje strinjanja



Frekvenčna razporeditev odgovorov po sklopih

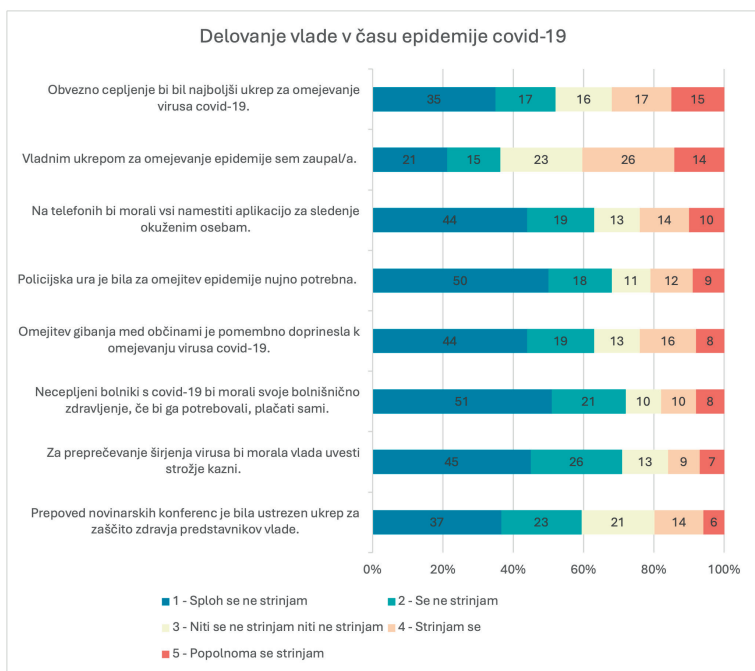
Slika 2: Frekvenčna razporeditev odgovorov v sklopu *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah*



Kot kaže slika 2, je v sklopu *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah* 55 % respondentov izrazilo mnenje, da »v kriznih razmerah potrebujemo odločnega voditelja, ki ga ni strah uveljavljati strogih ukrepov kljub nasprotovanju ljudi«, kar kaže na podporo avtoritarnemu pristopu v kriznih situacijah. Po drugi strani je bila skoraj polovica (približno 48 %) respondentov prepričanih, da so v kriznih razmerah »radikalno drugačna mnenja še toliko bolj pomembna in jih je treba izražati«, kar kaže na vrednotenje demokratičnega izražanja, kljub avtoritarnemu kontekstu. Istočasno se enak delež vprašanih (48 %) ni strinjal, da »v kriznih razmerah potrebujemo posameznike, ki si upajo javno nasprotovati vladnim odločitvam in njenemu načinu vladanja«, ter s tem potrdil določeno mero kontradiktornosti mnenj. Idejo, da »v kriznih razmerah protestniki neupravičeno razdvajajo družbo, namesto da bi stremeli k poenotenju skupnosti«, je skupno podprlo približno 44 % respondentov. 40 % vprašanih je bilo mnenja, da se je

»treba v kriznih razmerah včasih za skupno dobro odpovedati državljan-skim svoboščinam«, 43 % pa jih je temu oporekalo. Podobno jih je 48 % menilo, da se »morajo ljudje v kriznih razmerah podrežati odločitvam vlade, tudi če se z njimi ne strinjajo«. Skoraj tretjina (31 %) udeležencev se je strinjala, da »v kriznih razmerah mediji ne bi smeli kritizirati vladnih politik in ukrepov, temveč zagotavljati podporo vladi«. Nekoliko več kot četrtina (26 %) vprašanih je menila, da bi »vlada morala imeti možnost prepovedati širjenje informacij o covid-19, če so te neskladne z njeno politiko«, kar izraža podporo avtoritarnim načelom omejevanja kritičnega mišljenja in svobode medijev pri približno tretjini sodelujočih.

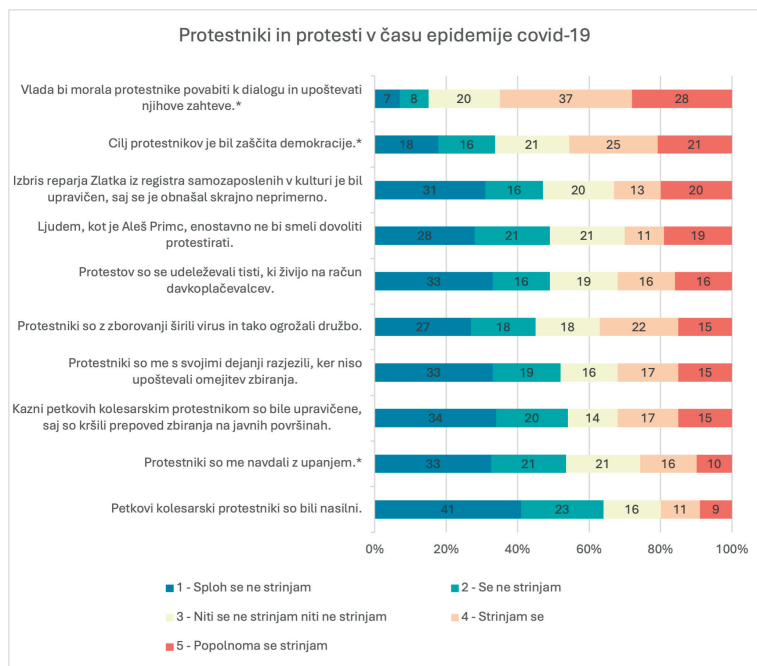
Slika 3: Frekvenčna razporeditev odgovorov v sklopu *Delovanje vlade v času epidemije covid-19*



Kot je razvidno s Slike 3, so vprašani izrazili mešano podporo vladnim ukrepom za omejevanje epidemije: 40 % respondentov je ukrepom vlade zaupalo, medtem ko jih 36 % zaupanja v vladne ukrepe ni izkazalo. Približno polovica (52 %) respondentov je nasprotovala ali močno nasprotovala

la obveznemu cepljenju kot najboljšemu ukrepu za omejevanje covid-19, vendar je kljub temu obstajal občuten delež (32 %) vprašanih, ki je ta ukrep podprl, kar kaže na polarizacijo mnenj glede vprašanja o cepljenju. Nekoliko manj kot dve tretjini vprašanih (63 %) se ni strinjalo z uvedbo aplikacije za sledenje okuženim osebam, a je tovrstno aplikacijo še vedno podprlo skupno 24 % vprašanih. Podobno je tudi uvedbo policijske ure kot nujen ukrep za omejitev epidemije podprlo 21 % respondentov, medtem ko je temu nasprotovalo več kot dve tretjini udeležencev (68 %). Trditev, da je »omejitev prehajanja občinskih meja pomembno doprinesla k omejevanju virusa covid-19«, je podprlo 24 % vprašanih. S tem, da bi morali necepljeni bolniki s covid-19 sami kriti stroške zdravljenja, se skupno ni strinjalo 72 % vprašanih, petina pa jih je to idejo podprlo. Večina respondentov se prav tako ni strinjala z uvedbo strožjih kazni (71 %), niti s prepovedjo novinarskih konferenc kot ustreznim ukrepom za zaščito zdravja predstavnikov vlade (60 %). Z omenjenima ukrepoma se je strinjalo 16 % oz. 18 % respondentov.

Slika 4: Frekvenčna razporeditev odgovorov v sklopu *Protestniki in protesti v času epidemije covid-19*



V tretjem sklopu vprašanj o *Protestnikih in protestih v času epidemije covid-19* se je izkazalo, da je bilo 65 % respondentov mnenja, da bi »morala vlada protestnike povabiti k dialogu in upoštevati njihove zahteve«, kar kaže na močno podporo vključujočemu pristopu vlade in odprtemu upoštevanju različnih mnenj. Po drugi strani jih je bilo precej manj, tj. 46 %, prepričanih, da je bil »cilj protestnikov zaščita demokracije«, kar sicer potrjuje, da je skoraj polovica udeležencev videla protestnike kot nosilce demokratičnih vrednot, vendar pa je 34 % takih, ki jih je temu nasprotovalo, kar kaže na deljeno mnenje o tem, ali so protesti resnično delovali v prid demokracije. Prav tako se kaže polarizacija mnenj pri vprašanju o sankcioniranju javno izpostavljenih oseb zaradi izražanja lastnega mnenja, saj je 33 % udeležencev podprlo, 47 % pa obsodilo »izbris raperja Zlatka iz registra samozaposlenih v kulturi kot upravičen ukrep«. Pravica posameznika do mirnega zbiranja je imela med vprašanimi šibko podporo, saj jih je bilo skupno 30 % mnenja, da »ljudem, kot je Aleš, enostavno ne bi smeli dovoliti protestirati«. Da so se »protestov udeleževali tisti, ki živijo na račun davkoplačevalcev« je menilo 32 % vprašanih. 37 % udeležencev je verjelo, da so protestniki z zborovanji širili virus in ogrožali družbo, približno 45 % pa se jih je s tem ni strinjalo. 32 % respondentov je izrazilo občutek jeze nad protestniki zaradi neupoštevanja pravil za omejevanje virusa covid-19 ter podprlo »upravičenost kaznovanja petkovih kolesarskih protestnikov, saj so ti kršili prepoved zbiranja ljudi na javnih površinah«. 20 % vprašanih je proteste ocenilo kot nasilne, kar kaže na manjšo, vendar pomembno skupino, ki proteste dojema negativno. 26 % udeležencev se je strinjalo s trditvijo, da so »jih protestniki navdali z upanjem«, približno tri četrtine vprašanih pa se s tem ni strinjalo oziroma jih je bilo do tega nevtrálnih.

Razlike med skupinami

Sledijo rezultati, razdeljeni glede na starostno kategorijo, izobrazbo in subjektivno politično samoopredelitev udeležencev. Opisne statistike in rezultati analize postavk ter post hoc testov po posameznih postavkah so predloženi v Prilogah.

Starostne kategorije

Glede na starost smo udeležence razdelili v štiri kategorije: 18–34 let, 35–49 let, 50–64 let ter 65 let in več. Tabela 1 prikazuje opisne statistike glede na starost po sklopih.⁷ Postavk, pri katerih so bile razlike glede na starost pomembne, je bilo devet – dve iz sklopa *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah*, štiri iz sklopa *Delovanje vlade med epidemijo covid-19* in tri iz sklopa *Protestniki in protestih med epidemijo*.

Tabela 1: Stopnja strinjanja po sklopih glede na starostno kategorijo

Sklop	Starostna kategorija	Povprečje	Standardni odklon
Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah	18–34 let	2,83	0,34
	35–49 let	2,82	0,30
	50–64 let	2,96	0,35
	65 let in več	2,97	0,34
Delovanje vlade med epidemijo covid-19	18–34 let	2,25	0,33
	35–49 let	2,23	0,27
	50–64 let	2,38	0,31
	65 let in več	2,46	0,42
Protestniki in protesti v času epidemije covid-19	18–34 let	2,70	0,39
	35–49 let	2,56	0,34
	50–64 let	2,83	0,36
	65 let in več	2,70	0,35

V prvem sklopu *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah* so se pripadniki prvih dveh starostnih skupin, torej udeleženci, stari med 18 in 49 let, pomembno manj strinjali, da se je v kriznih razmerah treba podrediti vladnim odločitvam, od tistih, ki so stari med 50 in 64 let, ter bolj podpirali potrebo po javnem nasprotovanju vladi v kriznih razmerah kot tisti, ki so stari 65 let in več.

Analiza variance je med postavkami sklopa *Delovanje vlade med epidemijo covid-19* prikazala obstoj statistično pomembnih razlik pri štirih postavkah –

⁷ Opisne statistike po posameznih trditvah, skupaj z rezultati analize variance ter *post hoc* testov so navedene v Prilogah 4 in 5, dostopnih na https://www.ish.si/publikacije/monitor/monitor-ish_2024-2_priloge/.

»Vladnim ukrepom za omejevanje epidemije sem zaupal/a«, »Obvezno cepljenje bi bil najboljši ukrep za omejevanje virusa covid-19«, »Necepljeni bolniki s covid-19 bi morali svoje bolnišnično zdravljenje, če bi ga potrebovali, plačati sami« in »Policijska ura je bila za omejitev epidemije nujno potrebna«. Nadaljnje analize so pokazale, da razlike med posameznimi kategorijami pri četrti postavki niso statistične značilne, so pa najstarejši udeleženci (65+) pomembno bolj zaupali vladnim ukrepom za omejevanje epidemije kot udeleženci, stari med 35 in 49 let. Hkrati so bili udeleženci, starejši od 65 let, pomembno bolj prepričani od vseh drugih (tj. mlajših) starostnih skupin, da je bilo obvezno cepljenje najboljši ukrep za omejevanje virusa covid-19. Nasprotno so se mlajši odrasli (18–34 let) bistveno manj strinjali, da bi necepljeni bolniki s covid-19 morali sami plačati svoje bolnišnično zdravljenje, v primerjavi z udeleženci starejšimi od 50 let (kategoriji 50–64 let in 65+).

V sklopu *Protestniki in protestih med epidemijo* so se pomembne razlike pokazale v treh primerih, pri čemer so bili udeleženci med 50. in 64. letom starosti bolj kot 35- do 49-letniki prepričani, da so protestniki z zborovanji širili virus in ogrožali družbo, da so se protestov udeleževali tisti, ki živijo na račun davkoplačevalcev, manj pa so se strinjali, da je cilj protestov zaščita demokracije.

Izobrazba

Čeprav so bili udeleženci glede na izobrazbo originalno razporejeni v osem kategorij, smo jih za namene primerjave med skupinami združili v štiri: »Osnovna šola« (nedokončana in dokončana osnovna šola), »Srednja šola« (dokončana 2-/3-letna strokovna šola ali 4-letna srednja šola), »Višja in visoka šola« (dokončana 2-/3-letna višja šola ali dokončana visoka šola oz. fakulteta) in »Podiplomska izobrazba« (dokončana specializacija, magistririj znanosti ali doktorat).

Tabela 2 prikazuje opisne statistike po sklopih.⁸ Razlike so bile pomembne pri dvanajstih postavkah – štirih iz prvega sklopa, tri iz drugega in pet iz tretjega sklopa – kar predstavlja skoraj polovico vseh postavk. Iz sklopa *Avtori-*

⁸ Opisne statistike po posameznih trditvah in rezultati analize variance so navedeni v Prilogi 6, rezultati post hoc analiz pa v Prilogi 7. Priloge so dostopne na <https://www.ish.si/publikacije/monitor/monitor-ish-2024-2-priloge/>.

tarna predispozicija v kriznih razmerah so se udeleženci s srednjo šolo bolj strinjali, da mediji v kriznih razmerah ne bi smeli kritizirati vlade, v primerjavi z udeleženci, ki so zaključili višjo ali visoko šolo, po drugi strani pa so tudi bolj podpirali izražanje radikalno drugačnih mnenj kot tisti s podiplomsko izobrazbo. Čeprav je bila analiza variance pri postavki »V kriznih razmerah protestniki neupravičeno razdvajajo družbo, namesto da bi stremeli k poenotenju skupnosti« statistično značilna, post hoc primerjave niso razkrile pomembnih razlik. Največje razlike so se pokazale pri trditvi, da bi vlada morala imeti možnost prepovedati širjenje informacij o covid-19, neskladnih z njeno politiko, pri čemer so se tisti z osnovno in srednjo šolo s to trditvijo bistveno bolj strinjali kot udeleženci z višjo, visoko ali podiplomsko izobrazbo.

Tabela 2: Stopnja strinjanja po sklopih glede na izobrazbo

Sklop	Izobrazba	Povprečje	Standardni odklon
Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah	Osnovna šola	3,05	1,32
	Srednja šola	2,95	1,38
	Višja in visoka šola	2,78	1,33
	Podiplomska izobrazba	2,95	1,33
Delovanje vlade med epidemijo covid-19	Osnovna šola	2,62	1,37
	Srednja šola	2,37	1,40
	Višja in visoka šola	2,22	1,29
	Podiplomska izobrazba	2,38	1,32
Protestniki in protesti v času epidemije covid-19	Osnovna šola	3,10	1,32
	Srednja šola	2,82	1,41
	Višja in visoka šola	2,54	1,37
	Podiplomska izobrazba	2,59	1,40

Glede stališč iz sklopa *Delovanje vlade med epidemijo covid-19* so udeleženci z osnovno in srednjo šolo bolj podpirali prepoved novinarskih konferenc za zaščito zdravja vlade v primerjavi s tistimi z višjo/visoko izobrazbo. Prav tako so tisti s srednješolsko izobrazbo bolj podpirali uvajanje strožjih kazni za preprečevanje širjenja virusa kot udeleženci z višjo in visoko šolo. Najbolj izrazite razlike pa so se pojavile pri trditvi, da je omejitev gibanja med obči-

nami pomembno prispevala k omejevanju virusa, s katero so se udeleženci z osnovno izobrazbo strinjali bistveno bolj kot vse druge skupine.

V tretjem sklopu (*Protestniki in protesti v času epidemije covid-19*) je prišlo do najštevilnejših razlik. Udeleženci z osnovno in srednjo šolo so bolj podpirali trditve, da so protestniki z zborovanji širili virus in s tem ogrožali družbo, da so jih protestniki jezili z neupoštevanjem omejitev ter da je bil izbris Zlatka Čordića iz registra samozaposlenih upravičen, v primerjavi z udeleženci z višjo ali visoko šolo. V primeru izbisa raperja Zlatka ter postavke o občutenju jeze zaradi neupoštevanja omejitev zbiranja s strani protestnikov se je kot pomembna izkazala tudi razlika med osnovnošolsko in diplomsko izobrazbo (s trditvama so se bolj strinjali tisti z nižjo izobrazbo).

Prav tako so se tisti s srednješolsko izobrazbo močneje strinjali, da so bile kazni kolesarskim protestnikom upravičene v primerjavi z udeleženci z višjo in visoko šolo. Najbolj izrazita razlika pa je bila pri trditvi, da so se protestov udeleževali tisti, ki živijo na račun davkoplačevalcev, kjer so se udeleženci z osnovno in srednjo šolo s trditvijo strinjali bistveno bolj kot tisti z višjo ali diplomsko izobrazbo.

Subjektivna politična opredeljenost

Udeleženci so bili glede na politična stališča pozvani, da se opredelijo bolj desno, v sredino, bolj levo oz. neopredeljeni (brez odgovora). Če se osredotočimo na povprečno stopnjo strinjanja s trditvami na ravni sklopov (Tabela 3), vidimo, da je v vseh treh sklopih trend enak – najvišja povprečna stopnja strinjanja s trditvami je prisotna pri udeležencih, ki se samoopredeljujejo kot desno politično usmerjene, sledijo udeleženci, ki same sebe postavljajo v politično sredino, nato so neopredeljeni, najnižjo povprečno stopnjo strinjanja s trditvami v vseh sklopih pa je izrazil delež udeležencev, ki se opredeljujejo kot levo politično usmerjene. Pri tem je treba še enkrat opozoriti, da smo postavke, ki so bile zastavljene v bolj demokratično smer, vrednotili obratno.

V primeru politične usmeritve so se kot statistično značilne izkazale razlike pri vseh postavkah.⁹ Pri trditvah o podrejanju odločitvam vlade ter

⁹ Opisne statistike ter rezultati analize variance po postavkah so navedene v Prilogi 8, rezultati *post hoc* analiz pa v Prilogi 9, dostopnih na https://www.ish.si/publikacije/monitor/monitor-ish_2024-2_priloge/

potrebi po odločnem voditelju je imela desna skupina najvišja povprečja, kar kaže na večjo podporo odločnim voditeljem in strožjim ukrepom. Sredinska skupina se približuje desnim, medtem ko imajo leva in neopredeljena skupina precej nižja povprečja. Pri trditvi, da v kriznih razmerah potrebujemo posameznike, ki imajo pogum javno nasprotovati vladnim odločitvam in njenemu načinu vladanja, sta leva in neopredeljena skupina izražali večjo podporo radikalnim mnenjem kot desna, ki ima najnižje povprečje. V preostalem sklopu o splošni avtoritarnosti je desna skupina dosledno izkazovala višjo podporo omejevanju medijev in podrejanju vladnim odločitvam, medtem ko je leva skupina izražala najnižje povprečje, kar nakazuje odpor proti avtoritarnosti. Sredinska in neopredeljena skupina se gibljeta med obema poloma.

Tabela 3: Stopnja strinjanja po sklopih glede na politično opredeljenost

Sklop	Politična opredeljenost	Povprečje	Standardni odklon
Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah	Leva	2,62	0,30
	Sredina	2,96	0,36
	Desna	3,51	0,47
	Neopredeljeni	2,66	0,25
Delovanje vlade med epidemijo covid-19	Leva	2,01	0,39
	Sredina	2,39	0,34
	Desna	3,05	0,47
	Neopredeljeni	2,09	0,21
Protestniki in protesti v času epidemije covid-19	Leva	2,14	0,49
	Sredina	2,78	0,35
	Desna	3,65	0,66
	Neopredeljeni	2,57	0,40

V sklopu konkretnih vladnih ukrepov med epidemijo covid-19 je desna skupina imela pomembno višja povprečja pri vseh postavkah, kar kaže na največje zaupanje v ukrepe vlade, tudi v strožje ukrepe, kot so policijska ura, sledenje in omejitev gibanja, ter strožje kazni in prepovedi. Najnižjo stopnjo zaupanja v vse vladne ukrepe je izražala skupina levo politično

usmerjenih udeležencev. Tudi neopredeljena skupina je izražala nižje zaupanje in nasprotovala ukrepom, kaznim in prepovedim, sredinska skupina pa je večinoma izražala neko stališče vmes med levo in desno stranjo.

V sklopu o protestnikih in protestih je leva skupina kazala največjo podporo dialogu, pozitivnemu pogledu na proteste in zaznavanju protestnikov kot branilcev demokracije in simbol upanja, desna skupina pa je izražala najnižja povprečja, kar pomeni večjo kritičnost do protestov. Nasprotno je desna skupina kazala najvišja povprečja za izjave, ki kritizirajo protestnike kot kršilce pravil ali grožnjo javnemu zdravju, s čimer so izražali manjšo naklonjenost protestnikom. Desna skupina je prav tako podpirala strožje kazni za protestnike, medtem ko je leva skupina temu pogostejše nasprotovala. Levo opredeljeni udeleženci so podpirali proteste in protestnike z najvišjimi povprečji, desna pa jim je izrazila manjšo podporo. Kot posebnost izpostavljamo postavko »Ljudem, kot je Aleš Primc, enostavno ne bi smeli dovoliti protestirati« s katero so se levi usmerjeni udeleženci pomembno bolj strinjali od vseh drugih skupin, sredinsko usmerjeni pa bolj kot udeleženci, ki se opredeljujejo kot desno usmerjene.

Diskusija

Rezultati izvedene raziskave ponujajo izhodišča za osmišljanja manifestacij demokratične zvesti, se pravi razmišljanja o tem, kako ljudje dojemajo svoje pravice in državljske dolžnosti, ali prepoznavajo pomen politične participacije, javnih razprav, aktivizma in dejavnosti civilne družbe kot tudi ali spoštujejo raznolikosti in pluralizem ter priznavajo legitimnost različnih stališč ter pravice drugače mislečih posameznikov, da izrazijo svoja mnenja.

Izredne razmere, povezane z epidemijo covid-19, so za raziskovanje zanimive, ker predstavljajo stanje izjeme (angl. *state of exception*) ter tako omogočajo drugačen vpogled v demokratično zavest neke družbe, kot ga omogočajo običajne razmere. Različne študije so pokazale, da so nepredvidljivost situacije glede javnega zdravja, izgube eksistencialne varnosti ter strah pred kataklizmo, okrepili zaupanje v vladne institucije (Baekgaard idr. 2020; Esaiasson idr. 2021), poudarili potrebo ljudi po varnosti in močnem političnem vodstvu, povečali pripravljenost, da se odpovedo individualni svobodi, kot tudi zvišali podporo avtoritarnemu načinu upravljanja

(Amat idr. 2020), kot je na primer vladanje z odloki, zmanjšanje stopnje politične participacije, omejevanje svobode gibanja, radikalno poseganje v mikropore zasebnega življenja.

Podobno tudi rezultati našega vprašalnika (specifično iz sklopa *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah*) kažejo, da obstaja med respondenti občutna podpora avtoritarnim ukrepom, zlasti pri potrebi po odločnem voditelju. Iz izraženih stališč je moč razbrati razmeroma močno potrebo po poenotenju skupnosti in zavzemanje za podreditev avtoriteti, kar je značilno za krizna obdobja (Flinders 2020). V tej luči so številni vprašani izrazili prepričanje, da je v kriznih razmerah skupno dobro zadosten in legitimen razlog za opustitev (nekaterih) državljskih svoboščin.

Ob tem je treba poudariti, da podpore omenjenim vrednotam ne gre nujno razumeti kot predispozicijo avtoritarnosti, saj tudi demokratična ureditev zahteva upoštevanje oblasti – se pravi, upoštevanje veljavnih zakonov in pravnih aktov (Simmons 2005; Dworkin 1986; Green 1998) – in v kontekstu izrednih razmer dovoljuje tudi derogacijo nekaterih človekovih pravic (Hafner-Burton idr. 2011). Avtoritarno predispozicijo je zato smiselno presojati tudi v navezavi na druge kazalce avtoritarnosti, kot so denimo omejevanje političnega pluralizma in politične participacije, represija, monopol nad mediji in podobno (Frantz 2018), kot tudi nagnjenost k sovražnosti, nasilju in izključevanju v imenu oblasti (Altemeyer 2010).

Čeprav je bila ob podpori avtoritarizmu v raziskavi hkrati opazna tudi podpora demokratičnim načelom, kot sta denimo pomen izražanja drugačnih mnenj in zavračanje popolnega nadzora nad mediji, je bil delež posameznikov, ki so tem demokratičnim vrednotam (zelo) nasprotovali, še vedno občuten. Po drugi strani rezultati kažejo na določeno kontradiktornost stališč, saj je pomembnost izražanja drugačnih mnenj denimo prepoznala skoraj polovica sodelujočih, pri čemer je enak delež vprašanih hkrati spregledal pomen javnega nasprotovanja vladnim odločitvam. Kljub temu lahko opazamo, da se njihovo mnenje ne nagiba v podporo javnemu izražanju političnih stališč, politični participaciji in aktivizmu, saj so bili protestniki pogosteje videni kot nekdo, ki razdvaja družbo, in ne kot nekdo, ki legitimno uresničuje pravico do izražanja mnenja in mirnega zbiranja.

Podobno lahko rečemo glede demokratične zavesti in delovanja medijev, ki so kot »četrta veja oblasti« ključni za zagotavljanje načel politične odgo-

vornosti in transparentnosti, ter posledično tudi za delovanje demokracije (Carpentier in Wimmer 2025). Četrtna oz. več vprašanih, ki je naklonjena njihovem (popolnemu) političnemu nadzorovanju, potrjuje, da je demokratska zavest in podpora svobodi medijev v tem pogledu oz. absolutnem smislu šibka. Vsakršna cenzura, politično nadzorovanje, politični pritiski, prepovedi kritičnega poročanja, pretirana politična pristranskost javnih oz. nacionalnih medijev namreč pomeni odmik svobode medijev in tako tudi od demokracije.

Dejstvo, da so trditve iz sklopa *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah* glede podpore avtoritarnim vrednotam med vprašanimi konstantno dosežale vsaj četrtinsko podporo, dodatno potrjuje, da ne gre za marginalna mnenja, ki bi jih bilo možno prezreti ali zanemariti, temveč za razmeroma visoko podporo nedemokratskim vrednotam. Prav tako ne gre za mnenja, ki bi si jih lahko privoščili podceniti, saj pomenijo odklon od pravno sprejetih ustavno-demokratskih načel političnega delovanja, ki predstavljajo temelje demokratske ureditve.

Ena izmed pomembnejših ugotovitev raziskave je, da podpore avtoritarnim vrednotam ne moremo raziskovati zgolj na deklarativni ravni. Rezultati iz sklopa *Delovanje vlade v času epidemije covid-19*, kjer so respondenti izražali podporo konkretnim, bolj ali manj radikalnim ukrepom, razkrivajo dodatne podrobnosti, ki so pomembne za razumevanje demokratske zavesti. Namreč, medtem ko je bila podpora ukrepom, kot je obvezno cepljenje, zmerna, je bila večina zadržana do bolj avtoritarnih pristopov, kot so sledenje okuženim, policijska ura, stroge kazni, prepoved novinarskih konferenc in kaznovanje necepljenih. Opazna je torej precej višja stopnja nestrinjanja s konkretnimi omejevalnimi ukrepi v primerjavi s podporo avtoritarnim vrednotam na načelni ravni, o katerih je bilo govora v sklopu *Avtoritarna predispozicija v kriznih razmerah*. Ta sklop nakazuje, da so respondenti v navezavi na konkretne vladne ukrepe izrazili višjo stopnjo demokratske zavesti in na ta način dejansko potrdili manjšo pripravljenost podreditve oblastem in dejanskim radikalnim omejitvam njihovih pravic zaradi omejevanja virusa covid-19, kot bi lahko pričakovali na podlagi izraženih mnenj in podpore avtoritarnim vrednotam na deklarativni ravni.

Še ena pomembna ugotovitev raziskave je, da za celovito razumevanje demokratske zavesti ni dovolj zgolj osredotočanje na omejevalne ukrepe,

ki so v našem primeru lahko posegali v pravice anketiranih in zato morda sprožili večje nestrinjanje. Pomembno je tudi razmisliti o tem, v kolikšni meri vprašani cenijo raznolikost, spoštujejo politični pluralizem ter priznavajo legitimnost različnih pogledov (Altemeyer 2010). S tega vidika so rezultati tretjega sklopa o *Protestnikih in protestih v času epidemije covid-19* še posebej povedni. Čeprav je mnenje udeležencev pokazalo na relativno široko podporo dialogu med protestniki in vlado, je bil delež tistih, ki so protestnike doživljali v negativni luči, občuten. Mnenje sodelujočih je namreč potrdilo šibko podporo pravici do mirnega zbiranja, ki se je izrazila predvsem skozi avtoritarna stališča naklonjena omejevanju protestov in sankcioniranju kritičnih posameznikov. Vse od naštetega namreč simbolno odreja ali eksplicitno delegitimira pravico do izražanja mnenja in mirnega zbiranja: stigmatizacija posameznika zaradi (izražanja) mnenja pomeni tako kršitev svobode izražanja (HRC 2011) kot tudi avtoritarno nagnjenost k dehumanizaciji, delegitimaciji, agresivnosti in sovražnosti do drugače mislečih v imenu oblasti (Altemeyer 2010).

Končno, ključne za razumevanje (anti)demokratske zavesti so se pokazale tudi razlike med vprašanimi. Na podlagi rezultatov bi lahko trdili, da politična samoopredelitev odraža jasne politične razlike v percepciji avtoritarnosti, podpori vladnih ukrepov in protestov, pri čemer levi poudarjajo demokratične vrednote, desni pa varnost in red v kriznih razmerah. Toda takšen zaključek bi bil preveč enostaven. Razlike glede na politično samoopredelitev morajo biti razumljene v okviru okoliščin in dejstva, da je bila v času epidemije covid-19 v Sloveniji na oblasti desna vlada, medtem ko petkovi kolesarski protesti predstavljajo levi politični pol. S tega vidika ni presenetljivo, da so desno opredeljeni v večji meri podpirali vladne odločitve in bili bolj kritični do protestnikov, in obratno, da so levo opredeljeni bili bolj kritični do delovanja vlade in v večji meri podpirali protestnike.

V navezavi na to so zanimivi izsledki eksperimenta (Westen 2007), ki so pokazali, da ljudje na splošno, tako levo kot tudi desno usmerjeni, zlahka zanikajo problematičnost dejanj predstavnikov svoje favorizirane stranke, medtem ko brez težav opazijo protislovja in napake predstavnikov strank, ki jim nasprotujejo. Kot so pokazali Kingzette in drugi (2021), ima prav politična polarizacija oz. ideološka razdeljenost (ki je značilna tudi za slovenski kontekst) izrazit učinek na podporo demokratičnim normam; bolj ko

so privrženci neke stranke ideološko razdeljeni, tem manj kažejo nagnjenost k zavračanju avtoritarnih teženj *svoje* stranke. In tudi obratno – bolj ko so nasprotniki neke politične stranke polarizirani, večja je njihova podpora demokratičnim omejitvam stranke, ki je ne podpirajo.

V kontekstu pričujoče raziskave je treba razumeti, da so levo opredeljeni udeleženci demokratične norme v večji meri podprli, saj so najverjetneje želeli omejiti razraščanje Janševe politične moči. A to še ne pomeni, da so levo opredeljeni hkrati tudi v večji meri naklonjeni demokratičnim normam in svobodi izražanja. Namreč, trditev, da ljudem, kot je Aleš Primc (ki ideološko rezonira s simpatizerji desnega političnega pola), enostavno ne bi smeli dovoliti protestirati, je podprlo 40,5 % vseh vprašanih, ki so se opredeli levo, v primerjavi s 15,8 % vseh oseb, ki so se opredelili desno. To namiguje, da je za razumevanje delovanja (anti)demokratične zavesti pomembna tudi *vez* med posameznikom in favorizirano stranko oziroma ideološko pozicijo ne pa zgolj posameznikova ideološka usmeritev levo/desno *per se*. Še več, v navezavi na prej omenjeno trditev se nakazuje tudi prisotnost t. i. levega avtoritarizma, ki prav tako stremi k dogmatizmu, izključevanju drugače mislečih ter podpori avtoritetam, le da to dela v imenu levičarskih vrednot, kot so denimo antirasizem, antiseksizem, enakost spolov, redistribucija bogastva in podobno (Manson 2020).

Zaključek

V članku smo predstavili del anketne raziskave, izvedene maja 2023, ki se osredotoča na kvantitativno analizo stališč slovenskega prebivalstva glede avtoritarnosti, delovanja vlade ter svobode izražanja in pravice do mirnega zbiranja med epidemijo covid-19. Rezultati raziskave kažejo, da je vsaj četrtnina respondentov izkazala podporo avtoritarnim vrednotam, kar odraža relativno visoko sprejemljivost stališč, ki so v nasprotju z ustavno-demokratičnimi načeli delovanja. Hkrati so respondenti pri ocenjevanju konkretnih restriktivnih ukrepov izrazili nekoliko višjo stopnjo demokratične zavesti s tem, ko so potrdili manjšo pripravljenost za sprejemanje radikalnih omejitev njihovih temeljnih pravic in svoboščin zaradi omejevanja virusa covid-19. Avtoritarna predispozicija posameznikov se je po drugi strani bolj intenzivno izrazila skozi trditve o protestih, ki so pokazale, da legitimnost mnenj drugače mislečih in politični pluralizem med vprašanimi nista prav

posebej cenjena. Rezultati nadalje namigujejo, da je za razumevanje delovanja (anti)demokratske zavesti bolj kot posameznikova ideološka usmeritev levo/desno *per se* pomembna vez med posameznikom in favorizirano stranko, pri čemer se nakazuje tudi prisotnost t. i. levega avtoritarizma.

Pri interpretaciji rezultatov ne smemo zanemariti dejstva, da pravna zavest ni statična, temveč se spreminja skozi čas in glede na situacije, v katerih deluje posameznik. V tem pogledu je treba poudariti, da epidemija covid-19 predstavlja specifičen kontekst oz. dejavnik vpliva na razumevanje pravic in tega, čemu smo se (bili) kot državljani bolj ali manj prostovoljno pripravljeni odreči. Za razumevanje izsledkov je pomembno tudi to, da je bila raziskava izvedena *post festum*, tri leta po začetku epidemije covid-19; v tem pogledu je pomembno poudariti, da bi odgovori pridobljeni *in medias res* najverjetneje kazali drugačen odsev demokratske zavesti. Še posebej v luči dejstva, da je tedanja situacija zaradi nepredvidljivosti in spremenjenih družbenih razmer za številne pomenila visoko stopnjo občutka ogroženosti in pomanjkanja eksistencialne varnosti, bi to lahko prispevalo k večji polarizaciji mnenj ali celo bolj radikalni podpori avtoritarnim vrednotam, kot so podreitev avtoriteti, moralni absolutizem, nestrpnost, sovraštvo in agresija proti protestnikom.

V želji po boljšem razumevanju delovanja (anti)demokratske zavesti so se s to raziskavo odprla nova vprašanja, ki bi jih bilo smiselno nasloviti v prihodnjih raziskavah. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti poglobljenemu proučevanju determinant (anti)demokratske zavesti, ki izhajajo iz povezave posameznika s favorizirano politično stranko. Tako bi lahko na osnovi podatkov te raziskave izvedli dodatne analize razlik med volivci SDS, tedanje vladajoče stranke in volivci drugih političnih strank. Zanimiv razmislek bi predstavljala tudi izvedba primerljive raziskave v drugačni družbenopolitični situaciji, kjer bi vlado sestavljale stranke levega političnega spektra, medtem ko bi protivladne proteste organizirale civilnodružbene organizacije desnega političnega pola. Takšna raziskava bi omogočila vpogled v levi avtoritarizem ter razumevanje, kako se (anti)demokratska zavest spreminja glede na to, katera politična opcija je na oblasti in katera v opoziciji oziroma protestira.

Bibliografija

- Altemeyer, Bob. 1996. *The authoritarian spectre*. Cambridge: Harvard University Press.
- Altemeyer, Bob. 2007. *The authoritarians*. Winnipeg: B. Altemeyer.
- Amat, Francesc, Andreu Arenas, Albert Falcó-Gimeno in Jordi Muñoz. 2020. Pandemics meet democracy. Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain. *SocArXiv papers*: 1–31.
- Baekgaard, Martin, Julian Christensen, Jonas Krogh Madsen in Kim Sass Mikkelsen. 2020. Rallying around the Flag in Times of COVID-19: Societal Lockdown and Trust in Democratic Institutions. *Journal of Behavioral Public Administration* 3(2): 1–12.
- Beetham, David. 2004. The quality of democracy: Freedom as the foundation. *Journal of Democracy* 15(4): 61–75.
- Bermeo, Nancy. 2016. On democratic backsliding. *Journal of Democracy* 27(1): 5–19.
- Brancati, Dawn. 2014. Democratic authoritarianism: Origins and effects. *Annual Review of Political Science* 17(1): 313–326.
- Brechenmacher, Saskia, Thomas Carothers in Richard Youngs. 2020. Civil society and the coronavirus: dynamism despite disruption. *Carnegie Endowment for International Peace*. Dostopno na: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Brechenmacher_Carothers_Youngs_Civil_Society.pdf (12. februar 2024).
- Brown, Wendy, Peter E. Gordon in Max Pensky. 2018. *Authoritarianism: Three inquiries in critical theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brownlee, Jason. 2007. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carpentier, Nico in Jeffrey Wimmer. 2025. *Democracy and Media in Europe: A Discursive-Material Approach*. Abingdon: Routledge.
- Chung, Janne in Gary S. Monroe. 2003. Exploring Social Desirability Bias. *Journal of Business Ethics* 44(4): 291–302.
- CIVICUS. 2021. Slovenija dodana na seznam držav pod drobnogledom monitorja CIVICUS: Pregled omejevanja državljskih svoboščin v zadnjem času. Dostopno na: <https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/Slovenia.SL.ResearchBrief.pdf> (10. november 2024).
- Cowan, Dave. 2004. Legal Consciousness: Some Observations. *The Modern Law Review* 67(6): 928–958.
- Delo. 2020. Ljudi je treba spomniti na njihove obljube. 28. februar. Dostopno na: <https://www.delo.si/novice/slovenija/ljudi-je-treba-spomniti-na-njihove-obljube> (26. maj 2024).
- Diamond, Larry, Marc F. Plattner in Christopher Walker, ur. 2016. *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Dworkin, John. 1986. *Law's Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Esaiasson, Peter, Jacob Sohlberg, Marina Gheretti in Bengt Johansson. 2021. How the coronavirus crisis affects citizen trust in institutions and in unknown others: Evidence from 'the Swedish experiment'. *European Journal of Political Research* 60(3): 748–760.
- Flinders, Matthew. 2021. Democracy and the Politics of Coronavirus: Trust, Blame and Understanding. *Parliamentary Affairs* 74(2): 483–502.
- Frantz, Erica. 2018. *Authoritarianism: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.

- Freedom House. 2024. *Freedom in the World 2024: The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict*. Dostopno na: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf (10. november 2024).
- Green, Leslie. 1988. *The Authority of the State*. Oxford: Clarendon Press.
- Greer, Scott L., Holly Jarman, Sarah Rozenblum in Matthias Wismar. 2020. Who's in charge and why? Centralisation within and between governments. *Eurohealth* 26(2): 99–103.
- Hafner-Burton, Emilie M., Laurence R. Helfer in Christopher J. Fariss. 2011. Emergency and escape: Explaining derogations from human rights treaties. *International Organization* 65(4): 673–707.
- Hetherington, Marc J. in Jonathan D. Weiler. 2009. *Authoritarianism and Polarization in American Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Human Rights Committee (HRC). 2011. *General comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression*. Dostopno na: <https://docs.un.org/en/CCPR/C/GC/34> (8. september 2024).
- Jakab, András. 2020. What can constitutional law do against the erosion of democracy and the rule of law? On the interconnectedness of the protection of democracy and the rule of law. *Constitutional Studies* 6: 5–24.
- Jakli, Laura, M. Steven Fish in Jason Wittenberg. 2019. A Decade of Democratic Decline and Stagnation. V *Democratization*, ur. Christian Haerpfer, Patrick Bernhagen, Ronald Inglehart in Christian Welze, 268–284. New York: Oxford University Press.
- Kocjan, Aleš. 2020. Vojna z mediji: Komentar po odločitvi vlade o ustavitvi financiranja Slovenske tiskovne agencije. *MMC RTV Slovenija*, 2. december. Dostopno na: <https://www.rtvsl.si/kolumne/vojna-z-mediji/544212> (24. marec 2024).
- Krastev, Ivan. 2018. Eastern Europe's illiberal revolution: The long road to democratic decline. *Foreign Affairs* 97(3): 49–56.
- Listina Evropske Unije o temeljnih pravicah (2020/C 83/02) (LEU). Uradni list Evropske unije C 83/319. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sl:PDF> (24. marec 2024).
- Manson, Joseph H. 2020. Right-wing authoritarianism, left-wing authoritarianism, and pandemic-mitigation authoritarianism. *Personality and individual differences* 167: 110251.
- Maraž, Denis. 2024. Analiza vladne racionalnosti v javnih politikah za obvladovanje epidemije covid-19. *Monitor ISH* 26(2): 34–59.
- Marsh, Ian in Raymond Miller. 2012. *Democratic Decline and Democratic Renewal: Political Change in Britain, Australia and New Zealand*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matoz, Zdenko. 2020. Nove oblike discipliniranja: Ministrstvo za kulturo je raperja Zlatana Čordića - Zlatka izbrisalo iz razvida samozaposlenih. *Delo*, 2. december. Dostopno na: <https://www.delo.si/kultura/glasba/zlatko-kaznovan-z-izbrisom> (24. marec 2024).
- Mechkova, Valeriya, Anna Lührmann in Staffan I. Lindberg. 2017. How much democratic backsliding? *Journal of Democracy* 28(4): 162–169.
- Merry, Sally Engle. 1990. *Getting justice and getting even: Legal consciousness among working-class Americans*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mladina. 2020. Sveče za vlado. 24. marec. Dostopno na: <https://www.mladina.si/196935/svece-za-vlado> (24. marec 2024).

- N1 Info. 2022. Jaša Jenull dobil tretjo položnico za proteste: tokrat v višini kar 34.000 evrov. 9. marec. Dostopno na: <https://n1info.si/novice/slovenija/jasa-jenull-dobil-tretjo-poloznico-za-proteste-tokrat-v-visini-kar-34-000-evrov/> (24. marec 2024).
- Nay, Olivier. 2020. Can a virus undermine human rights? *The Lancet Public Health* 5(5): e238–e239.
- Pajnik, Mojca in Majda Hrzenjak. 2024. Vloga medijev v krizi: covid-19, avtoritarne tendence vladanja in nazadovanje demokracije. V *(Ne)enakost v času krize in vzpona avtoritarizmov*, ur. Vlasta Jalušič, Mojca Pajnik in Majda Hrzenjak, 103–126. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Pap, András L. 2017. *Democratic decline in Hungary: Law and society in an illiberal democracy*. Abingdon: Routledge.
- Petrovčič, Peter. 2020. Globe iz zlobe. *Mladina*, 16. september. Dostopno na: <https://www.mladina.si/219179/globe-iz-zlobe/> (24. marec 2024).
- Simmons, A. John. 2001. *Justification and Legitimacy: Essays on Rights and Obligations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Splichal, Slavko, ur. 2020. *Premisleki o prihodnosti javnih medijev*. Ljubljana: Založba FDV.
- Stenner, Karen. 2005. *The Authoritarian Dynamic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teršek, Andraž, Jure Dragan, Damijan Pavlin, Barbara Nastran in Nastja Vražič. 2021. On the legality and constitutionality of the measures by which the Slovenian government restricted constitutional rights and freedoms before and after the 2020 coronavirus pandemic: Part 1. *Open Political Science* 4(1): 147–173.
- Veselič, Boštjan. 2020. Novi zakon, ki nam jemlje sredstva, pomeni konec za RTV Slovenija. *MMC RTV Slovenija*, 10. julij. Dostopno na: <https://www.rtv slo.si/javna-razprava-o-medijski-zakonodaji/za-javno-rtv/novi-zakon-ki-nam-jemlje-sredstva-pomeni-konec-za-rtv-slovenija/530344> (24. marec 2024).
- Waldner, David in Ellen Lust. 2018. Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science* 21(1): 93–113.
- Zakaria, Fareed. 1997. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs* 76(6): 22–43.

Denis Maraž¹

Analiza vladne racionalnosti v javnih politikah za obvladovanje epidemije covid-19

POVZETEK: V času epidemije covid-19 je vlada Republike Slovenije z namero po zaščiti javnega zdravja in življenja ljudi uvajala ukrepe, ki so posegali v ustavno zaščitene demokratične pravice do svobode izražanja mnenja ter mirnega zbiranja ljudi. Politična komunikacija vlade je v stanju sesutja dotedanjega normalnega življenja omogočila homogenizacijo nove realnosti, obenem pa je nastopala v funkciji legitimacije načina upravljanja epidemije. V pričujočem prispevku naslavljam vprašanje politične racionalnosti vladnih politik v času epidemije covid-19 prek analize novinarskih konferenc, ki so bile v omenjenem obdobju uradni komunikacijski kanal vlade. V premišljanje političnega odgovora na zdravstveno krizo vstopamo skozi vprašanje problematizacije pojava novega virusa SARS-CoV-2 in epidemije bolezni covid-19, oziroma načina, na katerega je bil pojav formuliran kot družbenopolitični problem, pri čemer nas zanimajo učinki, ki jih je ta problematizacija imela na družbo in posameznika. Pri interpretaciji vladne argumentacije ukrepov se opremo na koncept politične racionalnosti, ki je omogočala in obenem legitimirala vladno delovanje.

Ključne besede: epidemija covid-19, problematizacija, politična racionalnost, oblast, Foucault

Analysis of Government Rationality in Public Policies for Managing the Covid-19 Epidemic

ABSTRACT: During the Covid-19 epidemic, the government of the Republic of Slovenia, aiming to protect public health and save lives, implemented measures that infringed upon constitutionally protected democratic rights, such as the freedom of expression and the right to peaceful assembly. The government's political communication, amid the disruption of normal life, facilitated the homogenization of a new reality while simultaneously serving to legitimize the management of the epidemic. In this paper I address the question of political rationality in government policies during the Covid-19 epidemic through an analysis of press conferences, the official communication channel of the government during this period. We approach the rethinking of the political response to the health crisis by examining how the emergence of the new SARS-CoV-2 virus and the covid-19 epidemic were prob-

¹ Denis Maraž je asistent na Inštitut za družboslovne študije, ZRS Koper in doktorski kandidat na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. E-mail: denis.maraz@zrs-kp.si

lematized, or rather, the way in which this phenomenon was framed as a socio-political problem. In this context, we are interested in the effects that this problematization had on both society and the individual. In interpreting the government's reasoning behind the measures, we draw on the concept of political rationality, which both enabled and simultaneously legitimized the government's conduct.

Keywords: Covid-19 epidemic, problematization, political rationality, power, Foucault

Uvod²

Kaj smo danes, kaj je naša sedanost? In kakšna je v tem vloga nas kot (ne)mislečih subjektov? (Foucault 1990, 87) Vprašanja, ki si jih moramo postaviti vsakič znova, da bi reflektirali vsakokratne sedanosti, ki jih naseljujemo. In ki nas naseljujejo. V času nastanka tega članka mineva pet let od pojava prvega vala epidemije covid-19 v Republiki Sloveniji. Že od konca leta 2019 so se v medijih pojavljale informacije o nenavadnih bolezenskih stanjih, v februarju in marcu 2020 pa je postalo jasno, da smo priča pojavi novega in do tedaj neznanega virusa, ki se zelo hitro širi med prebivalstvom. Države so bile primorane reagirati v relativno kratkem času. Osnovno izhodišče ukrepov v obdobju nadaljnjih dveh let je bilo preprečevanje širjenja koronavirusa SARS-CoV-2 med prebivalstvom v odnosu do zaščite zdravja in življenja ljudi, zmogljivosti zdravstvenega sistema in ohranjanja gospodarske dejavnosti. Zdravstvena kriza je skozi ukrepe omejevanja javnega življenja postala širša družbena in gospodarska kriza.

Preplet vseh treh kriz je ustvaril pogoje, znotraj katerih je vlada v času pojava koronavirusa delovala in na podlagi katerih je legitimirala svoje delovanje. S člankom vstopamo v premišljanje dogajanja izpred petih let z namenom, da bi dobili vpogled v vladno racionalnost oz. notranjo logiko diskurza vladnih politik, ki je uokvirjala delovanje vlade in sprejemanje ukrepov. Odgovor slovenske vlade na epidemijo covid-19 lahko razumemo kot diskurzivno konstrukcijo, ki je akterje in družbo oskrbela z neke vrste temeljnim kognitivnim mapiranjem (Jameson 1991, 44). Konfrontacija s koronavirusom je ustvarila novo realnost, v kateri je vlada na podlagi politične racionalnosti redefinirala družbene odnose. Redefinicija je spodbudila in potrebovala oblikovanje novih protokolov delovanja, ki so segali od mikro do

² Članek je nastal v okviru projekta Svoboda mnenja in izražanja skozi naracije izrednega stanja: antropološka študija slovenske (anti)demokratske zavesti v času epidemije Covid-19 (J6-3128), ki ga sofinancira Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije (ARIS).

makro ravni družbenega ustroja. V pričujoči analizi se tako ne ukvarjamo z vprašanjem pojava novega koronavirusa ali preizpraševanjem učinkovitosti ukrepov kot takih, temveč z logiko delovanja v pogojih izrednih razmer, ki v tem pogledu omogočajo vpogled v konstitucijo družbe in načine, kako smo vladani znotraj določenega družbenopolitičnega konteksta.

Če se lahko strinjamo s tezo, da je šlo pri epidemiji covid-19 za bolezen, na katero nihče ni bil zares pripravljen, pa je bila problematizacija koronavirusa in bolezni, ki jo povzroča, vse prej kot enoznačna. Kako je bil torej covid-19 na ravni vladnih ukrepov in politik problematiziran, ali drugače, kako je bil kot problem uokvirjen? V članku me zanima politični odgovor na krizo oziroma natančneje, politična racionalnost, ki ta odgovor osmišlja. Skozi način uokvirjanja problema epidemije covid-19 na ravni javnih politik ter argumentacijo vlade in oblikovanja ukrepov želim pridobiti uvid v to, kako smo bili vladani kot politični subjekti v pogojih izrednega stanja. Z razmislekom prihajamo v stik z debato o načinih ukrepanja oblasti in prihodnosti skupnosti, ki se je začela odvijati že kmalu po začetku epidemije³ in ki je v odvijanju političnega odgovora na pojav koronavirusa videla nevarnost za še eno izmed epizod t. i. permanentne krize in stanja izrednih razmer.

Pričujoča analiza sloni na pristopu analize javnih politik »kaj naj bi bil reprezentirani problem« (angl. *what is the problem represented to be*), ki ga je razvila Carol L. Bacchi (2009). Utemeljen je na konceptu problematizacije, ki predstavlja proces, pri katerem se sprašujemo, »kako in zakaj so določene stvari (ravnanja, pojavi, procesi) postali problem« (Foucault 2009, 153–154) in obenem rezultat tega procesa. Pri tem lahko s Foucaultovimi besedami rečemo, da je možno podati analizo specifične problematizacije kot zgodovino nekega odgovora – originalnega, specifičnega singularnega odgovora misli – na določeno situacijo (ibid., 154).

Vprašanje politične racionalnosti vladnih politik in problematizacijo koronavirusa covid-19 naslavljam skozi analizo 50 novinarskih konferenc iz obdobja med marcem 2020 in marcem 2021, ki so tedaj predstavljale

3 Prispevki so objavljeni na spletni strani Coronavirus and Philosophers: A Tribune. Nekateri izmed njih so bili pozneje objavljeni v zborniku *Coronavirus, Psychoanalysis and Philosophy: Conversation on Pandemics, Politics and Society* (Castrillon in Marchevsky 2021).

uraden komunikacijskih kanal med vlado in javnostjo. Na njih je vlada predstavljala sprejete vladne politike in specifične ukrepe, sporočala spreminjanje ali ohranjanje obstoječih odlokov, javnost obveščala o poteku epidemije in komunicirala z novinarji. Tam so poleg uradnega govornika vlade nastopali strokovnjaki medicinske, naravoslovne in družboslovne stroke. Kot take nam novinarske konference ponujajo vpogled v argumentacijo ukrepov, s čimer odstirajo politično racionalnost delovanja vlade.

V prvem delu prispevka se posvetimo problematizaciji, ki predstavlja temeljni konceptualno-analitični okvir, v katerega je ugnježena analiza v drugem delu prispevka. Tu se opremo na koncept politične racionalnosti, ki jo lahko razumemo kot specifičen način mišljenja, na katerem je utemeljeno vladno ravnanje in obenem polje delovanja, znotraj katerega je to ravnanje mogoče. Kot taka nam omogoča uvid v vzorce problematizacij ter s tem v stile vladanja. Vpogled v fragmente politične racionalnosti kaže, da ta posega v razmerje med političnim in politiko⁴ kot mestom, kjer se producirajo in reproducirajo strukturna razmerja, ali drugače, kjer družba vsakič znova šele postajamo.

Problem in problematizacija v kontekstu analize (javnih) politik

Pri analizi javnih politik lahko uporabimo različne pristope, pri čemer sta osredotočenost na družbene probleme, ki jih te naslavljajo, in vprašanje, kako so ti v politikah predpostavljeni, ključnega pomena. Carol Lee Bacchi (2009) v tem pogledu ponuja nadvse uporaben analitični okvir – »kaj naj bi bil reprezentirani problem« (angl. *what is the problem represented to be*, v nadaljevanju WPR) – saj pravi, da javne politike skupaj z ukrepi ne opredeljujejo zgolj načinov, na katere se spoprijemamo z določenimi družbenimi problemi, ampak obenem tudi formulirajo problem in mu dajejo normativni značaj. Z analizo ukrepov in mehanizmov, ki so predlagani kot odziv in rešitev določenih problemov, kot pravi Bacchi (2009, x), lahko pojasnimo politično razumevanje družbenega problema samega. Še več, vsebina

⁴ Politično (*the political*) tu razumemo kot odprto polje, na katerega deluje politika (politics), ki v »formi institucij in tehnologij vladanja, taktik, strategij in razmerji moči, povezanimi s posredovanjem v konfliktih [...] vzpostavlja družbo« (Swyngedouw 2019, 40–42).

ukrepov in smer reševanja nekega problema daje vpogled tako v racionalnost političnega delovanja in implicitne predpostavke, na katerih slonijo vladne politike, kot tudi v spremembe, h katerim stremijo, ter odsotnosti, tišine, manjkajoče aspekte, in ne nazadnje, učinke, ki jih proizvaja neko specifično razumevanje družbenega problema (Bacchi 2009, 2–24).

Pristop WPR je utemeljen na konceptu problematizacije, ki v najosnovnejšem razumevanju pomeni preizpraševanje tega, kako nekaj postane problem (Bacchi 2009, 12). Skozi različne teoretske prakse je koncept dobil različne pomene, na splošno pa se uporablja bodisi kot glagol, torej *problematizirati*, ki opisuje, kako ljudje ali vlade poskušajo zapopasti problem, torej kot formo kritične analize ter formiranje nečesa kot problem, bodisi kot samostalniik, torej problematizacija/e, ki se nanaša na rezultat procesa problematizacije (Bacchi 2015, 2).

Ko se na ravni javnih politik sprašujemo o tem, kako je nekaj postalo problem, ne govorimo o »problemih« kot težavah v smislu nečesa, s čimer se je težko spopasti, kot v primeru »problematičnega otroka«, niti o izzivu, ki ga moramo »rešiti«, kot v primeru pristopa k »reševanju problemov« (Bacchi 2009, 10), temveč se ukvarjamo s situacijo, težavo ali latentnim družbenim konfliktom, ki je s strani vlade ali državnega aparata definiran kot problem. Navedena primera ilustrirata miselno tradicijo, znotraj katere so problemi razumljeni negativno, kot odklon od zastavljene poti, ki nas ovira pri doseganju cilja. Samo premišljanje določene situacije kot problema postane v tej miselni liniji tehnokratsko, instrument za doseganje cilja; usmerjeno k ohranjanju obstoječega stanja in ne h kritičnemu preizpraševanju konteksta pojava problema.

Po drugi strani lahko »probleme« razumemo pozitivno, kot aktivne matrice mišljenja. Nasproti tehnokratski koncepciji mišljenja Maniglier (2019, 2), sledeč Deleuzu, postavi estetsko koncepcijo, po kateri misliti pomeni ustvarjati (in ne opisovati). V tem pomenskem polju mišljenje ni vezano na iskanje resnice, temveč postane problematiziranje – preizpraševanje tega, kar nam je dalo misliti oziroma kar smo skonstruirali kot problem. Za Foucaulta je problematizacija ključni element v zgodovini misli (*history of thought*). Raziskovanje misli pomeni preizpraševanje splošne forme misli, v kateri koreninijo potencialno različni in nasprotujoči si odgovori na težavnosti (*difficulties*) in ovire prakse, bodisi tiste, ki se nanaša na (reguliranje)

mentalnih bolezni, bodisi kaznovanje ali seksualno etiko. Preizpraševanje problematizacije, v kateri koreninijo raznovrstne rešitve, nam omogoča, da odkrijemo, kaj je omogočilo transformacijo določenih težavnosti in ovir prakse v splošen problem, za katerega so predlagane različne rešitve. Problematicizacija odgovarja na te težavnosti tako, da, v povezavi z njimi, razvije pogoje, znotraj katerih so lahko podani možni odgovori; definira elemente, ki bodo konstituirali to, na kar bodo odgovarjale različne rešitve. Ta transformacija skupine ovir in težavnosti v formo problema, na katerega bodo raznovrstne rešitve nameravale proizvesti odgovor, je tisto, kar konstituira točko problematizacije in specifično delo misli (Foucault 1997, 118).

V kontekstu analize javnih politik se razumevanje problema nanaša na predpostavljeno spremembo, ki je implicirana v specifičnem predlogu javne politike, ali drugače, »pozornost je usmerjena na načine, znotraj katerih ima partikularna reprezentacija problema⁵ središčno vlogo v tem, kako smo vladani« (Bacchi 2009, 10–11). Pri tem so javne politike kot orodje vladanja oblikovane v razmerju do tega, kar je definirano kot problem, ta pa je po drugi strani definiran tako, da ga znotraj obstoječega sistema lahko rešujemo (Hajer 2020, 26). Z drugimi besedami, specifična družbena situacija je skozi proces problematizacije skonstruirana⁶ kot problem. Kolikor problematizacije – in reprezentacije problema, ki jih vsebujejo – reducirajo kompleksnost, jih lahko opišemo kot procese uokvirjanja (Entman v Bacchi 2009, 12).

Bacchi javne politike premišlja kot produkte kulture, nastale v specifikah zgodovinskega razvoja in pod vplivom tako nacionalnega kot nadnacionalnega konteksta. Ob tem je v samem vprašanju, kako se vladanje udejanja, implicirano vprašanje ohranjanja reda ter tega, kako znotraj tega reda živi-

5 Reprezentacije ne imitirajo realnosti, temveč so prakse, skozi katere stvari privzamejo pomen in vrednost. Problemska reprezentacija je torej način, na katerega je določen problem javne politike konstituiran v realnem (Bacchi 2009, 35). Še korak naprej, če problemi producirajo realno, potem lahko rečemo, da je realno sproducirano skozi prakso problematizacije, ki pa je, kolikor bi lahko bilo drugačno, vedno že politično (Bacchi 2020).

6 S tem ne želimo reči, da problem ne obstaja kot tak, temveč da je njegov obstoj diskurzivno konstruiran v procesu oblikovanja javnih politik. Ne gre za zanikanje realnosti pojava, temveč za preizpraševanje, kako in zakaj so bile zelo različne stvari zbrane skupaj, označene, analizirane in obravnavane, kot na primer »duševna bolezen«. Med stvarjo, ki je problematizirana, in procesom problematizacije, obstaja odnos; problematizacija je »odgovor« na konkretno situacijo, ki je resnična (Foucault 1985, 115). Rečeno drugače, z analizo problematiziramo ravno ta odnos problematizacije.

mo in kako s pravili shajamo, kar nas pelje onstran prava in zakonodaje k splošnemu razumevanja upravljanja družbe (Bacchi 2009, 9). Za njen pristop je zato »bistveno globoko premisliti domneve in predpostavke, ki ležijo na ozadju izbranih politik in jih oblikujejo«, ob tem pa je »bistveno tudi premisliti implikacije, ki izhajajo iz teh predpostavk ter kako je prišlo do partikularnih oblik vladavine« (ibid., 15).

Pristop WPR k analizi javnih politik ponuja foucaultovsko⁷ navdahnjeno analizo problematizacije, ki se poleg že omenjenega fokusa na domneve in predpostavke ter iz teh izhajajoče implikacije ukvarja tudi z uveljavljenimi in nepreizprašanimi načini mišljenja, na katerih so sprejete prakse utemeljene (Bacchi 2015, 2–3). Za to perspektivo je značilna osredotočenost na problematizacije kot produkte vladnih praks (ibid.), pri čemer je z vidika vloge subjekta (oblikovalci javnih politik, državljani, raziskovalci) analitični fokus na konceptualnih predpostavkah identificiranih vladnih problematizacij in ne na družbenih akterjih samih (ibid., 5). Čeprav sistem ne obstaja brez ljudi, ki ga (re)producirajo in vzdržujejo, pa moramo za razumevanje problema kot produkta misli pozornost usmeriti na prakse, skozi katere se (re)producirajo in vzdržujejo tako subjektne pozicije kot tudi sam sistem. Foucault tu identificira »praktične tekste«, kot so regulacije in dekreti, kot ključna mesta, kjer so vladni subjekti in objekti (re)producirani (Foucault v Bacchi 2015, 4). Kolikor so problematizacije globoko ukoreninjeni načini mišljenja (konceptualne sheme), je znotraj te analitične tradicije fokus na proučevanju tega, kako so bile težave problematizirane skozi vladne prakse, da bi pozornost usmerili na vrzeli in tišine ter načine, kako so tako »subjekti«, »objekti« kot tudi »problemi« konstituirani znotraj tega procesa (ibid., 5–6).

S preizpraševanjem tega, »kaj naj bi reprezentirani problem bil«, vsotopamo na raven mišljenja, episteme družbe v določenem obdobju, ki mišljenje kot tako sploh omogoča. Pri tem se ne ukvarjamo z intencionalnostjo per se, torej namenom, ki ga izreka ta ali oni politik skozi govor, zapis ali ukrep, temveč s konceptualnimi premisami, ki delujejo v oza-

⁷ Bacchi (2015) v članku *The turn to problematization* koncizno razdela razlike med foucaultovsko ter interpretivistično miselno linijo znotraj post-strukturalistične analize javnih politik.

dju ali znotraj reprezentacij problema⁸ (Bacchi 2009, 19). V analizi problematizacije, ki je rezultirala v javnih politikah za preprečevanje širjenja koronavirusa covid-19, želimo dobiti vpogled v prakse mišljenja, ki legitimira in obenem omogoča vladno argumentacijo. V načinih mišljenja o problemu lahko najdemo vzorce ali stile problematizacije, ki jih teoretiki upravljske oblasti⁹ imenujejo vladne ali politične racionalnosti (Bacchi 2009, 6). Te racionalnosti odstirajo logiko partikularnega stila vladanja, ki nam pokaže, na kakšen način oblast v določenem obdobju interpretira svojo vlogo v razmerju do vladanih.

Metodologija

Vladno racionalnost smo analizirali skozi uradno komunikacijo vladnih ukrepov, ki je slonela na rednem, včasih tudi večkrat dnevnem, poročanju o stanju na področju širjenja virusa, poteku epidemije, sprejemanju in (ne)spreminjanju ukrepov. V analizo smo vključili novinarske konference v obdobju od marca 2020 do marca 2021. Znotraj tega smo se osredotočili na dve obdobji: prve štiri mesece od marca do junija 2020, ki ga uokvirja razglasitev in preklic trajanja epidemije, ter na obdobje šestih mesecev od oktobra do marca 2021. V obdobju 13 mesecev je potekalo skupno 193 konferenc, ki so v povprečju trajale 45 minut (najmanj 6 in največ 98 minut).

V izbranem obdobju desetih mesecev je potekalo 169 konferenc, izmed katerih smo v analizo vključili pet najdaljših za vsak izbrani mesec, skupaj 50. Drugi kriterij za izbiro je bila strokovna raznolikost govorcev in govork, ki so na novinarskih konferencah predstavljali ukrepe za preprečevanje širjenja koronavirusne bolezni covid-19 na različnih področjih, strokovne podlage za njihovo sprejemanje in spreminjanje ter učinke in posledice (ne)sprejetih ukrepov. Govorci so poleg predsednika vlade in ministrske ekipe vključevali še predstavnike in člane dveh strokovnih posvetovalnih skupin ter vladnega strateškega sveta,¹⁰ direktorja in

8 In v katere je ugnedeno tudi naše raziskovalno delo (Bacchi 2009, 19).

9 Čeprav se v slovenskem jeziku koncept *governmentalite* navadno prevaja kot vladnost, v prispevku uporabljamo izraz upravljska oblast. Pri tem se opiramo na razliko med vladanjem in upravljanjem, ki nastopi s pojavom »umetnosti vladanja«. Kot pravi Gornik (2016, 113–114), želi Foucault poudariti premik od vladanja na podlagi ukaza (*to reign*) k povsem drugi racionalnosti vladanja na podlagi upravljanja (*to govern*).

10 Strokovna posvetovalna skupina pri Vladi RS, Strokovna svetovalna skupina pri MZ, Vladni strateški svet.

ekipo Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ) ter strokovnjake iz UKC Ljubljana in Maribor ter drugih slovenskih bolnišnic, predstavnike Generalne policijske uprave (GPU) ter sodelavce Zdravstvenega inšpektorata ter Inšpektorata za delo. Ob tem so na novinarskih konferencah sodelovali tudi drugi strokovnjaki s področja psihologije, šolstva, ekonomije in gospodarstva. Skupno je na konferencah, vključenih v študijo, sodelovalo 75 govorcev iz 37 institucij. Konference sta vodila uradni govorci vlade Jelko Kacin in njegova naslednica Maja Bratuša.

Kodiranje

V prvem koraku analize smo iz arhiva MMC RTV SLO pridobili dostopne transkripcije novinarskih konferenc, opravili manjkajoče transkripcije, jih vsebinsko pregledali in oblikovno uredili. V naslednjem koraku smo transkripte skozi več iteracij kodirali v programu NVivo. V prvem krogu kodiranja smo na osnovi konceptualnega okvira in analitičnega pristopa določili začasno kodirno shemo,¹¹ pri čemer smo se pri načrtovanju kodiranja in snovanju kod oprli na analitični pristop (WPR). Na osnovi šestih korakov analize v formi vprašanj smo oblikovali okvirno kodirno shemo, ki nam je omogočila identifikacijo temeljnih dihotomij/binarnosti (odgovorno/neodgovorno) ter ključnih konceptov (kapacitete, nevarnost, nujnost, preventiva, zdrav razum) in kategorij (npr. oboleli, preboleli, testirani, cepljeni) ter različnih strok (infektološka, epidemiološka, ekonomska), ki so vstopale v proces oblikovanja politik. Skozi ta kodirni okvir smo dobili vpogled v to, kaj je konstituiralo argumentacijo ukrepov vlade. Ker pa sam razvoj javnih politik ni potekal linearno, smo predlagali kode, s katerimi smo lahko identificirali dinamiko (ne)spreminjanja tega procesa (npr. podatki o številu okužb, razmerja med številom okuženih in ukrepi ali med številom hospitalizacij in ukrepi v veljavi; spreminjanje ukrepov, potek epidemije). Ob tem je kodirna shema vključevala še kode za ukrepe na posameznem področju (zdravstvo, šolstvo, gospodarstvo), pravni ter finančni okvir ter druge kode za kartiranje razumevanja problema.

Analiza podatkov: problemske reprezentacije v javnih politikah za preprečevanje širjenja covid-19

Analitični pristop WPR, ki ga sestavlja šest vprašanj, kaj naj bi bil reprezentirani problem v določeni javni politiki (1), kakšne so domneve in predpostavke, na katerih počivajo reprezentacije problema (2), kako je prišlo do reprezentacije problema (3), kaj je v tem ostalo neproblematiziranega (4), kako je problematizacija učinkovala na diskurz, subjekte in ne nazadnje na življenje (5) in kako je bila reprezentacija prezentirana, diseminirana in zagovarjana (6) (Bacchi 2009) –, s katerimi postopoma dekonstruiramo problematizacijo in dobimo vpogled v posamezne reprezentacije problema. V analizi smo se osredotočili na vprašanje, kako smo bili kot politični subjekti znotraj vladne racionalnosti vladani. V skladu s tem smo se oprli predvsem na prvo in deloma na peto vprašanje. V prvem koraku smo problematizacijo pojava novega virusa razplastili v problemske reprezentacije, kar nas pripelje do temeljne reprezentacije novega virusa kot problema stika med ljudmi. Dopolnjujeta jo problemski reprezentaciji kapacitet zdravstvenega sistema ter vzdrževanja gospodarske aktivnosti, ki temeljno reprezentacijo logično in vsebinsko dopolnjujeta.

Temeljna problemska reprezentacija zdravstvene krize je bila problem fizičnega stika med ljudmi, ki je predstavljal glavno mesto intervencije vladnih politik. Čeprav je šlo v osnovi za zdravstveni problem, je bil virus SARS-CoV-2 primarno obravnavan kot širši *družbeni* problem: kot primarno problem fizične bližine in medosebne interakcije ljudi. Upravljanje epidemije je tako terjalo proaktiven pristop prilagajanja na spremenljive zdravstvene, družbene in gospodarske okoliščine, kar je utemeljevalo in legitimiralo radikalen poseg v javno in zasebno življenje ljudi. Vlada je k problemu virusa pristopila z vidika časovne stiske, nujnosti ukrepov in *preventive*, v luči katerih je bilo (ne)uspešno upravljanja fizičnega stika vezano predvsem na posledice, ki bi jih to imelo za ohranjanje zmogljivosti zdravstvenega sistema na eni strani ter za omogočanje delovanja gospodarstva in omilitve potencialne gospodarske škode na drugi. Virus je v tem pogledu predstavljal eksistencialno grožnjo posamezniku in družbi kot celoti v zdravstveni, socialni in gospodarski perspektivi. Kot tak je terjal odziv države, da z ustreznimi ukrepi, ki delujejo na mikroravni družbenih odnosov, blaži učinke epidemije.

Omejevanje stika med ljudmi

Omejevanje stika med ljudmi je temeljna problemska reprezentacija, na kateri je bila osnovana argumentacija za radikalno prilagoditev družbenega delovanja novim razmeram. Ključno v tem okviru je bilo, »da se preprečijo tesni stiki med ljudmi, ki omogočajo prenos kapljične okužbe«, da so ob tem zagotovljeni tudi vsi pogoji, »da se je neposrednim stikom med osebami mogoče izogniti« (NK 2020ba) ter da so stiki, do katerih pride zaradi nujnosti delovanja družbe, varni – skladni s (samo)zaščitnimi ukrepi. Ne-varen stik med ljudmi je bil prepoznan kot rizičen dejavnik, ki slabša epidemiološko sliko in negativno učinkuje na celotno populacijo, zato ga je treba omejiti oziroma čim bolj regulirati.

Delovanje vlade v smeri tega cilja lahko umestimo v t. i. perspektivo družbenih dejavnikov zdravja, ki poudarja vpliv širših družbenih in ekonomskih pogojev na zdravje ljudi (Bacchi 2009, 129). Pri omejevanju stika je vlada izhajala iz okoliščin in vednosti o ekonomskem, javnem, in kulturnem življenju ljudi, pri čemer je bil stik reguliran tako v družbenem, časovnem kot tudi prostorskem in geografskem pogledu. V skladu s tem je vlada v različnih obdobjih uvajala bolj ali manj stroge ukrepe omejevanja gibanja in zbiranja, ki so vključevali omejevanje in prepovedi javnih prireditev in zbiranja ljudi na javnih površinah in v zasebnih prostorih, strogo reguliranje prehajanja občinskih in nacionalnih meja, zaprtje izobraževalnih in kulturnih javnih ustanov, omejevanje obratovanja gostinskih lokalov, zaprtje trgovinskih centrov in omejitve obiskovanja trgovin na določene ure za ranljive skupine prebivalstva, uvedbo karantene in izolacije za okužene, uvedbo epidemiološke ure oz. prepovedi gibanja med 21. in 6. uro, uvedbo dela od doma in podobno. Varni stiki so bili dovoljeni v kontekstih ohranjanja zdravja in življenja ljudi, zagotavljanja njihovih eksistencialnih potreb ter delovnih mest, ki niso omogočala dela od doma. Področja kritične infrastrukture so vključevala vzgojo in izobraževanje, socialno in zdravstveno varstva, policijo, poklicne gasilce, energetiko, komunalno, logistiko (NK 2020ab).

Poleg družbeno-preventivnega pristopa k omejevanju stika je vlada individualizirala odgovornost ljudi in poudarila njihovo vlogo pri preprečevanju širjenja koronavirusa. Z namenom zagotavljanja varnih stikov je vlada oblikovala nabor (samo)zaščitnih ukrepov – razkuževanje rok, uporabo

zaščitnih obraznih mask in ustrezno razdaljo pri medsebojnih stikih in komunikaciji (NK 2020ba; 2020bc) ter pozneje pogoj »prebolel-cepljen-testiran« (PCT), ki so ga z nekaterimi izjemami morali izpolnjevati vsi delavci in osebe, ki na kakršnikoli drugi podlagi opravljajo delo pri delodajalcu (Odlok o načinu izpolnjevanja pogoja preboleznosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2, 5. člen) in ki je ljudem omogočal dostop do ključnih storitev (obisk bolnišnic in drugih zdravstvenih ustanov, prostorov javne in državne uprave, trgovin, kulturnih ustanov). Individualizacija odgovornosti pri regulaciji stika je ob tem slonela na konstantnem spodbujanju posameznikov k spoštovanju ukrepov, ki so razločevali odgovorno od neodgovornega ravnanja. Na ta način je na podlagi samo-regulacije ravnanja individualizirala odgovornost ljudi za lastno in javno zdravstveno situacijo. Učinek tega načina upravljanja z epidemijo je med drugim pomenil uvedbo ločnice med »dobrimi« državljani, ki so pripravljeni potrpeti zavoljo skupnega dobrega, ter »slabimi« državljani, ki so neubogljivi in sebično sledijo le lastnim interesom, ne pa tudi interesom skupnosti.

Spodbujanje k prevzemanju osebne odgovornosti in samoregulaciji ravnanja pri omejevanju stika sta na družbeni strani spremljala retorika pogojevanja ter praksa nadzorovanja in sankcioniranja (ne)spoštovanja ukrepov. Retorika pogojevanja je gradila na individualizaciji odgovornosti in družbenih učinkih neodgovornosti (NK 2020bd), ki se kažejo skozi povečanje števila pozitivnih testov, hospitalizacij in drugih kazalnikov poteka epidemije. Argumentacija nadzorovanja je izhajala iz potrebe po detajlnem poznavanju aktualne in dejanske situacije na ravni družbe:

[B]istveno je namreč, da ko nekdo, ki ga recimo danes testiramo in je pozitiven, da vemo, kje se je gibal v preteklih dneh, da vemo, s kom je bil v stiku, ker so med njimi potencialno novi bolniki, ki bodo potem čez nekaj dni ali čez teden okuženi. In bistveno je, če ti ljudje izvedo danes, da so bili v kontaktu in se vedejo drugače, kot bi se sicer, je to nekako pomemben prispevek k temu, da bi epidemijo zajezili. (NK 2020be)

Argumentacija sankcioniranja je na drugi strani slonela na pogojevanju strogosti ukrepov z odgovornostjo ljudi – »če [ljudje] ukrepov ne bodo sprejemali, bo vlada prisiljena v še strožje ukrepe« (NK 2020ad). Za izvajanje

je nadzora nad (ne)upoštevanjem ukrepov so bile v osnovi zadolženi področni inšpektorati (zdravstveni, delovni, tržni, infrastrukturni), s prvim interventnim zakonom pa je pooblastila za spremljanje državljanov dobila tudi policija (NK 2020ad). Nadzor je obsegal preverjanje spoštovanja karantenskih odločb, (samo)zaščitnih ukrepov – uporabe maske, ki je bila v določenih obdobjih in situacijah obvezna tudi na prostem, ohranjanja medosebne razdalje 1,5 m, omejitev števila ljudi v zaprtih prostorih (javnih in zasebnih), spoštovanje omejitev gibanja (prehajanje meja občine, regije, države) in zbiranja (po številu in glede na vrsto odnosa) ter upoštevanja t. i. epidemiološke ure; na področju gospodarstva, trgovinskih in obrtnih dejavnosti (število obiskovalcev glede na m² površine, uporaba zaščitne opreme) in v javnem prometu. Že ob prvi razglasitvi epidemije je vladna svetovalna skupina omenjala tudi možnost uporabe mobilne aplikacije, namenjene opozarjanju na rizične stike (NK 2020be).

Posebnost vladne racionalnosti pri upravljanju stika med ljudmi je bila zagotovo regulacija medosebnega stika do največjih potankosti in pokrivanja različnih situacij ter uvajanja izjem, ki veljajo pri tem. Vlada je dodatno oblikovala protokole preventivnega ravnanja, ki so denimo podrobno opredeljevali kriterije in izjeme za prehajanje meje občine, statistične regije ali države, v primeru omejitve zbiranja na javnih krajih in mestih ter v zasebnih prostorih pa so določali kriterije števila ljudi in naravo odnosa med njimi (npr. ali prihajajo iz istega gospodinjstva, ali delajo v istem podjetju). Na drugi strani so protokoli regulirali prilagoditve in organiziranost vseh družbenih podsistemov – zdravstva, vzgoje in izobraževanja, oskrbe starejših – ter na področju kulture, športa, gospodarstva (obrtništvo, trgovina, gostinstvo, turizem), kmetijstva, prometa in verskih aktivnosti. Ti protokoli so pod različnimi nazivi – prilagojena organizacija zdravstva, šolanja in oskrbe starejših, korona standardi na področju turizma – vključevali natančna navodila, ki so regulirala stike med ljudmi do najmanjše podrobnosti in določala vsakokratne izjeme v odnosih znotraj organizacije in navzven do zunanjih uporabnikov.

Koronavirus je bil v kontekstu epidemij problematiziran kot nekaj neznanega, kar je v nenehnem spreminjanju; na njegovo širjenje vpliva veliko dejavnikov in ga je težko predvideti. Regulacija osebnega stika je sledila dinamiki spreminjanja širjenja virusa skozi čas (primerjava kazalnikov na

dnevni in tedenski ravni), prostor (glede na kazalnike v posamezni regiji) in glede na pojavljanje novih različic koronavirusa. Vsakodnevno prilagajanje reguliranja omejevanja stika med ljudmi je slonelo na rednem spremljanju kazalnikov širjenja okužbe. Protokole preventivnega ravnanja je vlada sprejemala in spreminjala glede na priporočila, ki jih je oblikovala strokovna svetovalna skupina pri Ministrstvu za zdravje / pri vladi ter glede na smernice NIJZ in so sloneli na sklopu merljivih kazalnikov širjenja koronavirusa in poteka epidemije ter na razmerjih med njimi. Kazalniki so obsegali podatke o številu testiranj in številu pozitivnih testov, številu hospitalizacij in tistih, ki so potrebovali intenzivno nego, zasedenosti bolniških postelj, številu odpuščenih iz bolnišnic, umrlih, okuženih oskrbovancev v domovih za starejše ter pozneje številu cepljenih. Ob tem sta bila pomembna še podatka o 7- in 14-dnevni incidenci ter reprodukcijsko število (R). S postopnim spoznavanjem virusa in potekom epidemije se je spreminjala tudi vladna dinamika regulacije osebnega stika, ki jo je na eni strani pogojevalo razmerje do kapacitet zdravstvenega sistema in na drugi do sposobnosti gospodarstva, da deluje v danih pogojih. Na osnovi dnevnega beleženja zgornjih podatkov so strokovnjaki iz različnih institucij razvili več modelov¹² za napovedovanje razvoja epidemije, na podlagi katerih je strokovna skupina pri MZ ocenjevala učinkovitost ukrepov. Protokole za reguliranje ravnanja je od decembra 2020 uokvirjal načrt sproščanja, ki je skozi pet faz – črno, rdečo, oranžno, rumeno in zeleno – določal sproščanje v posamezni statistični regiji glede na ključna indikatorja števila okužb in števila hospitaliziranih.

Kapacitete zdravstvenega sistema

Druga problemska reprezentacija se nanaša na zmogljivosti zdravstvenega sistema, ki se je moral v novih pogojih organizirati tako, da je bil sposoben poskrbeti za veliko število obolelih, in obenem preprečevati širjenje koronavirusa. Osnovna predpostavka je bila, da bi v primeru, če bi koronavirus nekontrolirano spustili med prebivalstvo, to povzročilo preobremenitev oz. zlom zdravstvenega sistema. Posledično zaradi prenatrpanosti

12 Strokovnjaki so prihajali iz Instituta »Jožef Stefan«, Univerze na Primorskem, Inštituta za biomedicinsko informatiko Medicinske fakultete v Ljubljani, Fakultete za naravoslovje in matematiko UM ter Fakultete za pomorstvo in promet (NK 2020ba).

in izpada kadra ne bi mogli poskrbeti niti za vse obolele s koronavirusom niti za tiste, ki imajo druge, tudi povsem ozdravljive bolezni (NK 2020ad, 2020bd). Zmogljivosti zdravstvenega sistema so se tako nanašale neposredno na kapacitete prostora, kadrov ter zaščitne in bolnišnične opreme, posredno pa tudi na laboratorijske in karantenske kapacitete, torej zmogljivosti za pregledovanje vzorcev testiranj in prostore, ki omogočajo ločevanje obolelih za covid-19. Kapacitete prostora so vključevale zagotavljanje prostora kot posledice spremenjene organizacije zdravstvenega sistema ter zadostnega števila postelj. Zagotoviti je bilo treba prostore, v katere bo »možno namestiti dodatne postelje z vso opremo za kritično bolne ter tiste, ki so oboleli, a niso kritično bolni, bodo pa prenašalci virusa, vendar doma nimajo možnosti za izolacijo« (NK 2020ab). Sorodno z bolnišnicami je velik problem predstavljala zdravstvena oskrba v domovih za ostarele, ki so zelo kmalu po izbruhu epidemije postali žarišča širjenja koronavirusa. V širšem okviru so kadrovske kapacitete vključevale zdravstvene delavce/ medicinsko osebje javnega in zasebnega zdravstva, administrativno podporo, ob tem pa so bile vezane tudi na vidik izobraževanja/usposabljanja kadrov za uporabo opreme. Tu so kapacitete vključevale predvsem zagotavljanje zadostnega števila respiratorjev ter druge zaščitne opreme.

Zmogljivost gospodarstva za delovanje v izrednih razmerah in socialna varnost

V tretji problemski reprezentaciji se prepletata dimenzija finančne pomoči gospodarstvu in področje socialne varnosti. Ta je strukturno povezana z zdravstvenimi politikami. Zdravje populacije, ki ga tu razumemo v optiki družbene paradigme zdravja in vključuje tudi mir, zatočišče, izobraževanje, prehrano, dohodek ter stabilni ekosistem, trajnostne vire, družbeno pravičnost in enakost, je namreč temelj za državno ohranjanje reda in ekonomske varnosti. V kontekstu sprejemanja formalnih načel tržnega gospodarstva so družbeni vidiki zdravja ključni element socialne varnosti, saj država s tem zagotavlja kvalitetno delovno silo (Bacchi 2009, 129). Rezultat tega je nenehno spremljanje in reguliranje področij gospodarstva in socialne varnosti na osnovi predpostavke, da je država odgovorna za gospodarsko aktivnost in razvoj ter blaginjo ljudi, ki potrebujejo nenehno uravnavanje in prilagajanje družbenih sil in procesov. V ospredju je bilo

vzdrževanje gospodarske aktivnosti in ohranjanje delovnih mest ter lajšanje negativnih posledic ukrepov za preprečevanje širjenja virusa. Zmanjševanje gospodarske aktivnosti je že zelo zgodaj povzročila verižna reakcija držav, ki so se večinoma opirale na zaprtje meja (znotraj EU) ali radikalne ukrepe zaprtja države, t. i. *lock-down*. V relativno kratkem času je posvetovalna skupina oblikovala nabor »okrog 2 milijardi evrov težkih ukrepov za pomoč podjetjem in prebivalstvu [pri čemer je šlo] verjetno za največji gospodarski intervencionizem v zgodovini slovenske države« (NK 2020aa).

Ukrepi na področju gospodarstva so bili osredotočeni na pomoč podjetjem, da ohranijo delovna mesta (NK 2020ab). V sklopu pomoči, namenjene razbremenitvi podjetij in ohranjanju delovnih mest, sta bila ključna ukrepa čakanja na delo in ukrep subvencioniranja delovnega časa. Vlada je na državni proračun prenesla kritje prispevkov za socialno varnost zaposlenih, ki so na čakanju, delno ali v celoti nadomestilo za brezposelnost; nadomestila za bolniške odsotnosti, ki jih je kril ZZZS. Samozaposleni, verski uslužbenci, družbeniki in kmeti so bili oproščeni plačila prispevkov, ob tem pa so bili upravičeni tudi do mesečnega temeljnega dohodka v višini 70 % minimalne plače. Sklop pomoči je vključeval še nagrajevanje zaposlenih, ki je lahko obsegalo med 100 do 200 % dodatka na osnovno plačo (NK 2020aa). Za upokojene z nizkimi prihodki je vlada oblikovala solidarnostni dodatek, vsem upokojenim pa je namenila letni dodatek (NK 2021mc).

V sklopu pomoči za ohranjanje podjetij je država pokrivala stroške pokojninskega zavarovanja delodajalca in delojemalca. V kontekstu pomoči podjetjem je bil velik poudarek na likvidnosti podjetij. Vzpostavljena je bila garancijska shema (t. i. finančni top), poroštvena shema, omogočen je bil odkup terjatev do slovenskih podjetij. V sklopu pomoči gospodarstvu je bil velik poudarek na pomoči sektorju turizma in gostinski panogi. Podobno kot na drugih področjih gospodarstva je bilo tudi na področju turizma v središču ohranjanje delovnih mest in zagotavljanje likvidnostnih sredstev za podjetja.

Diskusija – vladna racionalnost v javnih politikah za preprečevanje širjenja covid-19

V kontekstu analize javnih politik nam politična racionalnost ponuja večplasten konceptualni okvir za razumevanje vladnega delovanja kot stila problematizacije – specifičnega formiranja problema na določenem

področju družbenega delovanja, ki ga želi vlada regulirati. Politično racionalnost upravljanja epidemije covid-19 bi lahko povzeli kot permanentno integracijo individuumov v totaliteto populacije in novo nastalo realnost z namenom, da bi prek podrobne regulacije njihovih individualnih ravnanj dosegli učinek na ravni populacije. Glavna značilnost te politične racionalnosti je integracija posameznika v skupnost ali celoto, ki je posledica usklajevanja med čedalje bolj napredno individualizacijo na eni strani in utrjevanjem te celote na drugi strani (Foucault 2007, 152). Za ta odnos so značilne različne mediacije oblasti, s katerimi država regulira delovanje posameznika *omnes et singulatim* – vsakega posebej (npr. zdravja posameznika) in vseh skupaj (npr. javno zdravje).

Mediacije oblasti lahko na eni strani opazujemo skozi umetnost vladanja. V politični racionalnosti vlade v navezavi na obvladovanje epidemije covid-19 smo lahko najprej razložili prepletanje pastoralne oblasti, ki kot dobra oblast skrbi za dobrobit ljudi, in *raison d'Etat* ali razloga države, ki kot umetnost vladanja sloni na logiki krepitve države in se pri tem zanaša na konkretno, natančno in merljivo vednost o državi, ki jo zagotavlja statistika¹³ (Foucault 2007, 173), v našem primeru preko kazalnikov vezanih na širjenje koronavirusa, kapacitete zdravstvenega sistema in (ohranjanja) aktivnosti gospodarstva. Na drugi strani smo lahko mediacije oblasti opazovali skozi tehnologije oblasti, to je načine delovanja oblasti v vsakdanji praksi, ki so se ukvarjale s človeškim okoljem, natančnim organiziranjem interakcij in stika med ljudmi ter družbenih odnosov (Raffnsøe, Gudmand-Høyer in Thaning 2014, 13; Foucault in Senellart, 5–6). Tu smo lahko razložili suvereno in disciplinarno oblast ter biopolitiko kot oblast nad življenjem ljudi kot bioloških bitij. Logika suverene oblasti je v času epidemije državljane upravljala kot politične in pravne subjekte oz. kot nosilce pravic, disciplinarna oblast pa jih je obravnavala kot telesa, ki jih je treba z namenom obvladovanja javnega zdravja in za potrebe ohranjanja moči države regulirati in podvreči kontroli ter strogi in načrtovani organizaciji. Biopolitična oblast je na drugi strani upravljala življenje in zdravje človeka kot z biološkim bitjem,

¹³ Politična statistika, imenovana tudi politična aritmetike, je »znanost vlade, osredotočena na zbiranje in uporabo numeričnih informacij z namenom prikaza možnosti upravljanja z zemljo in populacijo na način, ki bi zagotovil ekonomski napredek in politično stabilnost« (Kušej 2021).

kolikor je ta posameznik obenem tudi del množstva, ki nastopa pod pojmom populacija (Foucault 2007, 90–91) oz. prebivalstva države. Ta je v središču upravljalске oblasti, ki temelji na upravljanju določenega števila ljudi na določenem ozemlju in vključuje ter nadgrajuje predhodne tipe oblasti tako, da jih podvrže logiki politične ekonomije in dispozitivu varnosti, mentalni prizmi, ki vsako delovanje posameznika podvrže projekcijam in modeliranju potencialnega razvoja dogodkov v navezavi na državo (Foucault in Senellart 2009, 19–20), v našem primeru epidemije, ter s tem preventivnem delovanju, ki bo v okviru poteka dogodkov omogočil delovanje države in družbe. Kot je bilo možno pri tem opaziti, se posamezne oblike oblasti se ne izključujejo, temveč se dopolnjujejo in nadgrajujejo ter skozi čas modificirajo in podpirajo. Ker delujejo na različnih ravneh posameznika in/ali družbe, med njimi ni neposrednega konflikta.¹⁴

Na eni strani so racionalnost oblasti označevale taktike, ki so bile precej eksplicitne na omejeni ravni, kjer so bile umeščene v vsakdanjo prakso (lokalni cinizem oblasti) in ki so se, ko so se povezovale, privlačile in širile ena drugo, na drugi strani na koncu povezale v celovite sisteme (Foucault 1978, 95), ki ga v našem primeru sestavljajo temeljna reprezentacija virusa kot problema stika med ljudmi ter dve podporni reprezentaciji. Na tej ravni je politična racionalnost delovala kot režim upravičevanja, ki je te taktike omogočal. Čeprav lahko politično racionalnost najdemo hkrati na obeh ravneh, tako v vsakodnevnih praksah izvajanja oblasti – na primer pri testiranju skozi odnos med medicinskim osebjem in potencialno okuženimi, ob čakanju v vrsti pred lekarno ali trgovino skozi odnos med varnostnikom ali zaposlenim, ki preverja ustrežanje pogojem, in stranko, ter ne nazadnje pri impliciranem nadzoru in preventivi drug drugega – kot tudi na ravni režima upravičevanja, pa dejansko preči obe ravni. Če se na eni strani kot glavna značilnost politične racionalnosti izčisti individualizacija, se na drugi strani kot glavni vzrok in obenem cilj politične racionalnosti izčisti država (Cornelissen 2018, 142).

Vsebina novinarskih konferenc ter ukrepi, sprejeti za blaženje in preprečevanje socialnih in ekonomskih stisk, najprej pokažejo, da se je vlada v

14 Tu glej na primer prehod od disciplinarne k biopolitični oblasti v Foucault (2007, 90–91).

optiki politične racionalnosti delovanje oprla na pastoralno oblast (Foucault 1982, 783–784; 2007, 164–167). Delovanje vlade je bilo uokvirjeno s koncepti ranljivosti in varnosti, usmerjeno je bilo k odrešitvi tegob in zagotavljanju zdravja, dobrobiti, varnosti in zaščite pred nevarnostjo. Predstavljala se je kot odgovorna, dobronamerna in usmerjena v skrb za posameznika. Nastopala je kot odrešiteljica, ki je skrbi slehernika naslovila skozi kontinuirano zagotavljanje zdravstvene oskrbe ter socialne in ekonomske varnosti, in zaščitnica, ki zagotavlja varnost in ščiti pred nevarnostjo ter zagotavlja varstvo pravic – do zdravja, oskrbe, življenja. Kot »pastir svojih duš« se je ob tem postavljala tudi v vlogo nujnega žrtvovanja za dobro skupnosti, ki jo je naslavljal kot državljansko občestvo. Politična racionalnost v tem pogledu ni slonela na poziciji premoči, nadvladi ali ukazovanju, temveč se je dajala na razpolago skozi dolžnost, ki jo zaznamujejo predanost, prizadevnost in skrb za zaščito posameznikov ter njihovo dobrobit. Vlada je želela delovati odgovorno, to pa je pogojevala z odgovornostjo ljudi. Da bi to vlogo lahko izvajala, se je zanašala na razvoj védenja o ljudeh, na eni strani kvantitativnega in globalnega, usmerjenega k populaciji, in na drugi strani analitičnega, usmerjenega k posamezniku (Foucault 1982, 784).

Prav retorika pastoralne oblasti (ki skrbi za svoje prebivalstvo) je dala legitimnost vladnim intervencijam in s tem tudi zagon upravljaljski oblasti ter omogočila, da javno in zasebno življenje ljudi prek regulacije stika ter ekonomskih in socialnih ukrepov postane cilj državnih politik ter del sheme političnega upravljanja epidemije covid-19. V okviru problematizacije primarni cilj vlade ni bilo toliko vladanje kot tako, temveč preprečevanje poslabšanja socialnih, zdravstvenih in gospodarskih razmer, v kakršnih živi prebivalstvo, podaljšanje njihove življenjske dobe in izboljšanje zdravstvenega stanja (Foucault 2007, 126). Šlo je za cilje, ki jih je mogoče doseči le z ustrezno regulacijo, usmerjanjem in upravljanjem. V tem kontekstu je bilo ključno vprašanje, ki je uokvirjalo politično racionalnost vlade, kako javne politike, ki stremijo k ohranjanju zdravja in socialne varnosti ljudi, uskladiti s kapacitetami zdravstvenega sistema in potrebami gospodarstva.

Védenje o posledicah in učinkih koronavirusa na gospodarstvo je imelo ključno vlogo pri reguliranju delovanja družbe. Politično racionalnost vlade je uokvirjalo vprašanje nujnosti vzdrževanja gospodarske aktivno-

sti in zmanjševanja negativnih posledic ukrepov za preprečevanje širjenja virusa, da država kot entiteta obstoji, preživi in se ohrani (Foucault 2008, 4). Pri tem ni šlo za to, da koronavirus ne bi imel realnih učinkov na gospodarstvo in eksistencialnih posledic za ljudi, temveč da je ekonomska vednost določala meje mogočega. Ali drugače, postavila je epistemološko blokado (Bobnič 2016), ki je zoožila polje možnosti za delovanje države na ozek interes ohranjanja gospodarske aktivnosti in človeka zreducirala na pozicijo in vlogo akterja ohranjanja te aktivnosti. Predstavniki vlade se tu niso spraševali toliko o legitimnosti politik z vidika prava in neodtujljivih človekovih pravic, temveč so izvajanje javnih politik legitimirali z vidika njihovega učinka pri doseganju ciljev ohranjanja države, njenega gospodarstva in javnega zdravstva, pri čemer je bil posameznik mesto intervencij, ki so želele doseči učinek na ravni populacije.

V zdravstveni optiki je vlada politično racionalnost osnovala na infektološki in epidemiološki stroki ter konstantnem merjenju kazalnikov – številu testiranih, okuženih, umrlih – širjenja koronavirusa, ki so ob tem predstavljali ključne kategorije režima upravičevanja. Racionalnost je slonela tudi na naravoslovnem vedenju, ki je omogočala modeliranje razvoja epidemije ter s tem prilagajanje omejevalnih ukrepov. V kontekstu pandemije bi lahko moč države opredelili kot sposobnost za preprečevanje širjenja koronavirusa, ki jo je mogoče natančno meriti s kazalniki. Razen redkih izjem so države relativno sinhronizirano uvedle podobne ukrepe, s tem pa je bil vzpostavljen režim resnice, ki je v svoji totalnosti polariziral delovanje tako vlad kot posameznikov. Skozi krizni diskurz časovne stiske in nujnosti ukrepov je režim jasno razmejeval polje odgovornega od neodgovornega ravnanja, s tem pa tudi odgovornosti za življenje ali smrt, ki je bila s tem prenesena na vsakega posameznika.

Na ravni upravljanja populacije lahko delovanje vlade pogledamo skozi odnos do ohranjanja samega življenja, tako iz gospodarskih kot iz moralnih razlogov. V okviru upravljalске oblasti biopolitika kot tehnologija oblasti disciplinarno oblast »zaobseže, integrira, deloma spremeni« in z njeno pomočjo tudi utrdi. Če je disciplinarna oblast delovala na množstvo, kolikor je to moralo razpasti na individualna telesa, biopolitika naslavlja množstvo ljudi, ki ga zadevajo skupni procesi, značilni za življenje – rojstva, smrti, razmnoževanje, bolezni. V ospredje je prišlo ohranjanje in spodbu-

janje življenja. Če prva tehnologija oblasti individualizira, druga ustvarja množstvo (Foucault 2007, 91). Vlada je družbo obravnavala kot populacijo, ki jo je treba regulirati, da bi na ravni države dosegli stanje, ki glede na natančno določene kazalnike – števila testiranih, pozitivnih, hospitaliziranih – pomenijo optimalno delovanje družbe v pogojih epidemije. Da bi to delovanje na ravni družbe doseglo kar največjo učinkovitost, je bilo vsako delovanje individuuma podvrženo nadzoru, v procesu katerega je moral individuum skladnost delovanja z režimom resnice šele dokazati in upravičiti. Za razliko od disciplinarnih mehanizmov so biopolitični mehanizmi usmerjeni v regulacijo, ki sloni na napovedih, statističnih ocenah in globalnih merilih. Ti so usmerjeni v reguliranje naključnosti, ki je značilna za populacije živih bitij, da bi »utrdili ravnotežje, ohranjali povprečje, vzpostavili nekakšno homeostazo«, ali drugače, gre za optimalizacijo življenja (ibid., 93–94).

V tem kontekstu se je racionalnost suverene oblasti, ki temelji na zakonu ter razlikovanju med dovoljenim in prepovedanim ter zahteva ubogljivost, v okviru upravljanja epidemije covid-19 kazala kot nujnost podreditvi pravilom, določenih v okviru različnih ukrepov omejevanja in regulacije fizičnega stika in zagotavljanja varnega stika. V okviru reprezentacije problema virusa kot primarno problema stika med ljudmi je bilo namreč samo na ta način možno doseči želeni učinek ukrepov za obvladovanje epidemije covid-19. Rigorozna pravila sta na drugi strani uokvirjala nadzorovanje in sankcioniranje strogo reguliranega delovanja družbe in posameznika. V tem kriznem diskurzu so bili ljudje naslovljeni kot državljansko občestvo, ki se mora ukrepom podrediti in ukrepe ponotranjiti, jih prenesti v svojo zavest, pri tem pa je bilo podrejanje ukrepom predstavljeno kot del t. i. zdrave pameti. Za doseganje učinkovitosti ukrepov na ravni populacije je bila odgovornost za uspeh ukrepov postavljena na vsakega posameznika, ki je del skupnosti. Vzbujanje občutka odgovornosti/neodgovornosti do podreditve je ob tem nastopalo tudi v kontekstu kapacitet zdravstvenega sistema, kjer se je razmerje med spoštovanjem/nespoštovanjem ukrepov pokrilo z odgovornostjo/neodgovornostjo posameznika za posledice, ki jih takšno delovanje nosi za zdravstveni sistem, ter v končni instanci v možnost za preživetje drugega sočloveka.

Upravljanje epidemije covid-19 je poleg suverene oblasti razkrilo tudi delovanje disciplinarne oblasti. Opazovali smo jo lahko skozi osredotočenost

na regulacijo telesa, ki je postalo podvrženo nenehni kontroli (pogoji testiranja za dostop do javnih in zasebnih storitev, izjave za prehajanje meja, pogoj PCT) in se je po obsegu nanašalo na gibanja (v prostorih in na prostem), geste (npr. rokovanje) ter ravnanja na individualni ravni in po objektu kontrole na ekonomijo in učinkovitost gibanja in notranjo organiziranost (omejevanja tega, koliko ljudi v kakšnem odnosu lahko kam gre in ob katerih časovnih terminih ter kako ob tem ravnati). Ob tem je šlo tudi za sam način izvajanja oblasti, ki je impliciral in zahteval nemoteno, konstantno podreditev, nadzorovanje procesa delovanja in ne toliko samih rezultatov in se je izvajal v skladu s kodifikacijo, ki kolikor možno natančno razdeli prostor, čas in gibanje (Foucault 1995, 137). V tej luči smo lahko upravljanje epidemije opazovali skozi reorganizacijo gibanja v geografskem prostoru. Za doseganje zastavljenih ciljev omejevanja širjenja virusa je bilo treba na novo opredeliti zakonito delovanje, ki je vključevalo jasne pogoje za prehajanje meja občine, regije in države. V kontekstu mednarodne koordinacije so države začele natančno nadzorovati dogajanje na svojem ozemlju, da bi tako zagotovile dosledno zagotavljanje reda, ki omogoča zaščito dobrobiti posameznika in kontinuirano gospodarsko aktivnost na drugi strani.

Koncept upravljalске oblasti nam pomaga bolje uvideti večplastnost politične racionalnosti vlade. Poleg že izpostavljene dvojnosti – je obenem oblika racionalnosti in način formiranja diskurzivnega polja, znotraj katerega racionalnost sploh deluje racionalno – funkcioniра tudi kot oblika vednosti-oblasti, ki vzpostavlja režim resnice. V kontekstu vladne racionalnosti sta bili v pozicijo zagotavljanja poglobitve vednosti postavljeni infektološka in nato epidemiološka stroka, ki sta bodisi razvili bodisi ponudili ključne okvire – zdrav/okužen, pozitiven/negativen, odgovorno/neodgovorno ravnanje, ki so postali osnova za merljive kazalnike. Na osnovi tega je bil vzpostavljen režim resnice, ki je s strogim razlikovanjem med kategorijami proizvedel polarizacijo in zapiral polje možnosti delovanja in mišljenja – ni bilo vprašanje, ali lahko nekdo misli, temveč kaj lahko misli. Vsako preizpraševanje obstoječe racionalnosti je bilo postavljeno na stran nasprotovanja ukrepanju, ki naj bi v prvi vrsti skrbelo za ohranjanje življenja.

Na ravni odnosa posameznika do samega sebe je politična racionalnost vlade formirala polje, ki je določalo način subjektivacije. Ali drugače, določala je načine, kako so bili subjekti pripravljeni do tega, da delajo na sebi z

namenom, da bodo ustrezali standardu racionalnosti in to zaradi tega, ker naj bi bili domnevno racionalni (Cornelissen 2018, 148). V kontekstu analize vladne racionalnosti lahko načine subjektivizacije beremo skozi pozive k uporabi zdravega razuma, ki ga v tem primeru določa nov okvir delovanja družbenih razmerij. Kot režim resnice nastopa v funkciji delovanja na zavest ljudi, toda ne z vsiljevanjem resničnih ali neresničnih prepričanj, temveč vplivanjem na spreminjanje mnenja, načina delanja stvari in delovanja ter obnašanja kot ekonomskih in političnih subjektov (Foucault in Senellart 2009, 275). Namen ukrepov je bil doseči stanje družbene zavesti – ustvariti ubogljiva telesa – ko se bo populacija začela samoregulirati. Ta sloni na specifični obliki vednosti, sklopu institucij in zakonodajnem okviru, ki tvorijo dispozitiv (Foucault 1972, 194), skozi katerega je refraktirano sleherno delovanje in mišljenje.

Sklep

Politično racionalnost vlade lahko motrimo dvosmerno, kot specifičen način mišljenja, ki utemeljuje vladno ravnanje v odnosu do latentnih družbenih konfliktov, ter kot polje delovanja, znotraj katerih to ravnanje sploh postane smiselno. Tri reprezentacije problema lahko beremo kot obenem tri izhodišča in cilje politične racionalnosti vlade: vsaka izmed njih ustvari politiko resnice zase, ki uokvirja delovanje posameznika in družbe na liniji odgovorno/neodgovorno ravnanje, zdrav/obolel in v zadnji instanci živi ali umrli. Čeprav se vzajemno podpirajo, se ob združitvi v enotno problematizacijo covid-19 pokažejo čisto praktična protislovja (na primer razlike v omejitvah števila ljudi in zaščitnih ukrepov v šolah in trgovinah ter gostinstvu) ter strukturna protislovja sodobne države, ki na osnovi primata specifične politično-ekonomske vednosti določajo vsa področja bivanja tako na ravni populacije kot na ravni posameznika. S problemom fizičnega stika med ljudmi se je torišče od družbenega premaknilo na raven osebnega, ki je tako postalo glavno mesto intervencije vladnih politik. Politični subjekti so bili v pogojih izrednega stanja kot ljudje obravnavni večplastno in protislovno: kot odgovorni posamezniki, ki se znajo na osnovi zdrave pameti odločati v dobro zase in drugih, obenem pa so bili tretirani skozi mestoma infantilno pogojevanje in rigorozno reguliranje vsakodnevnega delovanja. Razpetemu med dvojno vlogo je bila posamezniku naložena

odgovornost za potek epidemije, ki je na eksistencialni ravni pomenila razliko med življenjem in smrtjo, ob tem pa je bila njegova vloga ključna za reprodukcijo obstoječih strukturnih razmerij. Pri interpretaciji vladne argumentacije smo se oprli na koncept politične racionalnosti, ki ga je v svojih delih razvil Michel Foucault. Poskušali smo se opreti na nekatere poudarke, ki jih je avtor izpostavil pri posameznih manifestacijah politične racionalnosti v različnih obdobja zgodovine zahoda, pri čemer namen ni bil podati natančne opredelitve političnih racionalnosti, kot se kažejo skozi vladne racionalnosti, temveč odpreti prostor premisleka in pokazati na potencialne smeri za nadaljnjo refleksijo delovanja oblasti v kontekstu izrednih razmer. Kot smo pokazali, politično racionalnost našega časa zaznamuje sočasna neistočasnost, srečanje oblik racionalnosti, ki so se kot razmerja med individuumom, totalnostjo sveta in državo pojavile in razvijale v različnih obdobjih zgodovine zahoda, in so v kontekstu epidemije covid-19 razkrile globoko vpetost individuumov v razmerja vednosti-oblasti, na drugi strani pa ponudile uvid v globoke korenine tendenc sodobne politične racionalnosti.

Bibliografija

- Bacchi, Carol L. 2009. *Analysing policy: What's the problem represented to be?* French Forest: Pearson.
- Bacchi, Carol L. 2015. The Turn to Problematization: Political Implications of Contrasting Interpretative and Poststructural Adaptations. *Open Journal of Political Science* 5: 1–12.
- Bacchi, Carol L. 2020. WPR, 'new materialism' and onto politically oriented research. Dostopno na: <https://carolbacchi.com/2020/11/30/title-wpr-new-materialism-and-onto-politically-oriented-research/> (22. julij 2024).
- Bobnič, Robert. 2016. Foucault in rojstvo neoliberalizma. *Radio Študent*, 21. februar. Dostopno na: <https://radiostudent.si/kultura/teorema/foucault-in-rojstvo-neoliberalizma#sdfoot-note4sym> (18. oktober 2024).
- Castrillón, Fernando in Thomas Marchevsky. 2021. *Coronavirus, Psychoanalysis, and Philosophy: Conversations on Pandemics, Politics and Society*. London, New York: Routledge.
- Cornelissen, Lars. 2018. What is political rationality? *Parrhesia* 29: 125–162.
- Foucault, Michel. 1979. *Omnes et singulatum: Towards a Criticism of 'Political Reason'*. V *The Tanner Lectures on Human Values*. Dostopno na: <https://foucault.info/documents/foucault.omnesEtSingulatum.en/> (24. september 2024).
- Foucault, Michel. 1972. The confession of the flesh. V *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977*, ur. Colin Gordon, 194–228. New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel. 1978. *The History of Sexuality: Volume 1: An Introduction*. New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel. 1982. Subject and Power. *Critical inquiry* 8(4): 777–795.

- Foucault, Michel. 1985. *Discourse and Truth: The Problematicization of Parrhesia*. Evanston: Northwestern University. Dostopno na: https://foucault.info/s/pdf/On_Parrehesia_by_Foucault_1983.pdf (13. december 2024).
- Foucault, Michel. 1990. The Art of Telling the Truth. V *Politics, Philosophy, Culture. Interviews and other Writings*, ur. Lawrence Kritzman, 87–95. New York: Routledge.
- Foucault, Michel. 1995. *Discipline and Punish: The Birth of Prison*. New York: Vintage Books.
- Foucault, Michel. 1997. Polemics, Politics and Problematicizations. V *Essential Works of Michel Foucault 1954–1984, Ethics*, ur. Paul Rabinow, 111–119. New York: The New Press.
- Foucault, Michel. 2001. *Fearless Speech*. Los Angeles: Semiotext(e).
- Foucault, Michel. 2007. Politična tehnologija posameznikov. V *Življenje in prakse svobode: Izbrani spisi*, ur. Jelica Šumič Riha, 139–153. Ljubljana: ZRC SAZU.
- Foucault, Michel. 2008. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978–79*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Foucault, Michel. 2009. *Neustrašni govor*. Ljubljana: Sophia.
- Foucault, Michel in Michel Senellart, ur. 2009. *Security, Territory, Population: Lectures at Collège de France 1977–1978*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Gornik, Barbara. 2016. *Človekove pravice in nacionalizem*. Doktorska disertacija. Univerza na Primorskem, Fakulteta za humanistične študije.
- Hajer, Maarten A. 2020. *Politika okoljskega diskurza: Ekološka modernizacija in polisi proces*. Ljubljana: Inštitut ČKZ.
- Jameson, Frederic. 1991. *Postmodernism, or, the cultural logic of postmodernism*. Durham: Duke University Press.
- Kušej, Arne. 2021. O politični aritmetiki Williama Pettyja. *Inštitut za delavske študije*, 25. 2. Dostopno na: <https://www.delavske-studije.si/sl/events/biopolitika/on-william-pettys-political-arithmetic> (2. november 2024).
- Maniglier, Patrice. 2019. Problem and structure. *Theory, Culture, Society* 0(0): 1–21.
- Odlok o načinu izpolnjevanja pogoja prebolevnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2. Ur. l. RS 147/2021 (s poznejšimi spremembami in dopolnitvami). Dostopno na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ODLO2600> (14. november 2024).
- Raffnsøe, Sverre, Gudmand-Høyer, Marius in Morten S. Thaning. 2014. What is dispositive? Foucault's historical mappings of the networks of social reality. *Organization* 23(2): 272–298.
- Swyngedouw, Erik. 2018. *Promises of the political: Insurgent cities in a post-political environment*. Cambridge, London: The MIT Press.

Viri

Novinarske conference (NK)

- Novinarska konferenca o protikoronskem megazakonu. 2020ad. RTV 365, 29. marec, 62 min. Dostopno na: <https://365.rtvlo.si/arhiv/tv-informativni/174682087> (14. maj 2024).
- Novinarska konferenca predsednika vlade Janez Janše. 2020ab. RTV 365, 12. marec, 67 min. Dostopno na: <https://365.rtvlo.si/arhiv/tv-informativni/174678206> (16. maj 2024).
- Novinarska konferenca vlade, prenos. 2020be. RTV 365, 11. april, 71 min. Dostopno na: <https://365.rtvlo.si/arhiv/tv-informativni/174685335> (25. april 2024).

- Novinarska konferenca vlade. 2020aa. *RTV 365*, 24. marec, 80 min. Dostopno na: <https://365.rtvlo.si/arhiv/tv-informativni/174680974> (11. april 2024).
- Novinarska konferenca vlade. 2020ba. *RTV 365*, 17. april, 94 min. Dostopno na: <https://365.rtvlo.si/arhiv/tv-informativni/174686714> (27. april 2024).
- Novinarska konferenca vlade. 2020bd. *RTV 365*, 16. april, 78 min. Dostopno na: <https://365.rtvlo.si/arhiv/tv-informativni/174686451> (26. april 2024).
- Novinarska konferenca vlade: Tomaž Gantar, Miroslav Petrovec. 2020bc. *RTV 365*, 15. april, 81 min. Dostopno na: <https://365.rtvlo.si/arhiv/tv-informativni/174686158> (26. april 2024).

Vključevanje priseljenih otrok in jezik v slovenskih šolah

POVZETEK: Prispevek naslavlja vključevanje priseljenih otrok v slovenskih šolah s poudarkom na jeziku kot osrednjem orodju vključevanja. Jezik ni le sredstvo za sporazumevanje, temveč je tudi pomemben del identitete in sredstvo za vzpostavljanje občutij pripadnosti priseljenih otrok v novem okolju. Prispevek izhaja iz analize intervjujev s šolskim osebjem in dokumentov, ki obravnavajo vključevanje v šolskem okolju na ravni obstoječih slovenskih politik. Predstavljeni so pogledi odraslih na štiri teme, ki so bile prepoznane kot relevantne v povezavi z jezikom in vključevanjem v šolskem okolju: odgovornost za vključevanje, drugačenje, hkratne prakse vključevanja in izključevanja ter otroci kot jezikovni in kulturni posredniki. Rezultati kažejo na razkorak med obstoječimi politikami, in praksami v povezavi z jezikom in vključevanjem priseljenih otrok. V dokumentih je poudarjen diskurz vključevanja in enakih možnosti, ki je odgovornost celotne šolske skupnosti, v praksi pa je (jezikovno) vključevanje predvsem odgovornost priseljenih otrok samih.

Ključne besede: priseljeni otroci, integracija/vključevanje, jezik, šole, učitelji

Integration of Migrant Children and Language in Slovenian Schools

ABSTRACT: The article explores the integration of migrant children in Slovenian schools with a particular focus on language as a key tool for integration. Language is not only a means of communication, but also an important part of identity and a foundation for establishing feelings of belonging among migrant children in a new environment. The paper is based on the analysis of interviews with school staff and policy documents addressing inclusion within the Slovenian education system. It examines adults' perspectives on four key themes identified as relevant in relation to language and inclusion in the school environment: responsibility for inclusion, othering, simultaneous practices of inclusion and exclusion, and children as linguistic and cultural mediators. The findings reveal a gap between existing policies and practices regarding language and the inclusion of migrant children. While official documents emphasize integration and equal opportunities as a collective responsibility of the entire school community, in practice, the burden of (linguistic) integration often falls primarily on migrant children themselves.

Keywords: migrant children, integration, language, schools, teachers

¹ Dr. Zorana Medarić je znanstvena sodelavka na Znanstveno-raziskovalnem središču Koper. Email: zorana.medaric@zrs-kp.si

Uvod²

Jezik je prepoznan kot osrednje orodje vključevanja priseljenih otrok, med drugim tudi na ravni slovenskih in evropskih integracijskih politik (Jalušič in Bajt 2022; Janta in Harte 2016; Novak idr. 2012; Zore idr. 2024; Jelen Madruša in Majcen 2018; Strategija vključevanja tujcev 2023). V šolskem okolju je podpora učenju jezika, tako jezika države, v katero so se priselili otroci, kot maternega jezika, ključna za lajšanje vključevanja priseljenih otrok (Janta in Harte 2016, 28). Jezik ni pomemben le kot sredstvo za sporazumevanje, je tudi del identitete in osrednje orodje, ki priseljenim otrokom omogoča sklepanje novih prijateljstev, aktivno delovanje in odločanje v vsakdanjem življenju, občutja pripadnosti novi šoli, skupnosti in državi, v katero so se priselili (Horgan idr. 2022). Jezik je torej pomembno sidrišče (angl. *anchoring*) (Grzymala-Kazłowska 2017), ki priseljenim otrokom omogoča umeščanje v novo kulturno okolje. Pomembno vlogo povezovanja in sidranja imata v šolskem okolju tako jezik okolja kot uporaba maternega jezika. Slednji pogosto doprinaša k občutju pripadnosti prek prvih stikov z vrstniki istega jezikovnega ozadja ob prihodu v novo državo in (Evans in Liu 2018; Sedmak idr. 2023). Hkratno spodbujanje učenja jezika okolja in ohranjanje maternega jezika sta pomembna tudi zato, ker predstavljata most med domačim in šolskim okoljem (Nusche 2009).

Jezik kot pomemben dejavnik vključevanja v raziskavah prepoznajajo tudi otroci sami (Horgan idr. 2022), prav zaradi možnosti sporazumevanja in povezovanja z vrstniki ter vpliva na občutek pripadnosti in identitete. Prispevek nadgrajuje ugotovitve raziskave, v okviru katere so bile s pomočjo sekundarne tematske analize (Braun in Clarke 2022) identificirane štiri teme v povezavi z jezikom in priseljevanjem, ki so izšle iz intervjujev z otroki, in sicer: odgovornost za vključevanje, drugačenje, hkratne prakse vključevanja in izključevanja ter otroci kot jezikovni in kulturni posredniki (Medarić 2024). Osredinja se na poglede odraslih na navedene teme, pri čemer izhaja iz analize intervjujev s šolskim osebjem in dokumentov, ki obravnavajo vključevanje v šolskem okolju na ravni obstoječih slovenskih politik.

2 Članek je nastal v okviru raziskovalnega programa ARIS Mejna področja: območja kulturnega in družbenega sobivanja v dobi tveganja in ranljivosti (P6-0279). Vsebina temelji na poglavju 4.2.3 doktorske disertacije (Medarić 2024): Otrokosrediščna perspektiva in vključevanje priseljenih otrok.

V nadaljevanju so najprej predstavljene osrednje značilnosti, ki opredeljujejo nacionalni izobraževalni kontekst v povezavi z jezikom in vključevanjem priseljenih otrok v Sloveniji, ki ji sledijo predstavitev metodologije in pogledi odraslih.

Jezik in vključevanje v Sloveniji

Vključevanje priseljenih otrok v Sloveniji obravnava več dokumentov. Najaktualnejši krovni dokument je *Strategija vključevanja tujcev, ki niso državljani Evropske unije v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije* (Ministrstvo za notranje zadeve 2023), ki zajema tudi vključevanje na področju izobraževanja in najaktualnejše izzive na področju jezikovne integracije. Predlog programa dela z otroki priseljenci za področje predšolske vzgoje, osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja (Jelen Madruša in Majcen 2018) je celovit dokument, v katerem so navedeni konkretni predlogi in strategije, ki prispevajo k vključevanju priseljenih otrok v šoli. Velik poudarek je namenjen jezikovnemu vključevanju otrok – učenju slovenščine, ob hkratnem ohranjanju materinščine. V strategiji je torej poleg jezikovnega vključevanja poudarjen tudi pomen ohranjanja jezika in kulture priseljenih otrok. Podobno navajajo *Smernice za vključevanje otrok, učencev in dijakov iz drugih jezikovnih in kulturnih okolij v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem* (Zore idr. 2024), ki so bile prvič oblikovane leta 2009 in nato večkrat dopolnjene. V najaktualnejših smernicah so izpostavljeni usmerjenost v večjezični pristop poučevanja v razredih, spremljanje sporazumevalnih možnosti v slovenščini in temu prilagojena kontinuirana pomoč, prepoznavanje razvoja učnega in strokovnega jezika kot naloge vseh strokovnih delavcev v vzgoji in izobraževanju in ne le učiteljev jezikovnih predmetov (ibid.).

Osnova za smernice je bila prva *Strategija vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji* (Barle – Lakota idr. 2007), ki je že tedaj predvidevala dodatno učenje slovenskega jezika, katerega število ur se je odtlej pomembno povečalo, medtem ko prakse, povezane s poučevanjem slovenščine kot drugega jezika, tudi po več kot petnajstih letih ostajajo skoraj nespremenjene. V šolah se soočajo s primanjkljajem ustreznih načrtov in učnega gradiva ter pomanjkljivim znanjem učiteljev za poučevanje slovenščine kot drugega jezika. Tudi uči-

telji drugih predmetov, ki poučujejo priseljene otroke, nimajo zadostnih znanj in komunikacijskih spretnosti, da bi olajšali spremljanje pouka otrokom, ki ne govorijo slovensko.

Za Slovenijo je značilen vzgojno-izobraževalni sistem, ki temelji na vključujočem pristopu, skrbi za uresničevanje pravice do izobraževanja priseljenih otrok in njihovo socialno varnost. V Sloveniji velja model neposredne vključitve priseljenih otrok v redno izobraževanje s pravico obiskovanja dodatnih ur slovenskega jezika ne glede na predhodno znanje slovenskega jezika. Priseljeni učenci in dijaki imajo možnost prilagoditev ocenjevanja znanja, števila ocen, rokov in drugega za največ dve leti, prvo leto imajo možnost biti neocenjeni pri posameznih predmetih (razen v 9. razredu), pri ocenjevanju pa je poudarek na napredku pri doseganju ciljev (Ministrstvo za notranje zadeve 2023). V nekaterih šolah je pravica neocenjevanja skoraj norma, v drugih pa se trudijo, da ocenjujejo napredek oziroma ocenjujejo vsaj pri predmetih, pri katerih ima jezik manjšo vlogo, na primer pri matematiki, umetnosti, gospodinjstvu in podobno (Sedmak idr. 2020).

Učitelji in drugo izobraževalno osebje imajo do takega modela neposrednega vključevanja otrok v redno izobraževanje zelo polarizirane poglede. Na eni strani so tisti, ki podpirajo obstoječo ureditev s potrebnimi prilagoditvami, nasproti pa jim stojijo pogledi tistih, ki bi podprli ločeno učenje jezika pred vključitvijo v redno izobraževanje (Sedmak idr. 2020). Ob tem je treba poudariti, da stroka podpira neposredno vključevanje priseljenih otrok v razred, torej model takojšnjega všolanja in ne modela t. i. pripravljalnic, ki priseljene otroke ločuje od drugih in ima segregacijske učinke (Zveza društev pedagoških delavcev Slovenije 2023). Tisti, ki se zavzemajo za neposredno vključitev, vidijo to kot pot do hitrejšega vključevanja in dobrega počutja priseljenih otrok. Taki pogledi so pogostejše prisotni v šolah, ki aktivno obravnavajo večkulturnost in vpeljujejo različne prakse, namenjene sprejemu in dobremu počutju priseljenih otrok.

Po drugi strani številni učitelji in šolsko osebje podpirajo model, ki temelji na segregaciji priseljenih otrok in učenju jezika pred redno vključitvijo v šolski proces, kar zagovorniki vidijo kot pot do uspešnejšega izobraževanja priseljenih otrok (Sedmak idr. 2020). Model, ki ga poznajo tudi v nekaterih

drugih evropskih državah (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency 2019), večinoma temelji na tako imenovanem neoliberalnem pogledu na vključevanje, s poudarkom na dolgoročni uspešnosti in izkoriščanju (prihodnjih ekonomskih) potencialov priseljenih otrok. Tak pogled najpogosteje izhaja iz izzivov, ki jih ima šolsko osebje z neposrednim vključevanjem in razumevanjem priseljenih otrok, predvsem kot ovire v šolskem procesu.

Tako nasprotujoči si pogledi so povezani s tem, da se ukrepi vključevanja priseljenih otrok med šolami zelo razlikujejo, tudi zato, ker na nacionalni ravni ni celovitega in finančno podprtega pristopa/sistema politik. Tako so prakse sprejema in vključevanja priseljenih otrok v šolah prepuščene avtonomiji, osebni motivaciji in zavzetosti posameznih ravnateljev, učiteljev in šolske skupnosti. Zato v nekaterih šolah, zlasti v srednjih, skoraj ni posebnih pristopov, namenjenih sprejemu in vključevanju priseljenih otrok, nekatere šole, predvsem osnovne, pa imajo dobro izdelane interne protokole in različne prakse, namenjene dolgoročnemu vključevanju priseljenih otrok. Poleg velikih razlik v pristopih med osnovnimi in srednjimi šolami je dvojnost prisotna tudi na ravni osnovnih šol, kjer imajo nekatere daljšo tradicijo soočanja s kulturno, jezikovno in versko raznolikostjo ter njihovo obravnavo, nekatere pa krajšo oziroma se s temi temami ne ukvarjajo (Medarić idr. 2021; Sedmak idr. 2020). Lahko jih imenujemo šole z večkulturnim značajem in šole z enokulturnim značajem.

Šole z večkulturnim značajem so tiste, v katere je vključenih več priseljenih otrok in ki spodbujajo medkulturno sobivanje ter uspešno naslavljaajo kulturne raznolikosti onkraj obstoječih smernic, zakonov in politik, velikokrat z veliko mero osebne zavzetosti in iznajdljivosti posameznikov. Pogosto so zaradi večkulturnega okolja, v katero so vpete, aktivno vključene v različne projekte, ki obravnavajo večkulturnost in versko raznolikost. K vključevanju priseljenih otrok pristopajo proaktivno, njihove prakse pa presegajo obstoječe zakone, priporočila in pravice, izhajajoče iz njih. Celo več, včasih so njihove izkušnje in znanja tudi podlaga

za nova priporočila in smernice za delovanje na državni ravni.³ Prakse, ki jih uporabljajo te šole, so raznolike. Med drugim vključujejo uvodni teden pred začetkom šolskega leta, v okviru katerega sprejmejo priseljene otroke in njihove starše, jih seznani s šolo, šolskim osebjem, pravili, včasih pa tudi lokalnim okoljem, naučijo se osnovnih besed v slovenskem jeziku, kar otrokom omogoča, da se na prvi šolski dan tudi predstavijo. Nekatere šole organizirajo dodatno podporo, na primer določijo osebo, odgovorno za dolgoročno podporo priseljenim otrokom, multiplikatorja ali šolskega svetovalca, nekatere organizirajo tudi medvrstniško tutorstvo za priseljene otroke. Večkulturnost je v šolah pogosto tudi vidna, prek večjezičnih napisov v učilnicah, slik na šolskih hodnikih in podobno. Vse to ima pomembno vlogo pri občutku sprejetosti, pripadnosti in dobrem počutju priseljenih otrok (Medarić idr. 2021; Sedmak idr. 2020). Nasprotno se šole z enokulturnim značajem praviloma soočajo z manjšim številom priseljenih otrok oziroma nimajo dolgoletnih izkušenj s kulturno raznolikostjo, imajo manj praks, ki vključujejo večkulturnost oziroma uveljavljajo zgolj predpisane prakse.

Šole tako zelo različno pristopajo k vključevanju priseljenih otrok, skupni imenovalec pri vseh pa je poudarek na usvajanju jezika.⁴ V šolah so za učence, katerih materni jezik ni slovenski, običajno organizirane dodatne ure slovenščine, ki pa po oceni šolskega osebja najpogosteje ne zadoščajo za uspešno učenje jezika. Poleg tega je samo učenje jezika v različnih šolah organizirano na različne načine, glede na razpoložljivost šolskega osebja, največkrat nediferencirano glede na jezikovno skupino, čeprav so razlike pri hitrosti usvajanja jezika glede na jezikovno sorodnost jezikov med slovanskimi jeziki v primerjavi z neslovanskimi. Učitelji pogosto niso usposobljeni za učenje slovenskega jezika kot tujega jezika, poleg tega pa se soočajo še s pomanjkanjem gradiva (Milharčič-Hladnik in Kožar Rosulnik 2021). Ker so otroci neposredno vključeni v redni izobraževalni sistem,

3 Tudi predlog programa dela z otroki priseljenci za področje predšolske vzgoje, osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja je nastal kot odgovor na izzive in poučevanje v večkulturnih razredih (Rutar 2018).

4 V skladu z 8. členom Zakona o osnovni šoli je za priseljene učence in učenke v prvem letu organiziran pouk slovenskega jezika in kulture. Obseg ur je prilagojen velikosti skupine in ocenjevalnemu obdobju, v katerem se vključijo v šolski sistem (120 do 180 ur). Pravilnik o tečaju slovenščine za dijake v srednjih šolah nudi dijakinjam in dijakom priseljencem možnost sodelovanja pri intenzivnem tečaju s trajanjem 90 do 160 (in več) ur (3. člen).

v začetku težko sledijo pouku, učitelji pa ob delu v razredih z večjim številom učencev nimajo vselej možnosti izvajati individualnega pristopa in ne morejo ponuditi ustrezne podpore priseljenim učencem. Ker število ur ne zadostuje za usvajanje jezika, v posamičnih šolah poiščejo alternativne možnosti za podporo priseljenim otrokom pri učenju jezika, in sicer z iskanjem možnosti znotraj šole, v obliki prostovoljskega dela ali dogovoru z lokalno skupnostjo (financirano z njihove strani), tudi z zunanjimi izvajalci. Vendar so te šole bolj izjeme kot pravilo. Praviloma imajo mlajši otroci, ki se priselijo, manj težav pri usvajanju jezika in se lažje vključijo v novo okolje. V višjih razredih osnovne šole ali srednji šoli je tudi besedišče bolj kompleksno in strokovno, kar še dodatno oteži vključevanje (Sedmak idr. 2020).

Metodologija

Za analizo intervjujev s šolskim osebjem – (učitelji, svetovalno osebje, ravnatelj), je bila opravljena sekundarna analiza kvalitativnih podatkov, kar pomeni uporabo kvalitativnih podatkov, ki jih je zbral nekdo drug, oziroma so bili zbrani z namenom odgovoriti na drugo raziskovalno vprašanje. Prednost te metode je v maksimiranju uporabe obstoječih podatkov (Ruggiano in Perry 2019; Tate in Happ 2018). Uporabljeni so bili podatki, zbrani v okviru primarne raziskave, v okviru mednarodnega projekta MiCreate – Priseljeni otroci in priseljenke skupnosti v spreminjajoči se Evropi. Gre za projekt, financiran iz programa Obzorje Evropa – okvirni program za raziskave in inovacije 2019–2022, ki je potekal od 1. septembra 2019 do 30. junija 2022. Podatki so bili v primarni raziskavi zbrani z metodama polstrukturiranega intervjuvanja in izvedbo fokusnih skupin. Uporabljen je bil namenski neverjetnostni vzorec 54 intervjujev z učitelji oziroma šolskim osebjem ter 14 fokusnih skupin z učitelji. Za analizo izbranih tem je bila uporabljena deduktivna analiza podatkov. Opravljen je bil tudi pregled osrednjih dokumentov, ki naslavljajo vprašanja jezika in vključevanje priseljenih otrok v Sloveniji glede na štiri opredeljene teme: odgovornost za vključevanje, drugačenje, hkratne prakse vključevanja in izključevanja ter otroci kot jezikovni in kulturni posredniki.

Pogledi odraslih na vključevanje in jezik

Odgovornost za vključevanje

V dokumentih, ki obravnavajo vključevanje priseljenih otrok v šolskem okolju, je odgovornost za vključevanje opredeljena široko, z velikim poudarkom na odgovornosti šolskega osebja: »Odgovornost vsakega delovnega in strokovnega delavca vzgojno-izobraževalne ustanove je, da se otroci/učenci in njihovi starši počutijo sprejete, informirane in podprte, zato mora biti vsak delavec seznanjen s svojo vlogo« (Novak idr. 2012, 12). Strokovni delavci tudi »ustvarjajo razmere, s katerimi spodbujajo interakcijo med kulturami in jeziki otrok, ki izvirajo iz različnih kulturnih in jezikovnih okolij. S tem jim zagotavljajo priložnosti za sooblikovanje kulture sobivanja vseh vključenih« (ibid., 7). Odgovornost za uspešno vključevanje priseljenih otrok je v strategiji opredeljena kot odgovornost celotnega vzgojiteljskega ali učiteljskega zbora in ne posameznih strokovnih delavcev (Barle – Lakota idr., 14). Enako velja za razvoj učnega in strokovnega jezika, ki ni prepoznan kot naloga le učiteljev jezikovnih predmetov, temveč vseh strokovnih delavcev ter proces, na katerega vplivajo različni zunanji in notranji dejavniki (Zore idr. 2024).

Nasprotno je med šolskim osebjem v povezavi z jezikom in vključevanjem zelo prisotna ideologija odgovornosti posameznikov, pri katerih pa še nekoliko bolj pogosto pride do izraza diskurz uspešnosti, ki je značilen tudi za slovensko šolsko okolje kot odgovor na neoliberalen proces individualiziranja odgovornosti (Mencin Čeplak 2012). Za tovrsten neoliberalni diskurz, ki prežema vse družbene sfere, vključno z izobraževanjem (Devine 2013; Menc in Čeplak 2012; Sardoč 2021; Žakelj idr. 2013), je značilna individualizacija odgovornosti za posameznikovo blaginjo, med drugim za uspešno šolanje, pri čemer so institucionalne pomanjkljivosti in morebitne strukturne neenakosti popolnoma prezrte. V primeru priseljenih otrok to pomeni, da so tudi učenje jezika in vključevanje na splošno ter posledično dolgoročni »uspeh« v družbi pojmovani kot predvsem njihova odgovornost ter odvisni od zavzetosti in truda posameznika. V tem pogledu se (bolje) vključijo tisti, ki se trudijo in imajo željo po vključevanju. Tak pogled na otroke je povezan tudi z vseprisotnim diskurzom (jezikovnega) primanjkljaja v povezavi s priseljenimi otroki in uokvirjanja priseljenih otrok kot problem.

Učitelji prisotnost priseljenih otrok v razredu ob hkratnem pomanjkanju konkretnih navodil za delovanje pogosto doživljajo kot težavo in dodatno breme.

Mislim, da nekega nasprotovanja ni, bi si pa vsi želeli, da če izvemo, da pride neki priseljenec, da je postopek tak in tak. Lažje bi bilo. Zdaj je vsak prepuščen samemu sebi. Če imaš ti dva, oni v drugem razredu pa nič, pri sebi mogoče misliš »Glej, jaz sem kaznovan, to ni nagrada.« (Učitelj, OŠ, 15_4)⁵

Zaradi pripisanih primanjkljajev so priseljeni otroci večkrat bolj ali manj eksplicitno razvrsteni. Nanje se pogosto gleda kot na težavo, ki negativno vpliva na učni proces, in kot je predstavljeno v spodnjem primeru, je včasih lažje, če se jim z njo ni treba soočiti.

Odkrito povedano, letos, ko ni bilo dijakov iz Kosova, sem si malo oddahnila. Zakaj – ker vem, da bi bile težave z razumevanjem jezika. In potem bi učitelji prihajali k meni: »Ja ma kako si ga vpisala, če ne zna jezika? Kaj bo on delal tam pri pouku?« In sem si prav oddahnila, da jih ni, da nimam teh težav, dobesedno. Oni so res dostikrat nemotivirani ... Saj je logično – če prideš k pouku in popolnoma nič ne razumeš, kako boš motiviran in kako boš zainteresiran, da boš sodeloval in da boš spremljal učno snov, če nimaš blage veze, kaj učitelj govori. (Svetovalna delavka, SŠ, 11_1).

Pri tem je odgovornost za to najpogosteje pripisana (le) njim, njihovim nezmožnostim ali pomanjkanju motivacije, ne pa (tudi) širšim družbenim okoliščinam ali praksam, ki vzpostavljajo razlike.

Oni so povsem realni, saj vidijo, kako je. Mi jih ves čas spodbujamo, da naj delajo tudi doma, ker pač žal nimajo enake startne pozicije kakor ostali. Oni so potem v 7. in 8. razredu že toliko realni, da točno vedo,

⁵ OŠ označuje osnovno šolo, SŠ pa srednjo šolo. Šole so oštevilčene od 1 do 16, pri čemer je bil v šolah, oštevilčenih od 1 do 9, opravljen le informativni intervju s predstavnikom šole, v šolah od 10 do 16 pa je bilo poleg informativnega intervjuja opravljenih še 5 do 7 dodatnih intervjujev z učitelji in drugim šolskim osebjem. Intervjuji so označeni z oznakami od 00, ki označuje informativni intervju, do 07. Fokusne skupine so označene z X.

koliko truda so vložili in da je rezultat temu primeren. Oni niso jezni na kogarkoli ali da bi bili slabe volje, krivili šolo, ker so neuspešni – točno vedo, koliko truda so vložili. (Ravnateljica, OŠ, 10_00)

Lahko povem to, da po navadi izberejo triletni program. Po navadi izberejo te lažje programe. Ker jim dela težave jezik, recimo. Ali pa nekompatibilen program ni bil, pa so imeli težave z vključitvijo. Moram pa reči: če pridejo otroci bolj zgodaj, torej na razredni stopnji, ni potem nobenih razlik. Če pa pride slučajno iz države, kjer jezik ni podoben slovenščini, ko si ne more prav nič pomagati in potem še njegov odnos ali staršev do izobraževanja in pride v osmi ali deveti razred ... tem je težko. (Svetovalna delavka, OŠ, 2_00)

Nekateri učitelji in drugi zaposleni v šolah prepoznavajo idejo o ločenem učenju jezika pred vstopom v izobraževanje kot možnost za zmanjševanje izzivov, ki jih s seboj prinaša vključevanje priseljenih otrok neposredno v razred. Pri tem je pogost poudarek na povezavi med usvojenim jezikom ter učno in nasploh dolgoročno uspešnostjo.

Pomagalo bi torej to, da bi bili ti dijaki v prvem letu res usmerjeni samo v spoznavanje in usvojitev jezika. In potem bi seveda s tem osnovnim znanjem jezika prišli v redno izobraževanje in bi zagotovo bil pri njih uspeh boljši. (Učiteljica, SŠ, 12_3)

V šolah z večkulturnim značajem je pogosteje prepoznano, da odgovornost ni le stvar posameznega otroka. Nasprotno, kot razloži učiteljica v osnovni šoli, vključevanje zadeva vse zaposlene, celotno šolo.

In zdi se mi, da ni to [vključevanje, op. Z. M.] stvar posameznega strokovnega delavca, ni to stvar samo vodstva, ampak jaz vedno rečem, da je to tudi stvar hišnika, stvar kuharice, celotne šole. In to, da so te šolske prireditve lahko tudi medkulturno zastavljene, kjer lahko otrok v maternem jeziku nastopi z neko točko, kjer se lahko zapleše nek folklorni ples od drugod, kjer imajo otroci možnost obiskovanja dopolnilnega pouka maternega jezika na šoli, da je to nekaj samoumevnega, da prvošolce pozdravimo v vseh maternih jezikih otrok, ki se vpisujejo na novo v šolo. (Učiteljica, koordinatorica več projektov o medkulturnosti, OŠ, 7_00)

Podobno učiteljica slovenskega jezika v pripravljalnici večkulturne šole poudarja svojo vlogo pri vključevanju priseljenih otrok, ki se skupini priključujejo pozneje v šolskem letu.

Vedno moram biti pripravljena, da bom v skupini, ki je že narejena in v kateri smo se dobro ujeli, dobila novega učenca, ki ne zna slovenskega jezika – tako kot tisti, ki so prišli septembra, niso znali. Nato je odvisno od mene, kako bo ta učenec sprejet, zato tudi na sredi leta, ob morebitnih novih učencih, začnjam od začetka. (Učiteljica, OŠ, 13_5)

Večjezičnost in večkulturnost sta samo izjemoma poudarjeni kot osrednja značilnost in del šolske identitete. Gre za šole, ki so v slovenskem izobraževalnem prostoru izjema in ne pravilo.

In ko se predstavljamo kot šola, se predstavljamo kot šola, na kateri je 27 različnih nacij, jezikov in tako naprej. Že od samega starta se mi tako predstavljamo, da smo mi [poudarjeno] raznolika, pisana šola. Da nismo tipična slovenska šola. (Učiteljica, OŠ, 13_5)

Drugečnje

Strategija vključevanja otrok (Barle – Lakota idr. 2007, 13) predvideva upravičenost priseljenih otrok do enakega ravnanja in enakih pravic, kot jih imajo vsi otroci, s poudarkom, da jih je treba primarno obravnavati kot otroke in da mora biti njihov priseljenjski status drugotnega pomena. Okolje in življenje v šoli bi morala omogočati pridobivanje izkušnje enakih možnosti in doživljanje pravice enakih možnosti. Šola naj bi priseljenim otrokom in njihovim staršem omogočala sporazumevanje v njihovem jeziku, ohranjanje identitete in pravico do drugačnosti. Kot del spodbujanja medkulturnega učenja in pozitivne naravnosti do razumevanja in sprejemanja različnosti v šoli pa strategija predvideva spodbujanje strokovnih delavcev in otrok k enakemu sprejemanju priseljenih otrok ne glede na njihov socialni status ali državo porekla. V strategiji je še poudarjen pomen občutka varnosti in sprejetosti, za katerega so zadolženi vsi zaposleni. Pozornost naj bi bila usmerjena v to, kako priseljene otroke sprejemajo drugi otroci in obratno, namesto poudarjanja razlik je treba poudarjati prednosti kulturne raznolikosti in preraščanje predsodkov (ibid., 14).

Vendar se v praksi kaže, da nekateri učitelji v povezavi z jezikom reproducirajo stereotipe, drugačijo⁶ in v nekaterih primerih izražajo nestrpnost do priseljenih otrok. Pri tem negativno izstopa predvsem odnos do albanško govorečih otrok, kar deloma odraža tudi splošno krepitev predsodkov in nestrpnosti do priseljencev albanske narode skupnosti v Sloveniji (Mandelc in Gajić 2022; Vižintin 2018). Nestrpnost v šolskem okolju in med šolskim osebjem Vižintin pripiše povečanemu številu otrok iz neslovenskih jezikovnih okolij, predvsem albanško govorečih otrok, ki obiskujejo slovenske šole, nesorodnosti in nepoznavanju albanskega jezika, zaradi česar si učitelji ne morejo pomagati z znanjem, kot si v primeru otrok, ki se priseljujejo iz nekdanjih jugoslovanskih republik ter občutku nemoči zaradi nezadostnega strokovnega znanja o vključevanju priseljenih otrok (Vižintin 2018).

V povezavi z učenjem jezika med priseljenimi otroki z albanskim etničnim ozadjem je med šolskim osebjem prisotno stereotipno prepričanje o njihovem težavnem usvajanju jezika in nizki motivaciji za učenje.

In tudi glede motivacije, ne vem ... splošno, tako, kolikor sem slišala, je znano, da naj bi se otroci iz Albanije ne tako dobro naučili slovenskega jezika, ne imeli motivacije in tako ... Sem pa imela prvo skupino, tri otroke iz Albanije in moram reči, da so bili odlični. (Svetovalna delavka, OŠ, 9_00)

Na drugačenje priseljenk iz Severne Makedonije in Albanije v naslednjem primeru kaže uporaba pomanjševalnic »Makedončice« in »Albančice« in samostalnika »po svoje« v povezavi z rabo maternega jezika. Hkrati je prisotna argumentacija, da bi bilo tako omejevanje rabe maternega jezika »v njihovo dobro«. Uporaba maternega jezika v šoli ni zaželeno, opredeljena je kot moteča. Poudarjena je nujnost učenja slovenskega jezika, mogoče pa je zaznati tudi konotacijo etnocentričnosti (Vezovnik 2013).

⁶ Drugačenje Jensen (2011, 65) opredeli kot diskurzivni proces, s katerim skupine z močjo, ki ne predstavljajo nujno tudi številčne večine, podrejene skupine, na primer etnične manjšine ali priseljeniške skupine opredeljujejo na redukcioniističen način in jim pripisujejo lastnosti, ki so problematične ali inferiorne. Drugačenje se vselej oblikuje v binarnih opozicijah »mi« in »oni«.

Mogoče edino to, kar mene moti, recimo ta sklop, da potem ko prideš ven iz razreda, se dajo mogoče te Makedončice skupaj ali pa se dajo Albančice skupaj in začnejo po svoje govoriti. In to mi gre malo na živce. Pa ne zaradi tega, ker ne bi dovoljevala, da se pogovarjajo, ampak če želijo napredovati v jeziku, bi bilo dobro, da začnejo komunicirati v slovenščini. (Ravnateljica, SŠ, 12_00)

Za sogovornike je pogosto dopustna le »nevidna« raba maternega jezika v šoli ali raba maternega jezika samo v zasebni sferi, utemeljena z dobrobitjo priseljenih otrok in s poudarkom, da je to v njihovo korist, saj bi jim to omogočilo lažje vključevanje v okolje. Podpora rabe maternega jezika priseljenih otrok samo v zasebni sferi, pa le odseva realnost, da v praksi jezikovna, kulturna in verska raznolikost v številnih šolah niso popolnoma sprejete. Nekateri učitelji pa ob tem vendarle prepoznavajo, da sta nestrpnost in drugačenje problem širše družbe, medijskega poročanja in politik in ne samo šolskega okolja.

Jaz mogoče težavo bolj vidim v lokalnih otrocih, med katerimi pa opazam izjemno veliko nestrpnosti do vsega, kar je drugačno. Ne samo do konkretno njihovega sošolca iz Albanije. Mogoče bi se lahko začelo ravno to delati malo bolj, ampak to je potem širši problem, se pravi družbe, poročil, naše politike itd. (Učiteljica, SŠ, 11_5).

Prakse vključevanja in izključevanja

Dokumenti, ki naslavlajo vključevanje priseljenih otrok v šolah v Sloveniji, sledijo evropskim smernicam, ki poudarjajo pomen učenja jezika okolja/izobraževanja ob hkratnem ohranjanju maternega jezika (Jalušič idr. 2019). V povezavi z jezikom navajajo številne predloge praks vključevanja priseljenih otrok, ki se skladajo z različnimi praksami v šolah z večkulturnim značajem. V nasprotju z izključevalnimi praksami v šolah je v smernicah za vključevanje otrok priseljencev v vrtce in šole izpostavljen pomen ohranjanja maternega jezika med otroki. V smernicah iz leta 2012 je tako navedeno, da je »ključni dejavnik učinkovitega medkulturnega izobraževanja jezik poučevanja, ob tem pa je nujno upoštevati tudi vlogo maternega jezika (kadar je ta drugačen od jezika poučevanja) in vseh drugih jezikov, ki so del učenčevega repertoarja« (Novak idr. 2012, 5). Ohranjanje

maternega jezika naj bi bilo v šolskem okolju dovoljeno in tudi spodbujeno, ne pa nezaželeno ali neodobravano s strani nekaterih učiteljev. Tako je zapisano, da »otrok, učenec in dijak vstopa v vzgojno-izobraževalno okolje s svojimi identitetami, zato je ključno ohranjanje njegovega prvega jezika in začetni pouk slovenščine kot učnega jezika v osnovni in srednji šoli ter pri vzgojnem delu v vrtcu« (Zore idr. 2024). Poleg ohranjanja maternega jezika je poudarjeno še spodbujanje medkulturnosti, večjezičnosti in medkulturnega sobivanja (Novak idr. 2012; Rutar 2018). V strategiji (Barle – Lakota idr. 2007, 6) je poudarjen pomen ohranjanja jezika in kulture priseljenih otrok, za katera se ugotavlja, da nista enako vrednotena v primerjavi z jezikom in kulturo slovenskega okolja, kar se kaže v tem, da dotlej ni bilo strategije, ki bi upoštevala oba vidika, v nepoznavanju in nezanimanju pedagoških delavcev za spoznavanje ključnih prvin jezika in kulture okolja, iz katerega prihajajo priseljeni otroci, in nezadostnem poznavanju primernih načinov spodbujanja medkulturnega sporazumevanja med otroki v razredu.

Šolsko osebje v vsakodnevnem šolskem življenju v povezavi z jezikom uporablja številne prakse vključevanja priseljenih otrok. Povezane so s prilagajanjem učnega materiala, zlasti tistega za učenje jezika okolja, z informiranjem otrok in staršev v njihovih jezikih, preko večjezičnih letakov ali z vključevanjem prevajalcev na skupnih roditeljskih sestankih, z v šolah izpostavljeno večjezičnostjo, npr. v obliki pozdravov v vseh jezikih, z ozaveščanjem šolskega osebja. Posamezne šole, predvsem tiste z večkulturnim značajem, se povezujejo z zunanjimi akterji ali prostovoljci za organizacijo dodatnih ur učenja jezika (nad normativom, ki je predviden), kadar zaznajo potrebo za to, saj nekaterim učencem, ki bi potrebovali pomoč pri učenju jezika, ta ne pripada.

Dvojnost v pristopih šol k večkulturnosti in vključevanju se kaže tudi v praksah povezanih z jezikom in vključevanjem. V šolah, kjer je večkulturnost prepoznana kot prednost in vrednota, poleg učenja jezika zelo poudarjajo pomen različnih vključevalnih praks, tudi povezanih z jezikom, in sprejetosti učencev za njihovo dobro počutje, blaginjo.

Dobro, naš v osnovi največji izziv je, da te otroke naučimo našega jezika. To je enkrat ena jasno, da brez jezika ne bojo uspeli nikakor. Mi istočasno

zelo poudarjamo sprejetost tistih učencev, ker če ta otrok doživi, da ni sprejet, kot se je dogajalo na nekaterih slovenskih šolah, da je bilo jasno začutiti, da niso dobrodošli. Ti učenci se zaprejo, postanejo depresivni, apatični, melanhonični in od njih ne dobite nič. (Ravnatelj, OŠ, 13_00)

Prilagajanje preverjanja in ocenjevanja znanja in možnost izražanja v lastnem jeziku prispevajo k dobremu počutju v šoli, občutku sprejetosti s strani šolskega osebja in uspešnosti.

Dam jim možnost, da povedo, kar znajo tudi v svojem jeziku. Tistim, ki so tu komaj prvo leto, pa če je slaba ocena, je ne vpišemo, naj se pripravijo še enkrat. Potem ponavljajo, da dobijo pozitivno oceno. Kar se tega tiče, sem jaz zelo prilagodljiva, ker se mi zdi, da je pomembno, da dobijo občutek, da je profesor tudi tukaj za njih, v tem smislu, da razume, da bo že. To je sicer sedaj tako povedano, ampak ja, da jim da občutek, da je možno počasi napredovati in priti do nekega zelenega cilja. Če človek dobiva same ne-je v življenju, je težko verjeti, da obstaja kje kakšen »ja«. (Učiteljica, SŠ, 12_1)

Otroke, ki govorijo jezik priseljenih otrok, šolsko osebje včasih vključi kot jezikovne posrednike ali neformalne tutorje novopriseljenim otrokom.

Ali kdo pozna ta jezik, da bo nekako prva pomoč. Ali prevod ali pa to, da ima skrb, se dogovorijo, kdo bo imel posebno skrb nad tem otrokom. Tako, da potem skrbi za njega: zdaj gremo na malico, kar z menoj pridi. Da se čuti, da je opažen in slišan. Glej, te bom popeljal do wc-ja, do jedilnice in tako naprej. To si razdelijo. (Svetovalna delavka, OŠ, 2_00)

Poudarjene so bile tudi številne druge prakse, med njimi take, s katerimi se inovativno vključuje sobivanje v večkulturnih šolah, kot je opisana v spodnjem prepisu, v kateri sta poudarjeni vključenost v skupnost in zmožnost delovanja priseljenih otrok, saj jih postavlja v vlogo, v kateri lahko poučujejo svoje vrstnike in celo učitelje.

In tudi ob dejavnostih, ki jih načrtujemo, na primer Babilonski stolp, se otroci učijo drugih jezikov, ampak na tak način, da ni učitelj samo učitelj, ampak so otroci učitelji. In to, da jim daš priložnost, da otrok svojega sošolca uči in se obuje v njegove čevlje in razume, kako se je njemu

težko učiti slovenščine ali pa tudi angleščine. Ko mu neštetokrat pove, kako izgovoriti, pa ne gre. In ta izkušnja je tudi do učiteljev – včasih je tudi to s strani mojih kolegov: »Pa naj se naučijo čim prej slovenski jezik, pa potem naj pridejo v razred,« in na enem takem usposabljanju sem se dogovorila z učenko in sem rekla: »Glej, danes boš ti moje kolege, tvoje učitelje nagovorila v albanskem jeziku. Pa naj ponovijo oziroma bova videli, kako se bodo odzivali.« In ona je res prišla od enega do drugega, seveda, kakšne so bile poteze učiteljev: malo so skomignili z rameni, malo se nasmejali, malo pogledali gor ... dejansko tako, kot deluje otrok. Dejansko se tako počutijo tudi otroci. (Učiteljica, OŠ, 7_00)

Hkrati se v pogovorih s šolskim osebjem kažejo izključevalne prakse v povezavi z jezikom. Te prevladujejo na šolah, ki tudi sicer ne naslavljajo večkulturnosti in so na splošno manj vključujoče, torej na tistih z enokulturnim značajem, vendar niso prisotne le tam. Tudi na šolah, ki jih lahko opredelimo kot bolj vključujoče, hkrati soobstajajo prakse vključevanja in izključevanja. Zlasti ker je delovanje na tem področju večinoma prepuščeno senzibilnosti posameznih učiteljev, kot opozarja učiteljica na srednji šoli.

Mislim pa, da je veliko na učiteljih samih. To je pač realnost. Mi imamo lahko ne vem kake programe, priporočila, dejansko pa je odvisno od učiteljevega občutka, kako bo on ravnal z otrokom priseljencem. Obstajajo tudi profesorji, ki jih popolnoma ignorirajo in se z njimi ne ukvarjajo, rečejo, da bo pač že. (Učiteljica, SŠ, 12_1)

Jezikovna raznolikost v šoli ni vselej pozitivno vrednotena. Šolsko osebje včasih opozarja na nezaželenost rabe maternih jezikov priseljenih otrok v šolskem okolju, kot v primeru učiteljice v osnovni šoli, ki otroke med odmori opozarja, naj ne uporabljajo maternega jezika.

Itak se najdejo ti otroci, takoj se najdejo, ko so iz iste države in potem ves čas [govorijo] po hodnikih v svojem jeziku, [na] kar vedno opozarjam. (Svetovalna delavka, OŠ, 9_00)

Po mnenju svetovalne delavke se pri nekaterih v tem izraža njihov odklonilen odnos do priseljenih otrok oziroma stereotipne predstave, povezane z njimi.

Našim učiteljem je to moteče [da se albansko govoreči otroci družijo med seboj, o. p. Z.M.], enim mogoče, ker imajo do njih odklonilen odnos, drugim pa tudi zato, ker pravijo: »Če se on pogovarja v albanščini, jaz ne vem, kaj on govori – lahko govori o meni, lahko govori kaj grdega o sošolcih in tega ne dovolim. Pri pouku se pogovarjamo slovensko. (Svetovalna delavka, SŠ, 11_1)

Odklonilen odnos do priseljenih otrok se lahko kaže tudi v neukvarjanju z njimi, v njihovem nepriznavanju, zapostavljanju oz. zanemarjanju njihovih potreb. Naslednji primer je zanimiv, ker sogovornica po eni strani prepozna negativen odnos in izključevalne prakse do priseljenih otrok, hkrati pa sama reproducira stereotype.

Jaz mislim, da bi lahko bil pri pouku bolj individualen pristop. Upam, da me moji kolegi ne bodo slišali, da jih kritiziram, ampak se mi zdi, da imamo še kar nekaj učiteljev, ki imajo negativen odnos do njih in se niti ne potrudijo, oni vzamejo – če pomeni, da so neocenjeni, naj tam spi in ždi, če pa je kaj narobe, pa seveda hitro pridejo poročat, če se neprimer- no vedejo in tako ... Saj včasih tudi se, niso ravno spoštljivi do učiteljev. Ne bi rada delala kakšnih razlik itn., ampak ti Albanci se znajo kar tako vesti. (Svetovalna delavka, SŠ, 11_1)

Včasih so prakse v povezavi z jezikom priseljenih otrok, ki jih šolsko ose- bje razume kot vključujoče, pravzaprav prakse drugačenja in esencionaliziranja ter vzpostavljanja ali poudarjanja razlike »mi-oni«. Med take spadajo predstavitve kulturnih, znotraj tega tudi jezikovnih, značilnosti priselje- nih otrok, ki potekajo ob različnih priložnostih, kot so šolske prireditve ali različni dnevi, v okviru katerih je večkulturnost nekoliko bolj poudarjena (dan jezikov, mednarodni dan strpnosti in podobno).

V eni od osnovnih šol, ki ima sicer bogat nabor praks vključevanja priselje- nih otrok, so dve leti zapored poleg skupne zaključne prireditve organizirali ločeno zaključno prireditev namenjeno le priseljenim učencem, njihovim staršem in učiteljem, ne pa tudi drugim učencem in njihovim staršem, na kateri so lahko priseljeni učenci sodelovali tudi v maternem jeziku.

Na zaključni prireditvi so nekateri izbrali pesem iz svojega maternega jezi- ka. Torej na zaključni prireditvi za učence priseljence. (Ravnatelj OŠ, 8_00)

Čeprav so s tem želeli na neki način delovati v podporo večkulturnosti, je tak dogodek v nasprotju s spodbujanjem raznolikosti in vključevanja vseh in lahko vzbuja občutja (iz)ločenosti pri priseljenih skupinah otrok.

Izključevalne prakse in drugačenje so tudi odsev širših družbenih pogledov na priseljevanje in s tem povezane strahove. Vprašanja, ki se nanašajo na jezik, se tesno povezujejo s predstavami o priseljencih kot grožnji, s čustvi strahu in vprašanjem ohranjanja nacionalne kulture, kar se med drugim kaže v diskurzu nacionalizma (Gornik 2022) in politikah, ki se usmerjajo v zaščito domnevno ogrožene jezikovne in kulturne identitete, ter mnenju dela prebivalcev, ki dojema priseljence kot »grožnjo za družbo, socialno državo, slovensko kulturo in jezik« (Medvešek idr. 2022, 17). Uporaba jezikov priseljencev v šoli (pri nagovoru priseljenih otrok in staršev, pri razlagi v šoli itd.) pomeni »grožnjo« ideji o etnični homogenosti, kar se kaže v pomislekih staršev nepriseljenih otrok.

Mislim, da kmalu po odprtju šole. In že na prejšnji šoli se mi zdi, da smo zelo razmišljali, kaj narediti, da bo vsem dobro. Seveda, pomisleki nekaterih staršev, kot »Ali bomo zdaj govorili v slovenski šoli bosansko?«, »Ali bomo zdaj govorili hrvaško?«, »Zdaj se bomo pa kar učili albansko? In bodo to naši otroci domov prinašali ...«, so zagotovo bili, ampak se o tem veliko pogovarjamo na roditeljskih sestankih, na govorilnih urah, če so kje kakšni določeni strahovi, potem starše povabimo, pokličemo. Ne moremo reči, da ni nekih predsodkov, da se ne dogajajo neka taka zaskrbljena vprašanja, ampak, kolikor je v naši moči, se odzivamo nanje, se pogovarjamo. (Učiteljica, OŠ, 7_00)

Ranljivost in zmožnost delovanja

Potencialna ranljivost in stiske priseljenih otrok so deloma prepoznane v Predlogu programa dela z otroki priseljenci za področje predšolske vzgoje, osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja (Rutar 2018). V dokumentu je poleg pomena specializirane strokovne pomoči za nekatere posebej ranljive otroke poudarek predvsem na »dodatni pozornosti in posebnih pristopih, varnem, urejenem in predvidljivem okolju (ibid.).

Ranljivost otrok in pomen psihosocialne podpore pri psihološko zahtevnem procesu vključevanja otrok sta izpostavljena tudi v Smernicah za

vključevanje, ki opredeljujejo tudi pomen varovalnih dejavnikov, preventivne podpore in dodatne strokovne pomoči (Zore idr. 2024). Zmožnost delovanja priseljenih otrok ni dovolj poudarjena, še najbolj se ji približa predlog individualiziranega učnega pristopa s pripravo individualnega načrta aktivnosti (Zore idr. 2024; Jelen Madruša in Majcen 2018), kar pomeni upoštevanje individualnih značilnosti in potreb posameznega otroka v učnem procesu in načinih dela. V aktualnih smernicah (Zore idr. 2024, 11) je posebej izpostavljeno upoštevanje predhodnih znanj, izkušenj, pričakovanj, močnih področij, potreb ter kulturnih in družinskih ozadij. Zmožnost delovanja otrok je omenjena tudi v strategiji, v povezavi s pravico do sodelovanja (Barle – Lakota idr. 2007), ki pravi, da je mnenja in želje otrok treba ugotoviti in upoštevati, ko se sprejemajo odločitve, ki jih zadevajo.

Šolsko osebje v intervjujih večkrat poudari zavedanje ranljivosti in stiske otrok, ki se vežejo na jezik, vendar je pogosto hkrati implicitno prisotna individualizacija odgovornosti, kot je razvidno iz spodnjega primera, v katerem je neznanje jezika opredeljeno kot težava priseljenega otroka.

Ker dejansko bom rekla, da tisto leto, ko je ta otrok vključen, čutim v njem veliko stisko. Dejansko on ne more svojega znanja strokovnega na vseh ostalih področjih predstaviti in dokazati, ker ima seveda problem z jezikom. (Učiteljica, SŠ, 12_3)

Jezik je največji problem. Otrok je vržen direktno v razred, prvi dan se mora znajti. Tisti, ki imajo že koga v razredu, ki govori njihov jezik, njim je malce lažje. Če pa takega otroka ni, pa se morajo sami znati in otrokom je to ful težko. Ravno danes je prišel en fantek iz Kosova – on ne zna ene besede slovensko, mama ne zna ene besede slovensko, oče ne zna ene besede slovensko in zdaj je šel v razred in se ful joče. Otroci bi morali prej spoznati vsaj osnove jezika in besedišča, tako pa ta ne bo znal niti vprašati, kako se gre na stranišče. (Ravnateljica, OŠ, 3_00)

V nekaterih šolah pa vendarle prepoznavajo tudi pomen okolja, ki je del te stiske, oziroma lahko prispeva k njenemu zmanjševanju. Učitelji lahko otroke bolj ali manj podpirajo pri izražanju njihove zmožnosti delovanja.

Mi se veliko z otroki pogovarjamo v obliki nekih intervjujev, vprašalnikov in otroci so nam povedali, da radi prihajajo v šolo, da jim je lepo, ampak da se pa včasih tudi ne počutijo dobro, ker so v razredu zgolj kot poslušalci, da se jih premalo vključuje, da so premalo aktivni, da oni znanje imajo, ampak ga zaradi jezikovnih ovir ne morejo izraziti. (Učiteljica, OŠ, 7_00)

Včasih učitelji naslavljajo obe dimenziji. Poleg prepoznavanja ranljivosti, ki izhajajo iz jezikovnih in kulturnih razlik, poskuša učiteljica iz naslednje izjave ustvariti podporno okolje za priseljene otroke ob hkratnem prepoznavanju njihove zmožnosti delovanja.

Moj prvotni cilj je, da se učenci tukaj počutijo prijetno. Da premostijo to priselitev in to kulturno razliko kar se da lažje. Imamo otroke, ki sprejemajo priseljevanje ... oziroma odhod in da pustijo za seboj prijatelje in eni lažje to sprejmejo. Spet drugi pa naletijo na težave. Jaz primarno jih sprejemem, da se počutijo enakovredne ostalim učencem, da jih vzpodbujam, da zmorejo, da tudi če jim je na trenutke zelo težko, ker ne poznajo jezika, da bomo stopili naproti. (Učiteljica, OŠ, 10_1)

Z usvajanjem jezika je povezana zmožnost delovanja in izražanja lastne identitete otrok.

Spomnim se dijakinje, ki je prišla iz Kosova, še angleško ni znala nič, kaj šele slovensko. Na koncu šolskega leta je govorila tekoče slovensko. Vedno sem ji potem rekel, »[ime otroka], preklet naj bo tisti, ki te je naučil slovensko!« Bila je namreč zelo jezikava punca (smeh). Simpatična, znala se je postaviti zase. (učitelj, SŠ, 16_2)

Otroci kot jezikovni in kulturni posredniki

Jezik je izpostavljen kot osrednji dejavnik medvrstniškega povezovanja, vzpostavljanja prijateljstev in vključevanja. Otroci imajo pri tem veliko kompleksnejšo vlogo, kot se zdi na prvi pogled, saj na primer prevajajo, pojasnjujejo pravila, imajo pomembno čustveno vlogo. Otroci namreč obenem prevajajo, upoštevajo medsebojna razmerja med udeleženiimi – razmerja moči, medkulturne razlike, izkušnje in podobno (Antonini 2016). Ob tem je ta njihova dejavnost v šolskem prostoru zelo prisotna, toda pogosto prezrta.

V predlogu programa dela je kot ena od možnih dejavnosti vključevanja priseljenih otrok navedeno tudi, da učitelji za pomoč pri začetnem sporazumevanju z otroki prosijo učenca, ki govori jezik priseljenega otroka (Rutar 2018, 26). Dokumenti navajajo še pomen razvijanja učne mreže pomoči med učenci ali dijaki in medvrstniške pomoči na splošno (Novak idr. 2012; Zore idr. 2024; Barle – Lakota idr. 2007).

Šolsko osebje izpostavlja poudarja pomen prijateljstev kot ključnih za vključevanje priseljenih otrok. Jezik je pogosto osnova za vzpostavljanje socialnih stikov in prijateljstev, ki pomembno opredeljujejo dobro počutje priseljenih otrok, kot opisuje naslednji primer:

Ker jaz mislim, da jim je najtežje, če oni – jezik, šola, gor, dol – ne dobijo nečesa, da jim je tu prijetno, vsaj enega ali dveh prijateljev, je to muka in tudi nam bi bila. In mislim, da ta integracija, da oni si navežejo neke stike. Prav opaziš recimo pri dijakih na začetku, ko je tako, ampak včasih si rečem: »[ime osebe], ne smeš nekaj na silo. Oni morajo to sami,« to mi je res hudo gledati nekoga, ki ne naredi teh socialnih stikov, ker vem, da tu pa jaz ne smem posredovati in nekaj na silo. To mora biti nekaj spontanega. Ampak potem, ko oni dobijo te neke socialne stike, potem je vse lažje, šola – je lažje, Slovenija jim postane všeč, jezik, pa potem igrajo, ne vem, nogomet zunaj itn. (Učiteljica, SŠ, 11_6)

Učitelji in drugo šolsko osebje otroke, ki govorijo jezik priseljenega otroka, med poukom aktivno vključujejo kot jezikovne posrednike, zlasti v osnovnih šolah.

Večina želi pomagati. Pomoč doživljajo kot neko čast, vsaj tako se mi zdi. Če mu rečeš, ti si letos moj asistent, moj prevajalec, ker ti razumeš, še posebej pri albansko govorečih otrocih. Če jim damo to nalogo, da prevajajo in na tak način pomagajo nam učiteljem, ker noben ne zna albansko, ni za njih breme, kvečjemu čast, priznanje, da so oni že na tem nivoju, da pomagajo tako učitelju kot učencu. Jaz jim nekaj razložim in rečem »Dej, prosim, razloži to po albansko«, ker me ne razume. In je to tako fajn. (Učitelj, OŠ, 04_X)

Če nekdo, ki sploh ne pozna jezika in da je nekdo v razredu, ki pa ga pozna, ga prosim za kakšne takšne pomoči prevajanja. In to se zelo

obnese. To so mali tutorji. So tudi pripravljeni na to imajo že kakšno izkušnjo in kar prevzamejo to. (učiteljica, OŠ, 10_7)

Pa vendar vključevanje priseljenih otrok ne poteka popolnoma brez težav in je zelo odvisno od jezikovnih zmožnosti vključenega otroka.

Besedišče teh otrok, ki pridejo, še posebej, če so iz nekih zelo nizkih socialnih okolij, je zelo, zelo skromno. Tudi kadar vklopimo kakega otroka, ki lahko prevede v njegov jezik, se velikokrat ne znajdejo v svojem jeziku in ne najdejo besede, da bi lahko nekaj povedali. (Ravnateljica, OŠ, 15_2)

Poleg tega imajo otroci večkrat vlogo medkulturnega posredovanja tudi med učitelji in starši, na primer v času govorilnih ur.

Če pridejo mame, se večkrat zgodi, da so otroci prevajalci, to tudi drži, predvsem pri albanskih družinah, ampak ne bi pa rekla, da je to generalno kaj dosti drugače kot pri naših [pogostost obiskovanja govorilnih ur]. Ste imeli kakšen primer, ko ste morali angažirati prevajalca ali se to reši z otroki?

Če smo, smo vedno z otroki, nikoli ni bilo potrebe za prevajalca. (Ravnateljica, SŠ, 5_00)

Po mnenju šolskega osebja pomeni to dodatne izzive, kot kaže tudi primer, v katerem otrok sam prevaja staršem o stvareh, ki ga zadevajo.

Problem v komunikaciji s starši se pojavi, kadar na primer ne govorijo slovensko. To je bila na primer ena situacija v lanskem letu, ko je mamiica govorila samo albansko, niti angleško ne. Komunikacija je bila povsem onemogočena in je nato deklica sama prevajala. To je smešno, ker otrok, o katerem se pogovarjamo, sam prevaja staršem, in dejansko, ker ne znaš jezika, ne moreš slediti in ne veš, ali je bilo prevedeno tako, kot je treba. (Ravnateljica, SŠ, 16_3)

Jezikovno posredništvo je kompleksna dejavnost, ki se v šolskem okolju pogosto uporablja, vendar običajno ni prepoznana ali vrednotena kot specifičen način pridobivanja znanja, veščin in kompetenc. Priseljeni otroci so pogosteje obravnavani kot problem, kot pa nekdo, ki s svojo dvo- ali večjezičnostjo lahko bogati šolsko okolje. Nasprotno, učitelji pogosto zagovarjajo ločene jezikovne razrede ne glede na to, da imajo lahko segregaci-

jske učinke (Jalušič in Bajt 2022). Prepoznanje tega načina vsakodnevnega učenja bi lahko pripomoglo k preseganju pogosto prisotnega diskurza primanjkljaja v povezavi s priseljenimi otroki in razumevanja vsakodnevnega življenja priseljenih otrok (na primer redne uporabe materne jezika v zasebnosti) kot ovire, ki jo je potrebno preseči (García-Sánchez in Orellana 2019; Orellana in García-Sánchez 2023).

Zaključek

Na primeru jezika kot osrednjega elementa vključevanja priseljenih otrok je bil prikazan soobstoj nasprotujočih si pogledov in kompleksnost praks, vezanih na jezik, ter vključevanje priseljenih otrok v šolskem okolju v Sloveniji. Na prakse, povezane z jezikom in vključevanjem, pomembno vplivajo neposredni šolski konteksti, ki so v Sloveniji zelo raznoliki in obravnavajo teme jezikovnega vključevanja na različne načine, kar velja tudi za posamične učitelje oziroma šolsko osebje. Poleg neposrednih institucionalnih kontekstov, na vključevanje v šolskem kontekstu vplivajo tudi širše ideologije in konteksti, od politik vključevanja in praks drugačenja do splošne družbene klime.

Normativni pogledi nacionalnih politik vključevanja v Sloveniji izražajo širše poglede na priseljevanje in vključevanje, kot se kažejo v šolskih praksah in percepcijah. V dokumentih, ki obravnavajo vključevanje priseljenih otrok, je prisoten diskurz vključevanja in enakih možnosti, tudi v povezavi z jezikom, v praksi pa prihaja v konflikt z neoliberalnim diskurzom, drugačenjem in izključevanjem, ki lahko poteka sočasno z vključevalnimi praksami. Tako je v politikah vključevanje opredeljeno kot nekaj, kar zadeva celotno skupnost in je v šolskem okolju odgovornost vseh, medtem ko v praksi šolsko osebje in učitelji poudarjajo predvsem odgovornost priseljenih otrok samih.

Prevladujoč neoliberalni diskurz individualizirane odgovornosti za posameznikovo blaginjo, hkratno drugačenje in izključevalne prakse kljub obstoju smernic in praks vključevanja za zdaj večinoma podpirajo vrednotenje priseljenih otrok kot bodočih odraslih in vključevanje kot asimilacijo. Kljub razlikam med šolami – med tistimi z večkulturnim in enokulturnim značajem in čeprav obstaja konsenz, da gre pri vključevanju za proces, v katerega morajo biti/ naj bi bili vključeni vsi, še zmeraj prevladuje pogled, da je vključevanje le prilagajanje priseljenega otroka (in njegove družine) novemu kulturnemu in družbenemu okolju. Na normativni ravni je torej vključevanje

eksplicitno opredeljeno kot dvosmerni proces, v praksi pa predvsem kot enosmerni proces prilagajanja priseljenega otroka okolju. Pozitivno so vrednoteni tisti priseljeni otroci, ki se trudijo, ki se naučijo večinskega jezika, so uspešni v šoli, dosegajo ali celo presegajo standarde, ki se popolnoma zlijejo z okolico, ki ustrezajo normativom neoliberalne družbe in bodo tudi normativno uspešni odrasli. Ker sta odgovornost za učenje jezika in vključevanje pripisani predvsem priseljenim otrokom, so torej odgovorni tudi za svoj šolski neuspeh ali uspeh pri vključevanju. Za šolsko okolje se zdi dovolj, da je odprto in sprejemajoče do priseljenih otrok, pri tem pa ne prevzame odgovornosti za jezikovno zmožnost priseljenih otrok in njihovo vključevanje.

Zdi se, da integracija, kot je udejanjena v slovenskem šolskem kontekstu, ne presega ustaljenih kritik tega koncepta, saj prevladuje prepričanje, da se morajo le priseljeni otroci prilagoditi obstoječim normam in vrednotam, če želijo biti sprejeti. Na tej osnovi temelji ideja vključevanja, pri kateri »nacionalni jezik, kultura in tradicija predstavljajo model, ki izraža normativni standard, h kateremu bi priseljenci morali težiti in po katerem bi bilo treba nenehno ocenjevati njihovo upravičenost do članstva« (Penninx in Garcés-Mascareñas 2016, 12). Take poglede je tudi težko prevpraševati, saj se neoliberalizem v šolskem okolju vse bolj skriva za diskurzom egalitarnosti. Koncepti pravičnosti, egalitarnosti in dobrobiti so vključeni v besednjak neoliberalizma (Sardoč 2021) in šolske prakse, od standardiziranih testov do individualizacije, ki ne vključuje sistemskih sprememb. Na ravni politik in tudi v šolskem okolju se poudarjata dvosmerno vključevanje in egalitarni diskurz, vendar če ne prihaja do prevpraševanja in sprememb diskurzov, praks, politik in struktur, ki ohranjajo neenakosti, do sprememb ne more priti.

Bibliografija

- Antonini, Rachele. 2016. Caught in the middle: Child language brokering as a form of unrecognised language service. *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 37(7): 710–725.
- Barle – Lakota, Andreja, Mateja Gajgar, Mihaela Knez, Simona Kranjc, Dragica Motik, Boža Ojsteršek, Živana Safran, Melita Steiner, Jurij Zaletel, Fanika Fras Berro, Marko Stabej, Bronka Straus, Mojca Pušnik in Urška Stritar. 2007. *Strategija vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Varno-in-spodbudno-ucno-okolje/Strategija_vkljucivanje_priseljencev_2007.doc (12. januar 2024).

- Braun, Virginia in Victoria Clarke. 2022. *Thematic Analysis: A practical guide*. Newcastle: Sage.
- Devine, D. 2013. 'Value'ing Children Differently? Migrant Children in Education. *Children and Society* 27(4): 282–294.
- Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. 2019. *Integrating Students from Migrant Backgrounds Education and Training into Schools in Europe: National Policies and Measures*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostopno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/39c05fd6-2446-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en> (12. april 2024).
- Evans, Michael in Yongcan Liu. 2018. The Unfamiliar and the Indeterminate: Language, Identity and Social Integration in the School Experience of Newly-Arrived Migrant Children in England. *Journal of Language, Identity and Education* 17(3): 152–167.
- García-Sánchez, Inmaculada M. in Marjorie Faulstich Orellana, ur. 2019. *Language and Cultural Practices in Communities and Schools Bridging Learning for Students from Non-Dominant Groups*. New York: Routledge.
- Gornik, Barbara. 2022. (Methodological) nationalism and academic debates on the integration of migrant children. *Studies in Ethnicity and Nationalism* 22(2): 69–84.
- Grzymala-Kazłowska, Aleksandra. 2017. From connecting to social anchoring: Adaptation and 'settlement' of Polish migrants in the UK. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(2): 252–269.
- Horgan, Deirdre, Shirley Martin, Jacqui O'Riordan in Reana Maier. 2022. Supporting languages: The socio-educational integration of migrant and refugee children and young people. *Children and Society* 36(3): 369–385.
- Jalušič, Vlasta in Veronika Bajt. 2022. Whose children? The EU and Member States' integration policies in education. *Studies in Ethnicity and Nationalism* 22(2): 165–179.
- Jalušič, Vlasta, Veronika Bajt in Rachel Lebowitz. 2019. *EU Policy Framework for Integration of Migrant Children: Migrant Children and Communities in a Transforming Europe*. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper. Dostopno na: https://www.micreate.eu/wp-content/pdf/WP2/EU_Policy_Framework_for_Integration_of_Migrant_Children.pdf (11. oktober 2024).
- Janta, Barbara in Emma Harte. 2016. *Education of migrant children Education policy responses for the inclusion of migrant children in Europe. Research Report*. Santa Monica, Cambridge: Rand Europe. Dostopno na: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1600/RR1655/RAND_RR1655.pdf (12. junij 2024).
- Jelen Madruša, Mojca in Ivana Majcen, ur. 2018. *Predlog programa dela z otroki priseljenci za področje predšolske vzgoje, osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja*. Ljubljana: ISA institut. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Varno-in-spodbudno-ucno-okolje/Predlog_programa_dela_z_otroki_priseljenci.pdf (13. maj 2024).
- Jensen, Sune Qvotrup. 2011. Othering, identity formation and agency. *Qualitative Studies* 2(2): 63–78.
- Mandelc, Damjan in Vanja Gajić. 2022. Odnos večinskega prebivalstva do priseljenjskih skupnosti: Celje in priseljenci albanske narodnosti. *Teorija in praksa* 59(1): 115–137.
- Medarić, Zorana, Mateja Sedmak, Lucija Dežan in Barbara Gornik. 2021. Integration of migrant children in Slovenian schools (La integración de los niños migrantes en las escuelas eslovenas). *Culture and Education* 33(4): 758–785.
- Medarić, Zorana. 2024. *Otrokosrediščna perspektiva in vključevanje priseljenih otrok*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

- Mencin Čepiak, Metka. 2012. The Individualisation of Responsibility and School Achievement. *Czech Sociological Review* 48(6): 1093–1114.
- Milharčič-Hladnik, Mirjam in Klara Kožar Rosulnik. 2021. The Challenges of Integrating Migrant Children into the Slovenian Education System. V *Migrant Children's Integration and Education in Europe Approaches, Methodologies and Policies*, ur. Mateja Sedmak, Fernando Hernández-Hernández, Juana M. Sancho-Gil in Barbara Gornik, 187–203. Barcelona: Octaedro.
- Ministrstvo za notranje zadeve. 2023. *Strategija vključevanja tujcev, ki niso državljani Evropske unije v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije*. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/SOJ/Novice/2023/11-November/Strategija-vkljucevanja-tujcev-17.11.2023_pop.docx (15. januar 2024).
- Novak, Marta, Karmen Medica, Stanka Lunder Verlič, Katica Pevec Semec, Mojca Jelen Madruša, Janez Mežan, Mirko Zorman, Andreja Duhovnik Antoni, Dragica Motik, Marija Sivec, Urška Stritar in Bronka Straus. 2012. *Smernice za vključevanje otrok priseljencev v vrte in šole*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Dostopno na: http://eportal.mss.edus.si/msswww/programi2019/programi/media/pdf/smernice/cistopis_Smernice_vkljucevanje_otrok_priseljencev.pdf (17. marec 2024).
- Nusche, Deborah. 2009. What Works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options. *OECD Education Working Papers* (22).
- Orellana, Marjorie Faulstich in Inmaculada García-Sánchez. 2023. Language brokering and immigrant children's everyday learning in home and community contexts. V *Research Handbook on Migration and Education*, ur. Halleli Pinson, Nihad Bunar in Dympna Devine, 173–188. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Penninx, Rinus in Blanca Garcés-Mascareñas. 2016. The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. V *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, ur. Blanca Garcés-Mascareñas in Rinus Penninx, 11–29. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.
- Ruggiano, Nicole in Tam E. Perry. 2019. Conducting secondary analysis of qualitative data: Should we, can we, and how? *Qualitative Social Work* 18(1): 81–97.
- Rutar, Sonja. 2018. Kakovost šole s perspektive učencev s priseljensko izkušnjo kot izhodišče za zagotavljanje inkluzivnega izobraževanja. *Dve domovini* 48: 109–127.
- Sardoč, Mitja, ur. 2021. *The Impacts of Neoliberal Discourse and Language in Education: Critical Perspectives on a Rhetoric of Equality, Well-Being, and Justice*. New York, London: Routledge.
- Sedmak, Mateja, Barbara Gornik, Zorana Medarić, Maja Zadel in Lucija Dežan. 2020. *Educational community and school systems: Slovenia: Migrant children and communities in a transforming Europe*. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper.
- Sedmak, Mateja, Zorana Medarić in Lucija Dežan. 2023. 'Othering' and Integration of Migrant Children and Young People of Albanian Ethnic Origin Evidence from the Slovenian Schools. V *Global Migration and Diversity of Educational Experiences in the Global South and North: A Child-Centred Approach*, ur. Shoba Arun, Khawla Badwan, Hadjer Taibi in Farwa Batool, 73–89. London: Routledge.
- Tate, Judith Ann in Mary Beth Happ. 2018. Qualitative Secondary Analysis: A Case Exemplar. *Journal of Pediatric Health Care* 32(3): 308–312.

- Vezovnik, Andreja. (2013). Children Whose First Language is Not Slovenian in the Slovenian Educational System: A Critical Analysis of Normalisation. *Annales, Series Historia et Sociologia Archives* 23(2): 303–316.
- Vižintin, Marijanca Ajša. 2018. Developing intercultural education. *Dve domovini* (47): 89–106.
- Zore, Nives, Renata Zupanc Grom, Branko Slivar in Katica Pevec Semec, ur. 2024. *Smernice za vključevanje otrok, učencev in dijakov iz drugih jezikovnih in kulturnih okolij v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/Dokumenti/Osnovna-sola/Ucni-nacrti/Drugi-konceptualni-dokumenti/Smernice-za-vkljucevanje-otrok.pdf> (18. oktober 2024).
- Zveza društev pedagoških delavcev Slovenije. 2023. *Odziv na predlog zakona o OŠ o uvedbi sprejemnih oddelkov za tujce*. Dostopno na: https://zdpds.si/wp-content/uploads/2023/11/Odziv-na-predlog-zakona-o-OS-o-uedbi-sprejemnih-oddelkov-za-tujce_ZDPDS-in-sopodpisniki.pdf (15. julij 2024).
- Žakelj, Tjaša, Alenka Švab in Metka Mencin Čeplak. 2013. The role of parents in young people's educational trajectories in Slovenia. *Annales, Series Historia et Sociologia Archives* 23(2): 317–328.

Ksenija Perković,¹ Urh Grošelj,² Miha Oražem,³ Lenart Škof,⁴
Phaik Yeong Cheah,⁵ Mavuto Mukaka,⁶ Anne Osterrieder⁷

Economic, Social and Behavioural Aspects of Covid-19 in the First Wave of the Pandemic in Slovenia: Selected Results of the International Survey SEBCOV

ABSTRACT: In the spring of 2020, an international study survey entitled 'Social, ethical and behavioural aspects of COVID-19' (SEBCOV) was conducted in Slovenia, Italy, United Kingdom, Malaysia and Thailand. These countries implemented strict public health preventive measures to contain the pandemic during its first wave. The research focused on the question of which factors should guide decisions on the manner and extent of the introduction of measures such as general quarantine, isolation, social distancing and travel restrictions. This paper analyses the results of an anonymous online survey carried out in Slovenia between 1st June and 31st July 2020 and presents a set of results relating to the understanding and attitudes of Slovenian respondents in relation to the first wave epidemic and the measures taken at that time. As there was insufficient data on the social, eth-

1 Science and Research Centre Koper., Institute for Social Studies. E-mail: ksenija.perkovic@zrs-kp.si

2 Faculty of Medicine, University of Ljubljana; University Medical Centre Ljubljana, The Division of Paediatrics. E-mail: urh.groselj@mf.uni-lj.si

3 Institute of Oncology Ljubljana; Faculty of Medicine, University of Ljubljana. E-mail: morazem@onko-i.si

4 Science and research Centre Koper, Institute for Philosophical and Religious Studies; University Alma Mater Europaea – Faculty ISH. E-mail: lenart.skof@guest.arnes.si

5 Mahidol Oxford Tropical Medicine Research Unit, Faculty of Tropical Medicine, Mahidol University, Bangkok, Thailand; Centre for Tropical Medicine and Global Health, Nuffield Department of Medicine, University of Oxford, Oxford, UK; The Ethox Centre, Nuffield Department of Population Health, University of Oxford, Oxford, UK. E-mail: phaikyeong@tropmedres.ac

6 Centre for Tropical Medicine and Global Health, Nuffield Department of Medicine, University of Oxford, UK; Mahidol-Oxford Tropical Medicine Research Unit (MORU) Bangkok, Thailand. E-mail: mavuto@tropmedres.ac

7 Mahidol Oxford Tropical Medicine Research Unit, Faculty of Tropical Medicine, Mahidol University, Bangkok, Thailand; Centre for Tropical Medicine and Global Health, Nuffield Department of Medicine, University of Oxford, Oxford, UK. E-mail: anne.osterrieder@ndm.ox.ac.uk

ical and behavioural aspects of these measures during the first wave, we analysed these aspects in order to help to adopt appropriate non-pharmaceutical interventions (NPIs) in mitigating COVID-19 and other pandemics in the future.

Keywords: COVID-19, pandemic, first wave, non-pharmaceutical interventions (NPIs), survey, Slovenia

Ekonomski, družbeni in vedenjski vidiki covid-19 v prvem valu pandemije v Sloveniji: izbrani rezultati mednarodne raziskave SEBCOV

POVZETEK: Spomladi leta 2020 je bila v Sloveniji, Italiji, Združenem kraljestvu, Maleziji in na Tajskem izvedena mednarodna raziskava z naslovom »Družbeni, etični in vedenjski vidiki COVID-19« (SEBCOV). Te države so med prvim valom pandemije uvedle stroge preventivne javnozdravstvene ukrepe za njeno zaježitev. Raziskava se je osredotočila na vprašanje dejavnikov, ki bi morali usmerjati odločitve o načinu in obsegu zaježitvenih ukrepov, kot so splošna karantena, izolacija, fizična distanca in omejitve potovanj. Članek analizira rezultate anonimne spletne ankete, izvedene v Sloveniji med 1. junijem in 31. julijem 2020 ter predstavi ugotovitve o razumevanju in odnosu slovenskih anketirancev do prvega vala pandemije in sprejetih ukrepov v tistem času. Ker je bilo v prvem valu na voljo premalo podatkov o družbenih, etičnih in vedenjskih vidikih tovrstnih ukrepov, smo pridobljene podatke analizirali z namenom, da bodo ugotovitve prispevale k oblikovanju ustreznih ukrepov za ublažitev COVID-19 in morebitnih prihodnjih pandemij.

Ključne besede: COVID-19, pandemija, prvi val, ukrepi, anketa, Slovenija

The First Wave of the Covid 19 Epidemic and Non-Pharmaceutical Measures to Limit the Spread

COVID-19 is a respiratory infection caused by severe acute respiratory syndrome coronavirus (SARS-CoV-2). The first wave of the pandemic showed that a significant proportion of patients had a more severe course of the disease, associated with a relatively high mortality rate. No effective drug or vaccine was available at the time of the first wave in 2020, and epidemiological predictions and mathematical models predicted that the number of infections would continue to increase worldwide (Wu et al. 2020). Managing the COVID-19 pandemic was a major challenge for policymakers. Governments and public health organizations across the world were forced to use non-pharmaceutical interventions (NPIs), such as quarantine, isolation, social distancing (or 'physical distancing'), and travel restrictions (Lewnard and Nathan 2020).

In the uncertain situation of further spread of the infection, it was important to present the evidence that justified such measures to the public to ensure the widest possible public support, the success of the meas-

ures, and minimal interference with people's normal lives. It was also necessary to understand how residents obtained, interpreted, and acted on dispersed information about COVID-19. Insight into this could help public health institutions select appropriate communication strategies and communication methods.

As vaccines and drugs for the treatment and prevention of COVID-19 required solid data from clinical trials before use, decisions on how to implement NPIs (quarantine, isolation, physical distancing, travel restriction) should also be evidence-based. Some empirical data and data from mathematical models were available (Koo et al. 2020; Ferguson et al. 2020); however, data on the social, ethical, and behavioural aspects of these measures were severely lacking (Brooks et al. 2020; WHO 2020). Data from relevant studies indicated that, while public health measures are essential for controlling the spread of COVID-19, their implementation and effectiveness are influenced by a complex interplay of social and ethical factors. Ethical concerns, such as the restriction of personal freedom and social discrimination, had been identified, along with the need for governments and societies to address these issues with scientific and effective measures (Peng and Chen 2021). Behavioral science evidence and theory were used to outline evidence for institutional and behaviour change measures, with an emphasis on learning from jurisdictions with low COVID-19 mortality and community transmission (Lee et al. 2021).

The adoption of NPIs was particularly crucial during the initial stages of the pandemic, when knowledge about the virus was limited, and no effective medications or vaccines were available (Xylogiannopoulos et al. 2021). While NPIs were essential in controlling the spread of COVID-19 during the first wave, their implementation and effects varied across countries. The pandemic highlighted the importance of rapid and coordinated responses to public health crises, as well as the need to balance health outcomes with economic and social impacts (Óhaiseadha et al. 2023). As the pandemic progressed, countries faced challenges in maintaining and adjusting these measures, leading to subsequent waves of infections in some regions (Xylogiannopoulos et al. 2021).

First Wave of Epidemics and Implemented Measures in Slovenia

The previous Slovenian government declared an epidemic on the 12th of March 2020 that came into force on the 13th of March 2020, the same day that the new right-wing government came into power. Slovenia responded to the COVID-19 pandemic relatively quickly and, despite its proximity to northern Italy, has been managing the situation successfully (Pišot et al. 2022).

The shutdown of schools and kindergartens, suspension of public transportation, and closure of bars and restaurants were among the first measures taken (Jesenko et al. 2022). Companies and public institutions were advised to organize telecommuting to the maximum extent possible. Slovenia entered lockdown mode on the 20th of March 2020, as the government issued a decree temporarily prohibiting public gatherings in public places. Individuals could leave their homes and go to public places, mindful of maintaining a safe distance and only for work-related activities, to eliminate immediate threats to health, life and property, to care for people in need of support, and to access shops that remained open (grocery stores, pharmacies, petrol stations, banks, post offices, cleaning services, car repair shops, etc.). People could access public parks and other areas for walks; however, in April, due to a government decree that significantly tightened lockdown restrictions, they were confined to their home municipality for most daily activities (Ružić Gorenjec et al. 2021; Pišot et al. 2022). On the 15th of May 2020, Slovenia declared that the coronavirus epidemic in the country was over, and was reopening its borders, becoming the first European country to do so. Despite the official declaration of the end of the epidemics on the 31st of May 2020 and its gradual release, some measures remained in force. During the first wave, data from the national survey on infection were presented in Slovenia, which were estimated to be at 2-4% (Petrovec et al. 2020). The low infection rate of the population indicated on one hand the high effectiveness of the adopted government measures, but also posed the possibility of a rapid spread of infections during the second wave. Therefore, non-pharmaceutical measures were re-tightened during the second wave.

The SEBCOV Study: Social, Ethical and Behavioural Aspects of COVID-19

In 2020, the international study ‘Social, ethical, and behavioural aspects of the COVID-19 pandemic (SEBCOV)’ was conducted in Slovenia,⁸ Italy, the United Kingdom, Malaysia, and Thailand (Tropical Medicine Research Center 2025; Pan-ngum et al. 2020; Schneiders et al. 2022; Cheah et al. 2023), where strict public health measures were in place to limit the pandemic (Osterrieder et al. 2021). Italy and the United Kingdom were two of the most affected countries in Europe in terms of case numbers and mortality rates, while Malaysia and Thailand were the two countries that implemented effective strategies to control the spread of the virus and maintained relatively low case numbers and mortality rates compared to other countries in the region and globally (Pan-ngum et al. 2020; Osterrieder et al. 2021; Hashim et al. 2021; Chen and Assefa 2021). It was expected that in these, as well as in many other countries, non-pharmaceutical measures to restrict social contacts would continue in the following weeks and months, or until the discovery and availability of an effective drug or vaccine.

The SEBCOV study aimed to obtain data and evidence on economic, social and behavioural aspects that would help in future decisions on appropriate NPIs in the fight against COVID-19 (Pan-ngum et al. 2020). As the COVID-19 epidemic continued despite effective containment in the first wave, data is crucial for understanding how people perceive and experience non-pharmaceutical measures, which groups are disproportionately more affected, and how different social groups perceive communication and commitment to increasing public acceptance and compliance with the measures (Van Bavel et al. 2020). This understanding is important to improve future measures and thus reduce their negative impact on the lives of different social groups.

The Course and Results of the Survey

As there was insufficient data on the social, ethical, and behavioural aspects of these measures during the first wave, we aimed to analyse these

⁸ At its session on the 19th of May 2020, the Commission of the Republic of Slovenia for Medical Ethics (KME RS) considered the application for the evaluation of the ethics of the research and assessed that the proposed research was ethically acceptable.

aspects with this study in order to help adopt appropriate non-pharmaceutical interventions (NPIs) in coping against COVID-19 in the future. Below are presented the methodological approach and selected results from an anonymous online survey conducted between 1st June and 31st July, 2020, in Slovenia as part of the Social, Ethical, and Behavioural Aspects of COVID-19 study (Pan-ngum et al. 2020; Osterrieder et al. 2021). The survey in Slovenia involved 1,046 respondents over the age of 18 who were living in Slovenia at the time of the survey.

Data collection and statistical analysis was carried out as described previously (Osterrieder et al. 2021). In brief, a self-administered online survey with 36 questions (single-answer multiple choice, and five-point Likert scales) was set up using the 'JISC Online surveys' platform.⁹

The survey consisted of five sections with 36 questions on the following topics: (1) socio-demographic information; (2) income, occupational status and economic impact of COVID-19 restrictions; (3) sources, preferences and perceptions regarding COVID-19-related communications and the occurrence of 'fake news' (false information presented as news); and (4) perceived level of understanding of COVID-19 and NPIs, approval of NPIs, voluntary behavioural changes, and concerns and coping strategies related to restrictions. The survey was translated into Slovenian.

The target group was all adults who were living in Slovenia at the time of the survey and who were proficient in using a computer or mobile devices. Participants were recruited using a combination of approaches: snowballing through personal and professional networks (via email, social media and messenger apps, mailing lists and organisations such as the Medical Chamber. An invitation with a link to the survey was sent via social networks and via email (as an invitation to complete the survey and a request for assistance in disseminating the survey to various organizations and institutions). The invitation to complete the survey was sent several times. We monitored the demographic characteristics of the respondents who completed the survey and, if there was a lack of data, sent out further invitations to complete the survey more targeted in the next phase.

⁹ JISC, Online surveys (formerly BOS), 2020. Available: <https://www.onlinesurveys.ac.uk/>.

Data analysis was carried out as described previously (Osterrieder et al. 2021), using three stratifying variables available from the Statistical Office of the Republic of Slovenia, namely gender, age and level of education. Weights based on the distribution of these three variables were calculated as the ratio between the proportion of each possible combination of the three variables in the total population of the country and the corresponding proportion in the sample of respondents.

Demographic characteristics of respondents¹⁰

As shown below in the Table 1, 35% of male respondents and 64% of female respondents participated in the survey, and less than 1% of respondents identified as 'other'. Among the age groups, the largest share of respondents was between 35 and 64 years old (65%), followed by younger people aged between 18 and 34 years old (30%), and the lowest was the group of the over 65 years old (5%). In terms of education level, respondents with tertiary education were strongly predominant (80%). Almost half of the respondents lived in a household with a partner and child/children, and 40% with a partner or other relatives. The largest share of respondents lived in a household with 3-5 members (59%), while 12% of respondents lived in a single-member household. According to income type, respondents with fixed incomes predominated with 82%. Almost half of the participants lived with minor children (under 18), a good quarter lived with someone who belonged to a vulnerable group and a third of respondents were healthcare providers/workers.

Table 1: Demographic characteristics of respondents

Variable and categories	Share in % (Total number: 1,046)
Gender	
Male	35
Female	64
Other	1

¹⁰ In order to understand the distribution of the basic demographic variables in the respondent sample, the observed frequencies and sample characteristics are given in unweighted percentages.

Age (years)	
18-34	30
35-64	65
65+	5
Education level	
Primary/Secondary	20
Tertiary	80
Household structure	
Living alone	9
Living only with partner/spouse	20
Living with partner/spouse and children; living as single parent with children	50
Living with other relatives/non-relatives/other	20
Household size	
1	12
2	21
3-5	59
≥6	8
Type of income	
Fixed salary/benefits/pension	82
Contract and freelance	10
Other/no income	8
Living with children under 18	48
Living with vulnerable group*	27
Healthcare provider/worker**	33

* Persons aged 70 or older; pregnant women; people with serious health conditions

** Including respondents who were not working before the COVID-19 pandemic

Economic Impact

The economic impact of the pandemic is summarised in Table 2: 30% of respondents reported a loss of income, particularly among those with primary or secondary education (36%) and those over 65 years (39%). While only 3% reported losing their jobs, reduced working hours were more widespread, affecting 41% of respondents, especially men (44%); those

with primary/secondary education (46%) and the young group aged 18-34 years (47%). Job closures affected 8% of respondents, with younger adults (14%) being the most affected. Despite these challenges, 79% of respondents said that they were continuing to work, with higher rates of continued employment among men (85%) and those with tertiary education (85%).

Table 2: Economic impacts by gender, level of education and age group

Variable and Categories	Total in %	By gender in %			By level of education in %		By Age group in %		
		Male	Female	Other	Primary/ Secondary	Tertiary	18-34	35-64	65+
If you were working before COVID-19, has COVID-19 created any inconvenience for you?	N=929	N=332	N=591	N=6	N=160	N=769	N=259	N=646	N=24
Loss of earnings	30	29	31	40	36	24	31	29	39
Loss of job	3	1	4	0	4	1	3	3	0
Reduction of working hours	41	44	39	50	46	35	47	39	38
Closure of workplace	8	7	9	20	8	7	14	6	3
Did you continue to work during COVID-19?	79	85	74	67	74	85	77	81	72

Concerns during COVID-19 Restrictions

As shown in Table 3, concerns related to the pandemic were diverse, with 28% of respondents worried about finances, especially among middle aged, 35-64 years (36%). Concerns about career progression and careers were expressed by 17% of respondents, particularly among women (19%) and younger group (18-34 years, 34%), reflecting fears of career setbacks among women and young professionals.

In terms of caring responsibilities, 35% of respondents expressed concern, with a clear gender gap: 44% of women were concerned compared to only 25% of men. This illustrates the disproportionately high burden of care giving responsibilities on women during the pandemic. Similarly, people aged 35 to 64 were the most concerned about care giving (44%), which is likely due to their role in caring for children and elderly relatives. Physical health was another major concern, with 45% of respondents saying they were worried, particularly women (46%) and older adults (65+, 59%), highlighting the health vulnerability of older respondents.

Restrictions on recreational activities were a common concern affecting 65% of the sample, with men (71%) and younger people (18-34, 71%) more affected, as these activities are likely to be an important part of their social and personal lives. Mental health and well-being were an important issue for 43% of respondents, with greater concern among women (46%) and younger people (18-34 years, 52%), reflecting the psychological burden of isolation, social restrictions and economic stress.

Living arrangements were a concern for 15% of respondents, while 69% of respondents reported having social concerns, with the highest proportion among younger people (18-34 years, 79%), highlighting the social isolation of these groups. Religious and spiritual concerns were reported by 19% of respondents overall, with men (24%) and older adults (65+, 24%) more affected.

Table 3: Concerns by gender, level of education and age group

Variable and Categories	Total in %	By gender in %			By level of education in %		By Age group in %		
		Male	Female	Other	Primary/ Secondary	Tertiary	18-34	35-64	65+
What are/were your concerns if advised no physical contact/not allowed to go out/allowed to go out only for essential needs?	N=1,034	N=366	N=662	N=6	N=202	N=832	N=308	N=676	N=50
Financial	28	27	29	67	29	27	31	36	4
Professional/	3	1	4	0	4	1	3	3	0
Career progression	17	14	19	17	13	22	34	15	1
Caring responsibilities	35	25	44	33	31	40	30	44	16
Physical health	45	44	46	33	47	43	40	42	59
Recreational	65	71	59	33	66	62	71	60	70
Sports	36	44	28	33	39	32	41	36	31
Mental health and well-being	43	40	46	50	45	40	52	40	40
Living arrangements	15	12	18	50	14	16	22	17	1
Infrastructure	19	14	24	33	18	21	18	19	19
Social	69	70	69	83	69	70	79	65	69
Religious and spiritual	19	24	14	0	18	21	15	19	24

Maximum Coping Time without Social Interaction

The ability to cope without social interaction varied, with 50% of respondents said that they would be able to manage 29 days or more without meeting family or friends. Females and those with tertiary education said that they would more likely be able to cope for extended periods. When it came to going out in public, 61% said that they could only cope for 1-14 days, highlighting the social challenges posed by the restrictions. A significant 45% of respondents replied that they could cope for 29+ days without leaving home except for essentials, demonstrating resilience, particularly among older adults and the highly educated.

Table 4: Maximum coping time by gender, level of education and age group

Variable and Categories	Total in %	By gender in %			By level of education in %		By Age group in %		
		Male	Female	Other	Primary/Secondary	Tertiary	18-34	35-64	65+
Q23 Time to cope without meeting family or friends in person	N=1,034	N=366	N=662	N=6	N=202	N=832	N=308	N=676	N=50
1 to 14 days	34	38	31	17	41	24	29	31	49
>14 to 28 days	16	14	18	0	16	16	17	15	18
29 days+	50	48	51	83	43	60	54	54	34
Q24 Time to cope without going out in public	N=1,034	N=366	N=662	N=6	N=202	N=832	N=308	N=676	N=50
1 to 14 days	61	57	65	33	63	58	61	59	67
>14 to 28 days	13	14	12	0	12	15	11	14	15
29 days+	26	29	23	67	25	27	28	28	19
Q25 Time to cope without going out except only for essential needs/work	N=1,034	N=366	N=662	N=6	N=202	N=832	N=308	N=676	N=50
1 to 14 days	37	35	40	33	42	31	34	33	51
>14 to 28 days	18	23	13	0	17	18	17	17	19
29 days+	45	43	47	67	41	51	49	50	29

Behavioural Changes and Acceptance of Public Health Measures

Table 5 provides key insights into how different demographic groups adapted their behaviour and accepted public health measures during the pandemic. 47% of respondents said that they had changed their social behaviour before the government enforced public health restrictions, with

women (51%) and those with higher education (56%) more likely to proactively adjust their behaviour. The greatest self-reported change in behaviour was seen in the 18-34 age group (54%), reflecting the adaptability of younger people in response to the evolving health crisis. Avoiding physical contact was the predominant behaviour change: 93% of those who said that they had changed their behaviour chose not to have physical contact, with agreement even higher among men (94%) and those with primary/secondary education (96%). Similarly, 91% of respondents reported having avoided contact with vulnerable groups, with women (94%) adhering more strongly than men (88%).

Limiting outings to the bare minimum was another important behavioural change, reported by 71% of respondents. Again, women (76%) were more likely to limit their activities than men (65%), and those aged 65+ were the most likely to report compliance (87%). Interestingly, only 5% of respondents reported moving home to stay with parents or relatives, with younger adults (18-34 years) more likely to do so (8%), likely due to a desire for family support during the pandemic. The use of personal protective equipment (PPE), such as masks, was reported by 67% of respondents, with use slightly more common among men (73%) than women (63%).

Regarding the acceptance of government-imposed quarantine and social distancing measures, 75% of respondents agreed, with acceptance being equally high among men and women (75%). However, approval was significantly higher among those with higher education (87%) and younger adults (18-34, 85%), indicating a strong sense of civic responsibility in these groups. A similar percentage (76%) agreed with voluntary compliance with quarantine and social distancing out of social or personal responsibility, with similar demographic patterns.

The level of agreement with these public health measures shows that the government's actions during the pandemic met with strong approval overall, particularly among younger adults and highly educated individuals. 74% agreed with quarantine and social distancing. However, there was a notable 15% disagreement overall, with men (18%) and older adults (65+) showing greater resistance.

Table 5: Behavioural changes and acceptance of government public health measures by gender, level of education and age group

Variable and Categories	Total in %	By gender in %			By level of education in %		By Age group in %		
		Male	Female	Other	Primary/ Secondary	Tertiary	18-34	35-64	65+
Q22 Did you change your social behaviour before the implementation of government	47	42	51	50	41	56	54	53	25
If you answered 'yes' to the previous question: how you changed your social behaviour	N=584	N=179	N=402	N=3	N=99	N=485	N=178	N=386	N=20
No physical contact with anyone	93	94	89	100	96	90	87	94	100
No physical contact with vulnerable groups	91	88	94	100	93	90	90	92	87
Going out only for essential needs	71	65	76	100	75	67	55	75	87
Moving home to stay with parents/relatives	5	3	6	33	3	6	8	4	0
Use of PPE	67	73	63	100	67	68	52	68	97
Use of sanitizers	94	94	94	100	96	92	92	94	100
Q26a "I would comply with government enforced quarantine/ isolation/ social distancing"	N=1,034	N=366	N=662	N=6	N=202	N=832	N=308	N=676	N=50
Agree	75	75	75	83	68	87	85	75	65
Neither agree nor disagree	14	10	17	0	19	6	7	8	34
Disagree	11	15	8	17	14	7	8	17	1
Q26b "I would enter voluntary quarantine/ isolation/social distancing for social/self-responsibility."	N=1,034	N=366	N=662	N=6	N=202	N=832	N=308	N=676	N=50
Agree	76	76	77	83	72	82	80	75	74
Neither agree nor disagree	13	9	15	0	15	9	9	11	20
Disagree	11	15	8	17	13	9	11	13	7
Q27a "How much do you agree with quarantine/ isolation/social distancing?"	N=1,034	N=366	N=662	N=6	N=202	N=832	N=308	N=676	N=50
Agree	74	75	74	67	77	85	79	76	67
Neither agree nor disagree	11	7	15	17	14	6	12	7	18
Disagree	15	18	12	17	19	9	10	17	15

Discussion and Conclusion

This article presents an in-depth analysis of the selected Slovenian survey results from the international SEBCOV study (Osterrieder et al. 2021),

providing a more detailed analysis and discussion of the Slovenian findings within their contextual framework. The first wave of the pandemic represented a unique situation in Slovenia, as it was the only case (compared to subsequent waves) in which the measures covered practically the entire society. In general, it can be stated that the respondents mostly showed understanding of COVID-19 and the associated measures, and largely agreed with the measures that were implemented by the government. This aligns with research suggesting that knowledge of COVID-19 transmission and attitudes towards state measures significantly influence socially responsible behaviours (Singkun et al. 2020). The observed high levels of compliance, especially among the educated, reflect a collective commitment to mitigating the effects of the pandemic, which is crucial for an effective public health response (Singkun et al. 2020; Schneiders et al. 2022).

Nevertheless, it is important to acknowledge the limitation of the sample. The data collection process introduces bias due to the inclusion of a substantial proportion of healthcare workers, who encountered frontline challenges during the pandemic. This factor has influenced the results to a certain degree and warrants consideration. Additionally, the sample is restricted to respondents with access to the internet and mobile devices, which may exclude certain populations, in particular older people.

The data from the tables show the diverse impact of the COVID-19 pandemic on different demographic groups, illustrating the significant inequalities in economic, social and psychological consequences. As is also evident from some other studies, the pandemic has disproportionately affected women, younger adults and those with lower levels of education, resulting in greater financial losses, job insecurity and heightened concerns about mental health and well-being (Lee et al. 2023; Andrade et al. 2022; Pierce et al. 2020). The psychological impact of the pandemic has been profound, with studies indicating increased levels of anxiety and depression, particularly among younger populations (Tso and Park 2020; Lee et al. 2021).

Despite these challenges, as evidenced by the SEBCOV results, there was a strong sense of resilience and adaptability, with the majority of respondents continuing to work and adapting their behaviour to public health measures. The high acceptance of quarantine and social distancing rules, especially among the highly educated, emphasises the collective commit-

ment to mitigating the effects of the pandemic during the first wave. As also indicated in other studies, this adaptability is essential for the success of public health strategies, highlighting the importance of community engagement and the role of social cohesion in promoting mental well-being during crises (Lee et al. 2023; O'Connor et al. 2021). These findings emphasize the importance of targeted support to vulnerable groups and the crucial role of public health strategies in managing such crises. Nevertheless, future research should focus on understanding the factors that contribute to resilience and how these can be harnessed to more effectively support vulnerable populations.

In addition, the COVID-19 pandemic has exposed the challenge of balancing public health measures with individual freedoms (Flood et al. 2020; Graeber et al. 2024; Orzechowski et al. 2021). The tension between public health imperatives and individual freedoms is a recurring theme, with some studies highlighting that fear can lead to greater acceptance of restrictive measures, potentially at the expense of trust in the government (Vasilopoulos et al. 2022). Policy makers need to prioritise flexible, evidence-based strategies (Flood et al. 2020) and ensure timely, effective interventions to manage pandemics while upholding democratic practices (Komaroff and Belhouchet 2020).

The SEBCOV study provided valuable data on the social, ethical, and behavioural aspects of the measures taken during the pandemic, also enabling international comparisons. Countries and governments responded to the pandemic in diverse ways, with varying degrees of success (Cheah et al. 2023; Naemiratch et al. 2022; Schneiders et al. 2022). Additionally, it addresses a gap in Slovenian research on the economic, social, and behavioural aspects of COVID-19 during the first wave. While some studies in Slovenia have examined specific aspects (Ružić Gorenjec et al. 2021; Jesenko et al. 2022; Pišot et al. 2022), they mostly lacked a comprehensive, multidimensional approach. By integrating these perspectives, the SEBCOV study provides a more comprehensive understanding of the pandemic's impacts, offering important insights for both localized and comparative contexts.

Ultimately, understanding the factors associated with uneven impacts can help to more effectively inform future public health interventions. This study explored the factors that contribute to effective coping, empha-

sizing that the pandemic was not solely a health crisis, but a broader social one that further deepened inequalities, particularly among vulnerable groups. The key contribution of the research results was primarily that they represent the basis for the formulation of more effective measures and guidelines to combat the COVID-19 pandemic (especially in the light of new waves of spread), and future pandemics. It is essential to capture the opinions and experiences of different groups of people, because in this way only will we be able to respond more appropriately and in a targeted manner in the future. Therefore, it is important to present the evidence justifying such measures to the public, in order to ensure the widest possible public support, the success of the measures and the least possible interference with people's normal lives.

Ethics Approval

Ethics approval was granted by Oxford Tropical Research Ethics Committee (OxTREC, reference no. 520-20) and the National Medical Ethics Committee of the Republic of Slovenia (0120-237/2020/7).

Data Availability Statement

Data underlying this publication are available upon request to the Mahidol Oxford Tropical Medicine Research Unit Data Access Committee at <https://www.tropmedres.ac/units/moru-bangkok/bioethics-engagement/data-sharing>.

Funding

This research was funded by a Wellcome Trust Institutional Translational Partnership Award (iTPA), Thailand (210559), and a Wellcome Trust Strategic Award (096527). The Mahidol Oxford Tropical Medicine Research Unit is funded by the Wellcome Trust (106698 and 220221). This study was also supported by the Sonar-Global project which has received funding from the European Union Horizon 2020 Research and Innovation Program (825671). For the purpose of Open Access, the author has applied a CC BY public copyright licence to any Author Accepted Manuscript version arising from this submission.

The research was partly funded by the Slovenian research programme, funded by the Slovenian Research Agency (Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS) (P6-0279).

Bibliography

- Andrade, Claudia, Martie Gillen, José Alberto Molina, and Melissa J. Wilmarth. 2022. The Social and Economic Impact of Covid-19 on Family Functioning and Well-Being: Where do we go from here? *Journal of family and economic issues* 43(2): 205–212.
- Brooks, Samantha K., Rebecca K. Webster, Louise E. Smith, Lisa Woodland, Simon Wessely, Neil Greenberg, and Gideon James Rubin. 2020. The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *The Lancet* 395(10227): 912–920.
- Cheah, Phaik Kin, Mohamed Bella Jalloh, Phee-Kheng Cheah, Darlene Ongkili, Mira Leonie Schneiders, Anne Osterrieder, Pimnara Peerawaranun, Naomi Waithira, Alun Davies, Mavuto Mukaka, and Phaik Yeong Cheah. 2023. Experiences, coping strategies and perspectives of people in Malaysia during the COVID-19 pandemic. *BMC Public Health* 23(1): 1085.
- Chen, Yi-Ying, and Yibeltal Assefa. 2021. The Heterogeneity of the COVID-19 Pandemic and National Responses: An Explanatory Mixed-Methods Study. *BMC Public Health* 21(1).
- Ferguson, Neil M., Daniel Laydon, Gemma Nedjati-Gilani, Natsuko Imai, Kylie Ainslie, Marc Baguelin, Sangeeta Bhatia, Adhiratha Boonyasiri, Zulma Cucunubá, Gina Cuomo-Dannenburg, Amy Dighe, Ilaria Dorigatti, Han Fu, Katy Gaythorpe, Will Green, Arran Hamlet, Wes Hinsley, Lucy C. Okell, Sabine van Elsland, Hayley Thompson, Robert Verity, Erik Volz, Haowei Wang, Yuanrong Wang, Patrick G. T. Walker, Caroline Walters, Peter Winskill, Charles Whittaker, Christl A. Donnelly, Steven Riley, and Azra C. Ghani. 2020. *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*. Access: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf> (14 September 2024).
- Flood, Colleen M, Bryan Thomas, Vanessa Macdonnell, and Kumanan Wilson. 2020. Reconciling Civil Liberties and Public Health in the Response to COVID-19. *Facets* 5(1): 887–898.
- Graeber, Daniel, Lukas Meister, and Panu Poutvaara. 2024. Restrictions to Civil Liberties in a Pandemic and Satisfaction with Democracy. *European Journal of Political Economy* 85: 102593.
- Hashim, Jamal Hisham, Mohammad Adam Adman, Mohd Firdaus Mohd Radi, Soo Chen Kwan, and Zailina Hashim. 2021. COVID-19 Epidemic in Malaysia: Epidemic Progression, Challenges, and Response. *Frontiers in Public Health* 9(May).
- Jesenko, David, Domen Mongus, and Uroš Lešnik. 2022. The influence of covid-19 on particulate matter concentrations in a medium-sized town. *Promet – Traffic and Transportation* 34(5): 813–823.
- Komaroff, Mitchell, and Amira A. Belhouchet. 2020. Public Health Policies and Global COVID-19 Outbreak. *The European Journal of Public Health* 30(Suppl 5): ckaa165.428.
- Koo, Joel R., Alex R. Cook, Minah Park, Yinxiaohe Sun, Haoyang Sun, Jue Tao Lim, Clarence Tam, and Borame L. Dickens. 2020. Interventions to mitigate early spread of SARS-CoV-2 in Singapore: a modelling study. *The Lancet Infectious Diseases* 20(6): 678–688.
- Lee, Jong, Chris Bullen, Yanis Ben Amor, Simon R Bush, Francesca Colombo, Alejandro Gaviria, Salim S. Abdool Karim, Booyuel Kim, John N. Lavis, Jeffrey V. Lazarus, Yi-Chun Lo, Susan F. Michie, Ole F. Norheim, Juhwan Oh, Kolli Srinath Reddy, Mikael Rostila, Rocío Sáenz, Liam D. G. Smith, John W. Thwaites, Miriam K. Were, and Lan Xue. 2021. Institutional and Behaviour-Change Interventions to Support COVID-19 Public Health Measures: A Review by the Lancet Commission Task Force on Public Health Measures to Suppress the Pandemic. *International Health* 13(5): 399–409.

- Lee, Sojung, Hyejoo Moon, Jisu Ko, Banu Cankaya, Eric Caine, and Sungeun You. 2023. Social connectedness and mental health before and during the COVID-19 pandemic in a community sample in Korea. *Plos One* 18(10): e0292219.
- Lewnard, Joseph A., and Nathan C. Lo. 2020. Scientific and ethical basis for social-distancing interventions against COVID-19. *The Lancet Infectious Diseases* 20(6): 631–633.
- Naemiratch, Bhensri, Mira Leonie Schneiders, Tassawan Poomchaichote, Supanat Ruangkajorn, Anne Osterrieder, Wirichada Pan-ngum, and Phaik Yeong Cheah. 2022. 'Like a wake-up call for humankind': Views, challenges, and coping strategies related to public health measures during the first COVID-19 lockdown in Thailand. *Plos Global Public Health* 2(7): e0000723.
- O'Connor, Rory C., Karen Wetherall, Seonaid Cleare, Heather McClelland, Ambrose J. Melson, Claire L. Niedzwiedz, Ronan E. O'Carroll, Daryl B. O'Connor, Steve Platt, Elizabeth Scowcroft, Billy Watson, Tiago Zortea, Eamonn Ferguson, and Kathryn A. Robb. 2021. Mental health and well-being during the COVID-19 pandemic: longitudinal analyses of adults in the UK COVID-19 Mental Health & Wellbeing study. *The British Journal of Psychiatry: The Journal of Mental Science* 218(6): 326–333.
- Óhaiseadha, Coilín, Willie Soon, Paul Hynds, Awwad Wilson, Gerry A Quinn, Michael Connolly, and Ronan Connolly. 2023. Unintended Consequences of COVID-19 Non-Pharmaceutical Interventions (NPIs) for Population Health and Health Inequalities. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20(7): 5223.
- Orzechowski, Marcin, Florian Steger, and Maximilian Schochow. 2021. Balancing Public Health and Civil Liberties in Times of Pandemic. *Journal of Public Health Policy* 42(1): 145–153.
- Osterrieder, Anne, Giulia Cuman, Wirichada Pan-ngum, Phaik Kin Cheah, Phee Kheng Cheah, Pimnara Peerawaranun, Margherita Silan, Miha Oražem, Ksenija Perković, Urh Groselj, Mira Leonie Schneiders, Tassawan Poomchaichote, Naomi Waithira, Supa-at Asarath, Bhensri Naemiratch, Supanat Ruangkajorn, Lenart Škof, Natinee Kulpijit, Constance R. S. Mackworth-Young, Darlene Ongkili, Rita Chanviriyavuth, Mavuto Mukaka, and Phaik Yeong Cheah. 2021. Economic and social impacts of covid-19 and public health measures: results from an anonymous online survey in Thailand, Malaysia, the UK, Italy and Slovenia. *BMJ Open* 7(11): 1–12.
- Pan-ngum, Wirichada, Tassawan Poomchaichote, Giulia Cuman, Phee-Kheng Cheah, Naomi Waithira, Mavuto Mukaka, Bhensri Naemiratch, Natinee Kulpijit, Rita Chanviriyavuth, Supa-at Asarath, Supanat Ruangkajorn, Margherita Silan, Silvia Stoppa, Gianpiero Della Zuanna, Darlene Ongkili, Phaik Kin Cheah, Anne Osterrieder, Mira Schneiders, Constance R.S. Mackworth-Young, and Phaik Yeong Cheah. 2020. Social, ethical and behavioural aspects of COVID-19. *Wellcome open research* 5(90).
- Peng, Xin, and Yue Chen. 2021. Ethical Problems about Epidemic Prevention and Control for Covid-19 Pandemic Situation. *Journal of Sociology and Ethnology* 3(4): 117–122.
- Petrovec, Miroslav, Mario Poljak, Tatjana Avšič – Županc, Polona Maver Vodičar, Anja Oštrbenk Valenčak, Miša Korva, Nataša Knap, Blaž Zupan, Rafael Francišek Irgolič, Matjaž Pančur, Jaka Kokošar, Robert Cvitkovič, Gregor Krmelj, Nejc Debevec, Andreja Kovačič, Nejc Hirci, Tomaž Hočevar, Janez Demšar, Erik Štrumbelj, Andrej Čopar, Ajda Pretnar, Slavko Kurdija, Vasja Vehovar, May Doušak, Sara Ručigaj, Joanna Prusnik, Andrej Lipužič, Tanja Adamlje, Tjaša Pugelj, Manca Bregar, and Boris Podobnik. 2020. *Nacionalna raziskava o razširjenosti bolezni covid-19 v Sloveniji*. Access: <http://file.biolaab.si/files/2020-07-6-covid-19-slovenija-porocilo-1-0.pdf> (15 September 2024).

- Pierce, Matthias, Holly Hope, Tamsin Ford, Stephani Hatch, Matthew Hotopf, Ann John, Evangelos Kontopantelis, Roger Webb, Simon Wessely, Sally McManus, and Kathryn M. Abel. 2020. Mental health before and during the COVID-19 pandemic: a longitudinal probability sample survey of the UK population. *The Lancet Psychiatry* 7(10): 883–892.
- Pišot, Saša, Boštjan Šimunič, Ambra Gentile, Antonino Bianco, Gianluca Lo Coco, Rado Pišot, Patrik Drid, and Ivana Milovanović. 2022. The differences of Slovenian and Italian daily practices experienced in the first wave of covid-19 pandemic. *BMC Public Health* 22(1): 326.
- Ružić Gorenjec, Nina, Nataša Kejžar, Damjan Manevski, Maja Pohar Perme, Bor Vratinar, and Rok Blagus. 2021. COVID-19 in Slovenia, from a Success Story to Disaster: What Lessons Can Be Learned? *Life* 11(10): 1045.
- Singkun, Awirut, Fatin Payodeuramae, Nuseeta Samae, Piriya Patiwikriwong, Khajornsak Chainapong, And Phakkhanat Weerakhachon. 2020. Social Responsibility Behaviors Among Universities Students in the 3 Southern Border Provinces of Thailand in the Period of Corona Virus 2019 (COVID-19) Pandemic. *Walailak Journal of Science and Technology* 17(9): 979–989.
- Schneiders, Mira L., Bhensri Naemiratch, Phaik Kin Cheah, Giulia Cuman, Tassawan Poomchaichote, Supanat Ruangajorn, Silvia Stoppa, Anne Osterrieder, Phee-Kheng Cheah, Darlene Ongkili, Wirichada Pan-ngum, Constance R. S. Mackworth-Young, and Phaik Yeong Cheah. 2022. The impact of COVID-19 non-pharmaceutical interventions on the lived experiences of people living in Thailand, Malaysia, Italy and the United Kingdom: A cross-country qualitative study. *PLoS ONE* 17(1): e0262421.
- Tropical Medicine Research Center. 2025. SEBCOV: Social, Ethical, and Behavioral Aspects of COVID-19. Access: <https://www.tropmedres.ac/covid-19/sebcov> (28 February 2025).
- Tso, Ivy F., and Sohee Park. 2020. Alarming levels of psychiatric symptoms and the role of loneliness during the COVID-19 epidemic: A case study of Hong Kong. *Psychiatry research* 293: 113423.
- Van Bavel, Jay J., Katherine Baicker, Paulo S. Boggio, Valerio Capraro, Aleksandra Cichocka, Mina Cikara, Molly J. Crockett, Alia J. Crum, Karen M. Douglas, James N. Druckman, John Drury, Oeindrila Dube, Naomi Ellemers, Eli J. Finkel, James H. Fowler, Michele Gelfand, Shihui Han, S. Alexander Haslam, Jolanda Jetten, Shinobu Kitayama, Dean Mobbs, Lucy E. Napper, Dominic J. Packer, Gordon Pennycook, Ellen Peters, Richard E. Petty, David G. Rand, Stephen D. Reicher, Simone Schnall, Azim Shariff, Linda J. Skitka, Sandra Susan Smith, Cass R. Sunstein, Nassim Tabri, Joshua A. Tucker, Sander van der Linden, Paul van Lange, Kim A. Weeden, Michael J. A. Wohl, Jamil Zaki, Sean R. Zion, and Robb Willer. 2020. Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nature Human Behaviour* 4(5): 460–471.
- Vasilopoulos, Pavlos, Sylvain Brouard, Haley Mcavay, and Martial Foucault. 2022. Emotions, Governmental Trust and Support for the Restriction of Civil Liberties during the Covid-19 Pandemic. *European Journal of Political Research* 62(2): 422–442.
- WHO. 2020. *A coordinated global research roadmap: 2019 novel coronavirus*. Access: https://www.who.int/blueprint/priority-diseases/keyaction/Coronavirus_Roadmap_V9.pdf (14 September 2024).

- Wu, Joseph T., Kathy Leung, and Gabriel M. Leung. 2020. Nowcasting and forecasting the potential domestic and international spread of the 2019-nCoV outbreak originating in Wuhan, China: a modelling study. *The Lancet* 395(10225): 689–697.
- Xylogiannopoulos, Konstantinos F., Panagiotis Karampelas, and Reda Alhajj. 2021. COVID-19 Pandemic Spread against Countries\u2019 Non-Pharmaceutical Interventions Responses: A Data-Mining Driven Comparative Study. *BMC Public Health* 21(1).

Examining the Activity of Public Service Media in Representing Minorities: A Comparative Analysis of the Legal Framework of RTV Slovenija and RAI

ABSTRACT: The article presents the legal foundations that define the methods and scope of representing national communities in the programmes of both public service media (RTV Slovenia and RAI). The aim of the comparative analysis is to determine how the functioning of both public service media is defined and, consequently, how they implement multiculturalism in society. The comparative analysis shows that Slovenia and Italy define minorities differently. While Slovenia distinguishes between the two autochthonous national communities (Italian and Hungarian) and the Roma, it does not grant a special status to members of the republics of the former shared state. It becomes evident that the law provides national programmes for the two autochthonous national communities, which operate within the public service media RTV Slovenia. However, the Roma and other communities in Slovenia do not have recognized minority programmes, and as a result, their representation in the public media service is defined to a lesser extent. While numerical criteria are not key to recognizing the rights of national communities in Slovenia, Italy, 'equalizes' all minorities based on language criteria. The scope of rights in representing each linguistic minority in the public service media RAI varies. It depends on the number of members of a particular linguistic minority and is tied to the specific region where the linguistic minority resides. The findings indicate that the representation of national communities and minorities in each country depends on the legislation, which defines national communities and minorities differently, consequently influencing the extent of their representation in the public service media. On the other hand, previous research on the representation of national communities and minorities also shows that the legally recognized rights do not necessarily equate to achieving multiculturalism in society.

Key words: public service media, community, minority, language, multiculturalism

¹ Karin Sabadin is an assistant at the Faculty of Humanities, University of Primorska. E-mail: karin.sabadin@fhs.upr.si

Javni medijski servis in reprezentacija narodnih skupnosti: Primerjalna analiza zakonodaje na primeru RTV Slovenija in RAI

POVZETEK: Članek predstavi zakonodajo, ki definirajo načine in obseg reprezentiranja narodnih skupnosti in drugih manjšin v programih obeh javnih medijskih servisov (RTV Slovenija in RAI). Cilj primerjalne analize je, ugotoviti razlike v delovanju obeh javnih medijskih servisov in posledično, udejanjanje multikulturalnost v družbi. Primerjalna analiza pokaže, da Slovenija in Italija različno definirata manjšine; medtem ko Slovenija ločuje med avtohtonima narodnima skupnostnima (italijansko in madžarsko) in Romi, pripadnikom republik nekdanje skupne države ne priznava posebnega statusa. Zakon za avtohtoni narodni skupnosti predvidi narodnostna programa, ki delujeta v okviru javnega medijskega servisa RTV Slovenija, medtem ko romska in druge skupnosti nimajo priznanih manjšinskih programov, posledično je tudi obseg vsebin v programih javnega medijskega servisa v manjšem obsegu. Medtem ko kriterij številčnosti ni ključen za priznavanje pravic narodnih skupnosti v Sloveniji, Italija vse manjšine »izenačuje« na podlagi kriterija jezika. Jezikovne manjšine definira glede na teritorij in število govorcev, skladno s tem je definiran obseg pravic in reprezentiranost posamezne jezikovne manjšine v javnem medijskem servisu RAI. Ugotavljamo, da status narodnih skupnosti in manjšin v posamezni državi definira zakonodaja, ki določa tudi obseg reprezentiranja v javnem medijskem servisu. Po drugi strani pa že opravljene raziskave pokažejo, da zakonsko priznan obseg pravic še ne nujno pomeni doseganja multikulturalnosti družbe.

Ključne besede: javni medijski servis, skupnost, narodna skupnost, jezik, multikulturalnost

Introduction

There is a common consensus on the importance of media in the process of forming national communities and modern states, which are mostly multinational.² Public service media are expected to respect multicultural diversity (national and other minorities) and ensure access to diverse quality content for all citizens under equal conditions. They should provide content that caters to national minorities and all other groups presenting a minority in relation to the total population (Bašić Hrvatinić 2002, 12).

Public service media educate, entertain, and provide a space for public discussion and participation as well as serve the public interest and establish a connection with national identity and community belonging. They foster a democratic and inclusive public sphere, serve as a plat-

² Will Kymlicka (1995, 18) in *Multicultural Citizenship* defines multinational states: 'And a state is multicultural if its members either belong to different nations (a multinational state) or have emigrated from different nations (a polyethnic state), and if this fact is an important aspect of personal identity and political life'. Reasons may differ: the incorporation of different nations into a single state may be involuntary (when one cultural community is invaded and conquered by another), it can be ceded from one imperial power to another and it can arise voluntarily too, when different cultures agree to form a federation for their mutual benefit (ibid., 11).

form for open dialogue and representation, provide a space where diverse voices can contribute to informed public discourse, and maintain perspectives that might otherwise be marginalized. *The Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States* pointed out ‘the fact that public service broadcasting, in view of its cultural, social and democratic functions which it discharges for the common good, has a vital significance for ensuring democracy, pluralism, social cohesion, cultural and linguistic diversity’ (The Council of Europe 1999). As we will demonstrate, public service media are crucial for the representation of national and other minorities, allowing them to share their experiences, preserve their languages, celebrate their cultures, as well as helping to counter stereotypes, reduce discrimination, and promote social cohesion, empower minorities by giving visibility and a voice in public discourse and fosters a sense of inclusion and belonging (Kmezić 2012, 121–122).

Based on previous analyses, (Nahtigal 2009; Komac and Medvešek 2005; Petković 2002a, 2003), the Slovenian media system could be characterized as democratic with respect to the ways in which national communities and other minorities are represented. However, it could also be seen as conservative, because despite national programmes for indigenous national communities, intercultural communication does not consistently take place within society. It is also conservative in relation to the representation of other (non-indigenous) minorities, which may be the result of weak legal foundations. As a result, the public media service respond either modestly, or not at all to the needs of specific minorities.

The Italian public service media RAI addresses various linguistic minorities, considering territorial and numerical criteria, but there is no clear and unified policy towards linguistic minorities. Similarly to Slovenia, in Italy, legislation is the foundation on which certain rights are granted to minorities. In its Provisions on the Protection of Historical Linguistic Minorities, Law 482/1999 uses the term ‘linguistic minorities’. In order to be recognized, the law requires that the linguistic criterion be the defining element as the territorial definition of the recognized rights. The legislation is still the only framework measure that sets out general rules valid throughout the national territory in relation to the (socio)linguistic spe-

cificities integrated in the Italian territory, and has over time demonstrated its limitations in the implementation of its provisions, suggesting that confronting the historical ‘problem’ of cultural and linguistic diversity remains a major challenge for the state (Toso 2006).

When discussing minority rights in public service media, we must take into account that public service media have gone through different phases of development as Karen Donders (2012, 9–24) pointed out: the period of monopolies (from 1920 to 1970), the period of media market liberalization (mid-1970s to mid-1990s), and the new media environment (late 1990s to the present). Despite the warnings of opponents, the politicization of public service media was not only manifested in control over content by governments, but also affected the entire organizational structure of public service media, which was reflected in the form of strong bureaucratization, robust hierarchical structures, and the (in)ability to introduce changes and adapt to new circumstances.

The comparative analysis of legislation in this article demonstrates how RTV Slovenija and RAI approached the question of representation of national communities. It shows that the public service media under discussion approach this issue differently, as the consensus on how they operate denotes different socio-political factors and other circumstances. The article examines how the rights of national communities and other minorities in public media programmes are determined in Slovenia and Italy. Do these differences influence the effectiveness in ensuring the legally prescribed rights of national communities and other minorities?

The analysis confirms that the differences lie both in the way minorities are defined and in how this affects their representation in public service media. The greater representation of national communities and other minorities in public service media is interdependent on a more precise definition of the legislation within which the media operates, and is confirmed somewhat differently in each individual case. The article focuses on the importance of the representation of public service media with regard to national and other minorities, to offer a better understanding of how they contribute to the public space of encounters.

Public Service Media as a Space of Encounters in Modern States

Briggs and Burke (2005, 1) state that the word 'media' did not appear until around 1920, as evidenced by the terms listing in the Oxford English Dictionary, although the practice of using communication media is much older. Initially, communication, since antiquity, was associated only with rhetoric as the art of oral and written performance, and at the end of the eighteenth century the concept of 'public opinion' emerged. In the nineteenth century, newspapers developed a community of readers, as noted by Benedict Anderson (Briggs and Burke 2005, 1). Similar questions have been raised in each period about the relationship between media ownership and content, between content and structure, and between structure and technology, in particular technological innovation (*ibid.*, 259).

With the development of mass media, a new subject of public opinion was established – the public. The public was predominantly understood as the normative foundation of democracy, as a public forum, constantly shaped by interacting, educated and informed individuals in critical discussions about public affairs. Modern mass media have created a new type of public, entirely independent of participation in political decision-making. Early debates on public opinion were linked to freedom of the press; in the eighteenth century, these debates were parallel to the economic idea of the free market (Splichal 1999, 55).

Jürgen Habermas (1996, 234) has made an outstanding contribution to the understanding of the public sphere as an arena within which debate occurs; it is the generation of ideas, shared knowledge and the construction of opinion that occurs when people assemble and discuss. Although real and experienced, the public sphere cannot be located in a particular place or identified as an object. It cannot be conceived of as an institution and certainly not as an organisation, Habermas wrote, rather it is 'a network for communicating information and points of view.' However, what happens in practice depends crucially, according to Habermas, on the level of activity of civil society, when it is energized, 'the balance of power between society and the political system then shifts' (*ibid.*, 234). In its original conception, the public sphere was to be insulated from the interests of such dominant powers if it is to be a corrective to them. Only in this way can it effectively produce democratic conditions. This was a weakness, for

it allowed no function of the public sphere to be assigned to commercial organisations and media (whether the latter were public service media owned by the state or private commercial media).³

Moreover, Briggs and Burke questioned the relationship between media ownership and content, between content and structure, between structure and technology, which has been repeated and has appeared over different time periods: 'The need for information in every age has been associated with the effort to control the present and the future for personal, political and economic reasons' (Briggs and Burke 2005, 259).

As Briggs and Burke (2005, 216) noted, John Reith (General Manager of the British Broadcasting Company – BBC) never used the words 'mass media' or 'mass communication'. Broadcasting was entrusted to a single organisation with an independent monopoly and with public service as its primary motive. They discovered that, on the contrary, broadcasting in the United States developed along different lines. American radio had significantly diverged from British radio already in 1927, providing mainly entertainment; advertising set the tone and terms of US broadcasting, which was incorporated within the US business system highlighted by Briggs and Burke (2005, 216–219).

As John Hartley (2002, 83–84) emphasised, it is the reduction or rejection of existing policies by government that imposes rules (in the form of regulation) on both private industry (e.g. media corporations) and public organisations (the BBC, for example). Deregulation was the political buzzword of the Reagan–Thatcher era in the 1980s, when wealthy New Right foundations commissioned economists to produce studies hostile to regulatory activity and 'targeted the media to be conquered, second only to direct political power itself' according to Jeremy Tunstall (1986, 12). Since then, it has developed into a much more general policy direction for governments of all persuasions (Hartley 2002, 215).

3 As Jim McGuigan (1996) wrote in *Culture and the Public Sphere* Jürgen Habermas studies show new forms of public debate emerge in the advanced European nation-states during the eighteenth and nineteenth centuries in the period of the British industrial revolution and following the French Revolution, which articulated the modern political ideas of liberty, egalitarianism and solidarity. The ancient Greek city state of Athens had also produced a discourse of democratic citizenship and a meeting place for its articulation, the famous Agora, but without the ostensible universalism of the bourgeois public sphere (ibid., 23).

Additionally, Slavko Splichal (1999, 283) agreed that the modern development of electronic media, due to specific technological possibilities and the need for regulation, has challenged the nature of freedom of the press, which was established with eighteenth century newspapers. The problem with the new market liberalism, which insists that market competition of the media is the most important and sufficient precondition of their freedom, is in the incorrect assumption that the basic right to private property – because everyone has this right – guarantees both the freedom of the media (their independence from the state) and the freedom of citizens (the free choice between various media providers). Apparently, this is an ideal type of the free market for the media, which does not exist in practice due to the processes of concentration and centralisation of capital. Therefore, the ‘free’ media market is largely oligopolistic, and ‘free’ choice is severely limited by a limited supply (*ibid.*, 295). Splichal (1999, 292) emphasised that all media, old and new in all democratic societies, face the problem of how the media can be accessible to citizens and used as an instrument of the public, for the benefit of the citizens and not just a vehicle to reach and persuade potential consumers and voters, as well as to generate profit and power. Similarly, Sandra Bašić Hrvatin and Brankica Petković (2020, 30) reminded us of the importance of serving the public:

Being committed to the public interest, being at the service of the entire society, being responsible and responsive to people’s communication needs is the basic mission of a public service. Serving the public is a mission. This concept has also disappeared from the vocabulary used to describe the functioning of the media. A mission presupposes a vision and, above all, a commitment. It presupposes a certain culture of action of all participants in public service work, which is based on a simple (and often neglected in practice) principle of action in the interest of all people and not individual groups.

That, as Karel Jakubowicz (2007, 40), wrote, undermines the acceptance of public service media as an organisation that serves the public interest and aspires to perform a normative role in social life. Serving minorities and immigrant communities in a way that satisfies their cultural and linguistic needs but does not prevent integration with the rest of the popu-

lation, creating a sense of affinity and understanding with people from other countries living in the region, especially if the country is involved in some international integration scheme. Promoting intercultural and inter-religious dialogue at home and internationally, promoting acceptance and respect for cultural diversity, while at the same time introducing the audience to the cultures of other peoples around the world.

Public Services Media and Minorities: The Case of Slovenia and Italy

The main focus of the article is the analysis of the legislation that regulates the Italian public service media – RAI and the Slovenian public service media – RTV Slovenia, especially in those articles that address different minorities and their representation. The analysis shows how past legislative decisions have been made as a result a consensus on specific socio-historical, political, economic, cultural and other circumstances affecting different minorities in Italy and Slovenia. It also demonstrates, how (un)important linguistic and cultural characteristics are in defining minorities and their rights and, consequently their representation in public service media. By considering legislative norms, I aim to address the initial question: how does media law shape modern societies and how important public service media are in ensuring equal opportunities for all citizens.

In this respect, we must turn to the article where he analysed the minority media systems in Austria, Hungary, Italy, Romania, the Slovak Republic and Slovenia, and pointed out that in many states, access to the media for minority communities is seriously limited or in some cases non-existent (Kmežić 2012, 119–120). Kmežić explained the importance of two roles that media systems play in modern multi-ethnic societies; first is the affirmative role of promoting understanding and cooperation among varied ethnic communities; the second is negative, which relates to the reinforcement of stereotypes and contributes to discrimination against a particular group in society (*ibid.*, 121). Similar to this article, Kmežić (2012, 122–124) focused on the affirmative role of minority media, which provide means for the self-preservation of ethnic identities by enhancing the use of minority culture, language, history, religion, traditions and customs. Secondly, he noted that minority media can play a crucial role in

fostering the full and effective integration of minorities, particularly in terms of participation in public life at both national and local (regional) levels. Furthermore, in many countries, promoting minority language and culture is assigned exclusively to public broadcasting systems, which supports our assertion regarding the responsibility that public service media have in (any) society.

The Slovenian Media Legislation Regarding Minorities

Sandra Bašić Hrvatin (2002, 6–7) wrote that even an ‘ideal’ law would not guarantee and ‘ideal’ Public Service Broadcasting system, because a successful Public Service Broadcasting system is not a product of legislation alone. A law can prescribe requirements for the functioning of the public service broadcasters, but not also the details of their practical operation. However, by analysing the legislation we can better understand how minorities are represented in the public service media service today.

After 2005, the Act on Amendments and Supplements to the Act on RTV Slovenia (ZRTVS-1B) was (finally) adopted on 21 July, 2022. The key change is that instead of 29 members on the programme board and 11 members on the supervisory board of the institution, the amendment foresees a single RTV board with 17 members. None of them are appointed by the National Assembly. The law introduces a consultative body: a five-member finance committee. RTV is managed by a board consisting of four members, headed by the president of the board. The indirect procedures for appointment to the board of RTV are aimed at reducing the influence of the ruling political parties on decision-making in the public institution. The adopted amendments do not bring any changes that would relate to the representation of autochthonous communities, the Italian and Hungarian national communities in Slovenia, Roma or any other minority communities.

The Constitution of the Republic of Slovenia specifically regulates the area of protection of the two autochthonous Italian and Hungarian national communities in Articles 5, 11 and 64. Articles relevant to the situation of the Roma community in Slovenia are: Article 61 (expression of national belonging), Article 62 (right to use one’s own language and script), Article 63 (prohibition of incitement to inequality and intolerance and prohibition of incitement to violence and war) and Article 65, which is the

only one that specifically mentions the position and special rights of the Roma community in Slovenia. The constitution does not specifically recognise collective rights for any other national community or minority, and all citizens are protected in the field of human rights and fundamental freedoms by Articles 14 (equality before the law) and 39 (freedom of expression). Public interest in the field of media in Slovenia is governed by the Media Act (ZMed), which defines what constitutes the means of public information in the Slovenian media space, explicitly stated in the first part of the first paragraph of Article 4. The fact that the provision of rights to public information and information for both the autochthonous community and the Roma community is mentioned first, unequivocally shows the importance the legislator attaches to the protection of the rights of national communities living in Slovenia. This follows the Constitution of the Republic of Slovenia. Both communities also specifically mention Article 78, which emphasises the dissemination of programme content from the life and work of Slovenes abroad, members of the Italian and Hungarian autochthonous communities, and Roma for local radio or television programmes, and Article 79, which determines the scope of regional radio and television programmes.

As stipulated by law – RTV Slovenija is a public institution of special cultural and national importance, and provides radio and television programmes with the aim of ensuring the democratic, social and cultural needs of the citizens of the Republic of Slovenia, Slovenes and Slovenes around the world and their members and members of the Slovenian national minorities in Italy, Austria and Hungary, and the Italian and Hungarian national communities in the Republic of Slovenia. Activities in the field of national minorities (also under the new law – ZRTVS-1B) continue to be defined in Articles 3, 4, 7, 8, 17 and 23. The scope of the public service media is defined in more detail in Article 3, which determines the scope of the creation, preparation, archiving and broadcasting of two national television and three national radio programmes, as well as radio and television programmes from the regional centres in Koper and Maribor, one radio and television programme each of the autochthonous Italian and Hungarian national communities (nationality programme) and radio and television programmes for the Roma ethnic community (Roma pro-

grammes), radio and television programmes for Slovenian national minorities in neighbouring countries, for Slovenian emigrants and foreigners, radio and television programmes for the foreign public. The constitutional rights of the Hungarian and Italian national communities in the field of radio and television public information are guaranteed by Article 4, which obliges the public service media to provide credible and impartial news broadcasts, with which it comprehensively informs regarding political events at home and abroad and about important topics, thereby providing objective information to the citizens of the Republic of Slovenia, members of the Slovenian national minorities in Italy, Austria and Hungary, the autochthonous Italian and Hungarian national communities in Slovenia and the Roma community living in Slovenia and, among other things, promotes the integration of national communities with the mother nation and the inclusion of cultural and other achievements of the Italian and Hungarian nation in national programmes.

As Brankica Petković (2002a, 18–19; 2002b, 48–49; 2003, 56–75) wrote, the Italian and Hungarian minorities in Slovenia have a legally established right to bilingualism in ethnically mixed regions, as well as to content within the framework of public radio and television in Italian and Hungarian. The Roma community is in a special situation because Romany is not codified and standardised, which serves as a convenient response to the warnings that a language that is marginalised and not used in public life loses its vitality and should therefore be more included in media. The umbrella law on the Roma community was only adopted in 2007. All other ethnic and cultural identities are protected by Articles 61 and 62 of the constitution, which guarantee universal ethnic and cultural rights of individuals. The two articles regulate the expression of belonging to one's nation or national community, the cultivation and expression of one's culture, the use one's own language and script (Article 61), and that everyone has the right to exercise their rights and duties and, in proceedings before the state and other bodies that provide public service media, to use their own language and script in a manner determined by law (Article 62). The basic legal regulation is mapped into the media landscape. The media activities of the recognised autochthonous national minorities, Italian and Hungarian, are regulated by law and have guaranteed regu-

lar funding from the state budget. Over the last decade, the situation of the Roma community has been gradually improving (Petković 2002a), but protection for the new minorities is provided only on an individual level, and state institutions refer to the absence of a legal basis when requesting state support for the media activities of these communities. Various studies (Komac 2014, 123–125; Ribičič 2014, 184–186; Valentinčič 2014, 134–136) on the other hand point out the necessity of checking the legal status of members of other nationalities (those from ex-Yugoslavia) who do not enjoy special collective minority protection, so that discrimination does not occur, but note that the probability of this is low, since the issue requires a broader social consensus. Kmezić (2012, 32) pointed out another peculiarity, saying that the Italian minority in the region has been divided into two states: Croatia and Slovenia. After the dissolution of the common country – Yugoslavia, due to the already established tradition and existing facilities of the Slovenian based Koper/Capodistria radio and television station – an agreement was made that Slovenia would accommodate Italian minority electronic media, whereas Croatia should provide for print media. This is why the daily newspaper, *La Voce Del Popolo*, is actually published in Croatia, but it is also the source of information for the autochthonous Italian minority in Slovenia.

The Italian Media Legislation Regarding Minorities

Kmezić (2012, 127) noted that public service media space dedicated to linguistic minorities in Italy is, in general, almost non-existent. The situation for minorities in Italy changed for the better in 1975, in accordance with the Public Broadcasting Act (Act no. 103/75), the public service media RAI with the Ministry for Communications, must ensure that favourable conditions exist for minority language broadcasting in relevant regions. Additionally, Sergio Splendore (2018, 137–139) noted that the Italian media system is characterised by weak and poor self-regulation and regulation, and as a result, journalists also have different expectations regarding responsibility compared to other European countries. The media space has been further transformed by market globalisation and digitisation, making the Italian media space increasingly similar to other European media systems. RAI is still ‘unique’ due to the division of channels along political

party lines, and the media space has also been significantly shaped by Silvio Berlusconi, the former Italian Prime Minister, who became the owner of the largest private radio and television station, Mediaset. With the rise of satellite pay-TV Sky (and its contemporaries that entered the free market), owned by Rupert Murdoch's News Corporation, the balance of power between the public broadcaster RAI and Mediaset has found a new equilibrium, thus ending the period of duopoly. Today it is an oligopoly based on three large companies and many smaller players trying to survive and make a profit in a highly competitive market. Peter J. Humphreys (1996, 157–158) presented Italy as a country where consensus was always fragile; stable compromises between political parties remained difficult to attain and power was not easily shared, thus sharing channels between the main parties was the most natural way at that time, creating a semblance of consensus until the partocratic model finally collapsed as a result of internal corruption. In short, a media tycoon assumed office. Berlusconi, it should be recalled, arguably owed his political career to the fact that he acquired a quasi-monopoly over private commercial televisions since the mid-1970s. Elsewhere in western Europe, the public-service broadcasting monopoly (or duopoly) prevented this kind of political entrepreneurship by rich and powerful citizens.

When we analyse Italian legislation, especially those parts that refer to minority rights, we understand that language is the crucial criteria in defining a minority in Italy, defined as a linguistic minority. The Italian Constitution of 1947 uses the term linguistic minority in Article 6. Linguistic minorities are more precisely defined by Law 482/1999, which protects the language and culture of the Albanian, Catalan, Germanic, Greek, Slovenian and Croatian populations, and all those who speak French, Franco-Provençal, Friulian, Ladin, Occitan and Sardinian, and the task of representing minorities in public has been given to the public service media RAI. In Act 482/1999 (Provisions relating to the protection of historical linguistic minorities) recognises the language criterion as an identifying element and a requirement for the recognition and territorial definition of the rights granted. Members of linguistic minorities are entitled to a number of linguistic and cultural rights in the fields of education (Articles 4, 5 and 6), public use of the language in public institutes and insti-

tutions (Article 7), in relations with local government bodies (except the army and the police), in court (Article 9), in the media, publishing and the press. Article 15 sets limits on state expenditures for the protection of minorities (these may not exceed 10 million euros per year) and imposes the remaining costs on the states and local authorities. The law is still the only measure by which the general rules are determined, valid throughout the national territory in relation to the (socio)linguistic peculiarities that are integrated in the Italian area, and has shown over time its limitations in the implementation of the provisions, demonstrating that confronting the historical issue of cultural and linguistic diversity is still a significant challenge for the country (Toso 2006).

The process of fully implementing the provisions of the agreement within the Italian legal system was long-lasting and arduous, as can be seen via the example of the realisation of the rights of the Slovenian linguistic minority in Italy. State protection was formalised in Act 38/2001 (in addition to Act 482/1999). At the regional level, there was a legal arrangement with Provincial Act 26/2007, which deals with the protection and promotion of the Slovenian linguistic minority as part of the historical, cultural and human heritage, thereby supplementing national law. The legislation was then supplemented by three decrees from the President of the Italian Republic (345/2001, 65/2002 and the decree of 12 September 2007). The formal demarcation of the territory where protective measures are enforced under the 28/2001 Minority Protection Law covers 32 municipalities in all three Provinces. The Slovene settlement area in Italy is divided into six fairly self-contained units. This division is a result of several different factors that affect the aforementioned areas, which are populated by communities whose members are the expression of Slovene language and culture.

Individual contracts between RAI and the Ministry of Economic Development define the scope of programmes in more detail. The AVMS Code also stipulates that the public service media concessionaire offers its services not only on the basis of a national contract with the Ministry, but also on the basis of a regional contract for the autonomous regions of Trento and Bolzano. This gives local authorities the possibility to regulate the public service media based on the actual needs of the area, thereby committing themselves to accepting and implementing minority contents with the aim

of disseminating programmes intended for the local audience. Local media provide linguistic minorities with television and radio programmes in German and Ladin for the autonomous province of Bolzano and in French for the autonomous region of the Aosta Valley, and in Slovenian for Friuli-Giulia (Barozzi 2022). Public broadcasting at the regional level gives value to the local environment, culture and language. A special aspect of the Italian public service media is the regulation by law and contractual provisions that ensure adequate information service at the regional and provincial level. Accordingly, one of the channels, RAI 3, must schedule certain time blocks ('windows') to broadcast local information and local current affairs programmes during daily broadcast. The regional programmes reserve a part of each day for local news (Cappello 2016, 35).

Public Service Media as a Space of Encounters

The decision to analyse specific public service media (RTV Slovenia, RAI) was based on the decision to compare the Slovenian public service media with the Italian one, since the largest Slovenian population outside the state borders (around 80,000 people) lives in Italy, where minorities are considered according to territorial and linguistic criteria. Thus, in Italy, all 12 minorities are already defined as linguistic minorities by the constitution. As confirmed in further analysis, the two countries name and regulate the area of minority protection differently: while Italy treats all minorities equally, the scope and manner of representation are recognized and proportional to the number of members of the minority and the size of the settlement territory. Slovenia is the heir to the minority protection policy of the former common state, which recognizes the status of autochthonous national communities for the Italian and Hungarian communities in Slovenia.

This also affects the difference in the media representation of minorities in both countries: while the so-called language windows or regional offices within RAI are somehow lost in the diversity of numerous linguistic minorities, transmitted according to the number of speakers and the size of the territory where a specific linguistic minority resides, we can argue for Slovenia that a high level of protection is reflected in many areas of public life, including representation in the public service media, where the criterion of number does not affect protection.

Slovenian media legislation offers both autochthonous communities a high level of opportunity to co-create and manage RTV Slovenia, and in particular provides radio and television programmes in Hungarian and Italian. The analysis shows that other national minorities have a different legal status or do not have one at all (immigrants from the republics of the former common state), consequently significantly fewer opportunities for representation in the public service media and its programmes, which are reduced to a few radio and television programmes intended for the Roma community and representatives of nations from the republics of the former common state.

In short, we can say that the Slovenian model is more than exemplary in relation to the Italian and Hungarian communities (especially if we evaluate only the legal basis), but it is perhaps difficult for everyone to shake off the feeling that stems from occasional opinions expressed in public that we may not need minority content to such an extent at all – that it is an end in itself. Representatives and creators of national community programmes can interpret this as a harbinger of cuts in programmes and funding. The model seems to function as a kind of clearly defined structure, however, the system is also fragile, as there is no (or too little) intercultural dialogue and exchanges that would strengthen intercultural dialogue.

The article clearly depicts the reality, but at the same time it should make us consider changes that could perhaps be achieved by rethinking the way the Slovenian public service media is organized, which would require a broader social consensus.

The current organization undoubtedly confines content to predetermined frameworks and scopes, but it would be difficult to say that the moment of confrontation and coexistence of diversity in society is at the highest possible level; the reasons for this can be found in several ways (bureaucratic reasons, misunderstanding of the importance of creating specific programmes, lack of finances). We can argue that the laws and regulations governing this area are meaningfully defined, but the content within these formal frameworks may miss the mark – the audience does not benefit from the intertwining of programme content and languages, and as a result, there is most likely not even sufficient awareness of a diverse community or society.

Bibliography

- Bašić Hrvatin, Sandra, and Brankica Petković. 2020. Javni medij kot varuh javnega interesa. In *Premisleki o prihodnosti javnih medijev*, ed. Slavko Splichal, 30–36. Ljubljana: Založba FDV.
- Bašić Hrvatin, Sandra. 2002. *Serving the State or the Public: The Outlook for Public Service Broadcasting in Slovenia*. Ljubljana: Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične vede.
- Briggs, Asa, and Peter Burke. 2005. *Socialna zgodovina medijev: Od Gutenberga do interneta*. Ljubljana: Sophia.
- Cappello, Maja, ed. 2016. *Regional and local broadcasting in Europe*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Habermas, Jürgen. 1989. *Strukturne spremembe javnosti*. Ljubljana: ŠKUC, Filozofska fakulteta.
- Hartley, John. 2002. *Communication, Cultural and Media Studies: The Key Concepts*. London, New York: Routledge.
- Humphreys, J. Peter. 1996. *Mass media and media policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Jakubowicz, Karel. 2007. Public Service Broadcasting in the 21th Century – What Chance for a New Beginning? In *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, eds. Gregory Ferrell Lowe and Jo Bardoel Nordicom, 29–49. Gothenburg: Nordicom.
- Kmezić, Marko. 2012. Minority Media in Central Europe: Comparative Assessment. In *Practice of Minority Protection in Central Europe*, eds. Emma Lantschner, Sergiu Florian Constantin and Joseph Marko, 119–140. Baden-Baden: Nomos.
- Komac, Miran. 2014. Varstvo »novih« narodnih manjšin (skupnosti). In *Kdo so narodne manjšine v Sloveniji*, ed. Vera Kržišnik-Bukić, 103–127. Ljubljana: Zveza zvez kulturnih društev narodov in narodnosti nekdanje SFRJ v Sloveniji.
- Komac, Miran, and Mojca Medvešek, eds. 2005. *Percepcije slovenske integracijske politike: Zaključno poročilo*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- McGuigan, Jim. 1996. *Culture and the Public Sphere*. Oxford, New York: Routledge.
- Nahtigal, Neva. 2009. Etnične manjšine in mediji. In *Spremljanje in vrednotenje medijev*, ed. Brankica Petković, 79–129. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Petković, Brankica. 2002a. Boj med politiko vključevanja in zavračanja Romov. *Medijska preža* 15: 18–19.
- Petković, Brankica. 2002b. Koliko medijev manjšinam? *Medijska preža* 14: 48–49.
- Petković, Brankica. 2003. Romi v Sloveniji: Tujci za vedno? In *Poročilo skupine za spremljanje nestrpnosti*, eds. Roman Kuhar and Tomaž Trplan, 54–75. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Ribičič, Ciril. 2014. Interes in odgovornost večinskega naroda za sožitje z manjšinami: Novodobne narodne manjšine in osamosvojitve Slovenije. In *Kdo so narodne manjšine v Sloveniji*, ed. Vera Kržišnik-Bukić, 179–204. Ljubljana: Zveza zvez kulturnih društev narodov in narodnosti nekdanje SFRJ v Sloveniji.
- Splendore, Sergio. 2018. Italy: Transparency and Inspiration. In *The European Handbook of Media Accountability*, eds. Tobias Eberwein, Susanne Fenger and Matthias Karmasin, 137–142. Oxford, New York: Routledge.

- Splichal, Slavko. 1999. *Public Opinion: Developments and Controversies in the Twentieth Century*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Toso, Fiorenzo. 2006. *Lingue d'Europa: La pluralità linguistica dei Paesi europei tra passato e presente*. Milano: Baldini Castoldi Dalai.
- Tunstall, Jeremy. 1986. *Communications Deregulation: The Unleashing of America's Communications Industry*. Oxford: Basil Blackwell.
- Valentinčič, Dejan. 2014. Pravece narodnih manjšin – primerjalni ustavnopravni, mednarodnopravni in državnoznanski pogled. In *Kdo so narodne manjšine v Sloveniji*, ed. Vera Kržišnik-Bukić, 129–150. Ljubljana: Zveza zvez kulturnih društev narodov in narodnosti nekdanje SFRJ v Sloveniji.

Sources

- Barozzi, Elisabetta. 2022. International Relations and European Affairs: Interview. E-mail, 3th January.
- Decreto del Presidente Repubblica 12 settembre 2007*. Gazzetta Ufficiale n. 276, 27 September 2007.
- Decreto del Presidente Repubblica 2 maggio 2001, n. 345*. Gazzetta Ufficiale n. 213, 13 September 2001.
- Decreto del Presidente Repubblica 27 febbraio 2002, n. 65*. Gazzetta Ufficiale n. 91, 18 April 2002.
- La Costituzione*. Gazzetta Ufficiale n. 298, 27 December 1947.
- Legge 15 dicembre 1999, n. 482*. Gazzetta Ufficiale n. 297, 20 December 1999.
- Legge 23 febbraio 2001, n. 38*. Gazzetta Ufficiale n. 56, 8 March 2001.
- Legge regionale 26 novembre 2007, n. 26*. Bollettino Ufficiale Regionale n. 047, 21 November 2007.
- The Council of Europe. 1999. *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting*. Official Journal C 030, February 5. Access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41999X0205> (10 December 2024).
- Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991-I (with subsequent amendments and supplements). Access: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=USTA1> (10 December 2024).
- Zakon o medijih (ZMed)*. Ur. l. RS 35/2001 (with subsequent amendments and supplements). Access: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO1608> (10 December 2024).
- Zakon o spremembah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1B)*. Ur. l. RS 132/2022. Access: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO8639> (10 December 2024).

Maja Zadel¹

Zorana Medarić²

Kritična kulturna pismenost: konceptualna opredelitev in uveljavljenost v Sloveniji

POVZETEK: Prispevek obravnava kritično kulturno pismenost kot izobraževalni okvir in enega od načinov naslavljanja večkulturnosti sodobnih družb ter njeno uveljavljenost v izobraževanju, raziskovanju in civilni družbi v Sloveniji. Kritična kulturna pismenost nadgrajuje idejo kulturne pismenosti, ki kulturo prepozna kot (le) nabor znanj s tem, da jo razume kot dinamičen in transformativen izobraževalni proces, ki kritično obravnava obstoječe družbene hierarhije in neenakosti. V Sloveniji je ta proces še razmeroma nov in neuveljavljen koncept, pojavljajo pa se sorodni koncepti, ki kažejo na pomen kritične obravnave družbenega življenja v večkulturnih skupnostih. Vendar je uveljavljanje v praksi kompleksen, počasen in dolgoročen proces, kar se kaže tudi v razkoraku med obstoječimi smernicami, ki na različne načine spodbujajo večkulturnost in kritičnost v izobraževanju, ter vsakodnevni praksi v šolah.

Ključne besede: kritična kulturna pismenost, kulturna pismenost, izobraževanje, medkulturnost, družbena neenakost

Critical Cultural Literacy: Conceptual Definition and Implementation in Slovenia

ABSTRACT: The article discusses critical cultural literacy as an educational framework and one of the approaches to address multiculturalism in contemporary societies, as well as its implementation in education, research, and civil society in Slovenia. Critical cultural literacy expands the idea of cultural literacy, while cultural literacy recognises culture as (merely) a set of knowledge, critical cultural literacy understands it as a dynamic and transformative educational process that critically examines existing social hierarchies and inequalities. In Slovenia, this is still a relatively new and underdeveloped concept, but related concepts are emerging highlighting the importance of critically addressing social life in multicultural communities. However, its implementation in practice is a complex, slow, and long-

1 Dr. Maja Zadel je znanstvena sodelavka na Znanstveno-raziskovalnem središču Koper. E-mail: maja.zadel@zrs-kp.si

2 Dr. Zorana Medarić je znanstvena sodelavka na Znanstveno-raziskovalnem središču Koper. E-mail: zorana.medaric@zrs-kp.si

term process, as evidenced by the gap between existing guidelines — which in various ways promote multiculturalism and critical thinking in education— and the everyday practices in schools.

Keywords: critical cultural literacy, cultural literacy, education, interculturalism, social inequality

Uvod³

V današnjem času hitrih in intenzivnih globalizacijskih procesov, večplastne digitalne povezanosti ter kulturnega pluralizma postaja sposobnost življenja v prepletu različnih kultur ključna za učinkovito medkulturno sobivanje. To sposobnost lahko imenujemo *kritična kulturna pismenost* (angl. *critical cultural literacy*).⁴

Kritična kulturna pismenost presega zgolj kulturno ozaveščenost ali spoštovanje in poudarja poglobljen pristop k razumevanju kultur, njihovih tekstov, simbolov in praks. Presega tudi tradicionalni koncept kulturne pismenosti, ki kulturo obravnava le kot zbirko znanj. Tako opredeljen in uveljavljen tradicionalni koncept je izvorno povezan z delom Erica D. Hirscha, avtorja »Slovarja kulturne pismenosti«, ki je leta 1987 izdal delo z naslovom »Kulturna pismenost: Kar mora vedeti vsak Američan« (*Cultural Literacy: What Every American Needs to Know*), leto pozneje pa že »Slovar kulturne pismenosti« (*The Dictionary of Cultural Literacy*), s ponovno izdajo leta 2002 in naslovom »Novi slovar kulturne pismenosti« (*The New Dictionary of Cultural Literacy: What Every American Needs to Know*). Delo ponuja zbirko kulturnih referenc, katere cilj je opredeliti skupno kulturno znanje in ga zbranega posredovati državljanom, primarno pa je bil oblikovan kot priročnik za učitelje in starše. Vključuje vse elemente, ki po Hirschu tvorijo jedro znanja o kulturi v ZDA, tj. znanja, ki si ga delijo »pismeni Američani«, od bibličnih referenc, mitologije in folklore do pregovorov, od svetovne zgodovine, filozofije, religije do geografije itd. Hirschevo delo je naletelo na številke kritike.

3 Članek je objavljen s finančno podporo programa Evropske unije Obzorje Evropa Program raziskav in inovacij po sporazumu o dodelitvi sredstev št. 101132662 (projekt EXPECT_Art – Raziskovanje in vzgajanje kulturne pismenosti z umetnostjo) in ARIS programa št. P6-0279 (program Mejna področja: Območja kulturnega in družbenega sobivanja v dobi tveganja in ranljivosti).

4 V tem okviru so pojmi pismenosti, branja in teksti razumljeni v širšem in prenesenem pomenu in ne le kot osnovna sposobnost branja in pisanja jezikovnih besedil oziroma besedila sama, ampak vključuje pester repertoar družbenih in kulturnih veščin in znanj oziroma same kulturne artefakte in prakse.

Koncept kritične kulturne pismenosti, ki izhaja iz kritične pedagogike (Freire 2005) in kulturnih študij (Hall 2004; Williams 1997; Gilroy 1993), nadgrajuje tradicionalno pojmovanje kulturne pismenosti in se v sodobnih večkulturnih družbah vse bolj uveljavlja kot izobraževalni okvir. Tovrstno izobraževanje omogoča oziroma spodbuja zmožnosti za kritično razumevanje in sodelovanje v kulturnih praksah, pri čemer je kultura razumljena široko, kot način življenja, ter posameznike in skupnosti podpira pri zavzemanju za družbene spremembe in pravičnost. Gre za dinamičen proces in transformativno izobraževanje, ki kritično naslavlja obstoječe družbene hierarhije in neenakosti. Poleg tega spodbuja refleksijo o prevladujočih kulturnih razumevanjih in imaginarijih, pri čemer poudarja pomen vključevanja marginaliziranih glasov in perspektiv. Tako zastavljeno izobraževanje naslavlja izzive medkulturnega sobivanja in doprinaša k družbeni kohezivnosti, saj spodbuja kritično razmišljanje in delovanje posameznikov v kulturno raznolikih družbah.

V prispevku opredeljujemo kritično kulturno pismenost ter analiziramo, kako je ta razumljena in uveljavljena v slovenskem kontekstu v izobraževanju ter na znanstvenem in civilno-druženem področju. Ker kritična kulturna pismenost kot izobraževalni koncept vključuje različne oblike kulturnih izrazov in prepoznavanje raznolikosti v izobraževalnem okolju, je del analize usmerjen tudi v umetnostno vzgojo.

Konceptualna opredelitev

Kritična kulturna pismenost predstavlja odziv na dojemanje kulture kot relativno statične⁵ in elitistične, ki temelji na »nespremenljivem kulturnem jedru« (Woodhouse 1989, 81), kot jo opredeljuje tudi Hirsch (2002). Dojemanje kulture kot statičnega kulturnega jedra, »temeljnega« znanja, ki ga imajo »pismeni in izobraženi Američani«, napaja hegemonistična, etnocentrična narativa, ki je v osnovi osredotočena na belsko perspektivo in ne prepozna etnične, rasne in kulturne raznolikosti. Ne nazadnje so opisana gesla v »slovarju« močno zahodnocentrično zaznamovana – in kot izpostavlja sam Hirsch, koncept kulturne pismenosti predpostavlja naci-

5 Hirsch z leti izda nove izdaje »Slovarja kulturne pismenosti«, ki ga z določenimi gesli dopolni, vendar je to izjemno minimalen nabor.

onalno kulturo (Hirsch 2002, vii). V delu je tako posebno poglavje namenjeno referencam oziroma geslom iz svetega pisma, medtem ko reference iz svetih knjig drugih religij niso predstavljene, vsaj ne v takem obsegu. Podobno je videti pri poglavju o mitologijah in folklori, kjer je veliko gesel namenjenih starogrškim in starorimskim, ter nekaj norveški mitologiji, medtem ko je referenc drugih mitologij in folklor zelo malo.

Kritična kulturna pismenost pa s konstruktivističnim pristopom usmerja pozornost na razkrivanje odnosov moči, ki so vtanki v specifične zgodovinske kontekste in imajo konkretne družbene posledice. Kot poudarja Stuart Hall (2004, 46), »stvari ne *pomenijo*, pač pa mi sami *konstruiramo* pomen z uporabo reprezentacijskih sistemov.« Hall se pri tem opira na »javnost« in družbenost jezika ter kulture: pomen se lahko ustvarja le v interakciji in oblikovanju skupnih kodov. Brati kulturo pa ne nazadnje pomeni tudi prevpraševati, kako ti teksti predstavljajo različne skupine, ter kateri glasovi so predstavljeni in kateri izključeni (ibid.). Z vidika kritične kulturne pismenosti je treba ozavestiti tudi ideološki proces normalizacije etnocentrizma in torej drugačenja kultur, ki jih posledično samoumevno razumemo kot tuje.

Kritična kulturna pismenost zato spodbuja kritično refleksijo družbenih hierarhij – prevprašuje oblikovanje kulturnih identitet in pripadnosti ter razkriva neenakosti. Poudarja tudi razumevanje, da so družbene prakse in kulturni teksti prežeti z družbenimi vrednotami ter hierarhičnimi odnosi. Pri tem je pojem *kulturni tekst* razumljen v najširšem smislu in vključuje tako snovne kot nesnovne prvine kulture. Kritična analiza teh tekstov vključuje tudi ideološko komponento, saj so odnosi moči vtanki v vsakdanje življenje in pogosto postanejo samoumevni – saj jih ideologija normalizira, celo naturalizira.

Kritična kulturna pismenost se je oblikovala na presečišču kritične pedagogike in kulturnih študij, na stičišču idej o kritični pismenosti na eni strani ter kulturni pismenosti na drugi. Kritična pismenost je primarno osnovana na Freirejevem konceptu *kritične zavesti* (*conscientização*), ki kot pomembno metodo izpostavlja dialog (Freire 2005, 67). Kulturna pismenost pa po imenu sicer izhaja iz Hirschevega nabora »občih« znanj, za katere bi si želeli, da bi bila skupna, a kot koncept, ki sestavlja kritično kulturno pismenost, črpa iz kulturnih študij (Hall 2004; Williams 1997; Gilroy 1993).

Kritična kulturna pismenost se opira na kulturne študije zlasti v svoji osredotočenosti na kritično analizo kulturnih praks, besedil in hierarhij moči. Kulturne študije ponujajo tako teoretično kot metodološko podlago za razumevanje odnosa med kulturo, ideologijo in družbenimi dinamikami. Kultura se namreč znotraj kulturnih študij obravnava kot prostor ideologij in hegemonskih bojev, zato sta tako tekstualna kot kontekstualna analiza ključnega pomena. Ravno zato se kulturne študije osredotočajo na marginalizirane glasove. Na tem mestu se prepletajo s Freirejevo kritično pedagogiko. Namreč z uvajanjem konceptov kulturnih študij v razrede se spodbuja kritično razmišljanje o kulturnih normah in praksah, »Pedagogika zatiranih« (*Pedagogy of the oppressed*) Paula Freireja (2005) pa poudarja dialoške metode, ki se skladajo z osredotočenostjo kulturnih študij na kritično angažiranost. Metode kritične pedagogike se ravno tako osredotočajo na spodbujanje posameznikov h kritični refleksiji kulturnih tekstov, narativ in praks, hkrati pa spodbujajo zavedanje o tem, kako odnosi moči, ideologija in identitete oblikujejo njihovo družbeno realnost. Ta pristop krepi sposobnosti kritičnega mišljenja, obenem pa pripravlja učence na krmarjenje po kulturno raznolikem in medijsko nasičenem svetu. Tudi nedavne študije pri kulturni pismenosti poudarjajo dialoškost in relacijski značaj (Maine, Cook in Lähdesmäki 2019). Poleg tega pa kulturna pismenost »krepi medkulturni dialog, saj odpira dialogični prostor z notranjim demokratičnim potencialom« (ibid., 383).

Koncept kritične kulturne pismenosti pa sovпада tudi s kulturno hibridnostjo. Homi Bhabha, ki z drugimi teoretiki postkolonialnih študij izhaja iz izkušenj imperializma, kolonializma in posledično tudi neenakosti odnosov med koloniziranimi in kolonizatorji, (etnično) identiteto obravnava kot »nestabilen prostor« med številnimi prepletajočimi se diskurzi, saj jo obravnava kot proces – ta zato ni stalna točka, ampak točka ambivalence (Bhabha 1994). S tem ruši ustaljenost in zasidranost kulturnega esencializma. Bhabha vpelje koncepcijo »Tretjega prostora« kot metaforo za imaginarni prostor kulturnega stika, ki šele omogoča nastanek hibridnih identitet (Bhabha 1990); »Tretji prostor« je rezultat »pogajanj, stikov in izmenjave preko kulturnih meja« (Iyall Smith 2008, 8). Obenem je »vmesni prostor, v katerem prihaja do trenutkov ali procesov, ki so proizvedeni z artikulacijo kulturnih razlik in »zagotavljajo teren za elaboracijo strategij sebstva – tako posameznika kot skupin –, ki vpeljujejo nove znake identitete in

inovativne lokacije sodelovanja in nasprotovanja v dejanju zagovarjanja same ideje družbe» (Bhabha 1994 2–3).⁶ »Tretji prostor« pri tem kljubuje kulturni identiteti kot homogeni, etnično osnovani in reificirani entiteti, saj se osredotoča na procese selektivnega prisvajanja pomenov, predvsem v odnosu do družbenih odnosov moči (Sedmak in Zadel 2015, 160). Tretji prostor, ki ga Homi Bhabha opredeli kot liminalni, vmesni prostor predstavlja prostor tako obrobja kot stičišča, »prehajanja imaginarnih in realnih meja in včasih dramatičnega, v jedru pa vendarle plodnega sožitja mnogih kultur, ki se med seboj srečujejo, prepletajo, pogajajo, pričajo pa tudi o obstoju številnih večjezičnih primesi in preživelih sledih stikov in povezav« (Jurić-Pahor 2014, 19). Ravno Bhabhajeve liminalni Tretji prostor presega in kritično nasprotuje binarnim okvirom zamišljanja identitet in pripomore k preseganju drugačenja (angl. *othering*). Z vključevanjem Bhabhajeve kulturne hibridnosti v izobraževanje bi spodbujali učence k raziskovanju kulturnih tekstov onkraj binarnih kategorij »jaz«–»drugi«, kar spodbuja niansirano razumevanje globalne medsebojne povezanosti.

Izhajajoč iz kritične teorije, koncept kritične kulturne pismenosti posameznike spodbuja k preizpraševanju prevladujočih kulturnih pripovedi, izzivanju stereotipov in aktivnemu sodelovanju v dialogih, ki premoščajo kulturne razlike. Kot tak ima velik pomen na področju izobraževanja in šolskih sistemov, saj posameznike opremlja z veščinami, ki prispevajo k družbeni koheziji v vse bolj raznolikih in polariziranih okoljih. Kritična kulturna pismenost torej uvaja prepričanje, da bi morala kulturna pismenost preseči enoznačno razumevanje kulture in kulturne dediščine ter vključiti raznoliko kulturno izročilo vseh tistih, ki sestavljajo sodobne družbe. Poleg tega presega le prepoznavanje in teoretiziranje politične narave pismenosti – njen namen je emancipatorni in transformativni. Pedagogika kritične kulturne pismenosti ponuja učiteljem, učencem in študentom ter kulturnim institucijam teoretični okvir in zbirko praks, namenjenih preizpraševanju izobraževalnih in kulturnih politik ter prevladujočih diskurzov, ki izključujejo marginalizirane skupine. Razumemo jo lahko kot odgovor hegemonškemu narativu o kulturni pismenosti z intersekcijskim vidikom kulturno raznoli-

ke družbe. Postavlja nam vprašanje, čemu je izobraževanje namenjeno; poudarja ne le pridobivanje znanja o kulturah, temveč zmožnosti zavestnega in kritičnega gibanja znotraj kultur, v katerih živimo.

Kritična kulturna pismenost v Sloveniji

Metodologija

Analiza pojavnosti in uporabe koncepta kritične kulturne pismenosti v slovenskem kontekstu je bila opravljena s pomočjo pregleda znanstvene in strokovne literature in obstoječih baz podatkov, kot so nacionalni knjižnični informacijski sistem COBISS+ in Arhiv družboslovnih podatkov, implementacija koncepta pa z analizo uporabe v praksi, pri čemer so bili pregledani šolski kurikuli in predmetniki pedagoških fakultet. Ker je bila analiza stanja v Sloveniji zastavljena širše, so bile vanjo vključene tudi dejavnosti civilne družbe, pri čemer so bile analizirane spletne strani različnih organizacij, pobud in projektov. Preverjeno je bilo, ali se koncept kritične kulturne pismenosti na navedenih področjih pojavlja, kako je opredeljen in na kakšen način je udejanjen v praksi.

V Sloveniji je izraz *kritična kulturna pismenost* povsem nov in neuveljavljen koncept. V nacionalnem knjižničnem informacijskem sistemu COBISS+ sta na primer samo dva novinarska članka, napisana v slovenščini, ki vsebujeta frazo »kritična kulturna pismenost«. Avtorici obeh člankov (Sedmak in Zadel 2023, 2024) sta raziskovalki v mednarodnem projektu Obzorje Evropa EXPECT_Art, ki se ukvarja s kritično kulturno pismenostjo. Oba članka sta bila objavljena v nacionalnih časopisih (Delo in Primorske novice) z namenom predstavitve koncepta in mednarodnega projekta širši javnosti.

Poleg tega v Arhivu družboslovnih podatkov, nacionalni bazi družboslovnih podatkov, pod pojmom »kulturna pismenost« ali »kritična pismenost« ni zavedenih nobenih raziskav, posledično tudi konkretnih baz podatkov ali raziskovalnih projektov na to temo ni. Enako velja za štiri digitalne repozitorije,⁷ ki so namenjeni shranjevanju diplomskih

7 Trije repozitoriji pripadajo največjim slovenskim javnim univerzam (Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru in Univerza na Primorskem), medtem ko je dLib (Digitalna knjižnica Slovenije) portal, ki ga razvija in upravlja Narodna in univerzitetna knjižnica.

in magistrskih nalog, doktorskih disertacij ter druge znanstvenoraziskovalne literature.

Čeprav se fraza *kritična kulturna pismenost* ne uporablja, pa to ne pomeni, da se v Sloveniji ne pojavljajo sorodni koncepti s podobnimi načeli. Iskanje je bilo zato v naslednji fazi razširjeno na pojme, kot so *kritična pedagogika*, *inkluzivna pedagogika* in *kulturno odzivna pedagogika*, kar kaže na prepoznavanje pomena kritičnega pristopa, refleksije družbenih neenakosti ter prepoznavanja in naslavljanja raznolikosti v izobraževalnem kontekstu.

Izobraževanje

Izobraževanje otrok in šolski učni načrti

V zadnjih letih so slovenske šolske skupnosti na splošno postale bolj ozaveščene o kulturni raznolikosti in bolj vključujoče. Večji poudarek je na spoštovanju kulturne raznolikosti in vključevanju, hkrati pa se več pozornosti posveča obvladovanju jezikovne, verske in kulturne raznolikosti. K temu so pomembno pripomogle projektne aktivnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport Republike Slovenije, ki naslavljajo vprašanja večkulturnosti in večkulturnega sobivanja. Veliki nacionalni projekti, kot je na primer Krepitev socialnih in državljskih kompetenc strokovnih delavcev (2016–2021) z dvema programoma, *Izzivi medkulturnega sobivanja* in *Le z drugimi smo*, usmerjenima v ozaveščanje izobraževalne skupnosti o prisotnosti večkulturnosti, spodbujanje medkulturnega sobivanja in povečanje kompetenc učiteljev pri soočanju z izzivi vključevanja priseljenih otrok prinašajo pomembne spremembe na tem področju.

Kljub temu pa še vedno obstaja občutna vrzel med usmeritvami dokumentov v slovenski izobraževalni politiki, kot sta *Strategija vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v vzgojo in izobraževanje v Republiki Sloveniji* (Barle – Lakota idr. 2007) ter najaktualnejše *Smernice za vključevanje otrok, učencev in dijakov iz drugih jezikovnih okolij v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem* (Zore idr. 2024), ki na splošno prepoznavajo pomen medkulturnosti v izobraževanju, in vsakodnevni praksi v šolah (Bešter 2009; Sedmak 2017; Sedmak idr. 2020; Sedmak in Medarić 2017; Skubic Ermenc 2005, 2007, 2016, 2023; Vezovnik 2013; Vižintin 2018).

Poleg tega učbeniki, drugi učni materiali in kurikuli za osnovne in srednje šole poudarjajo pomen nacionalne kulture in identitete ter le redko

obravnavajo kulturno raznolikost, kar so opazili tudi drugi raziskovalci (Štrajn 2008; Vrečer 2012; Čok 2021), kar je v nasprotju s smernicami in strategijami, ki poudarjajo spodbujanje medkulturnosti, večjezičnosti in medkulturnega sobivanja v šolah (npr. Rutar idr. 2018; Zore idr. 2024). Analiza osnovnošolskih in srednješolskih kurikulumov (slovenski jezik, geografija, zgodovina, sociologija, etika in družba) ter šolskih praks kaže, da je koncept *kritične kulturne pismenosti* v slovenskih šolah praktično neobstoječ. Kulturna raznolikost je le redko obravnavana v okviru predmetov, še toliko redkeje pa v povezavi z aktualnimi družbenimi izzivi v kontekstu globalnih družb in s kritičnega ter emancipacijskega vidika.

Izobraževanje učiteljev in bodočih učiteljev

Dosedanje raziskave v Sloveniji kažejo na pomanjkanje znanja in kompetenc, povezanih s kritično kulturno pismenostjo, pa tudi bolj na splošno na pomanjkanje medkulturnih kompetenc. Natančneje, vzgojitelji oziroma učitelji med študijem ne poslušajo vsebin, povezanih s kulturno raznolikostjo in medkulturnostjo ter njunim upravljanjem v šolskem okolju (Dežan in Sedmak 2020; Medarić idr. 2021; Milharčič Hladnik in Kožar Rosulnik 2021). Na ta način (bodoči) učitelji ne pridobijo večšin potrebnih za razumevanje in prepoznavanje implicitnih kulturnih predpostavk oziroma kritične refleksije hierarhičnih odnosov, ki so del znanja, ki se ga v šolah poučuje.

Pregled študijskih programov pedagoških fakultet na treh nacionalnih univerzah v Sloveniji – Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru in Univerza na Primorskem – razkriva, da konceptom vključujoče, kritične in kulturno odzivne pedagogike ni namenjenega veliko poudarka. Kljub temu so v študijskih programih vseh treh fakultet nekateri predmeti, ki se ukvarjajo s to problematiko, vendar niso prisotni v vseh programih in so večinoma izbirni.

Poleg tega je problematično tudi dejstvo, da za učitelje, ki aktivno poučujejo, ni organiziranega obveznega ali rednega usposabljanja o teh temah. Edine organizirane dejavnosti so običajno delavnice in usposabljanja, financirana iz projektних sredstev, ki se ukvarjajo z medkulturnimi kompetencami in medkulturnim izobraževanjem. Udeležba je prostovoljna ali pa gre za druga izobraževanja zunaj šole, ki se jih učitelji udeležujejo po lastnem interesu. Pri tem se dogaja, da se takšnih izobraževanj udeležujejo

vedno isti učitelji. Praviloma gre za pedagoge, ki že imajo poseben interes za vprašanja medkulturnega upravljanja kulturne raznolikosti in izzivov vključevanja priseljenih otrok (Sedmak idr. 2020).

Umetnostna vzgoja

Predhodno smo se osredotočili na pomanjkanje celovitega pristopa k obravnavi kulturne raznolikosti in kritične kulturne pismenosti v slovenskem izobraževalnem sistemu. Ker pa ima umetnostna vzgoja pomembno vlogo pri kritični kulturni pismenosti, analiziramo obstoječe iniciative na nacionalni ravni, ki si prizadevajo za spodbujanje kulturno-umetnostne vzgoje in njene vloge kot generatorja družbenih sprememb.

Na nacionalni ravni je za kulturno-umetnostno vzgojo v Sloveniji odgovoren Nacionalni odbor za kulturno-umetnostno vzgojo (2024), ki je bil ustanovljen leta 2014. Sestavljajo ga predstavniki Ministrstva za kulturo, Ministrstva za izobraževanje, Zavoda RS za šolstvo, Centra RS za poklicno izobraževanje, Andragoškega centra in Urada za mladino. Ministrstvo za kulturo in Ministrstvo za izobraževanje sta vključena tudi v Evropsko mrežo za umetnostno in kulturno vzgojo (ACEnet), ki pripravlja dokumente za prepoznavanje dobrih praks in izmenjavo izkušenj na področju umetnostne in kulturne vzgoje na ravni EU. Tako je bil v okviru te mreže pripravljen priročnik *Cultural Awareness and Expression Handbook* [Priročnik za kulturno zavedanje in izražanje] (Evropska komisija 2016), ki izpostavlja mednarodne in medkulturne perspektive.

Leta 2023 je Nacionalni odbor za kulturno-umetnostno vzgojo pripravil *Priporočila za načrtno izvajanje kulturno-umetnostne vzgoje v vzgojno-izobraževalnih zavodih, vključenih v nacionalno mrežo za kulturno-umetnostno vzgojo* (Nacionalni odbor za kulturno-umetnostno vzgojo 2023). Priporočila vključujejo pripravo kulturnih projektov na različnih področjih umetnosti in kulture za različne starostne skupine, sodelovanje z lokalno skupnostjo in kulturnimi ustanovami ter soustvarjanje kulturne ponudbe v lokalnem okolju. Čeprav priporočila neposredno ne omenjajo kritične kulturne pismenosti, Nacionalne smernice za kulturno-umetnostno vzgojo iz leta 2009 (Pirc idr. 2009) posebej poudarjajo, da naj Slovenija hkrati ohranja kulturno identiteto in spodbuja kulturno raznolikost. Dokument izpostavlja pomen poznavanja in spoštovanja različnih kultur. Med osmimi

cilji smernic prvi cilj omogoča udeležbo v kulturnem življenju vsem, peti cilj pa poudarja razvoj kritičnega odnosa do kulture in umetnosti. Šesti cilj spodbuja izražanje kulturne raznolikosti prek ozaveščanja lastne kulture, spoznavanja drugih kultur, gradnje strpnosti in spodbujanja medkulturnega dialoga.

Nacionalni odbor za kulturno-umetnostno vzgojo je odgovoren tudi za projekt Kulturni bazar,⁸ ki od leta 2009 poteka kot enodnevno usposabljanje za strokovnjake iz vzgojno-izobraževalnih in kulturnih institucij ter širšo javnost. Poleg tega je nacionalni Radio Slovenija (program ARS) leta 2023 začel mesečni podkast o kulturno-umetnostni vzgoji z naslovom Grafoskop,⁹ ki prinaša razmisleke o kulturno-umetnostni vzgoji. Ena izmed epizod je bila na primer posvečena umetnosti kot generatorju družbenih sprememb in inovacij.

Raziskovalna sfera

Šele v zadnjem času so se v akademski sferi pojavile zamisli o potrebi po transformativnem pristopu in vključujoče zasnovanem izobraževanju, ki upošteva načela medkulturnosti na sistemski, organizacijski in relacijski ravni ter na področju izobraževanja strokovnjakov. Osredotočenost na transformativni pristop odpira prostor tudi za kritično kulturno pismenost. Na splošni ravni lahko opazimo, da se nekateri raziskovalci ukvarjajo s koncepti, podobnimi kritični kulturni pismenosti, kot so vključujoča pedagogika (vključno z delom s priseljenimi otroki in marginaliziranimi skupinami), kritična pedagogika, kulturno odzivna pedagogika in kulturna pismenost.

Klara Skubic Ermenc (2023) analizira izzive pri izobraževanju priseljenih otrok glede na načelo medkulturnosti in poudarja, da je »ustrezno izobraževanje priseljenih otrok možno le v vključujočem izobraževanju, ki upošteva načelo medkulturnosti, kar se kaže na sistemski, kurikularni, didaktični, organizacijski in relacijski ravni ter na področju izobraževanja in usposabljanja vzgojiteljev« (ibid., 27). Olga Denac, Barbara Sicherl Kafol in Jerneja Žnidaršič (2023) v svoji raziskavi med 985 predšolskimi in osnovnošolskimi učitelji ugotavljajo, da več kot 75 % pedagoškega osebja meni, da

⁸ Več o projektu: <https://kulturnibazar.si/en/>.

⁹ Več o podkastu: <https://ars.rtv slo.si/podkast/grafoskop/173251558>.

njihovo delo z mladimi redno vključuje razvoj kritičnega mišljenja, manj kot 50 % pa meni, da vključuje strpnost do drugih kultur. Še manjši delež učiteljev (manj kot 40 %) v svoje delo vključuje vsebine, ki mlade učijo o drugih kulturah.

Na drugi strani najdemo primere kritične pedagogike na področjih, kjer jih morda ne bi pričakovali. Na primer, slovenski politolog Banjac (2023) raziskuje potencial kritične pedagogike in intersekcionalnosti kot pristopa k poučevanju na področju politologije. Posebej se osredotoča na alternativne vpoglede v politične teme, kot so moč, avtoriteta, odpor, hibridnost, identitetna politika, družbena vključenost in pravičnost. Banjac opozarja na depolitizacijo visokošolskega izobraževanja, ki ovira ustvarjalno moč, in zagovarja, da kritična pedagogika omogoča odprtje izobraževalnega prostora za kritično oceno struktur moči, znanja in praks, kar omogoča vpogled v družbenopolitične izvore oblik zatiranja in preoblikovanje družbenih odnosov, ki povzročajo zatiranje.¹⁰

Podobno Majda Hrzenjak (2004) z Mirovnega inštituta poudarja kulturno heterogenost družbe, nacionalistično in evrocentrično razumevanje kulture ter uporabo koncepta kulturne pismenosti, povezane s kritično in radikalno pedagogiko. Pri tem Hrzenjak pravi, da kulturna vzgoja ne bi smela biti omejena na en predmet ali dva, na primer jezikovno ali umetniško vzgojo, temveč bi morala biti ena izmed dimenzij vseh kurikularnih področij (ibid., 18).

Pomembno je poudariti, da enega izmed glavnih izzivov v uvajanju koncepta kritične kulturne pismenosti v slovenski kontekst predstavlja njegova konkretna uvedba in izvajanje, kar bi lahko prineslo povsem praktične ovire. Trenutne izkušnje kažejo, da v slovenskem izobraževalnem sistemu ni celovitega transformativnega pristopa k obravnavi tematik, kot je upravljanje kulturne raznolikosti, kulturna pismenost, če sploh naslovljena, pa je razumljena na tradicionalen način, kot predvsem nabor znanj. Naslavljanje kritične kulturne pismenosti bi zahtevalo sistematična

10 V svojem predhodnem članku »Kritično mišljenje in (ne)možnost kritične državljanske vzgoje« Banjac (2016) izpostavlja družbeno transformativne oblike izobraževanja v povezavi s kritično pedagogiko, vendar gre za v celoti teoretičen članek, ki se ne nanašata na konkretne primere slovenskih šol, kakor tudi ne črpa iz njih.

prizadevanja za razvoj in izvajanje programov usposabljanja, spremembe kurikula in politik, ki bi spodbujale kritično kulturno pismenost na vseh ravneh izobraževanja.

Sfera civilne družbe

Ce analiza nakazuje, da slovenska družboslovna znanost in izobraževanje le v manjši meri obravnavata kritično kulturno pismenost, pa je ta ideja v okviru nevladnega sektorja že nekoliko bolj uveljavljena. Kot je razvidno iz članka Gregorčič (2017), je leta 2009 nevladna organizacija Infopeka razvila delavnice in seminarje na temo kritične pismenosti.¹¹ Pri vzpostavitvi programa so sodelovali z Vido Vončina Vodeb, pedagoginjo in sociologinjo, ki je postavila teoretske temelje za izvajanje programa kritične pismenosti in že prej delovala kot raziskovalka na področju kritične pedagogike. Motivacija za program je izhajala iz različnih oblik nestrpnosti do Romov, beguncev, migrantov in skupnosti LGBT v lokalnem okolju. V okviru delavnic in seminarjev so mladi poglobljeno analizirali različna besedila z namenom razvijati kritičnost do različnih informacij, sporočil in tekstov, s katerimi se srečujejo ali jih ustvarjajo sami.

Ključna vprašanja pri dekonstrukciji in rekonstrukciji besedil so bila povezana z avtorstvom besedila, ozadjem avtorjev, glasovi, ki niso zastopani, in razlogi za to. Pri tem so uporabljali sedem korakov kritične pismenosti (Gregorčič 2017; glej tudi Infopeka, s. a.), kot so vstop skozi čute, znanje za delovanje, aktiviranje znanja, vključevanje v dialog, ustvarjalnost in produkcija, delovanje v svetu ter refleksija. Na delavnicah so udeleženci spoznavali tudi različne metode, kot so vključevanje gibanja telesa, analiza vizualnih materialov, igranje vlog, slikovno gledališče itd. (Gregorčič 2017).

Za izvedbo delavnic je bilo ključno vstopanje v različne (srednješolske) šolske prostore, saj imajo dijaki iz različnih programov različne učne načrte in so različno izpostavljeni kritičnemu razmišljanju ter obravnavi stereotipov in predsodkov (Gregorčič 2017). Pomembna ugotovitev iz evalvacije programa je, da metoda zahteva veliko osebne predanosti mladinskih

¹¹ Spletna stran projekta z njegovim pedagoškim modelom, navodili in primeri je dostopna na: <http://www.kriticnapismenost.org>. Projekt je financiral Evropski socialni sklad, upravljal pa ga je Mladinski svet Slovenije.

delavcev v obliki branja, poglobljanja in študija koncepta, kar ni vedno združljivo z birokratskimi zahtevami na delovnem mestu. Zato ti programi niso tako široko razširjeni, kot bi lahko bili. Kljub temu se delavnice še danes izvajajo v obliki posameznih seminarjev za osnovne in srednje šole, fakultete, nevladne organizacije in druge organizacije, pri čemer združujejo elemente kritične pedagogike, medijske pismenosti in digitalne pismenosti (Infopeka, s. a.). Tridnevne delavnice, ki trajajo 18 pedagoških ur, so vključene tudi v KATIS katalog (Ministrstvo za izobraževanje 2024), katalog programov za stalno strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje strokovnih delavcev v vzgoji in izobraževanju, ki ga vsako leto prenovi Ministrstvo za izobraževanje.

Zaključek

Spodbujanje vključevanja kritične kulturne pismenosti v izobraževalne prakse ob podpori zaposlenim ter učencem in učenkam pri vključevanju v ta pristop, je lahko eden od načinov naslavljanja sodobnih družbenih izzivov, ki jih ob globalizacijskih procesih prinaša življenje v večkulturnih okoljih. V Sloveniji je kritična kulturna pismenost v raziskovanju in izobraževanju še razmeroma nov in neprepoznan koncept. Uveljavljajo pa se sorodni in povezani pojmi, kot so *kritična pedagogika*, *inkluzivna pedagogika* in *kulturno odzivna pedagogika*, ki ponujajo širši okvir obravnave življenja v prepletu različnih kultur in so lahko pomemben dejavnik pri večji integraciji kritične kulturne pismenosti v izobraževanje na vseh ravneh. Podobno prek posamičnih iniciativ koncept kritične kulturne pismenosti prehaja iz sfere civilne družbe tudi v izobraževanje. Gre za počasne korake, ki pa kažejo na potencialno prepoznavanje pomena kritične kulturne pismenosti v slovenskem izobraževalnem okolju. Na to nakazujejo tudi usmeritve na področju kulturno-umetnostne vzgoje ter splošno prepoznavanje relevantnosti vprašanj večkulturnosti in večkulturnega sobivanja v izobraževanju in širši družbi.

Vendar je uveljavljanje v praksi počasen in dolgoročen proces, kar se kaže tudi v razkoraku med obstoječimi smernicami, ki na različne načine spodbujajo večkulturnost in kritičnost v izobraževanju, ter vsakodnevni praksi v šolah. Eden od razlogov za to je tudi pomanjkanje tovrstnih znanj ter kompetenc med učitelji in drugim šolskim osebjem,

ki so tudi posledica tega, da na tem področju še ni celostnih in trajnih ter vseživljenjskih programov njihovega izobraževanja (Medarič idr. 2021). Ideje, ki spodbujajo večkulturne vrednote in pristope tudi na ravni politiki in strategij, pa ne nazadnje prihajajo tudi v nasprotje s tradicionalno vlogo šole kot ideološkega aparata države (Althusser 2000), ki ohranja obstoječe norme, vrednote, načine delovanj in ideologije, ki podpirajo trenutne neenakosti ter utrjujejo prepričanje o večvrednosti nacionalne identitete. V tem pogledu je pomembna sistematična in celostna podpora učiteljem in bodočim izobraževalcem, ki so ključni pri uspešnem vpeljevanju kritične kulturne pismenosti v šolska okolja in gradnji bolj vključujočih šolskih okolij in družb.

Bibliografija

- Althusser, Louis. 2000. *Izbrani spisi*. Ljubljana: Založba /^{*}cf.
- Banjac, Marinko. 2023. Potenciali kritične pedagogike in interseksionalnosti kot pristopov k poučevanju na področju politologije. *Sodobna pedagogika/Journal of Contemporary Educational Studies* 74(140): 34–50.
- Banjac, Marinko. 2016. Kritično mišljenje in (ne)možnost kritične državljske vzgoje. *Šolsko polje* 26(1/2): 81–102.
- Barle – Lakota, Andreja, Mateja Gajgar, Mihaela Knez, Simona Kranjc, Dragica Motik, Boža Ojsteršek, Živana Safran, Melita Steiner, Jurij Zaletel, Fanika Fras Berro, Marko Stabej, Bronka Straus, Mojca Pušnik, Urška Stritar. 2007. *Strategija vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Varno-in-spodbudno-ucno-okolje/Strategija_vkljucevanje_priseljencev_2007.doc (5. maj 2024).
- Bešter, Romana. 2009. Vključevanje imigrantskih otrok v izobraževalni sistem/integrating immigrant children into educational system. *Razprave in gradivo: Revija za narodnostna vprašanja* 59: 92–117.
- Bhabha, Homi. 1990. The Third Space: Interview with Homi Bhabha. V *Identity: Community, Culture, Difference*, ur. Jonathan Rutherford, 207–221. London: Lawrence and Wishart.
- Bhabha, Homi. 1994. *The Location of Culture*. Berlin, New York: Mouton de Gruyter.
- Kulturno-umetnostna vzgoja. 2024. Dostopno na: <https://www.gov.si teme/kulturno-umetnostna-vzgoja/> (5. maj 2024).
- Čok, Lucija. 2021. Slovensko zamejstvo kot vsebine kurikula osnovnih in srednjih šol v Sloveniji. *Revija za elementarno izobraževanje* 14(4): 435–459.
- Denac, Olga, Barbara Sicherl Kafol in Jerneja Žnidaršič. 2023. Arts and Cultural Education in Kindergartens and Elementary Schools in Slovenia. V *Perspectives on Teacher Education and Development*, ur. Alenka Lipovec in Janja Tekavc, 553–577. Maribor: University of Maribor, University Press.

- Dežan, Lucija in Mateja Sedmak. 2020. Policy and Practice: The integration of (newly arrived) migrant children in Slovenian schools. *Annales, Series Historia et Sociologia* 30(4): 559–574.
- Evropska komisija. 2016. *Cultural awareness and expression handbook – Open method of coordination (OMC) working group of EU Member States' experts on 'cultural awareness and expression*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostopno na: <https://data.europa.eu/doi/10.2766/940338> (4. april 2024).
- Freire, Paulo. 2005. *Pedagogy of the oppressed*. New York, London: Continuum.
- Gilroy, Paul. 1993. *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gregorčič, Marta. 2017. Kritična pismenost: Pogovarjali smo se z Urško Breznik. *Andragoška spoznanja* 23(2): 89–99.
- Hall, Stuart. 2004. Reprezentacija: Kulturne reprezentacije in označevalne prakse (Representation: Cultural Representations and Signifying Practices). V *Medijska kultura: Kako brati medijske tekste*, ur. Breda Luthar, Vida Zei in Hanno Hardt, 33–96. Ljubljana: Študentska založba.
- Hirsch, Eric Donald. 2002. *The New Dictionary of Cultural Literacy: What every American needs to know*. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.
- Mrženjak, Majda. 2004. Vsebinske opredelitve kulturne vzgoje med koncepti otroštva in kulture. *Šolsko polje: revija za teorijo in raziskave vzgoje in izobraževanja* 15(3/4): 5–22.
- Infopeka. 2004. *O kritični pismenosti mladih*. Dostopno na: http://www.kriticnapismenost.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=101 (5. maj 2024).
- Iyall Smith, Keri E. 2008. Hybrid Identities: Theoretical Examinations. V *Hybrid Identities: Theoretical and Empirical Examinations*, ur. Keri E. Iyall Smith in Patricia Leavy, 3–11. Leiden, Boston: Brill.
- Jurić-Pahor, Marija. 2014. Mejni (s)prehodi: Homi K. Bhabha in teoretsko umeščanje njegovih koncepcij. *Primerjalna književnost* 37(1): 19–39.
- Maine, Fiona, Victoria Cook in Tuuli Lähdesmäki. 2019. Reconceptualizing cultural literacy as a dialogic practice. *London Review of Education* 17(3): 383–392.
- Medarić, Zorana, Mateja Sedmak, Lucija Dežan in Barbara Gornik. 2021. Integration of migrant children in Slovenian schools (La integración de los niños migrantes en las escuelas eslovenas). *Culture and Education* 33(4): 758–785.
- Hladnik Milharčič, Mirjam in Klara Kožar Rosulnik. 2021. The Challenges of Integrating Migrant Children into the Slovenian Education System. V *Migrant Children's Integration and Education in Europe Approaches, Methodologies and Policies*, ur. Mateja Sedmak, Fernando Hernández-Hernández, Juana M. Sancho-Gil in Barbara Gornik, 187–203. Barcelona: Octaedro.
- Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje. 2024. *KATIS: Katalog programov nadaljnega izobraževanja in usposabljanja strokovnih delavcev v vzgoji in izobraževanju*. Dostopno na: <https://paka3.mss.edus.si/katis/Uvodna.aspx> (12. maj 2024).
- Nacionalni odbor za kulturno-umetnostno vzgojo. 2023. *Priporočila za načrtno izvajanje kulturno-umetnostne vzgoje v vzgojno-izobraževalnih zavodih, vključenih v nacionalno mrežo za kulturno-umetnostno vzgojo*. Dostopno na: https://kulturnibazar.si/wp-content/uploads/2023/02/priporocila_KUV-za-VIZ_NO-KUV2023.pdf (30. maj 2024).
- Rutar, Sonja, Mihaela Knez, Katica Pevec Semec, Mojca Jelen Madruša, Ivana Majcen, Janko Korošec, Anja Podlessek, Anton Meden. 2018. *Predlog programa dela z otroki priseljenci za področje predšolske vzgoje, osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja*. Ljubljana: ISA inštitut.

- Sedmak, Mateja. 2017. Odsotnost otrokocentrične naravnosti pri mladoletnih migrantih brez spremstva. V *Generaciji navidezne svobode: Otroci in starši v sodobni družbi*, ur. Tamara Narat in Urban Boljka, 261–290. Ljubljana: Sophia.
- Sedmak, Mateja, Barbara Gornik, Zorana Medarič, Maja Zadel in Lucija Dežan. 2020. *Educational community and school systems: Slovenia: Migrant children and communities in a transforming Europe*. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper.
- Sedmak, Mateja in Zorana Medarič. 2017. Life transitions of the unaccompanied migrant children in Slovenia: Subjective views. *Dve Domovini* 45: 61–76.
- Sedmak, Mateja in Maja Zadel. 2015. (Mešane) Kulturne identitete: konstrukcija in dekonstrukcija. *Annales, Series Historia et Sociologia* 25(1): 155–170.
- Sedmak, Mateja in Maja Zadel. 2023. Kritična kulturna pismenost v slovenskih šolah. *Primorske novice*, 11. oktober, 26.
- Sedmak, Mateja in Maja Zadel. 2024. Kritična kulturna pismenost v slovenskih šolah. *Delo*, 29. februar, 17.
- Skubic Ermenc, Klara. 2005: Limits of the Effectiveness of Intercultural Education and the Conceptualisation of School Knowledge. *Intercultural Education* 16(1): 41–55.
- Skubic Ermenc, Klara. 2007. Is Education for the Coexistence of Different Cultures only Possible as a Subversive Activity of the Teacher? V *The Success Story with the Aftertaste of Bitterness – Discrimination in Slovenia*, ur. Silvo Devetak, 66–74. Maribor: ISCOMET – Institute for Ethnic and Regional Studies.
- Skubic Ermenc, Klara. 2016. Intercultural dimensions of education. *Nastava i vaspitanje* 65(1): 7–16.
- Skubic Ermenc, Klara. 2023. Nekateri izzivi izobraževanja učencev in dijakov priseljencev z vidika načela medkulturnosti. *Sodobna pedagogika* 74(1): 9–27.
- Štrajn, Darko. 2008. Interkulturnost v prostoru multikulturnosti: Tuji jeziki in interkulturna kompetenca. *Šolsko polje* 19(5–6): 107–120.
- Pirc, Vlado, Nataša Bucik, Nada Požar Matijašič, Vida Gomivnik Thuma, Barbara Sicherl Kafol, Staša Tome, Marjan Prevodnik, Dimitrij Beuermann, Nives Markun Puhon, Urška Stritar, Vojko Kunaver, Tomaž Habe, Ira Ratej, Mladen Jernejec, Nina Meško, Igor Koršič, Ernest Ženko, Primož Plevnik, Nataša Mihelič Kolonič. 2009. *Državne smernice za kulturno-umetnostno vzgojo v vzgoji in izobraževanju*. Ljubljana: Razširjena medpredmetna skupina za kulturno vzgojo. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/SRI/nacionalne_smmernice_za_kult_umet_vzgojo_slo-1.pdf. (25. maj 2024).
- Vezovnik, Andreja. 2013. Children whose first language is not Slovenian in the Slovenian educational system: A critical analysis of normalisation. *Annales, Series Historia et Sociologia* 23(2): 303–316.
- Vižintin, Marijanca Ajša. 2014. Model medkulturne vzgoje in izobraževanja: Za uspešnejše vključevanje otrok priseljencev. *Dve domovini* 40: 71–89.
- Vižintin, Marijanca Ajša. 2018. Developing intercultural education. *Dve domovini* 47: 89–106.
- Vrečer, Natalija. 2012. Vključenost vsebin večkulturnega izobraževanja v učne načrte in učbenike za predmete geografija. *Dve domovini* 36: 47–57.
- Williams, Raymond. 1997. *Navadna kultura: Izbrani spisi*. Ljubljana: ISH Fakulteta za poplilomski humanistični študij.

Woodhouse, Howard R. 1989. Critical Reflections on Hirsch and Cultural Literacy. *Interchange* 20: 80–89.

Zore, Nives, Renata Zupanc Grom, Branko Slivar in Katica Pevec Semec, ur. 2024. *Smernice za vključevanje otrok, učencev in dijakov iz drugih jezikovnih in kulturnih okolij v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/Dokumenti/Osnovna-sola/Ucni-nacrti/Dru-gi-konceptualni-dokumenti/Smernice-za-vkljucevanje-otrok.pdf> (18. oktober 2024).

Maja Zadel¹

Priseljevanje, integracija in šole: primeri Slovenije, Španije, Avstrije in Danske

POVZETEK: V prispevku je predstavljen zgodovinski migracijski okvir štirih evropskih držav – Slovenije, Avstrije, Danske in Španije – skupaj z njihovimi nedavnimi podatki o priseljevanju. Te države so se v drugi polovici 20. stoletja srečale z bolj množičnim priseljevanjem, ki je bilo posledica geopolitičnih okoliščin in gospodarskih potreb. Medtem ko so nekateri migracijski trendi podobni, obstajajo tudi razlike, ki odražajo specifične nacionalne in regionalne geopolitične in ekonomske dinamike. Kljub različnim pristopom k integraciji je osrednji poudarek na učenju uradnega jezika države prihoda, a pereč izziv ostaja pomanjkanje sredstev za integracijske programe. Šole imajo ključno vlogo pri vključevanju priseljenih otrok, saj je uspešna integracija odvisna od celostnega pristopa, ki združuje jezikovno podporo, socialno vključenost in spoštovanje kulturnih raznolikosti.

Ključne besede: priseljevanje, integracija, integracija v izobraževanje, integracija priseljenih otrok, Slovenija, Španija, Avstrija in Danska

Migration, integration and schools: the cases of Slovenia, Spain, Austria and Denmark

ABSTRACT: The article presents the historical migration framework of four European countries – Slovenia, Austria, Denmark, and Spain – along with their recent migration data. These countries experienced bigger migration flows in the second half of the 20th century, driven by geopolitical circumstances and economic needs. While some migration trends are similar, there are also differences reflecting specific national and regional geopolitical and economic dynamics. Despite varying approaches to integration, the central focus is on learning the official language of the country of arrival, though a pressing challenge remains the lack of funding for integration programs. Schools play a key role in integrating migrant children, as successful integration depends on a holistic approach that combines language support, social inclusion, and respect for cultural diversity.

Keywords: migration, integration, integration in education, migrant children integration, Slovenia, Spain, Austria and Denmark

1 Dr. Maja Zadel je znanstvena sodelavka na Znanstveno-raziskovalnem središču Koper. E-mail: maja.zadel@zrs-kp.si

Uvod²

Zgodovinsko so migracije stalnica v človeških družbah, vendar se njihovi vzorci in posledice spreminjajo skozi čas. Sodobne migracije v Evropo prinašajo številne izzive, pri čemer se priseljenci pogosto znajdejo v neenakopravnem položaju v primerjavi z državljani. Ta razkorak se odraža v vse večjih družbenih neenakostih, zlasti na področjih politične in družbene participacije, in tudi na področju trga dela, izobraževanja, dostopa do zdravstvenega varstva, socialne varnosti ter splošnih življenjskih pogojev. Evropske države se s priseljevanjem spopadajo na različne načine, kar se kaže v njihovih integracijskih politikah in pristopih. Čeprav so migracije vseprisoten, neizogiben del sodobnih družb, proces integracije priseljenih ostaja kompleksen in večdimenzionalen izziv. Integracijske politike vplivajo na le na kakovost življenja priseljencev (Garcés-Mascareñas in Penninx 2016), temveč imajo širše posledice z vidika družbene kohezivnosti in se tako posredno dotika vseh članov neke družbe.

Integracija zajema prilagajanje posameznikov novemu okolju ter interakcijo med priseljenci in družbo države prihoda. V političnem in akademskem diskurzu se integracija opredeljuje kot dvosmeren proces, ki vključuje tako priseljence kot tudi institucije države prihoda (Ager in Strang 2008; Penninx in Garcés-Mascareñas 2016). Po eni strani termin označuje družbeni proces sprememb na ravni posameznika, ki spremlja jo priseljevanje (Garcés-Mascareñas in Penninx 2016, 11). Po drugi strani se pojem integracije uporablja tudi kot normativni (politični) koncept, ki vključuje specifične predpostavke o tem, kaj je integracija, kakšni so njeni cilji, kako jo je mogoče doseči ter kateri kazalniki opredeljujejo uspešno integracijo (Gornik 2022).

V obeh pogledih ima izobraževanje pri integraciji otrok priseljencev ključno vlogo, saj jih neposredno vključuje v družbo države prihoda. Šole imajo pomemben doprinos pri zagotavljanju dobrega počutja (angl. *well-being*) otrok, podpore pri učenju jezika in vzpostavljanju odnosov z vrstniki in učitelji (Due, Riggs in Augoustinos 2015; Soriano in Cala 2018). Poleg tega je izobraževanje temelj pridobivanja novih znanj in veščin ter

² Članek je objavljen s finančno podporo ARIS projekta št. Z5-3219: Otrokosrediščni pristop pri integraciji priseljenih otrok: vloga šole pri integraciji glede na aspekt staršev.

zato pomemben dejavnik prihodnje družbene in ekonomske vključenosti priseljenih otrok. Integracija v šolsko okolje na ta način vključuje interakcijo med različnimi akterji, tako učenci, učitelji, starši, oblikovalci politik kot tudi lokalnimi prebivalci (Sedmak idr. 2021).

Zgodovinski okvir priseljevanja

Evropske države so bile še nedavno primarno območja izseljevanja. Druga polovica 19. stoletja je bila na splošno zaznamovana z odhodom Evropejcev v Severno in Južno Ameriko, predvsem v Kanado, Združene države Amerike, Argentino in Brazilijo. Evropa se je namreč takrat spopadala s presežkom delovne sile, ki je bila posledica industrializacije. Tudi Slovenija, Španija, Avstrija in Danska so bile tako konec 19. in v prvi polovici 20. stoletja primarno izseljenske države, kar pa se je spremenilo v drugi polovici 20. stoletja, po drugi svetovni vojni, ko so se migracijski vzorci spremenili in so bila opazna bolj številna priseljevanja.

V času po drugi svetovni vojni so migracije v Sloveniji vključevale politično izseljevanje ter selitve vojaških uradnikov in Slovencev znotraj Jugoslavije (Dolenc 2007, 69–105) kot tudi priseljevanje ljudi iz drugih republik Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) zaradi dela ali izobraževanja. V Španiji je bilo za to obdobje značilno izseljevanje v evropske države, kot sta Nemčija in Švica (Arango in Finotelli 2009, 3; Finotelli in Rinken 2023), a se je ta trend obrnil po koncu Francove diktature v sedemdesetih letih, ko je Španija vpricho gospodarske rasti postala privlačnejša za priseljevanje, predvsem iz Evrope (zlasti Nemčije) do devetdesetih let, nato pa iz Latinske Amerike (Valero Matas, Coca in Miranda Castañeda 2010; Arango in Finotelli 2009, 4; Rodriguez-Pena 2024, 239). Na Danskem je gospodarska rast v šestdesetih letih (Henriksen 2006) prav tako privedla do povečanja ekonomskih migracij (Bailey-Morley in Kumar 2022, 2), pri čemer so migranti prihajali iz Turčije, Jugoslavije in Pakistana (Andreassen 2013, 3). Priseljevanje v Avstrijo se je podobno kot na Danskem povečalo zaradi pomanjkanja moške delovne sile po vojni, zaradi česar je Avstrija sklenila zaposlitvene sporazume s Španijo (1962), Turčijo (1964) in Jugoslavijo (1966) – med letoma 1961 in 1973 se je število

tujih delavcev povečalo s 17.700 na 250.000,³ od tega jih je bilo 78,5 % iz Jugoslavije in 11,8 % iz Turčije (Rupnow 2017, 39; Bakondy 2017, 115). Na splošno so bile za to obdobje na ravni državnih politik značilne sheme gostujočih delavcev, ki povečini niso predvidevale, da bodo ti postali novi stalni prebivalci oziroma državljani teh držav (Castles 1986), temveč ravno nasprotno, da se bodo po končanem delu vrnili v svoje domovine.

V dvajsetem stoletju so omenjene države poleg ekonomskih zaznamovale tudi politične migracije, zlasti Dansko in Avstrijo. Danska je denimo med letoma 1903 in 1917 sprejela približno 5.000 Judov (Andreassen 2013, 2), proti koncu druge svetovne vojne pa približno 260.000 civilistov iz Nemčije (ibid.). V Avstrijo so se po koncu druge svetovne vojne zatekli številni begunci iz komunističnih držav, kot so Madžarska, Češkoslovaška in Jugoslavija, v desetletjih pozneje pa so tam zatočišče iskali češki in slovaški begunci (v šestdesetih letih) ter poljski begunci (v osemdesetih letih) (Graf in Knoll 2017, 99–104). V sedemdesetih in osemdesetih letih je Danska sprejela neevropske begunce iz Ugande, Čila in Vietnama, Iraka in Irana, medtem ko so devetdeseta leta so prinesla velik pritok beguncev iz vojne v nekdanji Jugoslaviji, tako na Dansko (20.000 beguncev) (Andreassen 2013, 2–3) kot Avstrijo (100.000 beguncev) (Graf 2024, 356).

V devetdesetih letih in pozneje so se v obravnavanih državah pospešeno nadaljevale tako ekonomske kot tudi politične migracije. Po slovenski osamosvojitvi leta 1991 so migracijske povezave z jugoslovanskimi republikami ostale – več kot 80 % priseljencev v devetdesetih letih je prihajalo iz teh držav – in se nadaljevalo tudi desetletju pozneje (Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020 2010; Strategija Vlade RS na področju migracij 2019; SURS 2019). V devetdesetih letih je Španija doživela veliko rast prebivalstva (s 40 na 47,5 milijona), večina te rasti pa je bila posledica mednarodnih migracij; delež tujega prebivalstva se je med letoma 1998 in 2008 povečal s 3 % na 13 % (tj. z 1,2 milijona na 6 milijonov) (Fino-

3 Medtem ko je leta 1961 delež oseb s tujim državljanstvom v Avstriji znašal 1,4 %, je pridobitev tako imenovanih »gostujočih delavcev« iz Jugoslavije in Turčije v šestdesetih in sedemdesetih letih 20. stoletja vodila do predhodnega vrha pri 4,1 % leta 1974 (več kot 310.000 oseb med skupno približno 7,6 milijona prebivalcev). Šele med jugoslovanskimi vojnami v devetdesetih letih prejšnjega stoletja je prišlo do novega pomembnega povečanja, ki je povzročilo več kot 8 % do leta 1993, in drugega po prelomu tisočletja, pri čemer je bila meja 10 % prvič presežena leta 2008 (približno 845.000 oseb med skupno okoli 8,3 milijona prebivalcev). (Rupnow 2017, 41)

telli in Rinken 2023). Do leta 2022 se je v Španiji delež azijskih in latinsko-ameriških priseljencev skoraj podvojil, delež evropskih priseljencev pa je občutno upadel, medtem ko je delež afriških priseljencev ostal razmeroma stabilen (ibid.). V zgodnjih devetdesetih letih se je v Avstriji ponovno povečalo priseljevanje, deloma zaradi gospodarskih potreb, s približno 260.000 priseljenci, vključno z legalizacijo neformalnih migracij iz poznih osemdesetih let, ko se je skupno število priseljencev povečalo na več kot 700.000 (Graf 2024, 357). Večina priseljencev je prišla iz Nemčije (skoraj 250.000) in Turčije (več kot 200.000) (Worldmapper 2025a). Na Dansko se je po letu 1990 največ ljudi priselilo iz Nemčije (več kot 40.000), sledijo pa Turčija, Poljska, Švedska in Irak (Worldmapper 2025b). V devetdesetih letih je Danska podelila azil tudi večjemu številu beguncev iz Jugoslavije (20.000 leta 1995) (Andreassen 2013, 2–3). Do začetka 21. stoletja so priseljenci in njihovi potomci predstavljali 9,8 % danskega prebivalstva, od tega 54 % iz EU (Gunnensen in Bisgaard 2010, 24–26). Zadnja tri desetletja so bila na področju migracij zaznamovana tudi s humanitarno krizo. V tem času so se države soočile tudi s političnimi migracijami v kontekstu razpada Jugoslavije ter beguncev iz Bosne in Hercegovine ter Hrvaške. Naslednja večja humanitarna kriza je sledila leta 2015 s povečanim prihodom prosilcev za azil z Bližnjega vzhoda. Letni zbirni podatki Eurostata o prošnjah za azil (Tabela 1) kažejo, da so v Sloveniji prošnje močno naraščale od leta 2015 (275) do leta 2023 (7.260), z blagim padcem v letu 2024 (5.635). Španija je imela že izvirno leta 2015 višje vrednosti, pri čemer so se prošnje leta 2019 več kot podvojile (117.800) v primerjavi z letom prej. V naslednjih letih je bilo zaznati delni upad, ampak so se prošnje za azil spet povečale 2022, z absolutno največjim številom 2023 z 162.420 oddanimi prošnjami. Avstrija je imela največ oddanih prošenj za azil v letu 2015 (88.160), nato močan upad do leta 2019 (12.860), sledil je ponovni porast do leta 2022 (112.245) in padec v letu 2023 (59.210) ter 2024 (24.915). Danska je imela največ oddanih prošenj za azil v letu 2015 (20.935), nato pa postopen upad do leta 2020 (1.475) in rahlo naraščanje do leta 2023 (2.455), podatki za 2024 pa niso na voljo.

Tabela 1: Prošnje za azil – letni zbirni podatki

Leto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Slovenija	275	1.310	1.475	2.875	3.820	3.550	5.300	6.785	7.260	5.635
Španija	14.780	15.755	36.610	54.050	117.800	88.530	65.295	117.945	162.420	-
Avstrija	88.160	42.255	24.715	13.710	12.860	14.760	39.900	112.245	59.210	24.915
Danska	20.935	6.180	3.220	3.570	2.700	1.475	2.080	4.565	2.455	-

Vir: Eurostat 2025a

Zaznati je tudi porast (pozitivnih) odločitev prve stopnje pri prošnjah za mednarodno zaščito iz leta 2014 do 2015 predvsem v Avstriji, pa tudi v Sloveniji⁴ in na Danskem (Tabela 2). Porast prošenj je spet zaznati leta 2022 s prosilci za mednarodno zaščito iz Ukrajine. Pri tej je največje število vlog obravnavala Španija, z rekordnimi 89.895 odločbami (52.630 pozitivnih) leta 2023. Avstrija je po upadu po letu 2017 leta 2022 znova povečala število odločb (39.000, od tega 16.560 pozitivnih). Podobno je Slovenija leta 2022 dosegla vrh s 345 odločbami (205 pozitivnih), Danska pa je ohranjala strogo politiko, z le 1.570 odločbami (990 pozitivnih) leta 2023.

Tabela 2: Odločanje prve stopnje o vlogah po vrsti odločbe – letni zbirni podatki

Leto		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Slovenija	Vse	95	130	265	240	235	215	300	175	345	295
	Pozitivne	45	45	170	150	100	85	85	15	205	130
Španija	Vse	3.620	3.240	10.250	12.055	11.875	58.035	124.795	70.985	83.385	89.895
	Pozitivne	1.585	1.020	6.855	4.090	2.895	38.420	51.055	20.405	35.125	52.630
Avstrija	Vse	9.405	21.095	42.415	45.160	34.525	13.890	10.495	18.760	39.000	37.290
	Pozitivne	7.175	15.045	30.370	25.200	15.020	7.425	6.835	12.105	16.560	23.195
Danska	Vse	8.055	12.300	10.410	6.880	2.625	3.030	1.185	1.525	985	1.570
	Pozitivne	5.480	9.995	7.125	2.365	1.315	1.575	420	775	515	990

Vir: Eurostat 2025b

4 Slovenijo, ki je bila leta ena od držav na tako imenovani balkanski begunski poti, je v drugi polovici leta 2015 prešlo več kot 326.000 beguncev, vendar je za mednarodno zaščito v letih od 2015 do 2017 zaprosilo le 635 oseb, saj je bila Slovenija tranzitna država, ko se je vzpostavil t. i. »humanitarni« koridor (Kogovšek Šalamon 2016).

Podatki UNHCR (2025) kažejo, da so od leta 2018 glavne izvirne države beguncev v Sloveniji Sirija, Eritreja in Iran. Od leta 2022 pa begunci iz Ukrajine presegajo vse druge za več kot dvajsetkrat (7.748 v letu 2022 in 9.689 v letu 2023, v primerjavi s približno 300 begunci letno iz Sirije med leti 2018 in 2021). V Španiji so med leti 2018 in 2021 prevladovali begunci iz Venezuele (75.640 leta 2020 in 88.492 leta 2021) in Sirije (14.660 leta 2020 in 14.987 leta 2021), leta 2022 pa je povedla Ukrajina s skoraj podvojenim številom beguncem (159.194) v primerjavi z najštevilnejšimi venezuelskimi begunci leto prej. Podobno so v Avstriji med leti 2018 in 2021 prevladovali begunci iz Sirije (54.903 leta 2020 in 62.408 leta 2021) in Afganistana (40.096 leta 2020 in 42.685 leta 2021), leta 2022 pa jih je največ iz Ukrajine. Pred vojno v Ukrajini so bile Sirija (med 19.698 in 20.046 med leti 2018 in 2021), Eritreja (med 4.610 in 5.813 med leti 2018 in 2021) in Iran (3.253 leta 2018 in 3.051 leta 2020) najpogostejše države izvora, iz katerih so prihajali begunci na Dansko. Vendar pa je bil leta 2022 dosežen nov rekord z begunci, ki so bežali iz Ukrajine: leta 2022 jih je bilo 32.839.

Aktualni statistični podatki razkrivajo trenutno priseljeniško situacijo. Delež priseljenih oziroma rojenih v drugi državi je bil leta 2022 v vseh štirih predstavljenih državah podoben (Tabela 3), nekoliko odstopa v Španiji, kjer je petina (20,5 %) prebivalcev rojenih v tujini, v drugih pa se giblje med 13 % (Danska) in 15,5 % (Avstrija). Videti je razlike v sestavi priseljeniške populacije, v katerih se odražajo tako nedavno globalno geopolitično dogajanje kot tudi migracijske politike držav. V Sloveniji so priseljeni najpogostejše rojeni ravno na Balkanu oziroma državah jugoslovanskih republik (Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Srbija, Kosovo in Severna Makedonija). V Španiji velik delež priseljenih predstavljajo rojeni v Latinski Ameriki (Kolumbija, Venezuela, Ekvador, Argentina, Peru), čeprav so najštevilnejši priseljeni rojeni v Maroku. V Avstriji so najštevilnejši (ne-vidni) priseljeni, ki so rojeni v Nemčiji, videti pa je tudi odraz politike gostujočih delavcev, torej priseljeni iz Bosne in Hercegovine, Turčije in Srbije, precejšen delež pa predstavljajo tudi priseljeni iz Romunije in Madžarske. Na Danskem so najštevilnejši priseljeni, ki so rojeni na Poljskem in v Nemčiji, ima pa Danska sicer veliko priseljenih, rojenih v državah Bližnjega vzhoda, tj. v Siriji, Iraku in Iranu.

Tabela 3: Države rojstva prebivalcev Slovenije, Španije, Avstrije in Danske (10 držav), na dan 1. 1. 2022 (Eurostat)

Slovenija			
Država izvora	Število	Delež glede na celotno populacijo države	Delež glede na prebivalstvo, rojeno v tujini
Skupaj	2107180,00	100,0	
Slovenija	1812647,00	86,0	
Bosna in Hercegovina	133778,00	6,3	45,4
Hrvaška	42044,00	2,0	14,3
Srbija	29678,00	1,4	10,1
Kosovo*	24914,00	1,2	8,5
Severna Makedonija	19860,00	0,9	6,7
Nemčija	7689,00	0,4	2,6
Italija	4671,00	0,2	1,6
Rusija	4170,00	0,2	1,4
Črna gora	3439,00	0,2	1,2
Ukrajina	2989,00	0,1	1,0

Španija			
Država izvora	Število	Delež glede na celotno populacijo države	Delež glede na prebivalstvo, rojeno v tujini
Skupaj	47.432.893	100,0	
Španija	40.067.582	84,5	
Maroko	852.463	1,8	11,6
Kolumbija	564.936	1,2	7,7
Romunija	542.439	1,1	7,4
Venezuela	438.627	0,9	6,0
Ekvador	423.174	0,9	5,7
Argentina	333.299	0,7	4,5
Združeno kraljestvo	319.671	0,7	4,3
Peru	265.447	0,6	3,6
Francija	223.655	0,5	3,0
Nemčija	194.515	0,4	2,6

Avstrija			
Država izvora	Število	Delež glede na celotno populacijo države	Delež glede na prebivalstvo, rojeno v tujini
Skupaj	8.978.929	100,0	
Avstrija	7.136.503	79,5	
Nemčija	251.576	2,8	13,7
Bosna in Hercegovina	174.261	1,9	9,5
Turčija	159.060	1,8	8,7
Srbija	143.883	1,6	7,8
Romunija	138.329	1,5	7,5
Madžarska	85.316	1,0	4,7
Poljska	76.527	0,9	4,2
Sirija	62.968	0,7	3,4
Hrvaška	53.485	0,6	2,9
Slovaška	45.791	0,5	2,5

Danska			
Država izvora	Število	Delež glede na celotno populacijo države	Delež glede na prebivalstvo, rojeno v tujini
Skupaj	5.873.420	100	
Danska	5.127.118	87	
Poljska	44.523	1	6,0
Nemčija	39.153	1	5,2
Sirija	35.094	1	4,7
Romunija	34.065	1	4,6
Turčija	33.380	1	4,5
Švedska	25.299	0	3,4
Združeno kraljestvo	22.507	0	3,0
Irak	21.785	0	2,9
Norveška	20.581	0	2,8
Iran	17.838	0	2,4

Delež priseljenih otrok v državah EU-27 je leta 2023 ocenjen na 8,85 %, pri tem jih je v Avstriji 20,39 %, Španiji 12,34 %, na Danskem 9,64 % in v Sloveniji 8,29 %.

Tabela 4: Tuje prebivalstvo, mlajše od 18 let, 1. 1. 2023

	Vsi otroci	Priseljeni otroci	Delež priseljenih otroci glede na celotno populacijo otrok
EU-27 ⁵	80600835	7135694	8,85
Slovenija	378574	31387	8,29
Španija	8078184	997062	12,34
Avstrija	1578332	321857	20,39
Danska	1155838	111383	9,64

Vir: Eurostat 2025c

Po podatkih Eurostata (2024) so priseljeni otroci, mlajši od 15 let, v državah EU leta 2022 večinoma prišli iz držav zunaj Evropske unije (74,7 %), kar je videti tudi na Danskem (65,2 %), v Avstriji (72,3 %), Španiji (73,7 %) in v Sloveniji (85,9 %).

Tabela 5: Priseljenci otroci, mlajši od 15 let, po glavnih skupinah državljanstva, 2022

	Skupaj	Delež EU državljanov (brez države poročanja)	Delež ne-EU državljanov	Delež brez državljanstva	Delež neznano	Delež državljanov
EU	1.224.532	10,1	74,7	0,0	0,2	15,0
Slovenija	19.263	18,1	65,2	0,1	0,2	16,5
Španija	187.791	11,3	73,7	0,0	0,0	15,0
Avstrija	34.880	21,8	72,9	0,2	0,1	5,1
Danska	5.257	3,1	85,9	0,0	0,0	10,9

Vir: Eurostat 2024

Integracija

integracija priseljencev je kljub dejstvu migracij skozi celotno 20. stoletje postala pomemben politični aspekt šele v poznih sedemdesetih letih. Pred tem je bil namen migracijskih politik omejen predvsem na pridobivanje začasne delovne sile. Države zato niso namenjale posebne pozornosti integraciji priseljencev – gostujočih delavcev –, saj so tako vlade kot tudi

5 Vsi podatki za EU-27 so označeni z »(bep)«: prelom v časovni vrsti, ocenjen, začasni (*break in time series, estimated, provisional*).

številni priseljenci sami pričakovali, da se bodo po zaključku dela oziroma izpolnitvi zastavljenih finančnih ciljev vrnili v svoje domovine (Martin in Miller 1980, 316). Vendar pa so poslabšanje političnih in ekonomskih razmer v domačih državah, težki delovni pogoji, slab zaslužek in socialna izolacija številne gostujoče delavce spodbudili, da so za seboj pripeljali tudi družinske člane. Čeprav so bile te migracije še vedno zamišljene kot začasne, so prinesle novo, nenačrtovano dinamiko. Družinska stanovanja in druge potrebe so zvišale življenjske stroške gostujočih delavcev, kar je dodatno zmanjšalo njihove prihranke. Ko so se otroci rodili v zahodni Evropi in začeli obiskovati šolo, se je možnost vrnitve še bolj oddaljila. Ob gospodarski recesiji leta 1973 in s tem povezanim upadom povpraševanja po delovni sili se je izkazalo, da se številni začasni delavci ne morejo ali nočejo vrniti v domovino. Sčasoma so nekatere vlade končno uvidele, da migracije povzročajo izzive z vidika doseganja družbene kohezije in vključevanja priseljencev v večinsko družbo, ki lahko, če ostanejo nenaslovljeni, privedejo do etnične segregacije in getoizacije.

Priseljevanje pomeni selitev v novo okolje, novo mesto, novo državo, kar pa predvideva različne vidike vključevanja v življenje v tem okolju. V zadnjih desetletjih je v političnem – posledično pa tudi v vsakodnevem – diskurzu to opredeljeno kot integracija. Tako v akademski sferi kot na področju politik je opredeljena kot kompleksen dvosmerni oziroma večdimenzionalni proces, ki vključuje tako priseljene same kot državo njihove naselitve⁶ (Ager in Strang 2008; Penninx in Garcés-Mascareñas 2016; Klarerbeek 2021; Allen 2006).

Rinnus Penninx in Blanca Garcés-Mascareñas (2016, 14) integracijo (kot analitično orodje) opišeta kot »proces sprejetja postajanja del družbe«. V tej opredelitvi je poudarjen predvsem procesni vidik integracije. Sintagma »postati del družbe« pa po drugi strani izpostavlja tudi različne problematične vidike, vezane na opredelitev integracije. Že samo sklicevanje na »družbo« kot tako implicira razmeroma homogeno družbeno tvorbo, ki pa ne obstaja, obenem pa predpostavlja tudi, da naj bi se priseljeni in-

⁶ Politika Evropske komisije od drugega desetletja 21. stoletja opredeljuje integracijo celo kot trismerni proces, ki vključuje tudi države izvora (Garcés-Mascareñas in Penninx 2016, 1). Nekateri pa kot tretjega pomembnega akterja navajajo priseljske (manjšinske) skupnosti v državi prihoda (Sedmak idr. 2021, 18).

tegrirali v to homogeno celoto, torej dejavno delovanje z njihove strani. Kot izpostavljata tudi Penninx in Garcés-Mascareñas (2016, 12), se kritika – tako kot je bil prej pri asimilaciji – nanaša na to, »da se morajo priseljenici prilagoditi normam in vrednotam dominantne večine, da bi lahko bili sprejeti«, kar v evropskem kontekstu predpostavlja usvojitve nacionalnega jezika, kulture in tradicije (ibid.).

Integracija kot način upravljanja priseljevanja in različnosti je bila osnovana kot oblikovanje ravnotežja med pravicami in dolžnostmi, s čimer so politike naslavljale različne domene oziroma dimenzije vključevanja v družbo, kot so ekonomske, družbene in politične pravice, kulturno in politično raznolikost itd. (Garcés-Mascareñas in Penninx, 2016, 2). Ager in Strang (2008) naslovita večplastnost integracije z oblikovanjem sistema področij (potencialnih) kazalnikov integracije. Izpostavljata deset krovnih področjih, ki ponazarjajo prepletenost procesa integracije, pri čemer se štirje nanašajo na ključna »javna« področja dejavnosti, kot so zaposlovanje, bivanje, zdravstvo in izobraževanje, ki so tudi primarna področja, ki jih naslavljajo politike integracije (Ager in Strang 2008, 169–170). Ob bok pa jim postavita tudi druga področja, kot na primer državljanstvo in pravice, pa tudi družbene vezi v različnih oblikah in »olajševalce« (angl. *facilitators*), kot so jezikovno in kulturno znanje ter varnost in stabilnost (Ager in Strang 2008, 170).⁷

Države prihoda migracije in integracijo upravljajo z različnimi pristopi, ki jih uokvirjajo s pravnimi podlagami (čeprav temeljijo na skupnih evropskih). Ne glede na izpostavljeno problematičnost kazalnikov merjenja integracije (Klarenbeek 2021), ti omogočajo vsaj delno časovno in meddržavno

⁷ Klarenbeek (2021), ki pri opredeljevanju integracije poudarja pomen končnega stanja »idealne integracije«, se zato ne osredotoča na družbeno-ekonomske in druge kazalnike, ampak kot idealno integrirano opredeli družbo brez socialnih meja oziroma družbenega razlikovanja, torej brez delitve med legitimnimi in nelegitimnimi člani, s čimer postavi v ospredje primarni cilj integracije – pa čeprav utopičen. Ker se osredotoča na družbena razmerja in hierarhije, to opredelitev integracije, ki služi kot analitično orodje, imenuje relacijska oziroma odnosna integracija – s čimer se po njenem mnenju šele naredi premik od enosmernega k dvosmernemu procesu (Klarenbeek 2019, 2021). Podobno tudi Allen kot učiteljica uradnega jezika države gostiteljice izpostavlja problematičnost opredelitve integracije kot dvosmernega procesa – pa ne zato, ker naj proces ne bi smel potekati kot dvosmerni, ampak ker so spremembe oziroma prilagoditve, ki se jih zahteva od prišlekov veliko večje kot tiste, ki se jih zahteva od države gostiteljice kot odprtost do drugačnosti (Allen 2006, 251).

primerljivost, tudi na področju integracije izobraževanja. MIPEX (*Migrant integration policy index*), ki prikazuje rangiranje politik upravljanja integracije v različnih državah, ponazarja večdimenzionalnost integracijskih politik na različnih področjih, kot so izobraževanje, zdravstvo, mobilnost na trgu dela, antidiskriminacija, politična participacija, dostop do državljanstva in stalnega prebivališča. Primerjava skupne vrednosti kazalnikov MIPEX tako pokaže, da so Avstrija (vrednost 46), Slovenija (vrednost 48) in Danska (vrednost 49) vpeljale le delno zadovoljujoče ukrepe, medtem ko je Španija (vrednost 60) izboljšala integracijsko politiko.

Integracija priseljenih otrok

V vseh proučevanih državah se integracija nahaja na stičišču treh glavnih pravnih okvirov: mednarodnega, okvira EU in nacionalnega okvira. Ključni dokumenti, ki urejajo nacionalne pravne okvire za integracijo, so zakoni, politike in strategije s področja tujcev, prebivanja in izobraževanja. Večina teh držav je začela obravnavati integracijo priseljenih otrok kot specifično politično vprašanje šele po letu 2000 (Jalušič in Bajt 2019). Za priseljene otroke je področje izobraževanje oziroma vključevanje v šole v državah prihoda ključno področje njihove integracije, saj so s tem skorajda potopljeni v družbo gostiteljico. Kot pri vključevanju odraslih je tudi integracija priseljenih otrok v šolsko okolje kompleksen in večdimenzionalen proces na mikro, meso in makro ravni, ki vključuje tako priseljene otroke kot njihove vrstnike, starše, šolske delavce, pa tudi lokalno okolje ter ne nazadnje državo in širšo družbo (Sedmak idr. 2021, 18).

Razprave o integraciji priseljenih otrok se najpogosteje osredotočajo na izobraževalni sistem, ki naj bi te otroke čim prej vključil v izobraževalne programe. Študije poudarjajo, da bi morale imeti šole ključno vlogo pri izboljšanju jezikovnih spretnosti, zagotavljanju enakih učnih dosežkov migrantov, spodbujanju vključenosti staršev v šolske dejavnosti, preprečevanju zgodnjega opuščanja šolanja ter razvoju programov za boj proti predsodkom in nasilju nad priseljenimi učenci. Nekateri raziskovalci pozivajo k razvoju medkulturnih kompetenc učiteljev, večji ozaveščenosti o medkulturnih vprašanjih in krepitvi spoštovanja raznolikosti – ne le v šolskem okolju, temveč tudi v odnosu do družin učencev in širše skupnosti. V tem kontekstu številne študije zagovarjajo

uvvedbo multikulturnega izobraževanja ter priporočajo različne ukrepe za spodbujanje ozaveščenosti o kulturni raznolikosti med učenci in učitelji (Gornik 2022).

MIPEX kaže, da so bile integracijske politike na področju izobraževanja v letu 2019 v izbranih državah še pomanjkljive. V Avstriji, kjer je povprečna vrednost na področju integracije v šolstvu 52, so prepoznali pomanjkljive politike glede usposabljanja učiteljev oziroma pomanjkanje strokovne podpore za izvajanje ustreznih programov za delo v večjezičnem raznolikem razredu (MIPEX 2020a). Danska in Španija imata pri integraciji na področju izobraževanja podobni vrednosti, 45 in 46, kar je zaradi zabeležene omejene podpore pri učenju jezika in šolskega uspeha (Španija) in spregledani večjezičnost in večkulturnost kot priložnosti za učenje (Danska) (MIPEX 2020b; 2020c). Slovenija ima med izbranimi državami na področju šolske integracije najslabšo oceno, in sicer 33, saj tako priseljene družine kot šola »prejemajo malo podpore za nadaljnje spodbujanje socialne integracije učencev migrantov« (MIPEX 2020d).

Na ravni politik je moč opaziti, da se integracija otrok osredotoča predvsem na kazalce uspešnosti v šoli in znanje jezika (Jalušič, Bajt in Lebowitz 2019). Številne študije izpostavljajo, da je prevladujoča osredotočenost na podporo pri učenju jezika v politiki integracije migrantov nezadostna za celovito obravnavo potreb priseljenskih učencev (Suárez-Orozco, v tisku). Poleg tega pa opozarjajo tudi na pomanjkanje splošnega intervencijskega okvira na nacionalni ravni ter zagovarjajo razvoj jasnih in obveznih sistemov podpore učencem in učenju, ki bi zmanjšali neenakosti med šolami ter migrantskim otrokom omogočili večje možnosti za uspeh v izobraževanju (Medarić idr. 2021).

Nekateri avtorji se zavzemajo za kritični pristop k učnemu načrtu, ki bi učiteljem pomagal razumeti, analizirati in določiti implicitne kulturne predpostavke, referenčne okvire in perspektive določenih predmetov, razmisliti o hierarhičnih razmerjih, ki so inherentna poučevani vsebini, ter zagotoviti vključitev priseljencev kot legitimnih »Drugih« znotraj kurikulumu (Gornik 2022). Nekateri strokovnjaki podpirajo vključitev vseh jezikov v šolski sistem (Evans in Liu 2018; Janta in Harte 2016), medtem ko drugi poudarjajo potrebo po večji osredotočenosti na kulturni in jezikovni kapital migrantskih družin (Thijs in Verkuyten 2014; Thomas 2016).

V Sloveniji, Španiji, Avstriji in na Danskem so priseljeni otroci vključeni v obstoječe šolske sisteme (z nekaterimi primeri ločenega usvajanja uradnega jezika države prihoda), ki pa se med seboj nekoliko razlikujejo.⁸

Slovenija

Slovenija začne integracijsko politiko upravljati v okviru enega izmed stebrov imigracijske politike v *Resoluciji o imigracijski politiki Republike Slovenije* (ReIPRS) iz leta 1999. Resolucija integracijsko politiko opredeljuje kot ukrepe države in družbe, ki zagotavljajo določene ugodne pogoje, pri čemer specifično izpostavlja upoštevanje družbene večkulturnosti, »s spoštovanjem bogastva različnosti, mirnega sožitja, družbene stabilnosti in kohezivnosti«. V zadnjih letih je bilo na področju migracij sprejetih več strategij in dokumentov, ki uvajajo integracijske pristope v šolstvo. Leta 2019 je bila sprejeta *Strategija vlade RS na področju migracij* (2019), ki obravnava več stebrov; steber IV obravnava integracijo, vključno z dejavnostmi na področju izobraževanja, vključujoč predšolsko vzgojo, osnovno in srednje šolstvo. Leta 2023 je vlada sprejela *Strategijo vključevanja tujcev, ki niso državljani Evropske unije, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije* ter leta 2024 *Strategijo Vlade Republike Slovenije na področju priseljevanja*.

Integracija priseljenih otrok v šole je v 21. stoletju pravno regulirana primarno z omenjenimi strategijami ter smernicami: zadnje *Smernice za vključevanje otrok, učencev in dijakov iz drugih jezikovnih in kulturnih okolij v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem* iz leta 2024 (Zore idr. 2024), predhodno pa s *Smernicami za izobraževanje otrok tujcev v vrtcih in šolah* iz leta 2009 (Zavod Republike Slovenije za šolstvo 2009) in *Smernicami za vključevanje otrok priseljencev v vrtce in šole* iz leta 2012 (Novak idr. 2012). Smernice (Zore idr. 2024) zastavljajo več ciljev in načel, ki so osnovani na

8 Obvezno šolanje tako v Sloveniji kot v Avstriji traja devet let: začne se pri šestih letih in zaključi pri 14 ali 15 letih (ZOsn; Government Austria 2024). Obvezno šolanje v Španiji traja 10 let in je v javnih šolah brezplačno. Otroci, stari 6 do 12 let, obiskujejo osnovno šolo. Po osnovni šoli se otroci vpišejo v srednjo šolo, ki traja do 16. leta (*Graduado en Educación Secundaria Obligatoria*). Po danskem izobraževalnem sistemu je šolanje obvezno 9–10 let, pri čemer morajo učenci zaključiti osnovno in nižje srednje šolanje. Danske javne šole, poznane kot *Folkeskole*, vključujejo eno leto predšolske vzgoje, devet let osnovnošolskega in nižjega srednješolskega izobraževanja ter neobvezni 10. razred (Danska – Enotna struktura za osnovno in nižje srednje izobraževanje 2024). Po osnovnošolskem izobraževanju v vseh štirih omenjenih državah lahko otroci nadaljujejo šolanje v srednješolskem (poklicnem) programu.

celostnem oziroma holističnem pristopu k integraciji priseljenih otrok na treh ravneh vzgojno-izobraževalnega sistema (od vrtcev, osnovnih do srednjih šol). In sicer zaobsegajo pripravo kolektiva vzgojno-izobraževalnega zavoda pred prihodom priseljenih otrok, individualiziran pristop k učnim načrtom, sodelovanje s starši in redno usposabljanje šolskega osebja, priseljeni učenci so pri tem vključeni v standardne razrede. Ker imajo priseljeni otroci, vključno s prosilci za azil ter otroci z mednarodno zaščito, pravico do vključitve v šolski sistem pod enakimi pogoji kot slovenski otroci (ZOsn), kar pomeni, da so vključeni v redne razrede, je pri tem predvideno tudi uvodno, »uvajalno« obdobje s prilagojenim ocenjevanjem in učenjem slovenščine kot drugega jezika, ki pa je po različnih šolah različno organizirano.

Učenje slovenskega jezika je obravnavan kot primarni vidik integracije (Jalušič in Bajt 2019) – kar izpostavljajo tudi šolski delavci. Smernice naslavlajo to področje, vendar dajejo pomen tudi maternemu jeziku. Pri tem je treba poudariti, da imajo šole avtonomijo implementacije učenja slovenskega jezika in drugih integracijskih programov (kjer je ohranjanje in nadgradnja maternega jezika praviloma izpuščena) in so zato pristopi, ki jih uberejo šole, zelo različni. Smernice že res, da ponujajo holistični pristop k integraciji priseljenih otrok v šole (vključno z njihovo družino), vendar kot smernice niso zavezujoče (Dežan in Sedmak 2020). Šole imajo predvideno financiranje določenih uvajalnih ur učenja slovenščine, vendar se s številnostjo in heterogenostjo priseljenih izkazuje, da je sistemskih sredstev premalo (Medarić idr. 2021).

Avstrija

Integracijska politika Avstrije je uvedla večje spremembe v zadnjih desetletjih, še posebej po večjem številu prosilcev za azil leta 2015. Pravni okvir vključuje Zakon o azilu (2005) (pogoji za dodeljevanje mednarodne zaščite), Zakon o tujcih (2005) (opredeljuje kategorije dovoljenj za prebivanje), Zakon o državljanstvu (1985) in Zakon proti diskriminaciji (2004) (zaščita pred diskriminacijo). Avstrija se je na povečano število prosilcev za mednarodno zaščito leta 2015 odzvala z uvedbo strožjih postopkov za azil in začasni status beguncev, ki se pregleda po treh letih. Leta 2017 je bil uveden Zakon o integraciji, ki je postavil pravno podlago za obvezne

uvodne programe za nove priseljence (begunce in osebe s subsidiarno zaščito) in amandma k Zakonu o azilu (2017), ki je vpeljal možnost restrikcije dodelitve pravice do Azila (Dursun idr. 2019, 7–8).

Leta 2010 je bil uveden Nacionalni akcijski načrt za integracijo, ki poudarja vključevanje na trg dela ter učenje nemškega jezika in avstrijskih vrednot, obenem pa tudi obvezno obiskovanje vrtcev in vpis v ločene razrede za otroke s slabim znanjem nemščine (ibid., 7–8). V letih po večjem prihodu prosilcev za azil (po 2015) pa so sledile ciljno usmerjene dopolnitve, kot na primer »50 akcijskih točk« (50 *Action points* 2015), v katerih se 10 od 50 točk nanaša na jezik in izobraževanje novo priseljenih, integracija pa je zožena na nujnost učenja nemškega jezika; dve od teh desetih integracijskih smernic obravnavata integracijo prek vrtcev, štiri obravnavajo integracijo v avstrijski šolski sistem, dve pa se osredotočata na izobraževanje odraslih (ibid., 9). Leta 2019 pa so bila prepolovljena sredstva za integracijske ukrepe v šolah (ibid.).

Avstrija sicer ponuja pisne in avdio informacije o izobraževalnem sistemu za tujce na vladnih spletnih straneh in je izdala informativne DVD-je o avstrijskem šolskem sistemu. Poleg tega so v Avstriji ustanovljeni specializirani centri, ki nudijo informacije o šolah, izvajajo začetne ocene in olajšujejo komunikacijo med šolami in družinami. Regionalni šolski odbori zagotavljajo tudi sprejemne centre za svetovanje mladim priseljeniškega porekla (European Education and Culture Executive Agency 2019, 75–76), a integracijski procesi v šolstvo so močno asimilacijsko zaznamovani, posebej glede individualizacije odgovornosti priseljencev in zmanjšanja sredstev za integracijo v izobraževalne ustanove.

Španija

Španska integracijska politika deluje v decentraliziranem okviru, z deljenimi odgovornostmi med državno, regionalno in lokalno ravno. Organski zakon 4/2000 je temelj priseljenske politike, ki zagotavlja pravice tujcev in njihovo socialno vključevanje. Zakon zahteva, da javne ustanove vključujejo migrante v vse politike, kar spodbuja njihovo gospodarsko, socialno in politično udejstvovanje (Estalayo idr. 2019, 111).

Izobraževalne politike so prilagojene regionalnim kontekstom, vodene pa so z nacionalnimi načrti. Te politike poudarjajo vključujoče

izobraževanje in spodbujajo sodelovanje v javnih storitvah. Avtonomne skupnosti izvajajo svoje Integralne načrte, ki naslavljajo lokalne potrebe ob spoštovanju nacionalnih in evropskih smernic (ibid., 112). Na primer v avtonomni skupnosti Katalonija učitelji prejemajo podporo specializiranih svetovalnih ekip na področju jezika, kulture in socialne integracije za stalno ocenjevanje učencev migrantov. Tipologija javnega šolstva je razdeljena glede na potrebe šolskega okoliša oziroma populacijo učencev in njihovih družin, in sicer »standardne«, »srednje«, »visoke« in »največje kompleksnosti«.⁹ Izobraževalne ustanove »največje kompleksnosti« ta status pridobijo glede na socialno-ekonomski položaj velikega dela učencev oziroma dijakov; stopnjo izobrazbe in zaposlenosti družin, razmerje med očeti in materami brez prispevkov ter če prihajajo iz družin, ki izvirajo iz držav v razvoju, torej priseljenih družin (Nous Cims 2023). Tako je na primer v Kataloniji, kjer je v uradnih dokumentih o stalnem ocenjevanju poudarek, poleg na usvajanju jezika, tudi na drugih družbenih vidikih integracije.¹⁰ Španija je ena od držav, kjer je medkulturno posredovanje uradno podprto v večini regij. V Aragoniji, Kantabriji in Andaluziji obstajajo uradni programi, ki pomagajo učencem, manj seznanjenim z izobraževalnim sistemom. Ti programi spodbujajo njihovo vključevanje v šolo in družbo, promovirajo odprtost, vključenost in obravnavajo izključenost (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency 2019, 110).

Uvedeni so bili različni ukrepi za specifične izobraževalne potrebe priseljenih učencev (ki jih izobraževalni pravilniki obravnavajo kot učence s posebnimi potrebami), kot so prilagoditev učnega načrta, priprava učnega gradiva, fleksibilno oblikovanje skupin, organizacija

9 Leta 2023 je bilo v Kataloniji 329 centrov največje kompleksnosti in 309 centrov visoke kompleksnosti.

10 V Kataloniji učni načrti za socialne in državljanske vrednote v osnovni šoli ter kultura in etika v srednji šoli vključujejo medkulturno izobraževanje. Vsaka šola mora prav tako ustvariti projekt sobivanja, za katerega izobraževalne oblasti zagotavljajo učna gradiva in vire. Ta projekt spodbuja medkulturno izobraževanje tako v šolah kot v širši skupnosti (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency 2019, 141). Poleg tega je v šolah v Kataloniji poudarjeno, da sodelovanje staršev v šoli prispeva k socialnemu, kognitivnemu in čustvenemu razvoju otrok (ibid., 26). Specializirane ekipe nudijo podporo učiteljem, šolam in tudi staršem pri vprašanjih, povezanih z raznolikostjo in komunikacijo (ibid., 150). Uradni dokumenti v Kataloniji določajo, da lahko učenci migranti prejemajo dodatne ure jezika, prilagoditve učnih načrtov in čustveno podporo.

izvenšolskih dejavnosti in posebni jezikovni razredi za priseljence (Estalayo idr. 2019, 114). Med temi ukrepi je tudi »jezikovna podpora«, ki predvideva vključitev v »posebne jezikovne razrede, katerih glavni cilj je čim hitrejšo usvajanje učnega jezika, da bi se lahko pridružili rednim razredom, kar pa pomeni, da so priseljeni učenci pri določenih predmetih ločeni – vendar so velike razlike med avtohtonimi regijami (ibid., 115). Ukrep je bil deležen kritik, saj gre za obliko segregacije, obenem pa so bila izpostavljena tudi zastarela učna gradiva, pomanjkljivo usposabljanje učiteljev, kar kaže na razkorak med javnim diskurzom in dejansko prakso (ibid.).

Danska

Danska integracijska politika daje glavni poudarek na učenje danskega jezika in vključevanje dvojezičnih (tudi priseljenih) otrok v redne razrede, v svoj izobraževalni sistem, ki temelji na modelu Folkeskole, javnem obveznem osnovnošolskem izobraževanju.¹¹ Priseljeni oziroma dvojezični otroci so razvrščeni v dve skupini: vključeni so bodisi v redne razrede z dodatno jezikovno podporo ali v ločene sprejemne razrede (angl. *reception classes*), ki so namenjeni tistim, ki ne poznajo danskega jezika,¹² njihov namen pa je prehod priseljenih otrok v redno izobraževanje. Sprejemni razredi so organizirani v lokalnih šolah in običajno razdeljeni glede na starostne skupine (6–9, 9–13 in 13–16 let) in se jih postopoma uvaja v redne razrede pri »obvladljivih« predmetih. Otroci lahko ostanejo v teh razredih največ dve leti, nato pa se morajo vključiti v redni pouk (Hobel idr. 2019, 32–33; Helakorpi idr. 2023, 116–117).

Leta 2016 je bila sprejeta zakonodaja, ki občinam omogoča večjo fleksibilnost pri oblikovanju posebnih učnih programov za priseljene otroke. Cilj je bil povečati moč občin pri izvajanju integracijskih ukrepov in jih lo-

11 Lokalna zakonodaja določa, da morajo novo prispeli otroci in mladostniki začeti šolanje v 21 dneh po prihodu, kar je strožji rok od EU-standardov, ki predvidevajo tri mesece, vendar imajo otroci, prosilci za azil, pravico le do ločenega šolanja.

12 Vključitev v »redne danske razrede« ni samoumevno. Po shemi za izobraževanje na novo priseljenih beguncev (NAMR), ki jo izvaja občina Kopenhagen, se najprej ocenijo jezikovne kompetence učencev, nato pa so vključeni v uvodne tečaje, od koder lahko napredujejo v redne razrede z etnično danskimi učenci (Mock-Muñoz de Luna idr. 2020).

čiti od splošnih določb Zakona o javnih šolah (Zakon o *Folkeskole*). Občine imajo pristojnost za odločanje o sprejemnih razredih, pogosto pa otroke neposredno vključujejo v redne razrede brez specializiranega pouka jezika. Od leta 2019 je Občinski zakon bolj skladen z zakonodajo na področju javnega šolstva in *Folkeskole* so dolžne oblikovati vključujoče izobraževanje (Hobel idr. 2019, 33–34).

Danska sicer ne priznava nobenih jezikovnih manjšin (razen nemške manjšine na južnem Danskem), uvedla pa je programe s poučevanjem v maternem jeziku (MTI). Učenci z migrantskim ozadjem so bili tako vključeni v izobraževalne programe, ki so jih poučevali v njihovem maternem jeziku, kot orodje posredovanja pri učenju danskega jezika in kulture ter poučevanju pogojev v njihovih matičnih državah¹³ (Li in Enemark 2023). A podpora za jezike zunaj EU je bila leta 2002 zmanjšana (Hobel idr. 2019, 39; Buchardt 2017).

Danski izobraževalni sistem omogoča fleksibilnost pri izvajanju učnih načrtov, kar spodbuja avtonomijo učiteljev. Vendar pa izzivi, kot so nezadostni viri, pomanjkljivo usposabljanje učiteljev in omejena podpora za širše psihosocialne potrebe migrantov, ostajajo pereči.

Namesto zaključka

Na ravni Evropske unije so oblikovane pravne podlage za spoštovanje osnovnih človekovih in otrokovih pravic, torej tudi s pravico do izo-

13 Izpostavljena sta bila tudi dejavnika socialne segregacije in kategorizacije migrantskih družin, ki je zanemarjala različne stopnje integracije teh družin in posledično učencev v dansko družbo. To je vodilo do dojemanja, da je biti priseljen nekaj drugačnega, kar je vplivalo na drugačno obravnavo učencev v primerjavi z etnično danskimi vrstniki. Poleg tega je bila zasnova MTI programov in poučevanja pogojev v matičnih državah oblikovana s predpostavko, da so učenci z danskim jezikom kot nematernim jezikom le začasni učenci, kar jih je še dodatno zaznamovalo glede na njihovo narodnost. Obenem je bilo izpostavljeno tudi, da ni bilo zadostne vključitve učencev z migrantskim ozadjem v programe MTI (Buchardt 2017). Li in drugi (2023) to politiko označujejo kot paradoksalno, saj vključuje tako procese vključevanja kot izključevanja: ustvarila je občutek enakosti med skupino učencev, ki so obiskovali določene programe MTI, hkrati pa spodbudila občutek drugačnosti med učenci z migrantskim ozadjem in etnično danskimi učenci. Tako je problematizacija maternega jezika učencev migrantov povzročila drugačno izkušnjo, kot je bil namen politik (Buchardt 2017). Leta 2002 je bila ukinjena javna subvencija za programe MTI za jezike zunaj Evropske unije (EU) (ibid.), financiranje in organizacija programov MTI pa sta bila prepuščena občinam (Li in Enemark 2023), saj je vsakodnevno delo integracije v pristojnosti občin (Mouritsen idr. 2014), medtem ko so državno sponzorirani programi MTI za učence iz EU, Evropskega gospodarskega prostora (EGP), Ferskih otokov in Grenlandije še vedno na voljo (Mock-Muñoz de Luna idr. 2020).

braževanja otrok, zaradi česar se predvideva vključitev priseljenih otrok v sistem izobraževanja v državi prihoda. Evropska komisija je leta 2016¹⁴ in nato tudi 2020¹⁵ z oblikovanjem akcijskega načrta za integracijo pripravila osnovo za skupni pravni okvir za članice EU, ki bi jim pomagal ojačiti nacionalne integracijske politike. V akcijskem načrtu je izobraževanje izpostavljeno kot eno izmed najbolj prodirljivih orodij za oblikovanje bolj vključujoče družbe, saj predstavlja pomembno stičišče med priseljenimi otroki, njihovo družino in širšo družbo (Orav 2023, 3).

A integracija priseljenih otrok v izobraževalne sisteme evropskih držav ostaja kompleksno vprašanje, ki se, ne glede na skupno evropsko pravno podlago, udejanja v različnih pristopih posameznih držav. Medtem ko imajo priseljeni otroci, vključno s prosilci za azil ali otroci brez spremstva, enake pogoje do vključevanja v izobraževanje v Sloveniji in Španiji (ZOSn; Estalayo idr. 2019, 114), je integracija v šolsko okolje na Danskem in v Avstriji urejena drugače. Priseljeni otroci prisostvujejo izobraževanju, vendar so lahko tisti, za katere se ugotovi, da nimajo zadostnega znanja jezika,¹⁶ v katerem poteka izobraževanje, vključeni v ločene razrede (Hobel idr. 2019, 32–33; Helakorpi idr. 2023, 116–117; Dursun idr. 2019, 8). Jezikovne ovire lahko nedvomno vplivajo na zmožnost priseljenih otrok pri akademskem napredovanju ter upočasnijo njihov proces socializacije. A zaradi dolgoročnih posledic vzpostavljanja ločenih razredov in grupiranja vrstnikov – ne glede na to, da ločeno učenje jezika poučevanja lahko olajša poučevanje in torej lahko predstavlja uspešno orodje pri doseganju učnih uspehov – se vrstijo kritike o segregaciji¹⁷ (Fandrem idr. 2024; Estalayo idr. 2019, 115; Buchardt 2017; Allen 2006).

14 Akcijski načrt za vključevanje državljanov tretjih držav (Evropska komisija 2016).

15 Akcijski načrt za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2027 (Evropska komisija 2020).

16 Na Danskem in v Avstriji na primer preverjajo znanje jezika poučevanje pred vstopom v šolo (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency 2019, 17–18; Dursun idr. 2019, 10; Hobel idr. 2019).

17 V Španiji oziroma v njihovih avtonomnih regijah so priseljeni otroci velikokrat vključeni v šole, ki imajo status »največje kompleksnosti« ravno zaradi socioekonomske sestave obiskujočih, kjer je večji delež priseljenih otrok, kar tudi pomeni svojevrstno segregacijo (Estalayo idr. 2019, 116).

Primarni poudarek pri integraciji v šole je torej usvojitev uradnega jezika oziroma jezika poučevanja, kar se zrcali v sprejetih in implementiranih ukrepih (Dursun idr. 2019; Hobel idr. 2019; Estalayo idr. 2019; Medarić, Gornik in Sedmak 2019). Prepoznan je tudi pomen učenja maternega jezika, ki je lahko integriran na nacionalni ali šolski ravni v obliki izbirnih predmetov, vendar se to velikokrat ne izvaja sistematično ali se (financiranje) ukinja (Hobel idr. 2019; Medarić idr. 2019). Ravno tako so v pravnih dokumentih in posameznih implementiranih praksah izpostavljeni tudi drugi, na primer socializacijski vidiki in z njimi povezani ukrepi integracije, vendar so velikokrat nesistematično oziroma projektno financirani ali se izvajajo le zaradi zagnanosti posameznega šolskega osebja (Sedmak idr. 2020). Zaradi tega je odgovornost za integracijo individualizirana in preložena na eni strani na priseljene otroke in njihove starše, na drugi pa na šolske delavce oziroma šolo – kar poudarja Allen (2006) kot pomislek o odgovornostih pri dvosmernem procesu integracije.

Vse države se torej soočajo s skupnimi oziroma podobnimi izzivi, kot so stabilno financiranje integracijskih programov, redno usposabljanje učiteljev in zagotavljanje večjezične podpore (glej MIPEx 2020a, 2020b, 2020c, 2020d). Uspešna integracija je mogoča le s celostnim pristopom, ki združuje prilagodljive učne načrte, podporne mehanizme in družbeno sprejemanje kulturne raznolikosti.

Pomembno je tudi poudariti, da se izobraževanje v politiki integracije priseljenih pretežno obravnava v okviru neoliberalnega pristopa, ki se osredotoča na šolsko uspešnost. Posledično predlagani ukrepi večinoma podpirajo jezikovno usposabljanje, uvajalne razrede ter ocenjevanje znanja in veščin. Jezik je razumljen kot veščina in tržna prednost; učenje jezika je zato lahko razumljeno ne kot proces, ki poteka v skupnosti in je rezultat sodelovanja v njej, temveč kot nekaj, kar je treba usvojiti za lajšanje učnega procesa¹⁸ in izboljšanje akademskih uspehov priseljenih ter potencialno zagotovi gospodarsko vključenost v gostiteljsko družbo (Fandrem idr. 2024; Gornik 2020; Haque 2017; Allen 2006). Čeprav je znanje jezi-

18 Fandrem in sodelavci (2024) opozarjajo, da so ločeni razredi za učenje jezika fiksni strukturni ukrep za lajšanje učnega procesa, ne pa za integracijo. To odraža neoliberalno paradigmo, saj je poudarek na jeziku povezan s tem, da so akademski dosežki pomembnejši od socialnih vidikov (Nergaard idr. 2020).

ka eden izmed ključnih vidikov za integracijo priseljenih, ga obravnavajo predvsem skozi prizmo šolske uspešnosti, ne pa tudi skozi druge enako pomembne vidike, kot so socialne in čustvene potrebe otrok (Gornik 2020); šole so ne nazadnje lahko prostori, ki spodbujajo občutek pripadnosti, zaupanja, varnosti, spodbuja prijateljstva, sodelovanje in skupno delovanje (Nergaard idr. 2020). Inkluziven pristop in posledično večja pozornost in skrb za osebni, socialni in čustveni razvoj priseljenih otrok na ravni politik bi ustvarili optimalne pogoje tako za učenje kot za uspešno vključitev v družbo. Osnovni argument za osredotočanje na socialne in čustvene potrebe otrok je namreč predpostavka, da je oseba, ki se počuti dobro oziroma sprejeto, tudi uspešno integrirana. Iz tega sledi, da bi morala politika integracije priseljenih otrok preseči odraslosrediščno razumevanje uspešne integracije, ki se običajno meri skozi šolsko uspešnost, doseganje razvojnih mejnikov in ustrezno vedenje – saj ti ne pomenijo nujno tudi subjektivnega občutka sprejetosti pri otrocih (Gornik 2020) – ter se osredotočiti na njihove socialne in čustvene potrebe, pogoje in priložnosti, ki omogočajo njihov celosten razvoj.

Bibliografija

- Ager, Alastair in Alison Strang. 2008. Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies* 21(2): 166–191.
- Allen, Dawn. 2006. Who's in and Who's out? Language and the Integration of New Immigrant Youth in Quebec. *International Journal of Inclusive Education* 10(2–3): 251–263.
- Andreassen, Rikke. 2013. Denmark, Migration 16th Century to Present. V *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Arango, Joaquín in Claudia Finotelli. 2009. Past and Future Challenges of a Southern European Migration Regime: The Spanish Case. *IDEA Working Papers*. Dostopno na: https://www.researchgate.net/publication/267793687_Past_and_Future_Challenges_of_a_Southern_European_Migration_Regime_The_Spanish_Case (12. december 2024).
- Bailey-Morley, Anna in Claire Kumar. 2022. Public Narratives and Attitudes towards Refugees and Other Migrants: Denmark Country Profile. *ODI: Think Change*. Dostopno na: <https://odi.org/en/publications/public-narratives-and-attitudes-towards-refugees-and-other-migrants-denmark-country-profile/> (12. december 2024).
- Bakondy, Vida. 2017. 'Austria Attractive for Guest Workers?': Recruitment of Immigrant Labor in Austria in the 1960s and 1970s. V *Migration in Austria*, ur. Günter Bischof in Dirk Rupnow, 113–138. New Orleans: University of New Orleans Press.
- Buchardt, Mette. 2017. The 'Culture' of Migrant Pupils: A Nation- and Welfare-State Historical Perspective on the European Refugee Crisis. *European Education* 50(1): 58–73.

- Castles, Stephen. 1986. The Guest-Worker in Western Europe — An Obituary. *International Migration Review* 20(4): 761–778.
- Dežan, Lucija in Mateja Sedmak. 2020. Policy and Practice: The Integration of (Newly Arrived) Migrant Children in Slovenian Schools. *Annales, Series Historia et Sociologia* 30(4): 559–574.
- Dolenc, Danilo. 2007. Priseljivanje v Slovenijo z območja nekdanje Jugoslavije po drugi svetovni vojni. V *Priseljenci: Študije o priseljivanju in vključevanju v slovensko družbo*, ur. Miran Komac, 69–105. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Dursun Ayse, Stella Wolter, Dovaine Buschmann in Birgit Sauer. 2019. Austria. V *Reception Communities: State of the Art Report: Migrant Children and Integration through Education*, MiCREATE Project, 1–20. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper. Dostopno na: https://www.micreate.eu/wp-content/pdf/WP3/WP3%20D3.1_%20State%20of%20the%20Art_Report_FINAL_v03.pdf (11. marec 2022).
- Due, Clemence, Damien W. Riggs in Martha Augoustinos. 2015. *The Education, Wellbeing and Identity of Children with Migrant or Refugee Backgrounds*. Adelaide: The University of Adelaide. Dostopno na: <https://www.adelaide.edu.au/directory/clemence.due?dsn=directory.file;field=data;id=34134;m=view> (7. junij 2024).
- Estalayo, Paula, Paula Lozano, Raquel Miño, Marina Riera, Pablo Rivera in Miguel Stuardo. 2019. Spain. V *Reception Communities: State of the Art Report: Migrant Children and Integration through Education*, MiCREATE Project, 100–132. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper. Dostopno na: https://www.micreate.eu/wp-content/pdf/WP3/WP3%20D3.1_%20State%20of%20the%20Art_Report_FINAL_v03.pdf (11. marec 2022).
- Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. 2019. *Integrating Students from Migrant Backgrounds Education and Training into Schools in Europe: National Policies and Measures*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. 2024. *Children in Migration - Demography and Migration - Statistics Explained*. Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_in_migration_-_demography_and_migration (7. november 2024).
- Eurostat. 2025a. *Asylum Applicants by Type, Citizenship, Age and Sex - Annual Aggregated Data*. Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en&category=migr.migr_asy.migr_asyapp (11. januar 2025).
- Eurostat. 2025b. *First Instance Decisions on Applications by Type of Decision, Citizenship, Age and Sex - Annual Aggregated Data - Total*. Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asydcfstz_custom_15491289/default/table?lang=en (11. januar 2025).
- Eurostat. 2025c. *Population on 1 January by Age, Sex and Broad Group of Citizenship*. Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_pop2ctz_custom_15537713/default/table?lang=en (11. januar 2025).
- Evans, Michael in Yongcan Liu. 2018. The Unfamiliar and the Indeterminate: Language, Identity and Social Integration in the School Experience of Newly-Arrived Migrant Children in England. *Journal of Language, Identity & Education* 17(3): 152–167.
- Evropska komisija. 2016. *Akcijski načrt za vključevanje državljanov tretjih držav: Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij*. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0377> (19. maj 2022).

- Evropska komisija. 2020. *Akcijski načrt za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2027: Sporočilo Komisije Evropskemu Parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-Socialnemu Odboru in Odboru Regij*. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0758> (19. maj 2022).
- Fandrem, Hildegunn, Hanne Jahnsen, Svein Erik Nergaard in Kirsti Tveitereid. 2024. Inclusion of Immigrant Students in Schools: The Role of Introductory Classes and Other Segregated Efforts. *International Journal of Inclusive Education* 28(4): 440–455.
- Finotelli, Claudia in Sebastian Rinken. 2023. *A Pragmatic Bet: The Evolution of Spain's Immigration System*. Dostopno na: <https://www.migrationpolicy.org/article/spain-immigration-system-evolution> (11. maj 2024).
- Garcés-Mascareñas, Blanca in Rinus Penninx. 2016. Introduction: Integration as a Three-Way Process Approach? V *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, ur. Blanca Garcés-Mascareñas in Rinus Penninx, 1–9. Cham: Springer.
- Gornik, Barbara. 2022. (Methodological) Nationalism and Academic Debates on the Integration of Migrant Children. *Studies in Ethnicity and Nationalism* 22(2): 69–84.
- Graf, Maximilian. 2024. Cold War Austria and Migration from Eastern Europe: Refugees and Labor Migrants. *Austrian History Yearbook* 55(May): 350–358.
- Graf, Maximilian in Sarah Knoll. 2017. In Transit or Asylum Seekers? Austria and the Cold War Refugees from the Communist Bloc. V *Migration in Austria*, ur. Günter Bischof in Dirk Rupnow, 91–112. New Orleans: University of New Orleans Press.
- Government Austria. 2024. *Living and working in Austria: Educational systems*. Dostopno na: <https://www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/children-and-education/educational-systems/> (9. september 2024).
- Gunnersen, Stefan Jul in Margrethe Pihl Bisgaard. 2010. *Statistical Yearbook 2010*. Copenhagen: Statistics Denmark. Dostopno na: <https://www.dst.dk/pubfile/15198/sy2010> (11. maj 2022).
- Helakorpi, Jenni, Marianne Dovemark, Annette Rasmussen in Gunilla Holm. 2023. Positions of Newly Arrived Students in Nordic Education Policies and Practices. *Nordic Studies in Education* 43(2): 111–127.
- Hobel, Peter, Anke Piekut, Tina Høegh, Gro Hellesdatter Jacobsen in Søren Sindberg Jensen. 2019. Denmark. V *Reception Communities: State of the Art Report: Migrant Children and Integration through Education*, MiCREATE Project, 21–41. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper. Dostopno na: https://www.micreate.eu/wp-content/pdf/WP3/WP3%20D3.1_%20State%20of%20the%20Art_Report_FINAL_v03.pdf (11. marec 2022).
- Jalušič, Vlasta in Veronika Bajt. 2019. *Comparative Report on Reception Communities: Migrant Children and Integration through Education*. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper.
- Jalušič, Vlasta, Veronika Bajt in Rachel Lebowitz. 2019. *EU Policy Framework for Integration of Migrant Children: State of the Art Report: Migrant Children and Integration through Education*. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper. Dostopno na: <https://www.micreate.eu/wp-content/pdf/WP2/EU%20Policy%20Framework%20for%20Integration%20of%20Migrant%20Children%20.pdf> (11. marec 2022).
- Janta, Barbara in Emma Harte. 2016. *Education of Migrant Children: Education Policy Responses for the Inclusion of Migrant Children in Europe*. Santa Monica, Cambridge: RAND Europe.
- Klarenbeek, Lea M. 2021. Reconceptualising 'Integration as a Two-Way Process.' *Migration Studies* 9(3): 902–921.

- Klarenbeek, Lea M. 2019. Relational Integration: A Response to Willem Schinkel. *Comparative Migration Studies* 7(20).
- Kogovšek Šalamon, Neža. 2016. 'Humanitarni' koridor: stanje izjeme v času globalnih migracij. *Časopis za kritiko znanosti* 44(264): 61–71.
- Li, Jin Hui in Nanna Ramsing Enemark. 2023. Educating to Belong: Policy and Practice of Mother-Tongue Instruction for Migrant Students in the Danish Welfare State. *European Educational Research Journal* 22(1): 114–132.
- Medarić, Zorana, Barbara Gornik in Mateja Sedmak. 2019. Slovenia. V *Reception Communities: State of the Art Report: Migrant Children and Integration through Education*, MiCREATE Project, 76–99. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper. Dostopno na: https://www.micreate.eu/wp-content/pdf/WP3/WP3%20D3.1_%20State%20of%20the%20Art_Report_FINAL_v03.pdf (12. marec 2022).
- Medarić, Zorana, Mateja Sedmak, Lucija Dežan in Barbara Gornik. 2021. Integration of Migrant Children in Slovenian Schools (La Integración de Los Niños Migrantes En Las Escuelas Eslovenas). *Culture and Education* 33(4): 758–785.
- MIPEX. 2020a. *Austria*. Dostopno na: <https://www.mipex.eu/austria> (5. november 2024).
- MIPEX. 2020b. *Spain*. Dostopno na: <https://mipex.eu/spain> (5. november 2024).
- MIPEX. 2020c. *Denmark*. Dostopno na: <https://www.mipex.eu/denmark> (5. november 2024).
- MIPEX. 2020d. *Slovenia*. Dostopno na: <https://www.mipex.eu/slovenia> (5. november 2024).
- Mock-Muñoz de Luna, Claire, Alexandra Granberg, Allan Krasnik in Kathrine Vitus. 2020. Towards More Equitable Education: Meeting Health and Wellbeing Needs of Newly Arrived Migrant and Refugee Children – Perspectives from Educators in Denmark and Sweden. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being* 15(sup2): 1773207.
- Nergaard, Svein Erik, Hildegunn Fandrem, Hanne Jahnsen in Kirsti Tveitereid. 2020. Inclusion in Multicultural Classrooms in Norwegian Schools: A Resilience Perspective. V *Contextualizing Immigrant and Refugee Resilience: Cultural and Acculturation Perspectives*, ur. Derya Güngör in Dagmar Strohmeier, 205–225. Cham: Springer.
- Nous Cims. 2023. *Centros educativos de máxima complejidad, la importancia de su identificación para un buen acompañamiento*. Dostopno na: <https://www.nouscims.com/centros-educativos-de-maxima-complejidad-la-importancia-de-su-identificacion-para-un-buen-acompanamiento/> (15. februar 2023).
- Novak, Marta, Karmen Medica, Stanka Lunder Verlič, Katica Pevec Semec, Mojca Jelen Madruša, Janez Mežan, Mirko Zorman, Andreja Duhovnik Antoni, Dragica Motik, Marija Sivec, Urška Stritar in Bronka Straus. 2012. *Smernice za vključevanje otrok priseljencev v vrtce in šole: Smernice za celostno vključevanje priseljencev (otrok, učencev in dijakov) iz drugih jezikovnih in kulturnih okolij v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/Dokumenti/Osnovna-sola/Ucni-nacrti/Drugi-konceptualni-dokumenti/Smernice_za_vkljucivanje_otrok_priseljencev_v_vrtce_in_sole.pdf (12. december 2024).
- Orav, Anita. 2023. *Integration of Migrant Children: European Parliamentary Research Service - Briefing*. Strasbourg: European Parliament. Dostopno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754601/EPRS_BRI\(2023\)754601_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754601/EPRS_BRI(2023)754601_EN.pdf) (18. november 2024).
- Penninx, Rinus in Blanca Garcés-Mascareñas. 2016. The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. V *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, ur. Blanca Garcés-Mascareñas in Rinus Penninx, 11–29. Cham: Springer.

- Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije* (ReIPRS). Ur. l. RS 40/1999. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO4> (16. maj 2021).
- Rodriguez-Pena, Naiara. 2024. The Continuity of Migration Drivers: A Historical Perspective on Spanish Social Transformations. V *Migrations in the Mediterranean: IMISCOE Regional Reader*, ur. Ricard Zapata-Barrero in Ibrahim Awad, 225–249. Cham: Springer.
- Rupnow, Dirk. 2017. The History and Memory of Migration in Post-War Austria: Current Trends and Future Challenges. V *Migration in Austria*, ur. Dirk Rupnow in Günter Bischof, 37–66. New Orleans: University of New Orleans Press.
- Sedmak, Mateja, Barbara Gornik, Zorana Medarić, Maja Zadel in Lucija Dežan. 2020. *Educational community and school systems: Slovenia: Migrant children and communities in a transforming Europe*. Znanstveno-raziskovalno središče Koper. Dostopno na: https://www.micreate.eu/wp-content/uploads/2020/09/D4.1-National-Report-on-Educational-Community_Final_ZRS111.pdf (22. maj 2022).
- Sedmak, Mateja, Fernando Hernández-Hernández, Juana M Sancho-Gil in Barbara Gornik. 2021. Reflection on Migrant Children's Integration and the Role of Education. V *Migrant Children's Integration and Education in Europe: Approaches, Methodologies and Policies*, ur. Mateja Sedmak, Fernando Hernández-Hernández, Juana M. Sancho-Gil in Barbara Gornik, 17–36. Barcelona: Editorial Octaedro.
- Soriano, Encarnación in Verónica C.C. Cala. 2018. School and Emotional Well-Being: A Transcultural Analysis on Youth in Southern Spain. *Health Education* 118(2): 171–181.
- Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020*. 2010. Dostopno na: https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2011-03/docl_18974_245274594.pdf (16. maj 2021).
- Strategija Vlade RS na področju migracij*. 2019. Dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/SOJ/STR17072019.pdf> (16. maj 2021).
- SURS (Statistični uran Republike Slovenije). 2019. Interna podatkovna baza, oblikovana na SURS, kjer je primarni vir prijava podatkov v obvezna socialna zavarovanja na obrazcih M, Statistični register delovno aktivnega prebivalstva (SRDAP). Baza dostopna pri avtorici.
- Suárez-Orozco, Carola. V tisku. Fostering Child-Centered Educational Settings for Students of Immigrant Origin. V *The Oxford Handbook of Child-Centred Approaches to Migrant Children*, ur. Barbara Gornik, Zorana Medaric in Mateja Sedmak, 129–143. Oxford University Press.
- Thijs, Jochem in Maykel Verkuyten. 2014. School Ethnic Diversity and Students' Interethnic Relations. *British Journal of Educational Psychology* 84(1): 1–21.
- Thomas, Paul. 2016. Norwegian-Somali Parents Who Send Their Children to Schools in Somalia. *Cogent Education* 3(1): 1229520.
- UNHCR. 2025. *Refugee Data Finder*. Dostopno na: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download?data-finder=on&data_finder%5BdataGroup%5D=displacement&data_finder%5Bdataset%5D=population&data_finder%5BdisplayType%5D=totals&data_finder%5BpopulationType%5D%5B%5D=REF&data_finder%5BpopulationType%5D%5B%5D=ASY&data_finder%5BpopulationType%5D%5B%5D=IDP&data_finder%5BpopulationType%5D%5B%5D=OIP&data_finder%5BpopulationType%5D%5B%5D=STA&data_finder%5BpopulationType%5D%5B%5D=HST&data_finder%5BpopulationType%5D%5B%5D=OOC&data_finder%5Byear__filterType%5D=range&data_finder%5Byear__rangeFrom%5D=2022&data_finder%5Byear__rangeTo%5D=2022&data_finder%5Bcoo__displayType%5D=all&data_finder%5Bcoa__displayType%5D=custom&data_finder%5B

coa__country%5D%5B%5D=12&data_finder%5Bcoa__country%5D%5B%5D=50&data_finder%5Bcoa__country%5D%5B%5D=181&data_finder%5Bcoa__country%5D%5B%5D=173&data_finder%5Byear__%5D=&data_finder%5Bcoo__%5D=&data_finder%5Bcoa__%5D=&data_finder%5Badvanced__%5D=&data_finder%5Bsubmit%5D= (12. december 2024).

Valero Matas, Jesús A., Juan R. Coca in Sergio Miranda Castañeda. 2010. The Migratory Flows in Spain: An Analysis of the Migration and Immigration Input from European Union. *Papeles de Población* 16(65): 233–256.

Worldmapper. 2025a. Migration to Austria 1990–2017. Dostopno na: <https://worldmapper.org/maps/migration-to-austria-1990-2017/> (5. januar 2025).

Worldmapper. 2025b. Migration to Denmark 1990–2017. Dostopno na: <https://worldmapper.org/maps/migration-to-denmark-1990-2017/> (5. januar 2025).

Zakon o osnovni šoli (ZOsn-UPB3). Ur. l. RS 81/2006. Dostopno na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO448> (13. maj 2024).

Zavod Republike Slovenije za šolstvo. 2009. *Smernice za vključevanje otrok priseljencev v vrtce in šole*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.

Zore, Nives, Renata Zupanc Grom, Branko Slivar in Katica Pevec Semec, ur. 2024. *Smernice za vključevanje otrok, učencev in dijakov iz drugih jezikovnih in kulturnih okolij v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/Dokumenti/Osnovna-sola/Ucni-nacrti/Drugi-konceptualni-dokumenti/Smernice-za-vkljucevanje-otrok.pdf> (18. oktober 2024).

Recenzija / Review

Ignac Navernik

Aleksander Štumberger: Nekropolis

Aleksander Štumberger se je od 21. septembra do začetka leta 2025 v ambientu Fürstove hiše na Ptuju javnosti predstavljal s prvo samostojno razstavo, ki jo je naslovil z *Nekropolis*. Štumberger, ki je študent konservatorstva in restavratorstva na Akademiji za likovno umetnost in oblikovanje v Ljubljani, je sicer razstavljal že večkrat, tako da ptujski in širši javnosti ni popolnoma neznan. Je npr. s Filipom Zelenjakom soavtor razstave *Med prostori*, odprte v okviru 3. mednarodne konference Slovenskega filozofskega društva februarja 2024 v prostorih Založbe ISH v Ljubljani. Pri njegovi samostojni razstavi je kot kustos sodeloval Tomaž Plavec.

Nekropolis je umetniška igra, ki izvira iz gr. νεκρόπολις [nekrópolis], polisa mrtvih, in je tako neposredna transkripcija morda bolj poznane latinjene verzije (*necropolis*), kar v sodobnosti razumemo prvenstveno kot pokopališče. Čeprav so pozitivistični elementi sodobne nekropole v prvi vrsti spomeniki, zlasti v smislu kiparske umetnosti, se avtor z razstavljenimi deli odloča za primarnejšo povezavo z mrtvim telesom. Izbira tehnike in materiala, pa naj gre za kip ali sliko ali fotografijo, v določeni meri pa tudi videoprodukcijo, je umetnina vedno podrejena dejstvu, da gre za (re) prezentacijo četudi živega telesa na statičen način, na način mrtvosti. Že nekateri grški filozofi (npr. Platon) upodabljajoči umetnosti niso pripisovali posebne družbene vloge, zaradi ujetosti »resnice« v določen moment ali zorni kot.

Mrtvost kot taka vendarle ni osnovna misel ali rdeča nit razstave *Nekropolis*. Avtor v njej prevprašuje živo telo, ki je v sodobni družbi vedno znova uporabljeno kot mrtev objekt (lahko bi rekli odpad) in je tako vedno znova razklano (ne bolj ali manj precizno secirano, kot pri operaciji ali obdukciji), razsekano odprto pri svoji živosti. Pa naj gre za telo brezdomca, migranta, matere, delavke, ali funkcionarke na visokem položaju, vedno

znova je telo nadomestljivo, odvečno. Čeprav se zdi pretirano vsiljevanje teles, njihovih delov ali golote priročna oglaševalska potezna različnih ravni produktov, od uporabnih do političnih, pa je telo v teh sporočilih sredstvo za doseganje dobička in/ali oblastnosti. Telesa v teh kontekstih zakrivajo dejstvo, da sploh ne gre zanje, temveč za njihovo protivrednost v neki monetarno-oblastni enoti vrednosti.

Da v ospredju avtorjevega motrenja ni mrtvost teles, nakazujejo izraziti rdeči toni, ki jih vedno znova raziskuje, in s katerimi se preko asociacije krvi ozira za življenjem. Življenjsko tekočino, ki je ob razsekanju vedno znova razdajana – prostovoljno ali prisilno, to je seveda že drugo vprašanje – srečamo v različnih fazah, vse do njene popolne dekonstrukcije v sivost nagrobnega kipa, ki je torej zadnja faza njenega (ne)obstajanja. Telo in njegovi različni deli, pri nekaterih se očitno vidijo kostne strukture, nas napekujejo na reklo »biti obran do kosti« (pri živem telesu). Človeški individui so tako neprostovoljni akti v človeški družbi, kjer je erotičnost (v pomenu žive in ekstatične ljubezni) izrabljena za »mesarske« namene razsekanja in zavrženja. Lepota erotičnosti se tako neprestano meša z egoizmom zavrž(e)nosti, pri čemer ni statičnih vlog, pač pa se pozicije izvajalca in trpečega vedno znova izmenjujejo, oz. lahko celo sovpadajo.

Sicer so človeške forme, kolikor so očitne, venomer androgine, kar je še posebej očitno pri človeškem samostvarjenju – ženski torzo, z lobanjo na modri avreoli in z razparano roko. Rimski brezdomec, skrivajoč se za kosom blaga, ki mu ustvarja senco, je neke vrste večni izobčenec, obenem pa edini ohranjanja nerazparanost telesa: čeprav je produkt vseh problemov družbe, je nekako onkraj njih, ker se jim je (prostovoljno ali ne) odpovedal. Razsekano in odpadno meso ni nikoli povsem svobodno, zato se tudi ne more razkrojiti: vedno ga še nekaj drži, povezuje ali zadržuje, kar omogoča njegovo dodatno razsekanje. Tudi ko je iztekla vsa kri, kot pri motivu torza sredi kolonade, je njegova glava mumificirana in tako ohranjena za »obdelavo«. Niti v tej skrajni fazi ni dovoljen povratek v izvor – prah. Če so po eni strani razparane figure in elementi »oživljeni« s krvjo, so očitno »žive« figure, upodobljene v gvaž tehniki, v razstavnem prostoru umeščene v sam začetek starega prostranega meščanskega stopnišča, sivo zbledele in nekakšni tujki v nekropoli. Obiskovalca opozarjajo na novo logiko, v katero vstopa z vzpenjanjem, ki svoj vrhunec doživi s prej omenjenim samostvarjenjem.

Razstavljena dela imajo tako globoko aktualno socialno noto, kar priznava tudi Aleksander Štumberger sam. Nagovarjajo ga motivi iz vsakdana, ki so, ko se jih dovolj dolgo opazuje, svojevrstne preslikave individualne notranjosti. A če bi kdo v razstavi iskal instantne predloge dolžnih ravnanj ali zasilnih izhodov, bi ostal praznih rok. Avtor opazovalcu ne ponuja rešitve, ponuja mu ogledalo za samougledanje duše, ki se skriva za lepim obrazom slehernika – Dorian Gray. Nekropolis je tako izrazito polis živih, v katerem preko gledanja, ki pomeni učenje drug od drugega, prihajamo do večje senzibilnosti do sebe in drugih hkrati. Igra razsekovalca in razsekanca je v nekem čudnem plesu, ki se ne dogaja zgolj na ravni družbe, pač pa tudi navznoter, na ravni psihe, kakor navzven, na ravni multiverzuma, venomer nedokončana. V zadnji instanci je to ples bivanja, nemira biti, ki onkraj medsvetnih pravil, v taktu sebi lastne etike in morale bolšči v nas in terja odgovor življenja.

