

Dileme in zagate pri ocenjevanju demokracije

POVZETEK: Avtor v članku obravnava problematiko ocenjevanja demokracije, predvsem težave in dileme, ki se pri tem porajajo kot posledica specifičnosti tega področja raziskovanja. Pri tem navaja tri problematične momente: problem veljavnosti, problem zanesljivosti in problem transparentnosti. Vsi izhajajo iz kvalitativnega načina evalvacije, ki nujno vsebuje subjektivne elemente. Ilustracija omenjenih problemov je podana skozi kritični pregled nekaterih obstoječih raziskav, pri čemer je le-ta osredotočen na študije organizacije Freedom House.

KLJUČNE BESEDE: demokracija, ocenjevanje, primerjalne raziskave, Freedom House

1. Triumf demokracije?

V zadnji četrtini 20. stoletja je bil svet priča izrednemu razmahu demokracije kot oblike politične ureditve. V procesu, ki ga Huntington (1993) v svoji znameniti študiji imenuje tretji val demokratizacije, je prišlo do propada avtoritarnih režimov južne Evrope, Latinske Amerike in vzhodne Azije ter končno še sistema, ki se je desetletja zdel nezlomljiv – komunizma v vzhodni in srednji Evropi. Tako so nekateri 20. stoletje nekoliko evforično razglasili za »stoletje demokracije« (to je tudi naslov ene od publikacij organizacije Freedom House iz leta 1999).¹

Vseeno pa se ob tem izpostavlja določeni dvomi o tem, ali je demokracija dejansko in dokončno »zmagala«. Tako je večina današnjih demokracij relativno »novih«, kar pomeni, da imajo za seboj manj kot tri desetletja demokratične tradicije. Zato je na mestu vprašanje, ali se je v teh državah demokraciji uspelo dokončno zasidrati, ali pa je možna vrnitev kakšne od nedemokratičnih alternativ – bodisi takšne, ki je znana iz zgodovine, bodisi kakšne nove variante. Tovrstni avtoritarni obrati so bili namreč v preteklosti dokaj pogosti (npr. v obdobju po prvi in drugi svetovni vojni, ko so številne države po začetni uvedbi demokracije postopno zdrsnile v avtoritarizem).

Še pomembnejše pa je vprašanje kriterijev same demokratičnosti posamezne politične ureditve. Pri kvalificiranju določene države oz. njene politične ureditve kot demokratične se pogosto uporablja zgolj formalne kriterije, predvsem tiste, povezane z postopki politične selekcije (obstoj kompetitivnih volitev), zanemarja pa se ostale vidike, ki v pomembni meri opredeljujejo naravo demokracije. Tako imamo v mnogih državah opraviti s stanjem, ko sicer obstajajo osnovni institucionalni mehanizmi demokracije, kot so večstrankarski sistem, splošna volilna pravica itd., vendar pa izvršna oblast ni

podvržena učinkovitim institucionalnim omejitvam, poleg tega je pogosto povezana z različnimi neformalnimi centri moči, ki uporabljajo državo za doseganje svojim parcialnih interesov, kateri praviloma škodujejo celovitemu razvoju družbe. Vse to ne velja le za t.i. »nove« demokracije, ampak tudi za države, kjer institucionalni sistem zahodnega tipa (se pravi sistem parlamentarne demokracije) obstaja že dolgo, vendar pa njihovo politično življenje opredeljujejo značilnosti, ki pomenijo resen deficit z vidik demokratičnosti (pomanjkanje odgovornosti nosilcev oblasti, korupcija, represija nasproti določenim družbenim skupinam itd.).²

Zato je pri vrednotenju stanja demokracije v določeni državi ali regiji in pri njihovem medsebojnem primerjanju nedvomno potreben bolj kvalitativen pristop, ki upošteva, da je uvedba ključnih institucij nujen, ne pa tudi zadosten pogoj demokratičnega razvoja. Pri tem se zdi smiselno izhajati iz Dahlovega koncepta poliarhije kot realno delujoče demokracije,³ ki se nanaša predvsem na vertikalno, tj. volilno dimenzijo odgovornosti, se pravi, da vključuje postopke politične selekcije (se pravi volitve na različnih stopnjah), katerih bistvo sta svoboda političnega delovanja in politična enakost državljanov; s tem, da se ga razširi, npr. na način, kot je Diamond (1999:10) opredelil liberalno demokracije, s pogoji, kot so obstoj mehanizmov horizontalne odgovornosti nosilcev oblasti, odsotnost »rezerviranih« področij pristojnosti, nad katerimi bi imele oblast skupine, ki niso podvržene nadzoru izvoljenih predstavnikov, ter sistematično vzdrževanje in razvoj političnega in državljanskega pluralizma ter individualnih in skupinskih svoboščin. Tako so za demokratičnost posamezne politične ureditve poleg same narave političnih procesov pomembni tudi določeni »nepolitični« dejavniki, kot so pluralnost medijskega prostora, delovanje pravne države in s tem povezan obseg korupcije ter razvitost civilne družbe.

2. Kako ocenjevati demokracijo?

Dejstvo je, da realno stanje demokracije v določeni družbi nikoli ne ustreza idealom, ki izhajajo tako iz filozofskih konceptualizacij družbenih mislecev kot tudi iz povsem praktičnih potreb in želja ljudi. Kljub temu ali pa prav zato je primerjalna analiza v smislu ocenjevanja demokratičnosti politike v različnih okoljih nedvomno koristna in zaželeno. Kljub nepopolnosti, ki je značilna za vse ureditve, tudi tiste, ki se jih imenuje za demokratične, so razlike med njimi velikanske. In prav tovrstno ocenjevanje nam pokaže na stopnjo ujemanja dejanske situacije z idealnim stanjem.

Pri tem pa je »merjenje« demokracije v marsičem specifično. Gre namreč – tako kot pri politiki nasploh – za fenomen, ki temelji na človeškem delovanju, ki je po »naravi stvari« spremenljivo, zato ga je kot takega težko kvantificirati. Ni namreč nekih kazalcev, ki bi jih bilo mogoče enoznačno meriti – za razliko od denimo ekonomije, kjer obstajajo različne objektivne statistike, kot je BDP na prebivalca, ki predstavlja mero ekonomske razvitosti (čeprav tudi tu obstajajo različne metodologije izračunavanja). Obstajajo sicer določena dejstva, ki so objektivno merljiva in jih je mogoče uporabiti kot kazalce posameznih (običajno bolj specifičnih) vidikov stanja demokracije. Takšni so npr. volilna udeležba, število vlad v določenem obdobju, število političnih strank v

parlamentu itd. Vendar pa v splošnem prevladujejo t.i. mehki podatki, ki so mnenjske narave, predvsem stališča državljanov o različnih družbenih pojavih in ekspertne ocene izbranih posameznikov. Ti so najpogostejše pridobljeni na podlagi javnomnenjskih anket, ki »pokrivajo« bodisi celotno populacijo (tj. njen izbrani reprezentativni vzorec) bodisi posamezne ciljne skupine (politične funkcionarje, predstavnike civilnodružbenih organizacij, podjetij...), ali na podlagi intervjujev oz. poročil strokovnjakov za posamezna področja (bodisi domačih, bodisi zunanjih).

Na ta način pridobljeni podatki se potem uporabljajo kot posamični indikatorji ali pa se iz njih oblikujejo indeksi širših kategorij. Pri tem velja povedati, da so vrednosti posameznih indikatorjev (kot je npr. numerirana ocena stanja človekovih pravic) praviloma bolj ali manj subjektivno prevedene kvalitativne ocene. Tako je pri tovrstnih indikatorjih in indeksih pogosto bolj pomemben rang oz. mesto, ki ga posamezna enota (država) v tem oziru zaseda, kot pa njihova numerična vrednost, ki nam sama po sebi lahko pove zelo malo.

3. Zahteve in problemi ocenjevanja

Zaradi omenjene narave fenomena demokracije predstavlja tudi njeno »merjenje« nadvse težavno nalogo, kar postavi raziskovalca pred številne probleme in dileme. Na tem mestu velja izpostaviti tri problematične momente pri ocenjevanju stanja demokracije (oz. pogoje, ki morajo biti tem izpolnjeni). To so: problem veljavnosti, problem zanesljivosti in problem transparentnosti ocenjevanja demokracije.

Pri *veljavnosti* gre za problem izbire samih kriterijev demokratičnosti. Že sam pojem demokracije je predmet številnih razhajanj glede tega, kaj vse sodi v njegov okvir. Na tem mestu se ne nameravamo podrobneje ukvarjati s tovrstnimi konceptualnimi vprašanji. Kot je bilo rečeno, pričujoča opredelitev demokracije in s tem povezanih kriterijev demokratičnosti izhaja iz širšega, se pravi bolj kvalitativnega pojmovanja demokracije kot razvite oz. »razširjene« poliarhije (Tomšič, 2002). Sem sodijo klasični kriteriji oz. pogoji demokratičnosti, kot so možnosti enakopravnega sodelovanja pri političnem odločanju, svoboda artikulacije stališč državljanov in združevanja na idejni, interesni ali vrednotni podlagi, odprtost in korektnost procesov politične selekcije, inkluziven javni (predvsem medijski) prostor, pravna varnost itd.

Vseeno pa je tudi v primeru relativnega konceptualnega konsenza glede kriterijev ocenjevanje kvalitete demokracije nekaj vse prej kot enoznačnega. Pri raziskovanju tovrstnih fenomenov se namreč ni mogoče izogniti vsaj določeni stopnji subjektivnosti ne le pri njihovi opredelitvi, ampak tudi pri izbiri kazalcev, se pravi določitvi tega, katera družbena dejstva oz. njihove pojavne oblike so pomembne kot »merila« stanja na različnih področjih, opredeljenih z omenjenimi kriteriji. Visoka stopnja kompleksnosti, ki je značilna za sodobne družbe, namreč zahteva od raziskovalca določeno selekcijo pri izbiri »raziskovane materije«. Poleg tega je selektivnost neizogibna zaradi dejstva, da je veliko družbenih pojavov njegovim očem skrito, zato se osredotoči na tiste, ki so mu dostopni (bodisi v obliki neposrednega izkustva, bodisi preko sekundarnih virov, npr. medijskih zapisov ali podatkov iz raziskav). Tako imajo pogosto velik pomen posamez-

ni javno odmevni dogodki, denimo razni škandali in afere, ki so predmet »obdelave« množičnih medijev (bodisi da jih razkrijejo, bodisi da jim posvetijo veliko prostora oz. časa). Pri tem pa je pogosto vprašljivo, ali so takšni dogodki odraz dejanskega stanja ali gre za izjeme, ki odstopajo od siceršnje – manj javno prezentne – prakse. Poleg tega jih je mogoče interpretirati na različne načine. Tako je denimo povečanje števila javnih razkritij korupcijskih škandalov lahko dokaz dejanskega razmaha korupcije, lahko pa tudi posledica večje učinkovitosti pristojnih državnih institucij (policije in tožilstva) ali večje občutljivosti javnosti za to problematiko. Le v prvem primeru lahko ocenjujemo situacijo kot problematično, medtem v drugih dveh primerih velja nasprotno – stanje stvari gre oceniti pozitivno.

Pogosto je prisotna tudi vrednotna usmerjenost (ki jo je nasploh težko povsem izključiti) ali celo politični interes avtorjev raziskave. To sicer bolj kot za ocenjevanje demokratičnosti velja za ocenjevanje ekonomske politike, za katerega je neredko značilen neoliberalen pristop, ki je naklonjen čim večji deregulaciji in čim obsežnejši privatizaciji, vprašanje pa je, če je najbolj primeren (saj pogosto zanemarja potrebne ukrepe na ostalih področjih in zanemarja socialne posledice hitrih sprememb v delovanju ekonomskega sistema). Vendar pa določena stopnja ideološke pristranosti tudi v političnih analizah ni povsem odsotna. Drugo nevarnost predstavlja pretirani normativizem, ki ob odsotnosti poznavanja realnega stanja lahko vodi do podobnih rezultatov. Gre za pristop, ki pri svojem ocenjevanju stanja na določenih področjih upošteva predvsem normativno oz. regulativno ureditev (tj. obstoj ali neobstoj določenih zakonov ali institucionalnih mehanizmov), kar je seveda zelo pomemben oz. nepogrešljiv dejavnik, vendar pogosto ni zadosten za normalno funkcioniranje določenega področja.

Kvalitativne ocene, na katerih v pretežni meri temelji primerjava stanja demokracije v različnih državah, je dokaj težko kvantificirati, se pravi prevesti v numerično obliko. Tako je vprašanje, koliko se številčna razmerja oz. razlike med posameznimi preučevanimi državami ujemajo ujemajo z razlikami dejanskega stanja – npr. ali dvakrat višja ocena pomeni dvakrat boljše stanje (ali pa slabše – odvisno od opredelitve), ali pa je le »proizvod« metodoloških operacij. Samo oblikovanje ocen širših kategorij, npr. svobode, odprtosti, pravne države itd., se pravi njihovih indeksov, je namreč dokaj problematično. Začne se že pri sami izbiri indikatorjev in določitvi »teže« posameznega od njih. Premajhno število indikatorjev lahko namreč povzroči izgubo pomembnih vidikov preučevanega pojava iz raziskovalnega okvira, medtem ko lahko preveliko število indikatorjev privede do zabrisanja meja njegovega konceptualnega okvira. Gre torej za vprašanje »prave mere«, se pravi izbire ravno pravega števila relevantnih indikatorjev, za kar je potrebna velika mera premissljenosti.

Vendar pa tudi izbira primernih kazalcev, utemeljena na ustreznem konceptualnem okviru, sama po sebi ne zadostuje. Potrebna je *zanesljivost* »merjenja«, se pravi obstoj metod, na podlagi katerih bo ocena demokracije karseda ustrezala realnemu stanju stvari in kjer bo vsaka sprememba v oceni posledica dejanskih sprememb posameznih ključnih vidikov demokracije, ne pa morebitne spremembe v metodologiji. Tako je potrebno v primeru, ko se primerja različne enote preučevanja med seboj, uporabiti enake metode in postopke ocenjevanja. Zaradi kvalitativne narave tovrstnih raziskav je pomembna

skrbna izbira tistih enot, katerih mnenja predstavljajo osnovo za oblikovanje ocen. V primeru enostranske izbire ciljnih skupin anketirancev pride namreč do favoriziranja določenih pogledov in stališč, saj izhajajo odgovori samo iz točno določene družbene skupine, ki skozi njih izraža svoje interese, zato rezultati niso nujno odraz občega stanja. Podobno velja za izbiro ekspertov za posamezna področja, predvsem tistih, ki prihajajo iz preučevanega okolja. Tudi tu se izpostavlja vprašanje njihove (ne)objektivnosti, saj so ti ljudje vpeti v aktualna družbena in politična dogajanja (pogosto so sami njihovi akterji, ki imajo svoje politične in ideološke interese in preference), kar lahko vodi v njihovo (pogosto nezavedno in nenamerno) pristranost.

Poleg tega je pomembna tudi ažurnost podatkov, na katerih temeljijo ocene. Na določenih področjih se lahko situacija dokaj hitro spremeni, npr. v primeru, ko nek dolgo časa zatajevan problem izbruhne na površje, pa tudi odnos javnega mnenja se lahko pod vplivom aktualnih dogodkov dokaj hitro obrne (slednje je sicer značilno predvsem za nove demokracije). To pa ocene, ki uporabljajo starejše podatke (takšni so lahko tudi podatki, stari »samo« nekaj let), spregledajo, zaradi česar lahko delujejo neaktualno, če že ne zavajajoče.

In končno, pri ocenjevanju tako občutljivega področja, kot je problematika demokracije, je potrebna tudi *transparentnost*, se pravi razvidnost kriterijev, metod in postopkov ocenjevanja. V primeru, da kriteriji za ocenjevanje določenih področij oz. vidikov demokracije niso dovolj natančno specificirani, same ocene pa ne dovolj natančno argumentirane, poleg tega pa ni jasno razvidno, kdo so avtorji posameznih ocen, ne moremo govoriti o falsifikabilnosti ocen, kar pomeni, da le-teh ni mogoče izpostaviti preverjanju in kritični analizi. To je za strokovno neoporečnost raziskave in verodostojnost iz nje izhajajočih ocen vsekakor nujno, saj preprečuje ali vsaj zmanjšuje možnosti različnih napak ali celo zavestnih manipulacij (denimo poskusov lansiranja politično pristranih ali interesno motiviranih ocen z namenom vplivanja na javno mnenje), do katerih lahko pride, če ne obstaja možnost nadzora v smislu ocenjevanja samih ocenjevalcev.

Vidimo torej, da pri analizi stanja demokracije težko govorimo o njenem merjenju, saj ne obstajajo neki »trdi« indikatorji, ki bi enoznačno kazali »demokratsko vrednost«; ampak gre za ocenjevanje demokracije, tj. proces, ki vključuje konceptualizacijo temeljnih dimenzij demokracije, opredelitev najustrežnejših kazalcev, zbiranje informacij o njih in končno njihovo kvantifikacijo. Takšno ocenjevanje temelji na interpretaciji različnih, pogosto medsebojno nasprotujočih si dejstev. Kot je bilo rečeno, pri tem ne gre brez subjektivnosti. Zato je na strani raziskovalcev potrebna velika mera lucidnosti, ki omogoča ločevanje med »videzom in resničnostjo«, tj. med bolj in med manj pomembnimi dejstvi oz. med tistimi, ki dejansko vplivajo na dogajanje, in med tistimi, ki so bolj kot ne medijsko skonstruirani. Pa tudi sposobnosti, zavzeti distanco do lastnih subjektivnih predstav o tem, kaj je idealna podoba demokratične ureditve.

4. Kritični pregled izbranih raziskav

Kot rečeno, je ocenjevanje demokracije pretežno kvalitativne narave. Obstajajo pa tudi primeri raziskav, ki so skušale detektirati stanje demokracije s pomočjo »trdih«, tj.

kvantitativnih indikatorjev. Ena najboljšežnejših in najambicioznejših raziskav na tem področju je bila Vanhanenova (1990) komparativna študija procesa demokratizacije v 147 državah sveta v letih 1980-88. V raziskavo so bile zajete države z vseh kontinentov ne glede na kulturne, zgodovinske, rasne itd. razlike med njimi. V svoji konceptualizaciji je avtor izhajal iz Dahlove opredelitve dveh ključnih dimenzij demokratizacije – javnega tekmovanja in pravice do političnega sodelovanja. Ti dve dimenziji je poimenoval kompeticija in participacija in ju operacionaliziral z dvema relativno enostavnima kvantitativnima indikatorjema. Indikator kompeticije je predstavljal delež glasov, ki so ga na parlamentarnih ali predsedniških volitvah dobile vse politične stranke razen največje (merilo se je tako, da se je od 100 odštel delež največje stranke); indikator participacije pa delež populacije, ki se je udeležil volitev (delež glede na celotno populacijo določene države). Prvi indikator je torej meril razpršenost volilnih glasov, drugi pa obseg sodelovanja državljanov na volitvah; skupaj (enako utežena) sta sestavljala »indeks demokratizacije« (zmnožek vrednosti obeh indikatorjev, deljen s 100). Na osnovi tega indeksa je Vanhanen razdelil države v tri skupine: demokracije, poldemokracije in nedemokracije. (Za leto 1988 so imele najvišji indeks Islandija, Danska in Belgija.)

Na ta način opredeljena mera demokratičnosti je dokaj enostavna, zato jo je možno aplicirati na države z različnimi političnimi ureditvami. Vendar je po drugi strani prav zaradi svoje enostavnosti premalo subtilna, saj zanemarja pomembne vidike, ki opredeljujejo demokratično politično ureditev. Problematična je tudi sama konceptualna zasnova indeksa v smislu enake obtežitve obeh dimenzij. Visoka stopnja participacije je namreč lahko zgolj fasada, ki prekriva dejanski avtoritarni ali totalitarni karakter sistema (v tem primeru denimo visoka volilna udeležba prej kot o demokratičnosti priča o visoki sposobnosti mobilizacije državljanov s strani nedemokratične države), ali pa je posledica različnih (denimo kulturno pogojenih) dejavnikov; medtem ko je obstoj političnega tekmovanja – tudi ob nizki volilni participaciji – znak vsaj določene stopnje demokratičnosti. (Tako so glede na »indeks demokratizacije« za leto 1988 ZDA uvrščene šele na 30. mesto, za državami, kot so Papua Nova Gvineja, Barbados ali Venezuela, predvsem po »zaslugi« nizke volilne udeležbe.) Poleg tega takšna opredelitev ne omogoča neke bolj poglobljene analize (v smislu ugotavljanja kvalitete demokracije), saj se oba indikatorja nanašata na določeni formalni karakteristiki političnega sistema, ki ne odražata nujno dejanskega poteka političnih procesov.⁴

Verjetno najbolj znane in vplivne ocene različnih vidikov demokracije so tiste, ki jih kontinuirano opravlja ameriška nevladna organizacija Freedom House, zato se bomo prav na njih osredotočili pri svoji analizi stanja na področju raziskovanja in ocenjevanja demokracije.

Med temi raziskavami je najpomembnejša študija *Freedom in the World*, ki raziskuje stanje svobode in demokracije v 192 državah sveta (od leta 1989 poteka vsako leto in je predstavljena v obliki letnega poročila). Izhaja iz prepričanja o univerzalnosti človekove svobode, katere temeljne standarde, ki izvirajo iz *Splošne listine o človekovih pravicah*, »je možno aplicirati na vse države in teritorije, ne glede na njihovo geografsko lego, etnično ali versko sestavo in raven ekonomske razvitosti.«⁵ Temelji na širokem spektru virov informacij tako vladnih institucij kot različnih nevladnih organizacij, medijev in

akademijskih krogov. Gre za ocenjevanje dveh vidikov svobode: stanja političnih pravic in državljskih svoboščin. Politične pravice so opredeljene kot sklop pravic, ki omogočajo posameznikovo svobodno (so)delovanje v političnih procesih, medtem ko se državljske svoboščine nanašajo na svobodo prepričanja in družbenega organiziranja ter osebno avtonomijo nasproti državi. Poročilo ločeno ocenjuje stanje političnih pravic in državljskih svoboščin z ocenami od 1 do 7, pri čemer pomeni ocena 1 najugodnejše, ocena 7 pa najmanj ugodno stanje. Kategorija političnih pravic je sestavljena iz desetih točk (vprašanj), ki tvorijo tri podsklope: volilni proces (obstoj svobodnih in poštenih volitev nosilcev izvršilne in zakonodajne veje oblasti ter enakost možnosti političnega tekmovanja – v smislu korektnosti volilnih postopkov in volilnih kampanj), politični pluralizem in participacija (možnosti političnega organiziranja, obstoj realne alternative trenutni oblasti, odsotnost dominacije različnih institucij in skupin moči, in avtonomija etničnih, verskih itd. manjšin), ter funkcioniranje oblasti (moč izvoljenih predstavnikov, odsotnost korupcije, ter odgovornost oblastnikov volivcem v medvolilnem obdobju ter odprtost in transparentnost izvajanja oblasti). Kategorija državljskih svoboščin pa vsebuje petnajst točk, razdeljenih v štiri sklope: svoboda prepričanja in izražanja, svoboda združevanja in organiziranja, vladavina prava in človekove pravice ter osebna avtonomija in ekonomske pravice. (Vsaka od točk je ovrednotena z ocenami od nič do štiri, ob tem da večje število točk pomeni boljšo oceno.)⁶ Na tej osnovi so obravnavane države razvrščene v tri kategorije: svobodne (tiste s povprečno oceno 1 – 2.5), delno svobodne (3 – 5.5) in nesvobodne (5.5 – 7) (države z oceno 5.5 so lahko uvrščene v kategorijo delno svobodnih ali nesvobodnih, kar je odvisno od celotnega števila točk).⁷

V poročilu za leto 2003 je 88 držav ocenjenih za svobodne, 55 za delno svobodne in 49 za nesvobodne. Po pričakovanju so najbolj ocenjene države z dolgo demokratično tradicijo. Tako imajo najvišjo oceno 1 vse »stare« članice Evropske unije z izjemo Grčije, etabrirane demokracije severne Amerike (ZDA, Kanada) in Oceanije (Avstralija, N. Zelandija) ter nekatere druge, praviloma manjše države (med latinskoameriškimi državami denimo Urugvaj). Od novih članic Evropske unije imajo takšno oceno Slovenija (edina med nekdajnimi komunističnimi državami), Malta in Ciper.

Ista organizacija pripravlja tudi poročilo, ki analizira stanje (napredek ali nazadovanje) glede uvajanja političnih (in ekonomskih) reform v nekdanjih komunističnih državah (vključene so države vzhodne-srednje in jugovzhodne Evrope ter neodvisne države nekdanje Sovjetske zveze). V kontekstu političnih reform sta relevantni področji demokratizacije in vladavine prava.⁸ Demokratizacija sestoji iz štirih podpodročij: politični procesi (sem sodijo poštenost in svobodnost volitev, razvitost večstranskega sistema in participacija v političnih procesih), civilna družba (razvejanost sektorja nevladnih organizacij, njegove organizacijske kapacitete, finančni resursi in pravni okvir, v katerem delujejo, ter razvitost interesnega zastopstva in participacije v procesih odločanja), neodvisni mediji (pravni okvir in dejansko stanje medijske svobode, ustanavljanje finančno uspešnih zasebnih časopisov in dostop zasebnikov do Interneta); in delovanje države oz. javne uprave (oblast zakonodajnih teles; decentralizacija; odgovornost, volitve in vodenje organov lokalne samouprave; ter transparentnost zakonodajne in izvršilne oblasti). Pravna država pa je razdeljena na dve sekciji: ustavni, pravni in sodni okvir

(ustavne reforme in zaščita človekovih pravic, reforma kazenskega prava, neodvisnost sodstva in pravice etničnih manjšin) in korupcija (percepcija korupcije v javni upravi, poslovni interesi nosilcev odločanja, obstoj protikorupcijskih iniciativ...). Vsako izmed njih je za posamezno državo ovrednoteno z ocenami od 1 do 7, pri čemer je nižja ocena ugodnejša, indeksi področij pa se oblikujejo kot povprečja vanje vključenih sekcij. Ocene so pridobljene na podlagi ekspertnih analiz, pri čemer gre za večstopenjski postopek ocenjevanja.⁹

Od sedemindvajsetih obravnavanih držav se jih v skupino konsolidiranih demokracij (to je skupina držav, ki so glede demokratizacije prišle najdlje) v poročilu za leto 2003 uvršča osem (srednjeevropske in baltske države). Najbolje so ocenjene Poljska, Slovenija, Madžarska in Slovaška, najslabše pa Turkmenija, Uzbekistan in Belorusija.

Freedom House kontinuirano raziskuje tudi stanje medijske svobode v svetu. Gre za poročilo *Press Freedom Survey*, ki analizira stanje na področju elektronskih in tiskanih medijev (ki se ocenjuje ločeno) v posameznih državah. Obravnavani so štirje vidiki medijske svobode: vpliv zakonov in administrativnih odločitev na medijske vsebine, politični pritiski in nadzor nad mediji, ekonomski vpliv na medije in represivna dejanja (umori novinarjev in drugo fizično nasilje, cenzura, samocenzura...). Prve tri kategorije so ovrednotene z točkami 0-15, zadnja pa z 0-5 (za vsako od omenjenih dveh področij), pri čemer manjše število točk pomeni ugodnejšo oceno stanja. (Način pridobivanja informacij je podoben kot pri *Freedom in the World*.) Na tej osnovi so obravnavane države razdeljene na tri kategorije: tiste, v katerih so mediji svobodni (število doseženih točk od 0 do 30), tiste, v katerih so delno svobodni (od 31 do 60) in tiste, v katerih so nesvobodni (od 61 do 100).

Omenjene raziskave so nedvomno plod trdega raziskovalnega dela, ki zahteva velike teoretske in metodološke napore. Predstavljajo pomembno in koristno podporo pri ugotavljanju stopnje razvitosti demokracije v posameznih deželah in regijah in izvajanju primerjav med njimi. Njihovi izsledki namreč v glavnem na ustrezen način reflektirajo splošno stanje stvari na področju razvitosti demokracije. Tako države, ki jih *Freedom in the World* uvršča med »svobodne«, izpolnjujejo temeljne demokratične standarde. Razvrstitev držav v omenjene tri kategorije (svobodne, delno svobodne in nesvobodne) odraža dejstvo, da gre pri razmerju med svobodo in nesvobodo za kontinuum. Pri raziskavi je posebej dragoceno to, da se ne omejuje na formal(istične) karakteristike določenega političnega režima, se pravi na deklarirane institucionalne aranžmaje in načela, ampak jo predvsem zanima dejansko delovanje državnih/političnih institucije in njegove konsekvence za svobodo ljudi. Tako je lahko država, ki sicer ima uveljavljene formalne demokratične institucije (kot so večstrankarstvo, kompetitivne volitve itd.), uvrščena med delno svobodne države v primeru, da prihaja do hudih in sistematičnih zlorab oblasti.¹⁰

Kot rečeno, temeljijo raziskave Freedom Housea na predpostavki svobode kot univerzalnega fenomena, kar pomeni, da njihovi avtorji zavračajo njegovo kulturno zamejenost. To pa posledično velja tudi za demokracijo. Izpostavitve svobode kot pogoja za demokracijo je logična, saj gre za dva medsebojno povezana, čeprav ne identična fenomena.¹¹ Zgodovinsko gledano je bilo namreč vzdrževanje svobode v družbi s po-

močjo sistema, ki je vsaj v relativni meri ščutil individualne svoboščine, pogoj za razvoj poliarhične demokracije zahodnega tipa. To je sistem t.i. konstitucionalizma, za katerega so značilni delitev oblasti, pravna država, lastninska varnost in neodvisna javnost, ki omogočajo nadzor nad nosilci moči in zagotavljajo svobodo mišljenja in delovanja ljudi. Vsi ti vidiki so zajeti v ustavi kot osrednjem dokumentu moderne politične ureditve; družbeni pogodbi, ki določa temeljna načela in pravila civiliziranega sobivanja državljanov ter kot takšna predstavlja porok njihove svobode nasproti oblasti.¹²

Vendar pa so kriteriji za »svobodnost« posameznih držav precej posplošeni, lahko bi rekli, da pretežno temeljijo na »minimalističnem« razumevanju demokracije, kot ga je opredelil denimo Schumpeter (1976), v smislu sistema, kjer državljani svobodno izbirajo med različnimi akterji oz. elitami. Na ta način bi opredeljenim kriterijem, ki ugotavljajo predvsem obstoj osnovnih demokratičnih predpostavk, lahko očitali premajhno sofisticiranost pri detektiranju razlik med družbami s sorodnimi političnimi režimi, npr. med etabliranimi zahodnimi demokracijami, kjer ne obstajajo »v nebo vpijoče« razlike glede političnega ustroja in prakse političnega delovanja. Poleg tega tovrstni kriteriji ne zmorejo v zadostni meri zaznati, da tudi znotraj skupine svobodnih držav obstajajo določene vidne pomanjkljivosti glede funkcioniranja demokracije. Tako O'Donnell (1996) ugotavlja, da v mnogih novih poliarhijah edino volilni proces ustreza formalnim demokratičnim standardom, medtem ko so ostale karakteristike demokratičnosti, kot so vpliv državljanov in njihovih iniciativ, odgovornost in responzivnost nosilcev oblasti itd., dokaj šibko uveljavljene. In ravno teh vidikov poročilo *Freedom in the World* ne upošteva v zadostni meri. Pravtako raziskave Freedom Housea premalo upoštevajo pomen določenih strukturnih oz. institucionalnih dejavnikov.¹³ Tako *Press Freedom Survey* ocenjuje samo medijsko svobodo v smislu odsotnosti posegov v novinarsko poročanje, ne obravnava pa nekaterih drugih značilnosti, povezanih z naravo oz. stukturiranostjo medijskega prostora, kot je npr. stopnja medijskega pluralizma, ki nedovomno vplivajo ne samo na kvaliteto informiranosti državljanov, ampak tudi na splošni razvoj svobodne in odprte družbe.

Za specializirane regionalne študije Freedom Housea, kakršna je *Nations in Transit*, je značilna večja diferenciranost in razdelanost ter s tem senzibilnost za razlike med obravnavanimi državami. To se kaže tudi v kategorizaciji postsocialističnih držav, ki jih poročilo za leto 2004 uvršča v pet skupin – konsolidirane demokracije, polkonsolidirane demokracije, prehodni oz. hibridni režimi, polkonsolidirani avtorski režimi in konsolidirani avtorski režimi –, kar odraža spremljanje spreminjajoče se dinamike političnega razvoja teh dežel. Prostor nekdanjih socialističnih dežele se je namreč v zadnjem desetletju in pol precej diferenciral, tako da nikakor ne moremo govoriti o neki unilinerani logiki političnega razvoja (Juchler, 2000). Kot je ugotovil Adrian Karachnitsky (2001) že v poročilu *Nations in Transit* 2001, je mogoče zaznati tako pospešeno dinamiko v razvoju demokracije kot tudi zaskrbljujoče primere povratka avtoritarizma. Tako se skladno s tem razvojem spreminja tudi način kategoriziranja postsocialističnih držav.¹⁴

Rečemo lahko, da je glavna težava raziskav, ki jih izvaja Freedom House, v njihovi pomanjkljivi preglednosti oz. transparentnosti. Merila za ocenjevanje določenih področij

oz. vidikov demokracije so pogosto premalo jasno določena, predvsem pa ocene same niso vselej dovolj natančno obrazložene in utemeljene. Tako pogosto ni razvidno, zakaj se je določeni državi na nekem področju zvišala ali znižala ocena.

Primer tega je ocena medijske svobode v Sloveniji. V *Press Freedom Survey 2001* je Slovenija dobila za šest točk nižjo (se pravi boljšo) oceno kot v predhodnem poročilu (iz leta 2000) (leta 2000 je dobila 27, leta 2001 pa 21 točk). Če primerjamo delne ocene: na področju elektronskih medijev je leta 2000 po prvem kriteriju dobila 4 točke, po drugem 6, po tretjem 3 in po četrtem 0 točk, leta 2001 pa po prvem 4, po drugem 5, po tretjem 3 in po četrtem 0 točk; na področju tiskanih medijev je dobila leta 2000 po prvem kriteriju 2, po drugem 4, po tretjem 8 in po četrtem 0 točk, leta 2001 pa po prvem 2, po drugem 3, po tretjem 4 in po četrtem 0 točk. Iz tega je razvidno, da naj bi do izboljšanja prišlo prav na področju tiskanih medijev. Vendar iz (zelo kratkega) opisa stanja ni razvidno, na čem konkretno temeljijo te ocene in predvsem, kaj konkretno je privedlo do izboljšanja.

Pomanjkljiva utemeljenost posameznih ocen se včasih izraža v njihovi nekonsistentnosti, kar pomeni, da je uvrstitev določene države (nasproti drugim) glede istih ali podobnih kazalnikov v enem poročila drugačna kot v drugem, v istem letu. Tako je bila v *Freedom in the World 2003* med nekdanjimi socialističnimi državami najbolje ocenjena Slovenija, medtem kot je v *Nations in Transit* istega leta najugodnejšo oceno glede stanja demokratizacije dobila Poljska. Resda njuni kazalniki niso identični, vendar pa se nanašajo na sorodno in primerljivo »materijo«, zato tovrstna neskladja v ocenah nikakor niso na mestu.

Precejšen problem predstavlja tudi nerazvidnost avtorstva ocen, saj zaradi zapletenosti postopkov ni mogoče ugotoviti, kdo ima največji delež »zaslug« za posamezno oceno. Morda je tu posredi skrb za anonimnost ocenjevalcev, saj so v določenih okoljih razmere še vedno takšne, da ne omogočajo avtonomnega raziskovalnega dela, kar pomeni, da so raziskovalci v primeru svoje kritičnosti izpostavljeni najrazličnejšim pritiskom. Vendar po drugi strani anonimnost ocenjevalcev lahko sproža ugibanja o tem, kdo in s kakšnimi motivi stoji za njimi, poleg tega pa ni možen eksterni nadzor nad ocenjevalci. Tovrstno pomanjkanje transparentnosti lahko v končni fazi postavi pod vprašaj veljavnost, predvsem pa zanesljivost ocen.

5. Sklepna ocena

Če vzamemo za primer ocene stanja na političnem področju in s tem tudi stanja demokracije v Sloveniji, kot jih najdemo v različnih primerjalnih študijah, bi lahko tvegali trditev, da se mnoge ocene različnih področij politike v Sloveniji ne ujemajo z dejanskim stanjem, vendar so odstopanja v obeh smereh, kar pomeni, da so nekatere ocene pristranske v njeno škodo, druge pa v njeno korist (verjetno velja podobno tudi za druge države). Tako so nekatere ocene učinkovitosti države in njene vloge, predvsem na gospodarskem področju, denimo tiste, ki jih najdemo v *Global Competitiveness Report* in *World Competitiveness Yearbook*, pretirano negativne, medtem ko so ocene medijskega pluralizma in delovanja pravosodja še preveč ugodne. Slednje velja za ocene organizacije Freedom House.

Pri tem – oceni »dejanskega stanja« – gre seveda v veliki meri za avtorjevo subjektivno presojo.¹⁵ Zanašanje nanjo je v znatni meri posledica pomanjkanja domačih raziskav in empiričnih analiz (bodisi kvantitativnih, bodisi kvalitativnih) stanja na nekaterih področjih, povezanih z demokracijo v Sloveniji (vprašanja medijskega pluralizma, vloge pravosodja, načina političnega odločanja itd.). Razlogi za to so različni, denimo pomanjkanje osebja in sredstev, včasih pa gre verjetno tudi za zavestno izogibanje oz. odklanjanje kritičnega analiziranja določenih družbenih pojavov (Adam in Makarovič, 2000). Vseeno je v določenih mednarodnih raziskavah mogoče zaslediti neupoštevanje nekaterih pomembnih dejstev. Tako npr. v ocenah medijskega stanja (*Nations in Transit, Press Freedom Survey*) ni upoštevana (oz. vsaj ni razvidno, da bi bila) relativno visoka stopnja lastniške koncentracije na področju (tiskanih) medijev – v primerjavi z drugimi evropskimi državami – (Osterman, 1999), ki je nedvomno povezana s pluralnostjo medijskega prostora.

Kot je bilo že omenjeno, je zaradi narave koncepta demokracije (ki je vse prej kot nekaj enoznačnega) pa tudi same politike, ki je kot področje človekovega delovanja določeno z njegovo nepredvidljivo naravo, merjenje in primerjanje demokratičnosti različnih političnih enot izredno težavno. Nič koliko je namreč kontingenčnih (»subjektivnih«) dejavnikov, tako na strani »raziskovalne materije« kot na strani samih raziskovalcev. Zato tudi »eksaktnost« tovrstnih ocen (v smislu možnosti natančnega določanja vrednosti) nikoli ne bo na ravni tistih v naravoslovja ali na določenih področjih ekonomske znanosti. To, kar je mogoče doseči, je večja merodajnost ocen v smislu, da naj se ocene iz podobno zasnovanih raziskav, tj. takšnih, ki obravnavajo podobna vprašanja, ujemajo v čim večji meri, ter da ne prihaja do očitnih sprememb v ocenah v posameznih časovnih točkah, če za to ne obstajajo utemeljeni in argumentirani razlogi. Namen pričujočega prispevka ni dati nekih univerzalnih rešitev, ki bi omogočile »objektivnost« merjenja oz. ocenjevanja, ampak prej izpostaviti nekatere ključne zagate in težave, ki se pri tem porajajo. Rešitev omenjenih težav pri ocenjevanju kvalitete različnih razsežnosti demokracije ter pomanjkljivosti posameznih raziskav je v premišljenem kombiniranju različnih vrst podatkov in občutljivi previdnosti pri njihovem interpretiranju. Predvsem pa je potrebno zagotoviti transparentnost ocenjevanja, saj le-ta omogoča preverjanje postopkov in s tem tudi nadzor nad tistimi, ki jih izvajajo. Na ta način se je možno vsaj v določeni meri izogniti opisanim (namernim ali nenamernim) pristranostim.

Opombe

1. Gre za publikacijo *Democracy's Century. A Survey of Global Political Change in the 20th Century*. Freedom House 1999.
<http://www.freedomhouse.org/reports/century.pdf>
2. Za označevanje teh primerov uporabljajo nekateri avtorji izraz »neliberalna demokracija« (Davenport, 2000; Zakaria, 1997, 2003).
3. Glej Dahl, 1971; 1989; 1998.

4. Poglejmo primerjavo dveh hipotetičnih političnih sistemov. V prvem (sistemu A) obstajata samo dve politični stranki, ki sta podobno močni in uživata podobno volilno podporo (denimo ena 55%, druga pa 45%), v drugem (sistemu B) pa obstaja veliko število političnih strank, kjer pa je ena bistveno večja od drugih (ena ima denimo 45%, ostale pa precej manj). Po Vanhanenovem indeksu dobi tako prvi sistem nižjo oceno kompetitivnosti kot drugi, vendar pa v prvem obstaja večje ravnesje moči in tudi »konkurenca« med političnimi alternativami kot v drugem, kjer je ena stranka očitno dominantna.
5. Freedom House, domača stran
<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/methodology.htm>
6. V kategoriji političnih pravic je za oceno 1 potrebnih 36-40 točk, za 2 30-35, za 3 24-29, za 4 18-23, za 5 12-17 in za 7 0-5 točk. V kategoriji državljskih svoboščin pa prinese oceno 1 53-60 točk, 2 44-52, 3 35-43, 4 26-34, 5 17-25, 6 8-16 in 7 0-7 točk. Več o metodologiji ocenjevanja političnih pravic in državljskih svoboščin glej internetno stran Freedom Housea. <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/methodology.htm>
7. Države, ki dosežejo od 68 do 100 točk (za politične in državljske pravice skupaj), so uvrščene v skupino svobodnih držav, tiste z 34-67 točkami v kategorijo delno svobodnih in tiste z 0-33 točkami v skupino nesvobodnih držav.
8. Poleg teh dveh vsebuje poročilo tudi področji ekonomske liberalizacije in socialnega sektorja (Piano, 2000).
9. Več o metodologiji in načinu ocenjevanja glej (podobno kot pri *Freedom in the World*) internetno stran organizacije Freedom House.
10. V zadnjem poročilu (*Freedom in the World* 2004) je takšen primer denimo Rusija, do pred nekaj let (še v poročilu 1999/2000) pa je to veljalo tudi za Hrvaško.
11. Zanimivo tematizacijo razmerja med svobodo in demokracijo, predvsem njune (ne)kompatibilnosti, najdemo v delu Farreda Zakarie *The Future of Freedom* (2003).
12. Pri tem pa se seveda izpostavlja vprašanje, v kolikšni meri predstavlja svoboda posameznika dejansko univerzalno sprejeto vrednoto, koliko pa je to kulturno specifičen fenomen. Vsekakor je pojmovanje svobode posameznika kot vrhovne vrednote sestavni del zahodne evropske duhovne tradicije. Na ta način seveda tudi kriteriji za ocenjevanje »svobodnosti«, kot jih postavljajo Freedom Houseove raziskave, korenijo v tej tradiciji.
13. Vendar pa velja povedati, da so bile leta 2003 pri poročilu *Freedom in the World* uvedene nekatere spremembe, ki so šle v smer večjega upoštevanja omenjenih dejavnikov, predvsem odgovornosti in transparentnosti v delovanju oblastnih institucij.
14. Še v poročilu za leto 2002 so obstajale le tri kategorije: konsolidirane demokracije, nekonsolidirane demokracije in trdne avtokracije.
15. Zopet smo pri problemu subjektivnosti. Gre za paradoksalno situacijo, ko tudi kritika (ne)objektivnosti obravnavanih raziskav temelji na presoji avtorja, ki je pravtako v dobršni meri subjektivna. Vendar pa v prid njej obstajajo določeni argumenti, predvsem tisti, ki so povezani z opaznim političnim in družbenim neravnovesjem (dominacija enega političnega tabora, šibak medijski pluralizem) in iz tega izhajajočo šibko politično dinamiko. Več o tem glej Tomšič, 2000, 2002; Adam in Tomšič, 2002a, 2002b. Seveda pa se avtor zaveda, da njegova presoja še zdaleč ni brezprizivna in je mogoče zagovarjati tudi drugačno stališče.

Literatura

- Adam, Frane in Makarovič, Matej (2001): Society in Transition as Reflected by Social Sciences: The Case of Slovenia. V: Genov, Nicolai in Ulrike Becker Ulrike (ur.), Social Science in Southeastern Europe. Bonn/Berlin: InformationsZentrum Sozialwissenschaften, 192-222.
- Adam, Frane in Matevž Tomšič (2002a): Elite (Re)configuration and Politico-Economic Performance in Post-socialist Countries. *Euope.-Asia Studies*, 54, 3, 435-454.
- Adam, Frane in Matevž Tomšič (2000b): Elites, Democracy and Development in Post-socialist Transition. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31, 1, 99-112.
- Dahl, Robert A. (1971): Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven&London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1989): Democracy and its Critics. New Haven&London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1998): On Democracy. New Haven & London: Yale University Press.
- Davenport, Christian (2000): Understanding Iliberal Democracies, Liberal Autocracies and Everything in Between. Paper prepared for review at »World Democratisation 2000 – Rethinking Democracy in the New Millennium«, 16-19 February, 2000, University of Houston, 1-32.
- Democracy's Century. A Survey of Global Political Change in the 20th Century. Freedom House 1999
- Diamond, Larry (1999): Developing Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Freedom in the World 1999/2000. Hreedom House.
<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/table1.htm>
- Freedom in the World 2003. Freedom House.
<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/table.pdf>
- Freedom in the World 2004. Freedom House.
<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2004/table2004.pdf>
- Huntington, Samuel (1993): The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman&London: University of Oklahoma Press.
- Juchler, Jakob, (2000): Global Processes, the Transformation in Eastern Europe and European Unification. Dialogue and Universalism, 12, 1-37.
- Karatnycky, Adrian (2001): Nations in Transit: Emerging Dynamics of Change. Nations in Transit 2001, 13-24.
- Nation in Transit 2001. Freedom House.
<http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2001/index.htm>
- Nations in Transit 2003. Freedom House.
<http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2003/index.htm>
- Nation in Transit 2004. Freedom House.
<http://www.freedomhouse.org/research/natransit.htm>
- O'Donnell, Guillermo, (1996): Illusions about Consolidation. Journal of Democracy, 7, 2, 34-51.
- Osterman, Jože, (1999): Ali je še kaj prostora? Sobotna priloga Dnevnika, 20. februar, Ljubljana.
- Piano, Aili (2000): Explanatory notes«, Nations in Transit 1999-2000, 40-42.

Press Freedom Survey 2000, Freedom House

<http://www.freedomhouse.org/pfs2000>

Press Freedom Survey 2001, Freedom House.

<http://www.freedomhouse.org/pfs2001/pfs2001.pdf>

Schumpeter., Joseph A. (1976): Capitalism, Socialism and Democracy. London: George Allen & Unwin Ltd.

Tomšič, Matevž (2000). Oblikovanje političnega prostora in političnih elit na Slovenskem. Nova revija, 219-220, 260-277.

Tomšič, Matevž (2002): Politična stabilnost v novih demokracijah. Ljubljana: ZPS.

Vanhanen, Tatu, (1990): The Process of Democratization. Crane Russak Group. New York & London.

Zakaria, Fareed, (1997): The rise of illiberal democracy. Foreign Affairs, 76, 6, 22-43.

Zakaria, Fareed (2003): The Future of Freedom. New York & London: W.W. Norton & Company.

Avtorjev naslov:

Dr. Matevž Tomšič, docent

Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani

Kardeljeva pl. 5, SI-1000 Ljubljana

e-mail: matevz.tomsic@uni-lj.si

Rokopis prejet julija 2004, dokončna verzija za objavo pa avgusta 2004.

*Članek je po mnenju uredništva uvrščen v kategorijo
izvirni znanstveni članek s kvalitativno argumentacijo.*