

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**ANALIZA VPLIVA STAROSELSKIH  
PREBIVALCEV KANADE NA OBLIKOVANJE  
IN IZVAJANJE JAVNIH POLITIK**

**Elvisa Osmankić**

**Ljubljana, november 2016**



**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**ANALIZA VPLIVA STAROSELSKIH PREBIVALCEV KANADE NA  
OBLIKOVANJE IN IZVAJANJE JAVNIH POLITIK**

Kandidat/ka:           Elvisa Osmankić  
Vpisna številka:       04040046  
Študijski program:   Univerzitetni študijski program Upravljanje javnega sektorja 1.  
stopnja  
Mentor:                doc. dr. Mitja Durnik

Ljubljana, november 2016



## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Elvira Osmankić, študentka univerzitetnega študijskega programa Upravljanje javnega sektorja 1. stopnja, z vpisno številko 04040046, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Analiza vpliva staroselskih prebivalcev Kanade na oblikovanje in izvajanje javnih politik.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Tadeja Dolinšek

Ljubljana, 25. 11. 2016

Podpis avtorice:

Elvira Osmankić



## **POVZETEK**

Javne politike so politične odločitve, ki so zavezujoče na področju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta. V procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik so ključni igralci državni akterji, saj imajo monopol nad političnim odločanjem. Poleg državnih se v proces oblikovanja in izvajanja javnih politik vključujejo nedržavni (nevladni, civilnodružbeni) akterji. Nedržavni akterji postajajo pomemben člen v oblikovanju in izvajanju politik v modernem okolju

V moderni dobi razvoja kanadske hidroenergetike igrajo pomembno vlogo država, oblasti provinc (upravne vladne agencije, kronске korporacije) in staroselske skupnosti. V diplomskem delu sem analizirala vpliv staroselskih prebivalcev Kanade pri oblikovanju javne politike na področju hidroenergetike ter spremembe, ki jih prinaša participacija staroselskih prebivalcev na njihov ekonomski in politični razvoj.

**Ključne besede:** javne politike, politični akterji, sporazumi, hidroenergetika, staroselski prebivalci, Kanada.

## **SUMMARY**

### **ANALYSIS OF THE IMPACT FIRST NATIONS OF CANADA HAVE ON THE POLICY MAKING PROCESS**

Public policies are political decisions that are binding in the area operated and controlled by the national authority in charge. In the policy making process the key players are government players since they have a monopoly on political decision-making. In addition to the government players the policy making process involves non-state (non-governmental, civil society) players. Non-state actors are becoming a major player in the design and implementation of policies in the modern environment.

In the modern era of Canadian hydroelectric development provincial authority (government agencies, parent corporations) and First nations play an important role. In my thesis I analyzed the influence of First nations of Canada have in hydroelectric policy making process, as well as changes on their economic development.

**Key words:** public policy, political actors, agreement, hydropower, first nations, Canada..



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA .....	III
POVZETEK.....	V
SUMMARY .....	VI
KAZALO.....	VII
KAZALO PONAZORITEV .....	VIII
KAZALO SLIK .....	VIII
KAZALO TABEL.....	VIII
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC .....	IX
SEZNAM TUJIH IZRAZOV .....	X
1    UVOD .....	1
2    ZGODOVINA KANADE.....	4
2.1    POLITIČNI SISTEM KANADE.....	4
2.2    BRITANSKA SEVERNA AMERIKA .....	4
2.3    KONFEDERACIJA.....	5
2.4    KANADSKA USTAVA.....	7
2.4.1    USTAVNI AKT 1867 .....	8
2.4.2    USTAVNI AKT 1982.....	9
2.5    DELITEV OBLASTI.....	9
2.6    STAROSELSKI PREBIVALCI .....	12
3    JAVNA POLITIKA.....	13
3.1    KAJ JE JAVNA POLITIKA IN ZVRSTI JAVNIH POLITIK .....	13
3.2    PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK.....	14
3.3    IGRALCI V PROCESU OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK .....	15
3.4    MODELI IN TEORIJE PARTICIPACIJE DRŽAVLJANOV IN JAVNOSTI.....	17
3.5    ANALIZA POLITIK.....	18
3.5.1    ŠTUDIJA PRIMERA .....	19
4    RAZVOJ HIDROENERGETIKE.....	23
4.1    ZGODOVINSKI RAZVOJ HIDROENERGETIKE V MANITOBI.....	23
4.2    SPORAZUMI MED KANADO IN STAROSELSKIMI PREBIVALCI .....	25
4.2.1    NORTHERN FLOOD AGREEMENT .....	28
4.2.2    REŠEVANJE SPORNIH ZADEV.....	29
4.2.3    POSLEDICE .....	30
5    WUSKWATIM PROJECT .....	32
5.1    STANJE PRED PROJEKTOM .....	33
5.2    STANJE PO IZGRADNJI PROJEKTA.....	36
6    ZAKLJUČEK .....	39
LITERATURA IN VIRI.....	41

## **KAZALO PONAŽORITEV**

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Trije pomeni pojma 'politika' .....	13
--	----

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Časovnica pripojitve posameznih delov prihodnje Kanade.....	7
Tabela 2: Pomanjkljivosti pri javnih obravnavah in strategije opolnomočenja .....	21
Tabela 3: Profil zaposlenih prvotnih skupnosti.....	36
Tabela 4: Posledice hidroenergetskega razvoja na rekah Churchill in Burntwood .....	38
Tabela 5: Finančni podatki delovanja projekta.....	38

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

City Hydro	City of Winnipeg Hydro Electric System
WEC	Winnipeg Electric Company
MPC	Manitoba Power Commission
MHEB	Manitoba Hydro-Electric Board
NFA	Northern Flood Agreement
NFC	Northern Flood Committee
ONC	Office of Native Claims
PDA	Project Development Agreement
NCN	Nisichawayasihk Cree Nation
CEC	Clean Environment Commission
CRD	Churchill river diversion CRD
INAC	Indian and Northern Affairs Canada
CED	Community Economic Development
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
TPC	Taskinigahp Power Corporation

## SEZNAM TUJIH IZRAZOV

British North America	Britanska Severna Amerika
British Columbia	Britanska Kolumbija
New Brunswick	Novi Brunswick
Newfoundland and Labrador	Nova Fundlandija in Labrador
Nova Scotia	Nova Škotska
Prince Edward Island	Otok princa Edwarda
Northwest Territories	Severozahodni teritorij
British Colonial Secretary	Britanski minister za kolonije
Cape Breton Island	Otok Cape Breton
Federal government	Federalna vlada
Provincial governments	Oblasti provinc
Fathers of Confederation	Očetje Konfederacije
Manitoba's northern rivers	Reke Severne Manitobe
First Nations	Staroselski prebivalci
Environmental licensing	Okoljsko licenciranje
Lake Winnipeg Regulation	Regulacija jezera Winnipeg
Churchill River Diversion	Preusmeritev reke Churchill
Northern communities	Severne skupnosti
Resource co-management boards	Odbori za skupno upravljanje virov
Implementation agreement	Izvedbeni sporazum
Farm Electrification	Elektrifikacija kmetij (priklučitev kmetij na električno omrežje)
Policy evaluation	evaluacija politik
Paternalism	Pokroviteljski odnos
Office of Native Claims	Urad za zahteve staroselcev
Resource Management Board	Odbor za upravljanje z viri
Future Development Team	Ekipe za razvoj v prihodnosti
Environmental impact assessment	Raziskava učinka na okolje
Project Development Agreement	sporazum o razvojnem projektu
Hydroelectric Crown Corporations	Hidroelektrične kronske korporacije
Clean Environment Commission	Komisija za čisto okolje
Transmission Development Fund	Sklad za razvoj prenosnega omrežja
Community Economic Development	Ekonomski razvoj skupnost
Organisation for Economic Co-operation and Development	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
International Association for Public Participation	Mednarodna organizacija za udeležbo javnosti

# 1 UVOD

»Policy« je izraz, ki je v slovenski jezik preveden v grobem kot javne politike. Javne politike se med seboj razlikujejo po področjih na katere posegajo, ciljne skupine ter institucionalni okvir. Javne politike so politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta. Posamično javno politiko (public policy) lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna telesa in uradniki.

V procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik so ključni akterji državni igralci; to so izvršna in zakonodajna oblast in uradniki; saj imajo monopol nad političnim odločanjem. Poleg državnih se v proces oblikovanja in izvajanja javne politike vključujejo nedržavni (nevladni, civilnodružbeni) akterji. Moč nevladnih organizacij, kot tudi drugih nedržavnih akterjev v javnopolitičnih procesih, je odvisna od mnogih dejavnikov. Nedržavni akterji postajajo pomemben člen v oblikovanju in izvajanju politike v modernem okolju.

Razvoj hidroenergetike v Kanadi sega več kot stoletje nazaj, ko je elektrika postala nujna potrebščina. Rast gospodarstva po koncu druge svetovne vojne in dejstvo, da se je dobava električne energije povečala, je pomenilo, da je obstoječa raven generiranja elektrike kmalu postala nezadostna. Par posameznikov, ki so razmišljali dolgoročno, je videlo ogromne prednosti v izgradnji obsežnih proizvodnih objektov.

Glavni namen diplomskega dela je analizirati vpliv staroselskih prebivalcev Kanade pri oblikovanju javne politike na področju hidroenergetike ter spremembe, ki jih prinaša participacija staroselskih prebivalcev, na njihov ekonomski razvoj.

Cilji diplomskega dela so preučiti teoretično literaturo, ki se nanaša na javne politike, njihovo oblikovanje in izvajanje, opredeliti pravice staroselskih prebivalcev Kanade, definirati način udeležbe javnosti v oblikovanju in izvajanju javne politike, opisati sporazume med provincami in staroselskimi prebivalci ter njihove posledice, predstaviti projekt Wuskwatim ter stanje pred in po projektu in raziskati posledice razvoja hidroenergetike na življenje prvotnih prebivalcev.

Pred začetkom pisanja diplomskega dela sem si postavila dve hipotezi in sicer:

H1: Razvojni projekti predstavljajo le omejene možnosti staroselskega gospodarskega razvoja in njihovega vključevanja pri izkoriščanju naravnih virov.

H2: Skupnosti staroselskih prebivalcev, kot je Nisichawayasihk Cree Nation, niso zmožne pomembno vplivati na oblikovanje in implementacijo javnih politik, saj jim primanjkuje virov ter specifičnega znanja potrebnih za učinkovit pristop.

Diplomska naloga je razdeljena na pet poglavij. Vsako od teh poglavij pa na podpoglavja.

V uvodu sem predstavila hipoteze, namen in cilje diplomskega dela ter pojasnila metode dela, ki sem jih v nalogi uporabila.

Pri izdelavi diplomskega dela sem uporabila različne splošno teoretične (miselne, logične) metode. V teoretičnem delu naloge sem uporabila deskriptivno metodo za opisovanje dejstev, odnosov in procesov (iskanje odgovorov na vprašanja, kakšno je nekaj) brez vzročnega razlaganja. Z deskriptivno metodo sem definirala osnovne pojme obravnavane teme.

Zgodovinska metoda je preučevanje bližnje oziroma daljne preteklosti na nivoju opisovanja in vzročnega razlaganja. S to metodo sem v drugem poglavju predstavila Kanado, njen nastanek od kolonizacije naprej in kako so se oblikovale njene province ter opisala zgodovino razvoja hidroenergetike. Bolj podrobno sem izpostavila kanadsko ustavo, njen zgodovinski nastanek in kako le ta deli pristojnosti med ustrezne organe.

Metoda analize je preučevanje na nivoju razčlenjevanja kompleksnih pojmov na njihove sestavne dele in obravnava posameznih delov glede na druge oziroma celoto. Z metodo analize sem preučila in interpretirala že napisano literaturo, ki se nanaša na obravnavano temo. V tretjem poglavju sem predstavila teoretično perspektivo javnih politik in pojme le teh. Poseben poudarek sem namenila prikazu udeležbe javnosti v oblikovanju in izvajanju javnih politik ter na kakšen način jim vlada omogoča participacijo v tem procesu. Pri opisu konkretnega problema sem uporabila metodo študije primera. Študija primera je vrsta kvalitativne raziskave za katero je značilna interpretativna paradigma. Za metodo študije primera, ki sem jo uporabila, je značilen idiografski pristop, ki poudarja razumevanje in interpretacijo raziskovanih situacij, procesov, odnosov, ravnanj in drugega z vidika udeležencev. Z analizo napisane literature sem izpostavila izzive participacije staroselskih skupnosti v procesu oblikovanja projekta.

V naslednjem poglavju sem opisala zgodovino razvoja hidroenergetike. Z analizo pravnih virov sem opisala kako so nastali tako imenovani »sodobni sporazumi« med provincami in staroselskimi prebivalci na področju hidroenergetike ter posledice na staroselske prebivalce zaradi sklepanja sporazumov.

V zadnjem poglavju sem z metodo študije primera opisala projekt Wuskwatim, njegov nastanek, vpliv okoljske politike in z njo povezane organizacije ter kakšne posledice ima le ta na ekonomski razvoj določene skupine staroselskih prebivalcev. V fazi obdelave podatkov sem zbrala numerične podatke, ki so se nanašali na denarne kompenzacije in število zaposlenih ter metrične podatke za velikost poplavljenega območja.

## **POJMOVNIK**

Federacija f –e ž (á) 1. državna ureditev, ki združuje dve ali več enakopravnih in relativno samostojnih državnih enot, zvezna država. (SSKJ)

Konfederacija konfederácija –e ž (á) 1. skupnost suverenih držav, ki so združene zaradi skupnih ciljev, zveza držav. (SSKJ)

Unitarizem –zma m (i) težnja po uveljavljanju centralistične oblasti in omejevanju samostojnosti sestavnih delov države. (SSKJ)

Izraz politična ekonomija, ki so ga ekonomisti začeli uporabljati v 18. stoletju, zajema javno ekonomijo in ekonomsko politiko. Branko Horvat, jugoslovanski ekonomist, definira politično ekonomijo kot enotno socialno teorijo, ki združuje ekonomsko in politično teorijo. (Phillips, 1999, str. 6)

Institucionalna ekonomija je analitičen pristop k politični ekonomiji, ki poudarja institucije, ki imajo nadzor nad ekonomijo in njihovo organizacijsko strukturo, poudarja funkcije tehnologije, države in zakona pri ugotavljanju uspešnosti ekonomije. (Phillips, 1999, str. 6)

Neoliberalizem je izraz za politiko prostega trga, kjer velja načelo nevmešavanja. Poudarja minimalističen pristop vmešavanja države v ekonomski in družbeni razvoj. Neoliberalizem ima temelje v klasičnem liberalizmu iz 19. stoletja, ki je zagovarjal ekonomsko politiko nevmešavanja in svobodo posameznika proti pretirani državni regulaciji. (Encyclopædia Britannica, 2016)

Ekonomski razvoj skupnosti (angleško Community Economic Development, CED) so dejavnosti lokalnega prebivalstva, ki omogočajo nastanek ekonomskih priložnosti za socialno ogrožene skupine. CED je pristop, ki obravnava ekonomska, okoljevarstvena in socialna vprašanja, kot kompleksna in spremenljiva. Rešitve na ta vprašanja morajo izvirati iz lokalnega znanja in biti vodene s strani članov skupnosti, da bi bile učinkovite. CED se zavzema za celostne pristope, ki prepoznavajo, da so posamezne ravni medsebojno povezane. (CCED, 2016)

## **2 ZGODOVINA KANADE**

### **2.1 POLITIČNI SISTEM KANADE**

Kanada se kot samoupravno ozemlje ni rodila iz revolucije oziroma obsežnega izbruha nacionalizma. Kanado so ustvarili skozi serijo konferenc in nanizanih pogajanj, ki so dosegli vrhunec z vzpostavitvijo konfederacije 1. julija 1867. Združenje kolonij Britanske Severne Amerike, Novega Brunswicka, Nove Škotske in province Kanade, je bil prvi korak v počasni vendar zanesljivi stvaritvi naroda, s ciljem uresničiti sanje o deželi »*a mari usque ad mare*“ (od morja do morja). (Waite, 2015)

Kanada ima federalni sistem vladanja, kjer parlament izvaja zakonodajno vejo oblasti parlament. Kanadski parlament in zakonodajna telesa provinc in teritorijev imajo pristojnost, da sprejemajo zakone. Federalni parlament lahko sprejema zakone za celotno Kanado vendar samo o zadevah, ki mu jih dodeljuje Ustava. Zakonodajna telesa provinc in teritorijev lahko sprejemajo zakone samo o zadevah znotraj meja province. Federalni zakon velja povsod vendar, da bi se lahko uveljavil v provincah, se mora sklicevati na zakon provinc, predvsem v zadevah, ki se nanašajo na lastnine in civilne pravice. (DOJ, 2016)

Kanada ima dva uradna jezika in dva sodna sistema. Kot dediščina kolonizacije Severne Amerike s strani Francije in Velike Britanije, v Kanadi sobivata dve pravni tradiciji – francosko civilno pravo v Quebecu in angleško običajno pravo v vseh ostalih provincah in teritorijih. Zadeve zasebnega prava v Quebecu se urejajo s civilnim pravom, medtem ko se običajno pravo uporablja v ostalih provincah. Federalni zakonski osnutki in predpisi morajo spoštovati oba sistema. Prav tako morajo biti pravni pojmi v teh zakonih izraženi v angleškem in francoskem jeziku. (DOJ, 2016)

### **2.2 BRITANSKA SEVERNA AMERIKA**

Britanska Severna Amerika je izraz, ki se je nanašal na britanske kolonije in teritorije v Severni Ameriki po letu 1783, ko so se Združene države osamosvojile od Konfederacije leta 1876. Britanska Severna Amerika je bila sprva sestavljena iz provinc Québec, Nova Škotska, otok Sv. Johna (otok Princa Edwarda ), Nova Fundlandija, teritorijev podjetja Hudson's Bay Company (od tu naprej HBC) in zemljišč, ki so neposredno pripadala Kroni. (Nicholson, 2015)

Leta 1784 sta nastala Novi Brunswick in otok Cape Breton kot ločeni koloniji zaradi pritoka kolonizatorjev lojalnih »materinski državi«, to je Britaniji. Razdelitev province Quebec, leta 1971, v Zgornjo in Spodnjo Kanado, je povzročila ločitev prebivalcev glede na poreklo. Na zahodni strani so bili prebivalci večinoma britanskega in ameriškega porekla na vzhodni strani pa so bili prebivalci večinoma francoskega porekla. (Nicholson, 2015)



Otok Sv. Johna so leta 1799 preimenovali v otok Princa Edwarda (od tu naprej OPE). Cape Breton Island se je leta 1820 združil z Novo Škotsko. Leta 1841 sta se združili Zgornja in Spodnja Kanada in tako je nastala provinca Kanada. Kolonija HBC Vancouverskega otoka, ustanovljena leta 1849 ter južni del Britanske Kolumbije, sta se leta 1866 združili in se poimenovali Britanska Kolumbija. (Nicholson, 2015)

### **2.3 KONFEDERACIJA**

Združitev Britanske Severne Amerike je bila dolgotrajna ideja, ki sta jo podžgali strah pred dominanco in priključitvijo Združenih držav po ameriški državljanski vojni in prepričanje, da Britanija ni več pripravljena braniti svoje severno ameriške kolonije pred možnim napadom Združenih držav. Konfederacija je postala ideja, ki je dobivala vse več podpore, ker bi kolonije pridobile na moči prav z združevanjem. (Waite, 2015)

Britanska Severna Amerika se je na severu raztezala od Atlantika do Pacifika. Na zahodu je vključevala Novo Foundlandijo, Novo Škotsko, OPE, Novi Brunswick in Kanado. Na zahodu pa so jo območje Rupert's Land in Severozahodni teritorij ločevali. (LAC, 2007)

Vojaške, ekonomske in politične sile so pritiskale na politične odločevalce, da sestavijo predloge za združitev vsaj nekaterih ali vseh kolonij. Razprave so se začele s konferenco v Charlottetownu. (LAC, 2007)

Kanadske resolucije so začrtale koncept federalizma, v katerem so moči in odgovornosti strogo razdeljene med province in federalno vlado. Orisale so tudi obliko nacionalnega parlamenta z izvoljenim spodnjim domom, ki temelji na zastopanju s strani ljudstva ter imenovanim senatom, ki bi imel sedeže enakomerno razdeljene med tri regije: zahodno Kanado, vzhodno Kanado in Atlantske kolonije. S tem bi vsaki regiji omogočili enak vpliv v nacionalnem parlamentu. (Nicholson, 2015)

Predstavniki Kanadske province (zdaj provinci Ontario in Quebec), Nove Škotske in OPE so se leta 1864 dogovorili za srečanje v Charlottetownu, da bi predstavili svoje predloge za združitev vseh kolonij Britanske Severne Amerike. Mesec dni kasneje so kolonije sklicale drugo srečanje na katerem so diskutirali o združitvi. (Marsh, 2015)

Politiki petih kolonij Britanske Severne Amerike so se zbrali v mestu Quebec, da bi nadaljevali razprave o združitvi, ki so jih začeli mesec prej. Na konferenci, sklicani v Quebecu, so delegati sprejeli 72 resolucij, ki so določale izključno temeljne odločitve sprejete na srečanju v Charlottetownu ob tem pa tudi institucionalni okvir za novo državo. Med bolj pomembnimi zadevami o katerih so se odločali v mestu Quebec, so bile sestava parlamenta in razdelitev moči med federalno vlado in oblastmi provinc. (Buckner, 2015)

Vse atlantske kolonije so bile zadovoljne s svojim položajem zato se niso strinjale s spremembo lastne ustave samo zato, ker je preostala Kanada ugotovila, da je prerastla svojo ustavo. Otok Princa Edwarda se je upiral od samega začetka do zgodnjih 1870., ko se je izjemno zadolžil zaradi gradnje otoške železnice. Otok Princa Edwarda se je pridružil Konfederaciji v zameno pa je Kanada nase prevzela plačilo njihovih dolgov. (Nicholson, 2015)

Prebivalci Nove Škotske so bili razdeljeni. Ideja konfederacije je bila popularna v severnih območjih celine in na Rtu Breton. Vzdolž južne obale ter v dolini Annapolis, območju kjer je cvetelo ladjedelništvo, ladijski promet, krompir in jabolka, pa se je ideja zdela nezanimiva, celo nevarna. Konzervativni premier Charles Tupper, zelo ambiciozen, agresiven in samozavesten, si je prizadeval za povezavo s konfederacijo saj je bil prepričan, da bi bilo to na dolgi rok najboljša opcija za Novo Škotsko in mogoče tudi za njega. (Nicholson, 2015)

Prebivalci Novega Brusnwicka niso bili navdušeni nad konfederacijo. Leta 1865 je bila izvoljena protikonfederacijska vlada Alberta Jamesa Smitha. Naslednje leto je njegova vlada propadla in zamenjala jo je nova vlada, ki je izrazila podporo konfederaciji. Invazije Feniancev (člani gibanja za osamosvojitve Ircev od Britanije) spomladi leta 1865, so le utrdile podporo nove vlade, za združitev Britanske Severne Amerike in oslabile stališča proti konfederaciji. (Nicholson, 2015)

Podjetje HBC je, leta 1870, prodalo Kanadi teritorij z imenom Rupert's Land kar je omogočilo, da se je mlada država razširila s pripojitvijo Manitobe in Severno zahodnega teritorija. Leta 1871 se je Britanska Kolumbija priključila konfederaciji, leta 1873 pa še Otok Princa Edwarda. Območje Yukon je bilo ustanovljeno leta 1898, provinci Alberta in Saskatchewan pa leta 1905. (Nicholson, 2015)

Nova Fundlandija in Labrador sta leta 1869 najprej zavrnila konfederacijo nato sta se ji, leta 1949, končno pridružili. Leta 1999 so se Nunavut iz Severozahodnega teritorija izločili. (Nicholson, 2015)

**Tabela 1: Časovnica pripojitve posameznih delov prihodnje Kanade**

Provinca ali teritorij	Čas pridružitve
Alberta	1905
Britanska Kolumbija	1871
Manitoba	1870
Novi Brunswick	1867
Nova Fundlandija	1949
Severozahodni teritorij	1870
Nova Škotska	1867
Nunavut	1999
Ontario	1867
Otok princa Edwarda	1873
Quebec	1867
Saskatchewan	1905
Yukon	1898

Vir: Historic Canada (2015)

## **2.4 KANADSKA USTAVA**

Ustava Kanade je vrhovni dokument Kanade. Ustava utrjuje kanadski dvojni pravni sistem ter vključuje pravice staroselskih prebivalcev. Opredeljuje temeljna pravila in principe vladanja države. Oblikuje vladne institucije ter opredeljuje njihove moči odločanja. (DOJ, 2016)

Ustava zagotavlja določene pravice kot so vladavina prava, ki omejuje pristojnosti funkcionarjev, opredeljuje svoboščine, ki ščitijo osebe z nezaželenimi prepričanji. Ustava zagotavlja demokracijo, ki preprečuje vladam, da bi za vedno ostale na oblasti, zagotavlja pravice manjšin, ki preprečujejo diskriminacijo in daje posebne pravice določenim manjšinam. (DOJ, 2016)

Velik del ustave temelji na ideji, da je treba moč vlade omejevati, ter da je treba zaščititi pravice posameznikov. Ustava vsebuje listino pravic in svoboščin, ki velja tudi za vladne zakone in ukrepe (federalne, provincialne ali občinske). (Beaudoin, 2015)

Ustava prav tako vsebuje določbe, ki se nanašajo na sodno vejo oblasti. Sodna veja oblasti mora interpretirati in uporabljati zakon in Ustavo. Prav tako mora podajati nepristranske sodbe v vseh primerih, kot naprimer kazenski postopek v javnem pravu ali spor glede pogodbe v zasebnem pravu. Ustava predpisuje imenovanje samo za federalno imenovane sodnike. Pokrajinski sodniki so imenovani na podlagi zakonov provinc. (DOJ, 2016)

Kanadska ustava je zbirka pravnih aktov, ki predstavljajo najvišji zakon v Kanadi. Kanadska ustava oblikuje kanadske vlade in ureja odnose zvezne vlade s provincami, državljani in ostalimi prebivalci. Ustavni kanadski akti so: Kraljevi razglas (1763), Quebecov akt (1774), ustavni akt (1791), akt o združitvi (1840) in akt Britanske Severne Amerike (1867). Westminsterški statut (1931) je priznal kanadsko neodvisnost. Kanadski akt (1982) in ustavni akt (1982) vključujeta določbe, ki priznavajo avtonomijo Ustave, določajo kanadsko listino pravic in svoboščin in splošno formulo za spremembe. (Beaudoin, 2015)

Kanadska ustava vsebuje tri ustavna načela: (Beaudoin, 2015)

- Ustava postavlja moč vladanja v roke monarhije, preko urada generalnega guvernerja. Predsednik vlade in njegov kabinet pa imajo dejansko moč za izvajanje vsakodnevnih pooblastil.
- Ustava določa, da mora kanadska zakonodaja posnemati zakonodajo britanskega parlamenta, razdeljeni morajo biti na spodnji in zgornji dom.
- Ustava razdeli pristojnosti med federalno vlado in provincami, naprimer Ottawa je odgovorna za zunanje zadeve in obrambo, medtem ko imajo province nadzor nad izobraževanjem in zdravstvom.

#### **2.4.1 USTAVNI AKT 1867**

Britanski minister pristojen za kolonije, Edward Cardwell, ki so ga skrbeli stroški za obrambo Britanskih Severno Ameriških kolonij pred potencialnimi napadi Združenih držav, je bil velik podpornik konfederacije. Konferenca v Londonu, ki je potekala od decembra 1866 do februarja 1867, je bila končna faza umestitve 72. resolucij, leta 1864, v zakonodajo. Rezultat tega je bil akt Britanske Severne Amerike iz leta 1867 (sedaj znan kot Ustavni akt 1867), ki ga je odobril britanski parlament, in ki ga je 29. marca 1867 podpisala kraljica Viktorija. Pravno je stopil v veljavo 1. julija 1867. (McConnell, 2015)

Akt Britanske Severne Amerike je omogočil zvezo treh kolonij, province Kanade (Ontario in Québec), Nove Škotske in Novega Brunswicka, v federalno državo s parlamentarnim sistemom, oblikovanem po vzoru Britanskega parlamentarnega sistema. Po pridobitvi teritorija Rupert's Land, leta 1870, se je k prvotno štirim pridružilo še šest provinc. (McConnell, 2015)

Akt Britanske Severne Amerike ne vsebuje celotne kanadske ustave. Dokument samo opredeljuje sistem vladanja, vlogo monarhije in razdelitev pristojnosti med federalno vlado in oblastmi provinc. (McConnell, 2015)

Ustavni akt (1867) omogoča zastopanost provinc in teritorijev tako v spodnjem domu kot v senatu. Distribuirala pristojnosti med kanadskim parlamentom in oblastmi provinc. Določa civilno in kazensko pravo, dvojezičnost (uporaba tako francoskega kot angleškega jezika) ter sprejem ostale britanske Severno Ameriške lastnine. (McConnell, 2015)

#### **2.4.2 USTAVNI AKT 1982**

Ustavni akt, iz leta 1982, je v ustavo vključil listino osnovnih pravic in svoboščin in zaključil kanadsko neodvisnost, ki je Kanadčanom omogočila, da so uvajali spremembe v ustavi brez predhodne odobritve Velike Britanije. (Azzi, 2015)

Ustavni akt (1982), ki se je rodil iz želje po avtonomiji kanadske ustave od Združenega Kraljestva, je stopil v veljavo aprila 1982. Ustavni akt sestavlja del Kanadske ustave in je sestavljen iz sedmih delov. Prvi del sestavlja lista osnovnih pravic in svoboščin. Drugi del akta določa pravice staroselskih prebivalcev in prepoznava ter potrjuje obstoječe sporazume. Tretji del prepoznava način delovanja federalne vlade od leta 1950, in omogoča enakovredno izvajanje izplačil bolj revnim provincam, z namenom, da bi zmanjšala razlike provinc v storitvah. Četrty del zahteva od predsednika vlade in premierjev, da imajo ustavno konferenco do 17. aprila 1983, na kateri so razpravljali o pravicah staroselskih prebivalcev Kanade. Peti del vsebuje postopek za spremembo Kanadske ustave. Šesti del prilagodi akt Britanske Severne Amerike, da določa da imajo izključno province oblast in pristojnost nad neobnovljivimi naravnimi viri. Sedmi del vsebuje več manjših različnih določb. (Azzi, 2015)

#### **2.5 DELITEV OBLASTI**

Federalni parlament se ukvarja predvsem z vprašanji, ki zadevajo Kanado kot celoto: trgovina med provincami, nacionalna obramba, kazensko pravo, denar, patenti in poštna storitve. Prav tako je odgovoren za tri ozemlja: Yukon, Severozahodni teritorij in Nunavut. Zvezni zakon omogoča teritorijem, da izvolijo svete s pooblastili kot jih imajo zakonodajalci provinc. (DOJ, 2015)

Ustava določa osnovna načela demokratične vlade v Kanadi s tem, ko opredeljuje pooblastila treh vej oblasti: (DOJ, 2016)

- Izvršna
- Zakonodajna
- Sodna

Kanadsko sodstvo je ena izmed vej oblasti političnega sistema vlade, drugi dve sta zakonodajna in izvršilna. Medtem ko sodna veja rešuje spore v skladu z zakonom, vključno s spori o tem kako se zakonodajna in izvršilna pooblastila izvajajo, ima zakonodajalec (parlament) moč, da ustvarja, spremeni in razveljavi zakone. Izvršilna veja oblasti (predvsem predsednik vlade in ministri, javne službe, kakor tudi različne agencije, odbori in komisije) je odgovorna za izdajanje in izvrševanje zakonov. Sodišča interpretirajo in uporabljajo ustavo in zakone, ki so šli skozi obe ravni vlade. Prav tako razvijajo in uporabljajo običajno pravo. (DOJ, 2015)

V Kanadi razlikovanje med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo ni strogo opredeljeno. Sodna oblast v Kanadi je ločena, medtem ko je v kanadskem parlamentu izvršilna oblast del zakonodajne in le tej tudi odgovorna. Kraljica ima izvršno oblast, ampak v kanadski demokratični družbi kraljica svojo pristojnost izvršuje preko guvernerja. Predsednik vlade in drugi ministri sestavljajo kabinet, ki je odgovoren parlamentu, za državne posle. Ministri so prav tako odgovorni za vladne oddelke, kot so Ministrstvo za finance in Ministrstvo za pravosodje. Izraz "the government" (vlada) se običajno nanaša na izvršno vejo oblasti. (DOJ, 2015)

Parlament je zakonodajna veja oblasti federalne vlade. Parlament sestavljajo generalni guverner (ki običajno predstavlja kraljico), senat in spodnji dom. O zakonskih osnutkih se razpravlja in so sprejeti s strani senata in spodnjega doma. Generalni guverner mora podati kraljevo soglasje zakonskemu osnutku, da lahko le ta postane zakon. Po ustavni konvenciji je kraljevo soglasje vedno podano z zakonskimi osnutki, ki sta jih predložila senat in spodnji dom. (DOJ, 2015)

Koncept parlamentarne nadvlade (pristojnosti parlamenta so obsežne) izhaja iz Britanskega ustavnega prava. Kanada je nasledila ta koncept v svojo ustavo ampak v skladu s federalnim sistemom sta federalna vlada in oblasti provinc suvereni v skladu z zakonskimi mejami, ki jim jih predpisuje ustava in kanadska listina pravic in svoboščin. (DOJ, 2015)

Province imajo pooblastila, da sprejemajo zakone o izobraževanju, premoženju, državljanskih pravicah, pravosodju, bolnišnicah, občinah in drugih lokalnih ali zasebnih zadevah v provincah. (DOJ, 2015)

Razdelitev pristojnosti se nanaša na delitev zakonodajne pristojnosti ter odgovornosti med obema oblikama oblasti to je med federalno vlado in oblastmi provinc, kot navedeno v Ustavnem aktu iz leta 1867. Razdelitev pristojnosti je več desetletij povzročala napetost in razprave med provincami in Ottawa, čeprav se ta aspekt Ustave ni spremenil vse od konfederacije. (Beaudoin, 2015)

Kanadski očetje konfederacije (36 predstavnikov Britanske Severne Amerike) so prvotno razdelili moči med federalno vlado in oblasti provinc že med razpravami o oblikovanju države na konferenci v Quebecu leta 1864. Te razdelitve so nato izpopolnili in uradno zapisali v Ustavnem aktu iz leta 1867. (Beaudoin, 2015)

91. poglavje Ustavnega akta iz leta 1867 daje federalni vladi veliko pristojnosti, da lahko izvaja zakonodajo za »mir, red in dobro vladavino Kanade, v zvezi z vsemi zadevami, ki se ne vtikajo v predmete, ki jih ta akt ne dodeljuje izključno provincam.« (Ustavni akt 1867, 91. člen). Očetje konfederacije so kot vodilo sprejeli načelo, da bo imel parlament pristojnosti nad zadevami nacionalnega interesa, medtem ko bodo province imele pristojnosti nad zadevami, ki so tipične za province. (Beaudoin, 2015)

Parlamentu so dodelili tudi to pravico, da se vse pristojnosti (tudi take ki bi nastale v prihodnosti), ki niso specifično dodeljene provincam, dodelijo federalni vladi, v primeru da so po naravi splošne in ne lokalne. Čez čas so sodišča interpretirala to pravico tako, da so vključila zadeve kot so: aeronavtika, radio in televizija, nuklearna energija, odgovornost za nacionalni kapital, rudarske pravice, uradni jeziki v federalni sferi, državljanstvo, zunanje zadeve, nadzor nad drogami in izredne razmere v času vojne in miru. Ostala področja v pristojnosti federalne oblasti vključujejo staroselske prebivalce in indijanske rezervate. (Beaudoin, 2015)

Razdelitev pristojnosti se lahko spremeni. Leta 1949 so s spremembo ustave dodelili parlamentu pravico do spremembe Ustave Kanade razen v zadevah, ki se tičejo pristojnosti in privilegijev provinc. (Beaudoin, 2015)

Oblasti provinc imajo pristojnosti nad njihovimi notranjimi ustavnimi zadevami, nad neposredno obdavčitvijo za namene provinc, občinami, šolskimi odbori, bolnišnicami, nad premoženjskimi in državljanskimi pravicami (ki so njihovo največje področje odgovornosti), nad izvajanjem civilnega in kazenskega prava, nad denarnimi kaznimi za kršenje zakonov provinc, zapori, porokami, javnimi službami ter nad lokalnimi izvajalci in podjetji. (Beaudoin, 2015)

Sodišča so zelo restriktivno interpretirala pristojnosti federalne vlade na področju trgovanja in zelo liberalno pristojnosti provinc na področju lastništva in civilnih pravic. Agrikultura, imigracija, starostne pokojnine in dodatne ugodnosti so štiri področja kjer si province in federalna vlada delijo pristojnosti. (Beaudoin, 2015)

Staroselski prebivalci v Kanadi imajo različne oblike oblasti. Staroselske skupnosti imajo lahko na podlagi federalnega Indian Acta, različne pristojnosti nad zemljo rezervatov. Druge staroselske oblasti, naprimer samouprava, izvajajo ta pooblastila na podlagi sporazumov, ki so jih sprejeli s federalnimi oblastmi in oblastmi provinc in teritorijev. (DOJ, 2016)

Obstajajo tudi lokalne ali občinske oblasti. Te so ustvarili na podlagi zakonov provinc in lahko sprejemajo podzakonske akte, ki urejajo različne lokalne zadeve: namenskost, kajenje, uporabo pesticidov, parkirišča, poslovne predpise in gradbena dovoljenja. (DOJ, 2016)

## 2.6 STAROSELSKI PREBIVALCI

Prevladujoči etnični skupini v Kanadi sta britanska in francoska staroselci pa predstavljajo okoli 3% celotne populacije. Danes živi v Kanadi okoli 600 staroselskih skupin, razpršenih po celotnem ozemlju, v 2284. rezervatih. Za njih so značilne visoka brezposelnost, nizka izobraženost, visoka rodnoter dejstvo, da jih skoraj polovica živi od državne podpore. (Ferfila, 2009, str. 511-512)

Staroselski prebivalci so potomci prvotnih prebivalcev Severne Amerike. Kanadska ustava prepoznava tri skupine staroselskih prebivalcev Kanade: Inuite, Metise in prvotne narode (angleško First Nations). Izraz prvotni narodi je v 70. letih prejšnjega stoletja nadomestil negativen izraz Indijanci. Čeprav je ta izraz pogosto uporabljen, ne obstaja nikakršna legalna definicija zanj. Inuiti so staroselski prebivalci severne Kanade, ki živijo v Nunavutu, Severozahodnem teritoriju, severnem Quebecu in severnem Labradorju. Metisi so prebivalci mešanega porekla med staroselci in Evropejci. Njihova unikatna kultura izhaja iz različnih vej prednikov, kot so škotska veja, francoska veja in veji narodov Ojibway in Cree. (GOC, 2016)

Rezervat je zemljišče, ki ima legalnega lastnika (Krono), dodeljeno za uporabo in koristi staroselskih prebivalcev. Pravice staroselskih prebivalcev so pravice, ki izhajajo iz naselitve in rabe zemljišč prvotnih prebivalcev. Pravice staroselskih prebivalcev se razlikujejo od skupine do skupine glede na njihove običaje in tradicije. Samouprava staroselskih prebivalcev so oblasti, ustanovljene in vodene s strani staroselskih prebivalcev, v skladu s kanadsko ustavo. Vsaka skupnost staroselskih prebivalcev ima svoj svet, ki sestoji iz enega poglavarja in več članov sveta. Člani skupnosti izberejo poglavarja in člane sveta z volitvami včasih pa tudi z običajem. (GOC, 2016)



### 3 JAVNA POLITIKA

Pomen starogrške besede polis, iz katere izhaja termin »policy«, se je skozi zgodovino spreminjal v različnih kulturno – geografskih področjih. Angleška beseda naj bi označevala različne politike oziroma upravljanje družbe po posameznih področjih. (Fink-Hafner, 2002, str. 12)

Buchholz opredeli javno politiko kot niz ukrepov, ki jih sprejmejo državni odločevalci, kot odgovore na družbene probleme ter kot načela, ki določajo temelje na katerih so zasnovani zakoni, predpisi itd. (Buchholz, 1994, str. 8)

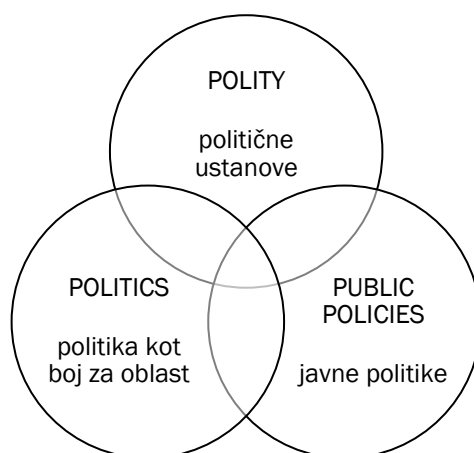
Pri javnih politikah gre za politične odločitve, ki so zavezujoče na teritoriju, ki ga pristojna državna avtoriteta upravlja in nadzoruje (Fink-Hafner in Lajh, 2002, str. 13)

Dobesedni prevod pojma »policy« lahko uporabljamo samo takrat, ko uporabljamo množino – politike ali opisujemo s pridevniki vrst politike (javna, kmetijska, zdravstvena, regionalna, občinska, evropska ipd.). V drugačnih okoliščinah ne moremo sporočiti, da govorimo o politiki kot »policy« (Fink-Hafner, 2007, str. 10).

#### 3.1 KAJ JE JAVNA POLITIKA IN ZVRSTI JAVNIH POLITIK

Šele ko se je oblikoval demokratični politični sistem, se je v slovenskem jeziku začela kazati posebnost pomena »javna politika«. Zaradi demokratičnih volitev se je začelo bolj razlikovati politike vladanja (boj za oblast) in javne politike kot upravljanje nekaterih družbenih podsistemov in reševanje določenih družbenih problemov. (Fink-Hafner in Lajh, 2002, str. 12).

**Slika 1: Trije pomeni pojma 'politika'**



Vir: Fink-Hafner in Lajh, (2002, str. 13)

Posamično javno politiko (public policy) lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna (governmental) telesa in uradniki (Dunn v: Fink-Hafner, 2007, str. 15)

Javne politike se med seboj razlikujejo. Najpogosteje jih ločujemo glede na področje, na katerega posegajo (energetska, kmetijska, gospodarska, okoljevarstvena, socialna itd.) in glede na ciljne skupine – to je družbene skupine, na obnašanje katerih želi država vplivati oziroma katerih družbeni položaj in razreševanje družbenih problemov želi država pomagati razreševati s svojim vpletanjem (npr. begunska, družinska, mladinska). (Fink-Hafner in Lajh, 2002, str. 14)

Glede na učinke oziroma posledice lahko razlikujemo štiri javne politike: urejevalne (regulativne), razdelitvene (distributivne), prerazdelitvene (redistributivne) in ustanovne (konstitucijske). Z urejevalnimi država določa pravila vedenja in nadzora, z razdelitvenimi razdeljuje nove vire, s prerazdelitvenimi spreminja razdelitve obstoječih virov, z ustanovnimi pa država vzpostavlja nove ustanove ali pa reorganizira stare. (Fink-Hafner, 2002, str. 15)

Regulativne politike se pogosto uporabljajo za podjetja in družbe. Naprimer zakoni, ki urejajo status monopolov v določeni industriji, so primeri regulativnih politik. (Reference An IAC Publishing Labs Company, 2016).

Distributivne politike pogosto nastanejo kot odziv na specifično vprašanje in vplivajo le na izbrano skupino ljudi. Čeprav se distributivne politike nanašajo le na določene skupine, se lahko korist razširi na večje skupine ljudi, naprimer, ko okoljski predpisi izboljšajo kakovost zraka. Na drugi strani, redistributivne politike vplivajo na večino. (Reference An IAC Publishing Labs Company, 2016).

Konstitucijske politike so podobne regulativnim politikam vendar se konstitucijska politika odraža v regulativnem zakonu in tudi določa kako javnost financira izvajanje zakona. (Reference An IAC Publishing Labs Company, 2016).

Štiri vrste javnih politik se medsebojno razlikujejo po temu kar država počne, osnovni obliki politike, nedržavnih akterjih, ki v prvi vrsti sodelujejo v oblikovanju neke politike in temeljni kvaliteti odnosa med akterji. (Petek, 2014, str. 368)

### **3.2 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK**

Policy proces je proces oblikovanja in izvajanja javnih politik. Procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik so empirični procesi. (Fink-Hafner, 2002, str. 17)

Eden od bolj razširjenih modelov oblikovanja javnih politik je Lesserjev šest stopenjski model, ki opredeli faze v naslednjem sosledju: prva faza je identifikacija teme, sledi ji umestitev teme na dnevni red, nato sledi oblikovanje javne politike, nato odločanje o javni politiki, nato izvajanje javne politike ter nazadnje evaluacija javne politike. (Lesser, 2000, str. 93-96)

Fink-Hafner prepozna identifikacijo teme kot odločilno fazo procesa saj se tu determinira problem, ključne igralce, razpoložljivost virov itd. Prav tako predstavi predpogoje uvrščanja problema javnih politik na vladni dnevni red: (Fink-Hafner, 2002, str. 18)

- Široka pozornost, zavest o problemu javnih politik
- Javni/sistemski dnevni red
- (Ne)odločitev vladnih akterjev
- Formalni/uradni/vladni dnevni red

Nevladne organizacije lahko s svojim javnim delovanjem pomembno prispevajo k oblikovanju zavesti in širjenju pozornosti javnosti o družbenem problemu, ki nato ta javnost pritiska na odločevalce, da problem uvrstijo na dnevni red in ga pričnejo reševati. Nevladne organizacije imajo lahko zelo pomembno vlogo pri ocenjevanju učinkov javnih politik. Za prepričljivo komunikacijo s političnimi odločevalci je pomembno, da svoje kritike argumentirajo z lastnimi strokovnimi analitičnimi študijami. (Fink-Hafner, 2002, str. 118)

Politični odločevalci imajo izključno moč odločanja zato le ti v fazi legalizacije svoje odločitve ocenijo katere argumente in interese bodo bolj upoštevali. Politični odločevalci odločajo tudi o uporabi mehanizmov za izvajanje javnih politik. Ti instrumenti vključujejo pozitivne in negativne sankcije in tudi prisilo s katero politični odločevalci vplivajo na obnašanje ljudi in organizacij. (Fink-Hafner, 2002, str. 118 in 2007, str. 15)

Spremljanje izvajanja javnih politik je smiselna in potrebna tudi za nevladne organizacije, četudi je v veliki meri to naloga države. Za nevladne organizacije je potrebna v kolikor te sodelujejo pri implementaciji politik in/ali so jim taki podatki dostopni za opravljanje njihove dejavnosti. (Fink-Hafner, 2002, str. 118).

### **3.3 IGRALCI V PROCESU OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK**

Izvršna in zakonodajna oblast in uradniki (državni akterji) so ključni pri procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, ker imajo monopol nad političnim odločanjem. V ta proces se vključujejo tudi nedržavni (nevladni, civilnodružbeni) igralci; to so interesne skupine (npr. delodajalske, delojemalske organizacije, podjetja, organizirani interesi na področju kmetijstva, poklicne skupine, prostovoljne organizacije, cerkve ipd.), neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor (množični mediji, uveljavljeni strokovnjaki in raziskovalci, inštituti in univerze) in državljani, ki pišejo pisma ustreznim ustanovam ali v množične medije, demonstrirajo, podpisujejo peticije ipd. (Fink-Hafner, 2011).

Nevladne organizacije delujejo predvsem na ravni zasebnega oziroma v societalnem življenjskem svetu in v javni sferi. Pri javnem delovanju nevladnih organizacij gre za sodelovanje pri opravljanju družbe prek vplivanja na odločanje političnih odločevalcev – poseganje na področje političnega. Pri nevladnih organizacijah pa pričakujemo, da so zainteresirane za sodelovanje pri oblikovanju javnih politik. (Fink-Hafner, 2011).

Mediji igrajo pomembno vlogo pri oblikovanju javnih politik saj le ti z manipulacijo informacij o določeni temi vplivajo na mnenje širše javnosti kar posredno vpliva na politične odločitve.

Ljudje se vključujejo ali podpirajo interesne skupine, da bi izboljšali svoj položaj ter tako bolje zagovarjali svoje interese. Namen interesnih skupin je vplivati na odločitve oblasti. (Buchholz, 1994, str. 9)

Moč nevladnih organizacij in drugih nedržavnih akterjev v policy procesih je odvisna od zračnosti družbenega okolja, značilnosti nedržavnih akterjev, prevladujoče politične kulture politične elite, prevladujoče politične kulture v družbi. Nedržavni akterji postajajo pomembni pri oblikovanju in izvajanju politik v modernem okolju z organizirano komunikacijo z državnimi akterji, z informiranostjo, s strokovnim političnim pristopom in s pravočasno aktivnostjo v vseh pomembnih fazah političnega odločanja. Da bi postale nevladne organizacije pomembni javnopolitični akterji, morajo pripraviti svoje policy analize in spremljati rezultate raziskav na področjih na katerih delujejo. (Fink-Hafner, 2011)

Harry Shier je razvil petstopenjski model, kot orodje za planiranje in evaluacijo situacij, kjer odrasli postopajo z otroci. Namen tega modela je identifikacija in povečanje moči mladoletnikov v odnosu. Odnos države in civilne družbe je podoben odnosu odraslih in mladoletnikov zato sem ta model tudi izpostavila in ga prilagodila, da odgovarja odnosu države in civilne družbe. Prilagojeni model predstavlja samo štiri od petih faz saj ni možno, da bi civilna družba imela moč političnega odločanja. (Harry Shier, 2001, str. 10)

1. Vlada prisluhne potrebam državljanov
2. Vlada nudi podporo državljanom pri izražanju svojih vidikov
3. Vlada resno obravnava vidike državljanov
4. Vlada upošteva vidike državljanov pri formiranju odločitev

Še vedno so civilnodružbene organizacije v sodobnem svetu šibkejše od države, ker jim ta predpisuje pogoje delovanja. Nevladne organizacije so pogosto tudi finančno odvisne od državnega proračuna. Med drugim pride do spreminjanja razmerij med civilno družbo in državo tudi zaradi spreminjanja virov s katerimi te organizacije razpolagajo. (Fink-Hafner, 2002, str. 114)

Tiste interesne skupine, ki zmorejo zbrati več virov, ki niso odvisni od države ter zagotavljajo finančno, materialno, kadrovsko, informacijsko in analitično podporo poseganja nevladnih organizacij v oblikovanje javnih politik, so v prednosti. V veliki prednosti so ekonomske interesne skupine, čeprav interesne skupine porabijo veliko časa za zbiranje informacij za delovanje organizacije. Viri s katerimi interesne skupine razpolagajo so očitno pomembni za aktivno poseganje le teh v politično odločanje. (Fink-Hafner, 2011)

### 3.4 MODELI IN TEORIJE PARTICIPACIJE DRŽAVLJANOV IN JAVNOSTI

»Demokratska teorija predpostavlja, da je oblast (vlada) na določen način odzivna na želje svojih državljanov, če so te želje izražene aktivno v različnih oblikah participacije.« Brezovšek opiše državljsko participacijo kot komunikacijski proces med vlado in državljanom, kjer mora vlada zagotavljati možnosti za participacijo navadnih državljanov. (Brezovšek, 1995, str. 199)

Civilno-družbena participacija je koncept, ki zajema dejavnosti za dobro skupnosti in je orientiran k širšim družbenim vprašanjem. Participacija je dejavnost, ki želi vplivati na vladne odločitve. (Kirbiš in Flere, 2011, str. 354-355)

»Udeležbo javnosti preučujemo skupaj s konceptom moči: kako z močjo upravljajo korporacije in vlade pri oblikovanju prostora za participacijo javnosti?« (Durnik, 2012, str. 353)

Pri Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) so razvili ogrodje za opravljanje komparativnih raziskav, ki bi pomagale pri krepitvi odnosov med državo in državljanom. To ogrodje definira informacije kot enosmeren odnos, kjer država informacije oblikuje in predstavi državljanom; posvetovanja kot obojestranski odnos, kjer država pridobi povratne informacije od državljanov; in aktivno participacijo kot partnerski odnos, kjer državljan aktivno sodeluje v procesu oblikovanja javnih politik. (OECD, 2001, str. 9)

Pedro Martin ostro kritizira OECDjev model participacije saj le ta popolnoma ignorira kakršnokoli obliko državljskega nadzora in potemtakem zanika vsakršen prenos moči od pristojnih organov k državljanom. (Pedro, 2010, str. 31)

Leta 1969 je Sherry Arnstein objavila lestvico državljske participacije, ki temelji na teoriji da participacija ni možna brez redistribucije moči. Arnstein svojo lestvico opiše z osmimi nivoji in sicer: (Arnstein, 2012, str. 4)

1. Manipulacija
2. Terapija
3. Informiranje
4. Posvetovanje
5. Pomiritev
6. Partnerstvo
7. Prenos moči
8. Državljski nadzor

Ta lestvica predstavlja dodelitev moči državljanom, ki je imajo zelo malo ali celo nič, na ta način, da se jim omogoči dostop do sredstev in informacij, ki jim omogočajo, da pomembno vplivajo pri političnih odločitvah. Prva dva nivoja Arnstein opiše kot faze ne-participacije, naslednje tri nivoje kot simbolični poskus, zadnje tri pa kot stopnje moči državljanov. (Arnstein, 2012, str. 4)

Gaventa je razvil »kocko moči«, ki analizira nivoje, prostore in oblike moči, ter na kakšen način se posamezni aspekti povezujejo in navezujejo. Njen originalen namen je bil preučevanje moči pomembnih akterjev pri oblikovanju javne politike, ter njihove moči pri obvladovanju šibkejših akterjev. (Gaventa, 2006, str. 21)

- Dimenzija oblike moči se nanaša na način na katerega se sama moč odraža, to je na vidno obliko, prikrito in nevidno.
- Dimenzija prostorov se nanaša na potencialna področja za participacijo, ali je to zaprti prostor, prostor z vabilom, ali zahtevani prostor.
- Dimenzija nivojev se nanaša na različne nivoje odločanja in avtoritete, to je lokalni, nacionalni in globalni nivo.

Mednarodna organizacija za udeležbo javnosti je oblikovala spekter participacije javnosti, za lažjo opredelitev nivoja participacije, ki definira vlogo javnosti v kateremkoli procesu participacije. Spekter prikazuje različne nivoje participacije, ki so odvisne od ciljev, časovnih okvirov, virov in stopnji družbenega problema. (International Association for Public Participation, 2007, str. 25)

- Informiranje predstavlja nivo, pri katerem se posreduje javnosti objektivne informacije, ki bi jim pomagale pri razumevanju problema, alternativ, priložnosti in rešitev.
- Posvetovanje je nivo, kjer se pridobiva povratna informacija javnosti o analizi, alternativah ter odločitvah.
- Vključevanje je nivo, kjer se sodeluje z javnostjo neposredno skozi celoten proces za boljše razumevanje in upoštevanje skrbi javnosti.
- Sodelovanje je nivo, kjer se javnost vključi v vsak aspekt odločanja, to je oblikovanju alternativ in identifikaciji preferenčnih rešitev.
- Nivo opolnomočenje predstavlja proces, kjer končne odločitve sprejema javnost.

### **3.5 ANALIZA POLITIK**

Evalvacija politik je družboslovna znanstvena metoda, ki uporablja več metod analize in razlage za proizvodnjo pomembnih informacij, ki jih lahko nato politični odločevalci uporabijo v političnih okoljih za reševanje javnih problemov (Dunn 1994; Fischer 1995).

Proces analize javnih politik se izvaja v namen dokumentiranja dosežkov vlade ali v namen kritiziranja njenih neuspehov. (Fischer, 1995, str. 1).

V zgodnji fazi je bila evalvacija politik vrednostno opredeljena. Poudarjala je predvsem delovanje v korist blaginje in demokracije, spoštovanje človekovih pravic in človekovega dostojanstva. Analiza javnih politik se je od takrat razvila v več smereh. Ena izmed njih je instrumentalizacija policy analize v njenem širšem transnacionalnem, socialnem in političnem kontekstu. (Fink-Hafner, 2002, str 105 in 2011, str. 1)

Metode evalvacije politik so lahko opisne (deskriptivne), ki pomagajo pri razumevanju procesov oblikovanja in izvajanja politik in svetovalne (preskriptivne), ki pomagajo pri izboljšavah v procesu oblikovanja in vrednotenja javnih politik. Dosedanji razvoj analize javnih politik je prinesel predvsem študij vsebin le teh, študij procesov političnega odločanja o javnih politikah in vpletenih v njih ter analize političnih struktur kot dejavnikov oblikovanja in izvajanja javnih politik. Analiza javnih politik pa izkorišča tudi dosežke tehnološkega in programskega razvoja. (Fink-Hafner, 2007, str. 12-13)

Prvotna Lasswellova opredelitev znanosti o javnih politikah opredeljuje naslednje lastnosti analize javnih politik: problemski pristop, znanstveni študij oblikovanja in izvajanja javnih politik, kvantitativne in kvalitativne metode preučevanja, vrednotna opredeljenost in profesionalizacija. V dosedanjem razvoju analize javnih politik najdemo več modelov, ki na poenostavljen način pomagajo razlagati značilnosti in procese odločanja o javnih politikah ter njihovih učinkih. (Fink-Hafner, 2007, str. 13)

Akadske raziskave javnih politik ponujajo globlja družboslovna spoznanja o tem, kako se oblikujejo in kako potekajo empirični procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik, o tem kakšne so vzorčne zveze v nastajanju družbenih problemov in kakšne učinke javne politike povzročajo v družbi. Za učinkovito vplivanje na oblikovanje in izvajanje javnih politik je pomembno avtonomno strokovno analitično delo in argumentacija. (Fink-Hafner, 2002, str. 116)

Analiza javnih politik je nujna strokovna podlaga za politično odločanje in delovanje vseh akterjev, ki poskušajo vplivati na politične odločevalce in tudi za politične odločevalce same. Analiza javnih politik tudi ni zadosten pogoj ali sredstvo, s katerim lahko nedržavni akterji v resnici vplivajo na politično odločanje. Akterji morajo obvladati tudi oblikovanje in sporočanje svojih interesov in zahtev, argumentiranih z rezultati analiz, izbiro in uporabo metod in tehnik vplivanja na politične odločevalce. (Fink-Hafner, 2002, str. 116)

### **3.5.1 ŠTUDIJA PRIMERA**

Pri dolgoročnem proučevanju hidroenergetskega razvoja Kanade večina primerov kaže zelo podobno sosledje reakcij po večini staroselskih skupnosti nasproti državi. Najprej se lokalna skupnost podredi, potem pride do opolnomočenja in končno do pripravljenosti za nov konsenz z oblastmi. V veliki meri je participacija javnosti povezana z razmerji moči v družbi. (Durnik, 2012, str. 354)

Oblasti provinc posredno, kot vladne upravne agencije in hidroelektrične kronske korporacije opravljajo pomembno vlogo pri določanju političnih problemov. (Durnik, 2008, str. 375-376)

Komisija za čisto okolje (Clean Environment Commission CEC) je agencija v provinci Manitoba. Tovrstne upravne vladne agencije so zelo pomembne pri ustvarjanju politik virov in okoljske politike. Ugotavljajo tudi kateri akterji in kateri problemi lahko postanejo del uradnega političnega dnevnega reda. Glavna naloga CEC je zagotoviti možnosti sodelovanja javnosti v ocenjevanju vplivov na okolje in odločanje. Poleg tega je prav tako pomembna vloga svetovanja in dajanjapriporočil vladi. (Durnik, 2008, str. 376)

Tudi sodišča so igrala pomembno vlogo v nekaterih primerih razvoja kanadske hidroenergije, saj je med državo in staroselci mnogo konfliktov na področju zemljiških pravic. (Durnik, 2008, str. 376)

Hidroenergetska podjetja provinc spadajo pod pristojnost oblasti provinc vendar so hkrati v veliki večini neodvisna na področju ekonomskega delovanja. Kronske korporacije so ali v celoti ali deloma v lasti federalne oblasti ali oblasti provinc in strukturirane kot zasebne ali neodvisne dejavnosti. Čeprav v veliki meri predstavljajo javni interes, se lahko njihov interes interpretira kot tržno usmerjen. (Durnik, 2008, str. 375)

Kot civilnodružbeni akterji se vpletenost staroselskih skupnosti razume na dva načina: najprej delujejo kot okoljevarstveniki – v varstvu svojega naravnega okolja in nato kot zagovorniki razvoja – želijo biti del poslovne sfere. Staroselske skupnosti bi lahko postale pomemben del razvojnega procesa zgodnjih hidroelektričnih projektov v Kanadi, vendar pa so postavljale federalna vlada, oblasti provinc in provincialne hidroelektrične korporacije glavno oviro, ki jim je to preprečevala. (Durnik, 2008, str. 373)

Primer Wuskwatim opisuje dolgoročni spor med kanadsko vlado in staroselskimi skupnostmi o naravi razvoja na staroselskem ozemlju. Sodelovanje javnosti je v tem primeru organizirana po principu »top down« procesa. Zaključek tega procesa je organizacija javnopolitičnega prostora z vabilom, kot nove in večinoma institucionalne priložnosti za participacijo. Javnopolitični prostor z vabilom se lahko po večini vrednoti kot potencial za dejansko participacijo in kot primerno orodje nadzora nad participacijo v rokah vlade. (Durnik, 2012, str. 355)

Mandat za izvedbo javnega zaslišanja je bil poverjen CEC. Njena naloga je bila preveriti upravičenost, potrebo in možne alternative k predlaganima projektoma. Poleg tega je preverila morebitne okoljske, socioekonomske in kulturne vplive. Kanadski zakon o presoji vplivov na okolje in Okoljski zakon sta primera federalne zakonodaje ocenjevanja vplivov na okolje. (Durnik 2009)

Na nivoju province Manitoba so skupnosti staroselcev sodelovale pri sledečih aktivnostih (v večini pod pokroviteljstvom Komisije za čisto okolje): (Durnik, 2012, str. 356)

- Javnih zborovanjih
- Konferenci pred javnim zaslišanjem
- Zaslišanju glede vložitve novih predlogov za glavni zaslišanji
- Procesu spraševanja
- Javnih zaslišanjih



Durnik razvije teorijo o pomanjkljivostih, ki so vplivale na udeležbo staroselskih skupnosti v procesu javnih zaslišanj. Najbolj pomembni faktorji, ki so vplivali na participacijo staroselcev so bili pomanjkanje finančnih sredstev za optimalno participacijo staroselcev, pomanjkanje pravnih in tehničnih zmožnosti ter ekspertnega znanja za podporo njihovem delovanju. Izpostavi tudi pomen lokacije saj se je večina javnih shodov odvijala v mestu Winnipeg na jugu Manitobe, kjer sta tudi sedež vlade province Manitoba in podjetja Manitoba Hydro, medtem ko se je večina hidroenergetskega razvoja odvija na severu Manitobe. Pomanjkanje zanesljivih informacij in komunikacijske ovire so se izrazili v strukturi informacij, njihovi nedostopnosti, tehničnem diskurzu in postopkovnih formalnostih. Kot dodatni oviri za udeležbo javnosti glede na posledice gradnje izpostavi še pomanjkanje zaupanja in nerazumevanje procesa diskusije. Končno pa je tudi uporaba vsiljive strategije predlagateljev, z namenom prevladovati v javni debati, ključno vplivala na dogajanje. (Durnik, 2012, str. 356-357)

V spodnji tabeli, ki sem jo priredila iz mnogo bolj razširjenje tabele iz članka (Durnik2012), sem izpostavila pomanjkljivosti pri javnih obravnavah in strategije opolnomočenja. V prvem stolpcu pomanjkljivosti, opisane s strani vključenih javnosti, so najbolj pomembni dejavniki, ki so vplivali na participacijo staroselcev v procesu, v drugem stolpcu so opisane možne strategije opolnomočenja staroselcev, to pomeni na kakšen način bi se lahko povečala moč oziroma vpliv staroselskih skupnosti v procesu.

**Tabela 2: Pomanjkljivosti pri javnih obravnavah in strategije opolnomočenja**

Pomanjkljivosti, opisane s strani vključenih javnosti	Možne strategije opolnomočenja staroselcev
Pomanjkanje virov	Dodatna finančna sredstva in kritje administrativnih stroškov
Lokacija javnih zaslišanj	Javni shodi v staroselskih skupnostih; upoštevanje sezonskih dejavnosti v skupnosti
Struktura informacij in komunikacijske ovire	Organizacija informativnih sestankov: obrazložitev postopka okoljske presoje; način sodelovanja; razprava o razpoložljivih informacijah za shode; primerni roki za pripravo; prevod; prizadevanje za vključitev manj izrazito tehničnih informacij
Tehnicistični diskurz	Predstavitev tehničnih vsebin vnaprej, posebna pozornost pomenom v staroselskih jezikih

Postopkovne formalnosti	Zanesljiv dostop do informacij v oddaljenih staroselskih skupnostih in izmenjava informacij; manj formalne predstavitve javnosti; vzporedni javnopolitični prostor
Vprašljiv čas vpeljave projekta	Objava projekta brez manipulacije z informacijami in primerni roki za pripombe
Zmanjšanje pomena negativnih okoljskih učinkov	Zagotavljanje ustreznih svetovalnih storitev za prvotni narodi; zanesljive informacije iz razpisne dokumentacije
Časovne omejitve in omejitve dnevnega reda	Kronska posvetovanja in proces vrednotenja okoljskih: jasno ločeni postopki (da bi se izognili podvajanju) ali njihova razumna integracija; dodaten čas za iskanje ustreznih strokovnjakov in preverjanje razpisne dokumentacije
Nezaupanje	Prevrednotenje staroselskega tradicionalnega znanja, rekonstrukcija preteklih travmatičnih dogodkov, izgradnja kohezije v skupnosti
Nasilne strategije vplivanja	Razpoložljiva sredstva za strokovnjake, ki zastopajo glasove prvotnih prebivalcev, jasnejša predstavitve okoljskih in drugih vplivov

Vir: Durnik (2012, str. 356)

Glavni problem po mnenju mnogih strokovnjakov leži v predstavljanju pomembnih informacij o določenem projektu zainteresiranim javnostim. Problem so tudi sodobni postopki sodelovanja v kanadski posvetovalni praksi, ki determinirajo katere vrste informacij morajo biti predstavljene, poleg tega pa po navadi predlagatelji in nasprotniki določenega projekta pripravijo študije, ki so v prid njihovim trenutnim položajem. (Durnik, 2008, str. 389)

Durnik pojasnjuje kako je neprimerna informiranost javnosti vodila do primernega zaključka, do podpisa sporazuma s točno določeno skupino, s skupnostjo Cree iz Nelson House, ki so bili hkrati tudi zagovorniki projekta skupaj z Manitoba Hydro. Hkrati pa kritizira tudi delovanje CEC, njen mandat, transparentnost delovanja ipd. (Durnik, 2008, str. 383-384)

## **4 RAZVOJ HIDROENERGETIKE**

Začetki uvajanja javne razsvetljave in železniškega prometa v Winnipegu segajo več kot stoletje nazaj. Ne dolgo po tem, ko je elektrika postala nujna potrebščina, so večje skupnosti v provinci tudi same želele koristi elektrike. Tudi te skupnosti so prejemale električne storitve vendar so imele zaradi tega zelo visoke stroške. Nekaj posameznikov, ki so razmišljali dolgoročno, je videlo ogromne prednosti v izgradnji obsežnih proizvodnih objektov. Med njimi je bilo mnogo odločnih prebivalcev, ki se jim je zdelo, da bi bilo potrebno omogočiti dobavo elektrike porabnikom po najnižji možni ceni. (Manitoba Hydro, 2015)

Večina elektrike proizvedene v poznem 19. stoletju, je bila uporabljena za javno razsvetljavo, razsvetljavo poslovnih objektov in javni prevoz. Zelo malo elektrike proizvedene v Winnipegu je bilo namenjene rabi gospodinjstev. Domovi, ki so imeli elektriko, so jo uporabljali izključno za razsvetljavo, medtem ko so za ogrevanje uporabljali premog in les, za osvetlitev prostorov pa so uporabljali svetilke na kerozin. Kombinacija dobavljanja elektrike mestom in izbruh druge svetovne vojne sta postavili temelje enega najbolj zanimivih obdobjev v zgodovini Manitobe, to je elektrifikacija kmetij (priključitev kmetij na električno omrežje). (Manitoba Hydro, 2015)

### **4.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ HIDROENERGETIKE V MANITOBI**

Reke v Manitobi predstavljajo čist obnovljiv vir energije vendar sta izgradnja in delovanje hidroelektrarn vplivala na vodne poti v provincah in na skupnosti, ki jih uporabljajo, še posebej na prvotne narode. (Manitoba Hydro, 2015)

Po koncu druge svetovne vojne, času pomanjkanja in gospodarske krize, je gospodarstvo Manitobe začelo rasti. Rast gospodarstva in dejstvo, da se je dobava električne energije zaradi elektrifikacije kmetij čez provinco povečala, je pomenilo, da je obstoječa raven generiranja elektrike kmalu postala nezadostna. Trije največji javni dobavitelji elektrike v provinci, City of Winnipeg Hydro Electric System (City Hydro), Winnipeg Electric Company (WECO.) in Manitoba Power Commission (MPC), so se zaradi tega sestali z oblastmi province leta 1949. Vse strani so se strinjale, da bi nadaljnje potrebe po električni energiji v mestu Manitoba najbolje oskrbeli z enotno politiko o razvoju in distribuciji elektrike. Za izvajanje te politike je vlada Manitobe oblikovala Manitoba Hydro-Electric Board (MHEB). (Manitoba Hydro, 2015)

Sprva so imeli odgovornost nad zadevami MHEB Ministrstvo za rudnine in naravne vire. Prva naloga je bila, da zgradijo elektrarno Pine Falls na reki Winnipeg, da bi zadovoljevali vse večje potrebe po elektriki v provinci. 18. maja 1951 so bili imenovani prvi člani MHEB in ta dan pomeni začetek obstoja MHEB kot entitete ločene od vladnih služb. Njihova prva naloga je bila združitev vseh javnih dobaviteljev elektrike v Manitobi. Za to nalogo so potrebovali 10 let. MHEB je pridobil od WECO.a vse objekte za proizvodnjo in distribucijo in s tem zmanjšal število javnih dobaviteljev elektrike v Manitobi na tri, in sicer MHEB in MPC, ki sta bila v lasti provincialnih oblasti, in City Hydro, ki je bil v lasti mesta Winnipeg.

Naslednji korak v združitvi se je zgodil leta 1955, ko so MHEB, MPC in City Hydro dosegli dogovor. S tem dogovorom je MPC postal edini dobavitelj elektrike v primestnem delu Winnipega in ostalem delu Manitobe, medtem ko je City Hydro postal edini dobavitelj znotraj meja mesta Winnipeg. Prav tako je skozi ta dogovor MHEB obljubil, da bo dobavljal energijo City Hydro, glede na dodatne zahteve po njej. Deset let kasneje sta bila javna dobavitelja v lasti province MHEB in MPC, združena z aktom Manitoba Hydro, ki je bil sprejet s strani zakonodajalca v Manitobi 1. aprila 1961. (Manitoba Hydro, 2015)

Sredi 60ih let prejšnjega stoletja so se dobavitelji električne energije odločili zgraditi več hidroelektrarn na severnem delu reke Nelson, ter visoko napetostni enosmerni prenosni sistem. To je bila dolgoročno temeljna odločitev za prihodnost dobave elektrike v provinci. Načrti za projekta Regulacija jezera Winnipeg in Preusmeritev reke Churchill so se nadaljevali v zgodnjih 70. letih. Hkrati so se začele razprave s severnimi skupnostmi, ki bi bile lahko potencialno prizadete. (Manitoba Hydro, 2015)

Ko so v 60. letih prvič resno obravnavali razvoj na rekah Severne Manitobe, so bili predlogi in načrti spisani brez predhodnega posvetovanja s skupnostmi. Leta 1974 so izgradnje že potekale, medtem ko je pet prizadetih staroselskih skupnosti oblikovalo Northern Flood Committee (NFC) za pogajanja z oblastmi v Kanadi in Manitobi, skupaj z Manitobo Hydro, da bi zagotovili nadomestila in hkrati prevzeli ukrepe za omejevanje posledic razvoja. Rezultat teh prizadevanj je bil Northern Flood Agreement (NFA).

V provinci Manitoba so oblasti v veliki meri ignorirale pomisleke skupnosti Cree, ki so jih imeli glede poplavljanja njihovih ozemelj. (Thibault in Hoffman, 2008, str. 19)

Medijska pozornost in ozaveščenost javnosti o okoljevarstvenih zadevah se je v 80. letih dramatično povečala. Zaradi vse večjega znanstvenega raziskovanja je hitro postalo jasno, da je zaradi posledic industrijskega razvoja okolje prizadeto na mnogo več načinov kot so si lahko kadarkoli zamislili. Zaradi tega se je globalno povečal pritisk na posameznike, vlade in korporacije, da bolje zaščitijo okolje. Rezultat tega je bilo, da je proti koncu 80ih let oblast v Manitobi začela z okoljskim licenciranjem nekaterih aspektov večjih gradbenih objektov v provinci. Med 80. leti so se javne službe, kot predstavniki celotne družbe, soočali z mnogimi izzivi v spreminjanju odnosa do okolja, v takega, ki bi bil bolj spoštljiv in odgovoren do okolja. Manitoba Hydro se je z vključevanjem okoljevarstvenih zadev, z opravljanjem nadzora nad okoljem in z vključevanjem javnosti, kot pomembnega elementa v procesu ocenjevanja okolja, zavezala k izvajanju učinkovitih programov upravljanja. Namen teh programov je bil zmanjšanje verjetnosti in resnosti negativnih okoljevarstvenih in socialno-ekonomskih učinkov njihovih projektov. (Manitoba Hydro, 2015)

Pri podjetju Manitoba Hydro so se znova zavezali za varstvo okolja tako, da so prevzeli ukrepe za zmanjševanje in preprečevanje negativnih vplivov na okolje kjerkoli je to bilo možno ter nudili asistenco prebivalcem v prilagajanju na neizogibne učinke. Manitoba Hydro je vključila ocenitve okolja in nadzorne ukrepe v faze planiranja, oblikovanja in izgradnje novih objektov. Posebne politike zaposlovanja in usposabljanja so bile

implementirane, da bi povečali socialno-ekonomske koristi prebivalcev tega območja. Te politike so zagotavljale prednost prebivalcem in staroselcem v severnem delu pri zaposlovanju. Manitoba Hydro je kupovala več dobrin in storitev od podjetij v lasti prebivalcev in staroselcev severnega dela. (Manitoba Hydro, 2015)

V 90. letih so se v podjetju Manitoba Hydro odločno potrudili, da bi sodelovali skupaj z oškodovanimi skupnostmi in skupaj našli rešitve za pretekle posledice in gradili kooperativne odnose v prihodnosti. Med tem desetletjem so v podjetju Manitoba Hydro podpisali vsega skupaj 14 sporazumov, med katerimi so nekatere od največjih poravnav padle pod Northern Flood Agreement (NFA). NFA zagotavlja okvir za reševanje konfliktnih zadev s petimi staroselskimi skupnostmi, zadev, ki so povezane s hidroelektričnimi projekti na rekah Churchill in Nelson. (Manitoba Hydro, 2015)

## **4.2 SPORAZUMI MED KANADO IN STAROSELSKIMI PREBIVALCI**

Kanadska ustava prepoznava in ščiti pravice staroselskih prebivalcev in pravice, ki so zapisane v zakonih in sporazumih. Pravice staroselskih prebivalcev se nanašajo na zgodovinsko naselitev in uporabo zemlje. Pravice iz sporazumov so pravice določene v sporazumih sklenjenih s Krono in določeno skupino staroselskih prebivalcev. (DOJ, 2015)

Večina teh sporazumov opisuje primere, kjer se skupine staroselskih prebivalcev strinjajo, da del zemlje svojih prednikov zamenjajo za različna plačila in obljube. (Hall, 2015)

Indian Act je glavni dokument s katerim federalna vlada podeljuje indijanski status staroselski skupnosti in omogoča upravljanje zemljišč rezervatov in skupnega denarja. Indian Act se nanaša samo na ljudi staroselskih skupnosti ne pa na Métise ali Inuite. To je dokument, ki je omogočil kršitve človekovih pravic ter socialne in kulturne težave za več generacij staroselskih skupnosti. Zakon tudi opredeljuje vladne obveznosti do staroselskih skupnosti in določi »status« (pravno priznanje dediščine posamezni osebi staroselske skupnosti, ki omogoča določene pravice, kot je pravica do življenja na zemlji rezervata). (Henderson, 2015)

Staroselski prebivalci iz Britanske Kolumbije so bili v veliki meri odgovorni za premagovanje politične neaktivnosti, ki je bila prisotna, pri vprašanjih o zemlji staroselcev, od zgodnjih 20. let prejšnjega stoletja. (Hall, 2015)

Osrednji dogodek leta 1969 je bila objava federalnega dokumenta *Bela knjiga* o staroselskih politikah, ki je odražal ideologijo premiera Pierra Trudeaua<sup>1</sup>. Zavzemal se je za konec sklepanja sporazumov in s tem odstranitve posebnega statusa za staroselske narode. Njihova pogajanja so se okrepila leta 1973 s sklepom Vrhovnega sodišča v primeru Nisga'a. Rezultat pogajanj je bila sprememba zvezne politike v obravnavaju sporov staroselskih prebivalcev. Urad za zahtevke staroselcev, (Office of Native Claims, ONC), je bil ustanovljen za reševanje sporov o staroselskih zemljiščih. ONC definira dve

---

<sup>1</sup> Njegov najstarejši sin Justin Trudeau je novembra 2015 postal 23. kanadski premier.

vrsti zahtevkov, specifične in celovite. Slednji so pravzaprav sodobni sporazumi. Posebni tribunal za terjatve (2008) je izpodrinil ONC. (Hall, 2015)

Sporazum James Bay and Northern Québec, iz leta 1975, je bil prvi pomembnejši sporazum med Krono in staroselskimi prebivalci v Kanadi. Staroselski prebivalci so svoje pravice in teritorialne koristi zamenjali za druge pravice in koristi navedene v sporazumih. (Craik, Price, 2015)

Sporazum iz Jamesa Baya, leta 1975, bi lahko opisali kot sodobni sporazum. Čeprav se je projekt ogromne hidroelektrarne začel v začetku 70. let brez njihove odobritve, so s tega območja skupnosti Creejev in Inuiti uveljavili svoje staroselske pravice preko sodišč in medijev. Na podlagi pogodbe iz James Baya (1975) in sporazuma Inuvialuit (1984), novejši sporazumi omogočajo staroselskim skupnostim, da ustanovijo skupnostne in podjetniške strukture, za zagotavljanje storitev in sodelujejo kot delničarji v izkoriščanju naravnih virov. (Hall, 2015)

V sporazumu James Bay in sporazumu Northern Quebec so definirane tri kategorije zemljišč: (Cree-Naskapi commission, 2016)

- Kategorija I: zemljišča na področju kjer živijo skupnosti Creejev. To so zemljišča namenjena izključno njihovi osebni rabi. Zemljišča se delijo še v dve kategoriji in sicer: na zemljišča kategorije IA, kjer veljajo samo zakoni in predpisi federalne vlade in na zemljišča kategorije IB, kjer veljajo zakoni in predpisi, ki jih narekuje Quebec.
- Na zemljiščih kategorije II lahko skupnosti Creejev lovijo in ribarijo, vendar na teh zemljiščih ne smejo živeti.
- V kategorijo III spadajo zemljišča, kjer prvotni prebivalci lahko lovijo, vendar jih lahko uporabljajo tudi ostali državljani.

Sporazum iz severovzhodnega Quebeca postavlja podoben sistem za skupnost Naskapijev. Kategorija I-N je podobna kategoriji I, kategorija IA-N kategoriji IA in kategorija II-N kategoriji II.

Leta 1973 je federalna politika razdelila pravne zahtevke staroselskih prebivalcev v dve veliki skupini: celovite (znane kot moderne pogodbe); in specifične, ki vsebujejo zahtevke, ki temeljijo na že obstoječih pogodbah ali sporazumih. (Albers, 2015)

Celoviti zahtevki obravnavajo pravice staroselskih prebivalcev. Ti zahtevki temeljijo na tradicionalni uporabi in naseljenosti zemljišč s strani skupnosti staroselskih prebivalcev, Metisev in Inuitev, ki niso podpisali sporazumov. Med leti 1871 in 1921 je Kanada sklenila več sporazumov s staroselskimi prebivalci. Ti zgodovinski sporazumi pokrivajo velik del Ontaria, dele Britanske Kolumbije, Yukona in Severozahodnega teritorija. Obsežni odškodninski zahtevki teh območij Kanade so običajno v obliki sodobnih sporazumov in uporabljajo različne izraze, kot so denar, zemljišča, oblike samouprave, pravice do divjih živali, ter vključujejo določbe za skupno upravljanje zemljišč in virov. (Albers, 2015)

Posebne terjatve izvirajo v zahtevkih staroselskih skupnosti, da vlada Kanade ni izpolnila svojih obveznosti iz zgodovinskih sporazumov in akta Indian. Zahtevki vključujejo pritožbe zaradi neustrezne dodelitve zemljišč rezervatov, neuspešne zaščite zemljišča rezervatov pred nezakonitim razpolaganjem ali dajanjem, goljufij s strani državnih uslužbencev in nepravilnega upravljanja sredstev staroselskih skupnosti in drugega premoženja. Posebni zahtevki se rešujejo s pogajanjem ali s sodnim postopkom in poravnave lahko določajo denarno nadomestilo ali zemljišča. Tribunal za Posebne Terjatve je bil ustanovljen leta 2009, da pospeši dokončne poravnave teh pritožb, od katerih jih je bilo mnogo prvič izsiljenih s strani staroselskih skupnosti pred desetletji. (Albers, 2015)

Oddelek za upravljanje z viri (Resource Management Board) vlade province Manitoba je aktivno vključen v soupravljanje naravnih virov, kot rezultat vloge ministrstva pri pogajanjih in izvajanju sporazumov o poravnavi povezanih s hidroelektričnimi razvojnimi projekti. Pogosto poravnave vključujejo določbe za soupravljanje naravnih virov in vzpostavitev odborov za upravljanje z viri (Resource Management Boards). (Province of Manitoba, 2015)

Trenutno je devet integriranih odborov za upravljanje z viri, ki so jih ustanovili kot posledice sporazumov o poravnava v zvezi s poplavami: (Province of Manitoba, 2015)

- Split Lake (Tataskweyak Cree Nation skupnost), 1992;
- Nelson House (Nisichawayasihk Cree Nation skupnost), 1996;
- York Factory (York Factory staroselska skupnost), 1997;
- Norway House (Norway House Cree Nation skupnost), 1998;
- Cormorant skupnost, 1998;
- Cedar Lake (Chemawawin staroselska skupnost in Easterville skupnost), 2004;
- Fox Lake (Fox Lake Cree Nation skupnost), 2005;
- Moose Lake (Mosakahiken Cree Nation skupnost in Moose Lake skupnost), 2008; in
- Cross Lake Community, 2010.

Področje upravljanja z viri je sporazumno geografsko določeno območje, ki vključuje zemljišča Krone in/ali zemljišča rezervatov in/ali zemljišča lokalnih skupnosti. Odbori za upravljanje z viri podajajo priporočila s področja upravljanja z viri. Cilji delovanja odborov so: planiranje uporabe zemljišč in upravljanje z naravnimi viri, omogočanje posvetovanj, komunikacija in izmenjava informacij skozi skupni pregled provincialne alokacije naravnih virov in dispozicije. (Province of Manitoba, 2015)

Leta 1971 so se začela pogajanja s skupnostjo Cross Lakea. Leta 1974, medtem ko se je zgradnja začela, so staroselske skupnosti sestavili Northern Flood Committee (NFC), da bi omogočili posvetovanja o projektu skupaj z Manitoba Hydro in oblastmi. NFC, ki ga je finančno podpirala federalna vlada, je v obdobju treh let, dosegel dogovor o NFA. NFA so leta 1977 podpisale skupnost Cross Lakea, Nelson Housea, Norway Housea, Split Lakea in York Factoryja (First Nation) kot tudi kanadska vlada, oblasti v Manitobi in Manitoba Hydro. (Manitoba Hydro, 2015)

#### 4.2.1 NORTHERN FLOOD AGREEMENT

Sredi 70-ih let prejšnjega stoletja sta provinca Manitoba in prvotni narodi podpisali tako imenovani »moderni sporazum«. Sporazum imenovan *Northern Flood Agreement* (v nadaljevanju NFA), ki je omogočil razvoj in gradnjo večjih elektrarn na teritorijih staroselskih prebivalcev. (Thibault in Hoffman, 2008, str. 3)

Northern Flood Agreement določa: (Manitoba Hydro, 2015)

- Manitoba Hydro in Manitoba sta vključena v razvoj hidroenergetike preko projektov Lake Winnipeg Regulation in Churchill River Diversion Project (»projekt« kot je v nadaljevanju opredeljen);
- Posledica projekta zaradi katerega je bil ali bo vodni režim nekaterih voda, rek, jezer in potokov spremenjen;
- Zaradi spremenjenega vodnega režima so se in se še lahko pojavijo neželeni učinki na zemljiščih, aktivnostih in načinu življenja, prebivalcev rezervatov Cross Lakea, Nelson Housea, Norway Housea, Split Lakea in York Landinga (»rezervati« kot so v nadaljevanju opredeljeni), kot posameznikov in kot skupnosti;
- Stranke želijo zagotoviti, da so vse osebe, ki so opredeljene v tem dokumentu, ki so lahko ali so bile posredno ali neposredno oškodovane zaradi projekta, obravnavane pravično in nepristransko;
- Negotovost glede učinkov projekta, ne samo v zvezi tega projekta kakršen je na dan podpisa tega sporazuma, ampak celo kot se lahko razvije v prihodnosti, je taka, da ni mogoče predvideti vseh neželenih posledic projekta niti določiti vseh oseb, ki bi lahko bile prizadete, tako da je zaželeno, da se ustanovi urad enega samega arbitra, orodje stalne arbitraže, kamor lahko vsak posameznik predloži zahtevek kot tudi pooblasti arbitra, da oblikuje pravičen in ustrezen ukrep;
- Kanada in Manitoba priznavata potrebo po določitvi načel na podlagi katerih bo nadomestilo zasnovano v zvezi vseh zadev navedenih v tem sporazumu;
- Kanada na podlagi svojih pristojnosti in odgovornosti do Indijancev in zemljišč rezerviranih za Indijance, se zavezuje za aktivno vlogo pri: zagotavljanju možnosti za nadaljnjo uspešno delovanje skupnosti brez omejevanja, zagotavljanju virov in strokovnega znanja skupnostim, pri planiranju in izboljševanju socialnih in ekonomskih razmer v skupnostih in zagotavljanju, da se posebne pravice Indijancev, vključno s tistimi, ki izhajajo iz petega sporazuma, ustrezno zaščitijo.

NFA se je izkazal za nesmiseln, saj se njegove določbe nikoli niso popolnoma udejanile. Podjetje Manitoba Hydro je že konec leta 1985 želelo izničiti NFA, ko je ponudilo petim staroselskim skupnostim 30 milijonov dolarjev poravnave. Sprva so skupnosti poravnavo zavrnilo. Sedem let kasneje je kanadska vlada predlagala izvedbeni sporazum vsaki od skupnosti, z namenom, da bi razveljavili prvotni sporazum, s sklepanjem nove poravnane. V naslednjih petih letih so štiri skupnosti sprejele izvedbeni sporazum, kar je državo razbremenilo odgovornosti do skupnosti. V zameno so se dogovorili za izplačila šest milijonov dolarjev letno, za dobo 24 let in 60 milijonov dolarjev vredne obveznice na



koncu tega obdobja. Skupnost Cross Lakea je edina zavrnila pogoje poravnave. (Thibault in Hoffman, 2008, str. 48)

#### **4.2.2 REŠEVANJE SPORNIH ZADEV**

Sredi 80. prejšnjega stoletja je postalo več kot očitno, da je bil arbitražni postopek, kot je bil določen v *NFA*, neučinkovit mehanizem za razreševanje še odprtih spornih zadev. Na pobudo staroselskih skupnosti so se pogajanja za doseg izvedbenih sporazumov začela sredi 80. let. Med 90. leti so prvotni narodi in Manitoba Hydro podpisali izvedbene sporazume v štiri od petih skupnosti omenjenih v *NFA*: Split Lake leta 1992, York Factory leta 1995, Nelson House leta 1996, in Norway House leta 1997. (Manitoba Hydro, 2015)

Zvezna vlada je od leta 1973 poravnala 26 obsežnih zahtevkov v zvezi z zemljišči in podpisala tri samoupravne sporazume. Številne skupine so kot del procesa pogajanja o celovitih zahtevkih pridobile moč samoupravljanja. Od 26. podpisanih sporazumov, jih je 18 vključevalo določbe za samoupravo. Vendar pa se lahko pogajanja za samoupravo nadaljujejo tudi, če je skupnost podpisala zgodovinski sporazum in ne izpolnjuje pogojev za postopek o celovitem zahtevku. (Crowe, 2015)

Štirje izčrpani izvedbeni sporazumi so zagotovili znatna finančna sredstva, zemljišča v zameno za zemljo, ki so jo rezervati izgubili zaradi posledic hidroenergetskih projektov (v razmerju 16:1) in ostale ugodnosti, kot so odbori za skupno upravljanje virov s provincami in skupni procesi planiranja za prihodnosti hidroelektričnih projektov. Skupna vrednost vseh izvedbenih sporazumov je bila 223 milijonov dolarjev. Novi sporazumi so pomenili velik korak naprej v odnosih med Manitoba Hydro in staroselskimi skupnostmi. Ti sporazumi niso samo kompenzirali področja, ki so bila prizadeta, z denarjem, temveč kar je bolj pomembno, prvotni narodi so pridobili pooblastila za sprejemanje lastnih odločitev v zvezi z uporabo sredstev in razvojem lastnih skupnosti. (Manitoba Hydro, 2015)

Manitoba Hydro se je zavezal k projektom za zmanjševanje negativnih vplivov svojih dejavnosti, kot na primer jezov na jezeru Cross. Jez zgrajen leta 1991 je vplival na nihanja nivoja vode skozi različna obdobja, kar je imelo posledice na ribolov, zato so se lotili dolgoročnega programa obnove populacije rib, da bi povrnili populacijo rib v jezeru Cross na stanje pred razvojem jeza. Med leti 1992 in 1999 se je Manitoba Hydro dogovorila z ribjo valilnico Grand Rapids za izpust 100 milijonov rib v jezero. (Manitoba Hydro, 2015)

Ločeni sporazumi so bili prav tako doseženi s skupnostmi vzdolž reke Churchill, na katere je preusmeritev toka reke v sistem reke Nelson negativno vplival. Razprave s predstavniki skupnosti South Indian Lakea so dosegle uspešen zaključek leta 1992 s poravnavo v višini 18 milijonov dolarjev. Mesto Churchill je leta 1997 podpisalo dogovor, ki je vseboval 3 milijone dolarjev odškodnine, 2,8 milijona dolarjev za skrbniški sklad in 5 milijonov izplačanih sredstev, ki vključujejo predhodno obveznost do vodne oskrbe mesta. Zaradi dogovora sta mesto Churchill in Manitoba Hydro začela z gradnjo kamnitega jezua na reki

Churchill. Projekt, ki je stal 15 milijonov dolarjev, je ustvaril deset kilometrov dolg rezervoar, z možnostjo čolnarjenja in ribolova. (Manitoba Hydro, 2015)

Manitoba Hydro je dosegel sporazume tudi s skupnostmi, ki jih je prizadelo delovanje objektov na rekah v osrednjem in južnih področjih province. Leta 1997 je ljudstvo Sagkeeng pristal na 2,5 milijonsko poravnavo, ki je priznala vpliv razvoja hidroelektrarn na reki Winnipeg. V zgodnjih 90. letih prejšnjega stoletja, je bilo doseženih pet dogovorov v povezavi z elektrarno Grand Rapids, zgrajeno na reki Saskatchewan. Sporazume, ki so bili vredni 31,8 milijonov dolarjev so podpisali Easterville/Chemawawin, Moose Lake, skupina Pas Indian, skupnost Grand Rapidsa in skupnosti Cormoranta. Nekdanji prebivalci in družine Pine Bluffa, ki so bili oškodovani zaradi projekta, so pristali na poravnavo leta 1996. (Manitoba Hydro, 2015)

Manitoba Hydro je do konca desetletja porabila ali obvezala približno 400 milijonov dolarjev za obsežne poravnave s skupnostmi, poravnave za sanacijska dela, in za poravnave s posamezniki, za reševanje problemov in kompenzacijo izgub. Podjetje je napredovalo v odnosih s staroselskimi prebivalci Manitobe. Procesi pogajanj in razprav in doseganje poravnav so pripeljali do skupnega razumevanja in spoštovanja med stranmi, kar je temeljno za nadaljnje sodelovanje. Ti novi odnosi so bili jasno ponazorjeni leta 1997, ko je Manitoba Hydro začela sodelovati z Nisichawayasihki (prej znani kot Nelson House) in Tataskweyaki (prej znani kot Split Lake), v evalvaciji potencialnih lokacij za hidroelektrarne. (Manitoba Hydro, 2015)

#### **4.2.3 POSLEDICE**

Pod kolonialno upravo, prvotni narodi niso sami nadzirali svojega gospodarskega in socialnega razvoja, zlasti tisti, ki imajo registriran indijanski status, ki so bile obravnavani kot varovanci države. To pomanjkanje avtonomije je omejilo gospodarski razvoj in sposobnosti odločanja. (Trovato, 2015)

V pojmovanju javnih politik, odnos med staroselskimi skupnostmi in kanadsko vlado, oblikuje zmožnosti federalne vlade (in provinc) za reguliranje uporabe virov in zemlje, za spodbujanje ekonomskega razvoja, kot tudi zmožnosti vlade, da izpostavi pomembne ekonomske zadeve, ki so kritične za mesto Kanade na svetovnem trgu. (Thibault in Hoffman, 2008, str. 44)

Kanada je skozi zgodovino služila interesom kapitalizma deloma tako, da je razlastila prvotne prebivalce, ki so stali na poti razvoja. Z razvojem neoliberalne družbe je država spremenila taktiko. Nova strategija je posebej poudarjala nov pristop Kanade do staroselskih skupnosti, bolj opazno v premiku iz pokroviteljskega odnosa do spodbujanja partnerstev, kot je razvidno v doseganju novih sporazumov med staroselskimi skupnostmi in vlado. Ta strategija ni pomenila samo dobre odnose med staroselskimi skupnostmi in Kanado, temveč tudi razreševanje odprtih nesporazumov. (Thibault in Hoffman, 2008, str. 44)

Leta 1984 se je obljuba o samoupravi skupnosti Creejev uresničila, ko je parlament uzakonil akt Cree-Naskapi. Ta akt je bil v Kanadi edinstven. Akt Cree-Naskapi ustanavlja

lokalno samopravo narodov Cree in Naskapi, na zemlji na kateri živijo, in ki je namenjena izključno njihovi rabi. (Craik, Price, 2015)

Na eni strani so bili sporazumi obravnavani kot pravna sredstva, ki so razveljavila pravice staroselcev. Na drugi strani pa so bili sporazumi obravnavani kot sredstva v pozitivnem odnosu med avtohtonimi prebivalci, ki se strinjajo s skupno uporabo zemlje in virov Kanade. Videno s strani slednje perspektive, sporazumi niso razveljavili pravic, temveč jih potrdili s prepoznavanjem, da so staroselski prebivalci zmožni nastopati kot samoupravni udeleženci na mednarodnem nivoju. Premostitev vrzeli me tema dvema vidikoma postavlja ogromen izziv za prebivalce in zakonodajalce Kanade. (Hall, 2015)

Kanadska vlada je zdaj prepričana, da imajo staroselska ljudstva neodtujljivo pravico do samouprave po sekciji 35 ustavnega akta, ampak še vedno obstaja zapleten odnos med staroselsko/federalno upravo. Samoupravni sporazumi omogočajo staroselskim skupinam večji nadzor in zakonodajno sposobnost nad njihovimi notranjimi zadevami, in večjo odgovornost in avtonomijo pri odločanju, ki vpliva na njihove skupnosti. Od aprila 2015 je Kanada podpisala 22 samoupravnih sporazumov, ki zadevajo 36 staroselskih skupnosti po celi Kanadi. Od teh jih je 18 del celovitega sporazuma o zemljiških terjatvah (ali modernega sporazuma). Pomembno je poudariti, da samoupravni sporazumi niso neločljivo povezani ali brezmejni. Kanadska vlada ima še vedno nadzor nad odobritvijo samoupravnih sporazumov in njihove vsebine. (Trovato, 2015)

Postavlja se vprašanje, zakaj nekateri prvotni narodi ne morejo doseči nikakršne ravni samouprave. Odgovor se lahko skriva v naklonjenosti države pri sklepanju pogajanj, kjer je gospodarski interes večji kot pri sklepanju pogajanj s skupinami, ki imajo podedovano zemljo in je manj koristna za industrijski razvoj. Kot rezultat tega staroselske skupnosti nimajo drugega izhoda, kot da si prizadevajo za dosego sporazumov preko pravnih poti. (Thibault in Hoffman, 2008, str. 29)

Država pristopi k pogajanjem na način, kjer omejuje ali celo zmanjšuje njihove zahteve v imenu dobrobiti kolektiva, namesto da bi se pogajala za dogovore, ki dajejo prednost socialnemu in ekonomskemu razvoju staroselcev. (Thibault in Hoffman, 2008, str. 30)

Samoodločanje avtohtonih prebivalcev odpira vprašanja glede neenakih razmerij, ne samo med avtohtonimi prebivalci in državo ali avtohtonimi prebivalci in korporacijami, temveč tudi med skupinami avtohtonih prebivalcev. (Thibault in Hoffman, 2008, str. 39)

Potrebe za sklepanje sodobnih sporazumov ali poravnavanje terjatev med vladami, se ne kažejo isto po celi državi. V resnici se politična volja, da poravna terjatve in prizna pravice staroselskih skupnosti do koristi in participacije pri hidroelektričnih razvojnih projektih, med provincami in sodnimi oblastmi razlikuje. Hkrati je odziv staroselskih skupnosti na razvoj očiten. (Thibault in Hoffman, 2008, str. 49)

## 5 WUSKWATIM PROJECT

Sredi 60. let prejšnjega stoletja so oblasti province, pristojne za električno energijo, sprejele odločitev, ki bi dolgoročno vplivala na dobavo električne energije provincam. Odločitev je vključevala izgradnjo več hidroelektrarn ter prenosni sistem visoko napetostnega neposrednega toka na severnem delu Nelson reke. (Manitoba Hydro, 2016)

Junija leta 2009, je minister Toews (tedanji minister zadolžen za državni proračun) napovedal 3 milijonski prispevek za pomoč Nisichawayasihk Cree Nationu (NCN) pri partnerstvu v hidroenergetskem projektu znotraj teritorija prvobitnih prebivalcev v severni Manitobi. Prispevek vladnega oddelka Indian and Northern Affairs Canada (INAC) je omogočil podjetju Taskinigaahp Power Corporationu; katerega lasnik je NCN, nakup lastniškega deleža pri hidroelektrarni Wuskwatim. (NCN, 2015)

Projekt Wuskwatim je prvi hidroenergetski projekt, kjer je Manitoba Hydro stopila v partnerski odnos s staroselsko skupnostjo. Doprinos staroselske skupnosti je bil zelo pomemben med fazo oblikovanja in načrtovanja projekta, saj sta vsebovali kombiniranje tradicionalnih ter znanstvenih znanj med ocenjevanjem vpliva izvedbe projekta na okolje. Tradicionalna znanja imajo z okoljevarstvenega vidika pomembno vlogo pri nadzoru projekta v prihodnosti. (Manitoba Hydro, 2016)

Wuskwatim hidroelektrarno je projektiralo podjetje Wuskwatim Power Limited Partnership (WPLP), pravni subjekt, ki vključuje podjetje Manitoba Hydro in skupnost NCN. Wuskwatim Project Development Agreement je sporazum, ki dovoljuje NCNu imetje do 33% lastniškega kapitala v projektu. (WPDA, 2015)

Wuskwatim hidroelektrarna se nahaja na reki Burntwood v upravnem teritoriju imenovanem Nelson House. Projekt vključuje izgradnjo dovozne poti, gradbenega kampa, jeza in hidroelektrarne ter daljnovoda, ki povezuje hidroelektrarno s provincialnim električnim omrežjem. (Manitoba Hydro, 2016)

Wuskwatim projekt predstavlja številne priložnosti in pozitivne učinke, tako dolgoročne kot kratkoročne za prvotne prebivalce, ki živijo v okolici. Projekt naj bi zagotovil skoraj 800 delovnih mest, v obdobju 6 let, kjer bi imeli prednost pri zaposlitvi kvalificirani delavci iz severne Manitobe. Z otvoritvijo Atoskiwin Training and Employment Centre (od tu naprej ATEC)(center za usposabljanje in zaposlovanje) v letu 2006 so številni člani pridobili znanja in sposobnosti potrebne za delo pri projektu. (Manitoba Hydro, 2016)

NCN je izenačil prispevek kanadske vlade pri nakupu 33% lastniškega kapitala v projektu do leta 2012, ko je hidroelektrarna postala delujoča. Z izgradnjo hidroelektrarne bo NCN poleg usposabljanja delavcev, zaposlitve ter možnosti za pogodbene izvajalce, imela trajne prihodke od projekta, ki jih bo lahko investirala nazaj v skupnost. (NCN, 2015)

## 5.1 STANJE PRED PROJEKTOM

Leta 1997 se je NCN začel pogajati z Manitoba Hydro, za izgradnjo 200 megavatne hidroelektrarne. Participacijo NCN so koordinirali preko njihove ekipe, ki skrbi za prihodnji razvoj skupnosti, imenovano Future Development Team. Projekt ponuja velike ekonomske koristi za NCN z možnostjo zaposlitve, usposabljanja in poslovnih priložnosti med izgradnjo ter dolgoročne koristi z izplačili od prodaje. (NCN, 2015)

Razvoj novih hidroenergetskih projektov je odvisen od strogih okoljevarstvenih ukrepov. Projekti so del obsežnih raziskav vpliva na okolje in vpliva na družbeno ekonomski razvoj. Podjetje Manitoba Hydro je izvedlo raziskave vpliva na okolje v projektu Wuskwatim, v sodelovanju s staroselsko skupnostjo pa na področju samega razvoja. Ta način sodelovanja predstavlja vključevanje tradicionalnega znanja staroselcev, ki dopolnjujejo znanstvene pristope v planiranju, kontroliranju in analiziranju vpliva na okolje. (Manitoba Hydro, 2016)

Obširna raziskava učinka na okolje je bila zaključena. Komisija za čisto okolje Manitobe je obravnavala ekonomska in okoljevarstvena vprašanja, kot del štiri mesečnih zaslišanj o projektu, ki so se zaključila 9. junija 2004. Svoje poročilo je izdala ministru za varstvo okolja Manitobe 4. oktobra 2004, s priporočilom, da se začne izgradnja projekta Wuskwatim. (NCN, 2015)

NCN je imela velik vpliv, pri izdelavi končnega poročila, z uporabo tradicionalnega znanja integriranega z znanstvenimi metodami. NCN se je prav tako posvetovala s federalnimi nadzornimi organi, kar je pripeljalo do izdelave obširnega poročila raziskave, izdanega novembra 2005. Zaključki v poročilu so trdili, da projekt Wuskwatim ne bo povzročil večjih negativnih učinkov na okolje. (NCN, 2015)

Manitoba Hydro in NCN sta podpisala neobvezujoč sporazum za projekt leta 2001, ki je omogočal enakovredno partnerstvo v projektu, če se NCN odloči, da bo uveljavljal to možnost. Pogajanja so se zaključila s povzetkom dogovorov, ki je oblikoval osnutek sporazuma o razvojnem projektu (Project Development Agreement (PDA)). Člani NCN so glasovali za ratifikacijo PDA, junija 2006. PDA so podpisali predstavniki podjetja Manitoba Hydro in Nisichawayasihki poglavar in svet, junija 2006. (NCN, 2015)

NCN skupnost je bila vključena v vse aspekte razvoja projekta, od načrtovanja samega projekta, do izgradnje, pa tudi v stalnih okoljevarstvenih nadzornih aktivnosti. (Manitoba Hydro, 2016)

Vsak posel predstavlja določeno stopnjo tveganja za vse, ki vanj stopajo, zato so si NCN zagotovili v originalnem PDA določene ukrepe, ki bi varovali njihove naložbe. (NCN, 2016)

- V primeru, da bi potrebovali dodatni kapital, za nadaljevanje izgradnje projekta, je bilo podjetje Manitoba Hydro pripravljeno, da posodi skupnosti NCN potrebno količino sredstev, če le ta nima dovolj lastnih.

- V primeru, da projekt ne generira dobička ali celo posluje z izgubo, sta bila določena dva ukrepa in sicer: prvi pravi, da mora podjetje obvezno odkupiti vso proizvedeno električno energijo, ne glede na to ali je zmožno to energijo prodati naprej. Drugi ukrep pa pravi, da lahko NCN odstopi od sporazuma in dobi svojo prvotno investicijo nazaj, če se pogoji kakorkoli spremenijo.
- Prednost pri zaposlovanju za delo na projektu so imeli člani NCN skupnosti, ker pa ni bilo zagotovljeno specifično število delovnih mest, je več kot 300 članov NCN opravilo programe usposabljanja za dela na projektu v ATEC centru.
- Tudi, če bi NCN odstopil od sporazuma po izgradnji projekta, bi hidroelektrarna kot taka ostala na območju NCN. V tem primeru bi skupnost NCN še vedno prejela nadomestila za neželene posledice, prav tako bi prejela letna plačila sklada za razvoj. Člani NCN bi še vedno lahko koristili ATEC saj bi le ta ostal na območju NCN.

NCN je skozi lastno podjetje Taskinighap Power Corporation (TPC), ki je neke vrste družba z omejeno odgovornostjo, postalo lastnik 33% projekta. Pogoji prvotnega PDA so predvidevali, da bi podjetje TPC na začetku zavezalo en milijon dolarjev, in nato v roku šestih let zbrali predvidenih 28 milijonov dolarjev, da bi postali lastniki vseh 33% projekta. Nepredvidene spremembe v globalni ekonomiji so privedle do sprememb originalnega dogovora, kar je pomenilo dodatno zadolževanje NCN pri podjetju Manitoba Hydro. (NCN, 2015)

Velike spremembe v globalni ekonomiji, nepredvidene v času podpisa PDA, so predstavljale tveganja za investicije NCN. Te so bile: (NCN, 2015)

- Skorajšen kolaps globalne ekonomije leta 2008;
- Precejšen dvig vrednosti kanadskega dolarja;
- Povečevanje stroškov projekta;
- Zmanjšanje povpraševanja in cene elektrike, zaradi globalne recesije in obilice cenejšega naravnega plina;
- Pogoji iz sporazuma Keeyask, ki niso bili navedeni v Wuskwatim PDA.

Rezultat teh sprememb je bil dogovor, da se opravi pregled PDA v začetku leta 2009, kar je pripeljalo do dopolnilnega dogovora, ki je omogočal dodatno možnost posojila za NCN in podaljšanja roka NCN za izplačilo svojih 33% lastništva. Pričakovani rok za izgradnjo naj bi bil šest let, prvo turbino naj bi spravili v pogon 22. junija 2012, zadnjo turbino pa oktobra 2012. Dopolnilni dogovori med NCN in Manitoba Hydro so obravnavali ekonomske in druge spremembe, ki so se pojavile od podpisa PDA leta 2006. PDA dodeljuje pristojnosti spreminjanja in prilagajanja poglavarju in svetu, če se poglobitve značilnosti in delovanja ne spremenijo znatno. NCN prebivalci izvolijo vodilne, da sprejemajo odločitve, ki so v njihovih interesih. (NCN, 2015)

Dopolnilni dogovori omogočajo pet dodatnih možnosti skupaj z ostalimi, ki so na voljo v originalnem PDA dokumentu iz leta 2006. Te možnosti vključujejo: (NCN, 2015)

- Možnost izposoje šestkratnega zneska NCN investicije, namesto štirikratnega kot je omogočeno v PDA.
- Možnost sprejemanja kompenzacije za dohodek preko letnih anuitet, če je napovedana stopnja donosnosti investicije NCN na koncu nižja od tiste, ki je bila predvidena ob podpisu PDA.
- Možnost podaljšanja roka za približno 1,5 leta, za dokončano odplačilo denarne naložbe za celotnih 33 odstotkov lastništva, če je vplačanih 27,5 odstotkov lastništva ob zaključku
- Možnost uporabe 5,7 milijona dolarjev Taskinigahp Trust kapitala kot del svoje denarne investicije v Wuskwatim.
- možnost elementa minimalnega tveganja, ki bi omogočala NCNju vlagati precej manj (brez kreditov), da imajo v lasti manj kot 4 odstotke projekta, ki pa bi pomenila precej manjša poplačila na dolgi rok.

Razen slednje možnosti NCN lahko uporabi kombinacije ostalih štirih možnosti.

13. avgusta 2009 je skupina NCNja iz odročnega področja na severu postavila blokado na območju izgradnje projekta za tri dni. Njen namen je bil zagotovitev več delovnih mest za NCNjeve delavce. Poglavar NCNja in njihov plemenski svet so izjavili, da oni niso sankcionirali blokade, in da se možnost zaposlovanja ni nanašala samo na NCN skupnosti, temveč na vse skupnosti prvotnih narodov na tem področju. Podjetje Manitoba Hydro je zaposlila vse skupaj 2000 staroselcev iz te regije, od tega je bilo 579 kvalificiranih delavcev iz NCN skupnosti. (Ducharme, 2012)

Skupno število zaposlenih na projektu od začetka izgradnje pa do konca, je 6043, od tega je 2247 zaposlenih staroselcev, kar pomeni, da je 37% vseh zaposlenih staroselcev. V naslednji tabeli sem izpostavila pet skupnosti, ki so imele več kot 1% zaposlenih na projektu, za lažjo primerjavo med zaposlenimi iz NCNjeve skupnosti in ostalimi skupnostmi prvotnih narodov. Kot je razvidno iz razpredelnice je bilo med vsemi zaposlenimi staroselci na projektu največ iz skupnosti NCN in to 29%, kar je bil tudi namen projekta. Povprečna doba zaposlitve na projektu je 7,7 mesecev, medtem ko je povprečje za člana NCNjeve skupnosti 8 mesecev.

**Tabela 3: Profil zaposlenih prvotnih skupnosti**

Skupina prvotnih prebivalcev	Število zaposlenih	Odstotek zaposlenih
Cross Lake (Pimicikak)	279	12%
Nisichawayasihk Cree	650	29%
Opaskwayak Cree	101	4%
Tataskweyak Cree	83	4%
Metis	512	23%
Ostale skupine	622	28%
Skupaj	2247	100%

Vir: WPLP (2016)

Projekt je bil dokončno zgrajen leta 2012.

## 5.2 STANJE PO IZGRADNJI PROJEKTA

V zadnjih nekaj letih je prišlo do gospodarskih in regulativnih izzivov, ki so vplivali na finančne napovedi za projekt. Posledica tega je bilo stopnjevanje naložbenih izdatkov in zmanjšanje pričakovanih prihodkov za projekt. To je razvidno v razvoju pogojev investicijske odločitve. Vsak posel ima različna tveganja. Na prihodke Wuskwatim projekta vplivajo povečanje stroškov, bančne obrestne mere, devizni tečaji v ZDA, zamude, stopnje izvoza električne energije in stroški obratovanja. Med letoma 2006, ko je bil PDA podpisan, in 2012, ko je proizvodna postaja začela delovati, so se stroški povečali in prihodki zmanjšali. Gradnja jezua je na koncu stala 1.4 milijarde dolarjev, kar je skoraj dvakrat več kot prvotna ocena iz leta 2004, 800 milijonov dolarjev. Prav tako je svetovna kriza vplivala na pričakovane prihodke od prodaje odvečne električne energije Združenim državam Amerike. Nov proces pridobivanja poceni zemeljskega plina je zmanjšal izvozno ceno energije, vključno z električno energijo. V bistvu bi lahko vsi ti dejavniki privedli do tega, da NCN potencialno izgubi svoje naložbene enote in koristi, če se ne bi dogovori v PDA spremenili. Za PDA 2 so se pogajali, da bi zmanjšali poslovna tveganja na denarni prihodek v NCN. (Manitoba Hydro, 2015)

Pod pogoji PDA 2, naj bi NCN predvidoma prejeli približno 6,2 milijona dolarjev na leto iz obresti NCNjevih obveznic iz sklada, plačila za najem voda od province, distribucije elektrike iz projekta in plačila iz sklada za razvoj prenosnega omrežja. Poleg tega pa popravki denarnega toka v PDA 2 predvidevajo, da bo NCN prejel 10,3 milijona dolarjev leta 2014, 8,3 milijona dolarjev v letu 2015 in nato približno 6 milijonov dolarjev letno,



dokler se posojila ne odplačajo okoli leta 2048. Po tem je predvideno, da bodo NCN prejeli različne zneske od 10 milijonov do 30 milijonov dolarjev letno. (NCN, 2015)

Spomladi leta 2014 je bilo predvideno, da bodo NCN potrebovali finančna sredstva iz Taskinigahpejevega sklada, da bi zaključili svojo investicijo Wuskwatima. Dotedanje določbe sporazuma v zvezi s skladom so zahtevale, da se vsaj 2,5 milijona dolarjev ohrani v skladu. Sporazum v zvezi s skladom zahteva tudi, da se obvezne prihranke vplačuje na račun Rast sedmih generacij (Seven Generations Growth). Obstajajo tudi omejitve za vnaprejšnje obvezovanje sredstev. NCN bi morali v tem primeru glasovati za spremembo teh določb, da bi se lahko spremenile v prihodnosti, razen v primeru, če sodišče ne odloči drugače. (NCN, 2015)

Konec leta 2014 so se zgodile spremembe v vodnih tokovih v Manitobi, kar je povzročilo povečano proizvodnjo elektrike v elektrarnah na reki Nelson in zmanjšano proizvodnjo elektrike elektrarne Wuskwatim. Do konca leta 2015 je NCN sprejel 18 milijonov dolarjev kot določenih v PDAjevih dopolnilnih ureditvah 2, kar je skoraj toliko kot so vložili. Do konca leta 2016 se jim bo povrnila investicija skozi te ureditve. (NCN, 2015)

Poglavar NCNjeve skupnosti je v izjavi za javnost 3. maja 2014 povedal, da so v zadnjem času vse manj odvisni od finančne podpore vlade, prav zaradi projektov kot je Wuskwatim. Projekt za njih predstavlja prelomno točko za izboljšanje življenjski pogojev vseh prebivalcev Manitobe saj jim to predstavlja možnost zaposlovanja in izobraževanja. Sicer se ne strinjajo vedno s partnerjem Manitoba Hydro v delovnih praksah so pa zadovoljni z delovanjem podjetja v dobrobit njihovih prebivalcev v sedanosti in prihodnosti. V ta projekt so vložili milijone dolarjev lastnega denarja, previdno upravljali z njihovimi viri in menijo, da ko bodo dolgovi poplačani, se jim bo ta investicija izplačala. Projekt je za njih ena izmed redkih in pomembnih priložnosti za finančno neodvisnost in izboljšanje odnosov na vseh ravneh. (NCN, 2015)

Od začetka izgradnje projekta je NCNjeva skupnost pridobila ATECOv center, več pogodb za specifične dejavnosti v vrednosti 100 milijonov dolarjev, ustanovila je lastno podjetje za okoljevarstveni nadzor Aski'Otutoskeo Ltd. Pridobili so sredstva za izgradnjo pristanišč, stez in kabin, za obnovitev in razširitev zgodovinske vasi. Prav tako so pridobili sredstva za restavracijo legendarnih odtisov Wesahawayasihk, ki so del njihove zgodovine in mitologije, po tem ko je bila prvotna lokacija poplavljen kot posledica preusmeritve reke. (Manitoba Hydro, 2016)

Poročilo podjetja Manitoba Hydro (Regional cumulative effects assesment) obravnava območja rek Churchill, Burntwood in Nelson, ki so prizadeta zaradi hidroenergetskega razvoja. Projekt preusmeritve reke Churchill (angleško Churchill river diversion CRD) preusmerja večinski del toka reke Churchill v sisteme rek Rat, Burntwood in Nelson, da poveča funkcionalnost hidroelektrarn v teh tokovih. Del projekta CRD omogoča odtekanje reke Churchill v reko Burntwood, s tem pa neposredno vpliva na nove vode v območju reke Burntwood. (Manitoba Hydro, 2016)

**Tabela 4: Posledice hidroenergetskega razvoja na rekah Churchill in Burntwood**

Projekt	Kapaciteta (megavat)	Zaključenost	Poplavljenno območje (kvadratni kilometer)
CRD	N/A	1976	>500
Wuskwatim	214	2012	<0,5

Vir: Manitoba Hydro (2016)

Kot je razvidno iz razpredelnice pa tudi iz samega poročila, izgradnja projekta ni prinesla izdatne spremembe v poplavljanju prizadetega območja neposredno s strani projekta. V primerjavi s preusmeritvijo tokov v okviru projekta CRD, je izgradnja hidroelektrarne Wuskwatim povzročila povečanje poplavljenega območja za 0,1 odstotka.

Po podatkih iz letnih poročil sem oblikovala tabelo, ki prikazuje prihodke projekta Wuskwatim ter vrednost naložbe NCNjeve skupnosti. Obračunsko leto se računa med obdobjem od 1.4 do 31.3. Kot je razvidno iz poročil hidroelektrarna generira izgubo, vendar se je ta trend v zadnjih dveh letih znatno zmanjšal. Vrednost naložbe NCNjeve skupnosti oziroma 33% delež podjetja TPC se z vsakim letom, ko hidroelektrarna generira izgubo, zmanjšuje.

**Tabela 5: Finančni podatki delovanja projekta**

Leto	Prihodki v milijonih	Vrednost kapitalne naložbe v milijonih
2013	-40	95
2014	-67	73
2015	-34	62
2016	-31	52

Vir: WPLP (2016)

## 6 ZAKLJUČEK

Kanado so ustvarili skozi serijo konferenc in pogajanj vrhunec le teh pa je bila konfederacija, ki je nastala 1. julija 1867. Kanada ima federalni sistem vladanja, kjer je parlament zakonodajna veja oblasti federalne vlade. Ustava Kanade je vrhovni zakon Kanade. Ustava potrjuje kanadski dvojni pravni sistem ter vključuje pravice staroselskih prebivalcev in pravice iz sporazumov. Ustava opredeljuje temeljna pravila in principe vladanja države. Ustava oblikuje veliko institucij in vej oblasti ter opredeljuje njihove moči.

Javne politike so politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta. Javne politike se med seboj razlikujejo. Analiza javnih politik je uporabna družboslovna znanstvena disciplina, ki uporablja različne raziskovalne metode in različne metode argumentacije za proizvodnjo relevantnih informacij, ki jih je mogoče uporabiti v političnih okoljih za reševanje problemov javnih politik. Policy proces je proces oblikovanja in izvajanja javnih politik. Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik so empirični procesi. V procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik so ključni igralci državni akterji; to so izvršna in zakonodajna oblast in uradniki. Nevladne organizacije imajo lahko zelo pomembno vlogo v vrednotenju učinkov javnih politik. Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov za izvajanje javnih politik. Moč nevladnih organizacij kot tudi drugih nedržavnih akterjev v policy procesih je odvisna od mnogih dejavnikov. V prednosti so tiste interesne skupine, ki zmorejo zbrati več od države neodvisnih virov, ki zagotavljajo finančno, materialno, kadrovske, informacijsko in analitično podporo poseganja nevladnih organizacij v oblikovanje javnih politik. V absolutni prednosti so ekonomske interesne skupine.

Reke v Manitobi predstavljajo čist obnovljivi vir energije, vendar sta izgradnja in delovanje hidroelektrarn vplivala na vodne poti v provincah in na skupnosti ki jih uporabljajo, še posebej na staroselske skupnosti. Sredi 60. let so se dobavitelji električne energije odločili zgraditi več hidroelektrarn na severnem delu reke Nelson ter visoko napetostni enosmerni prenosni sistem vendar so bili predlogi in načrti spisani brez predhodnega posvetovanja s skupnostmi. Načrti za projekta Regulacija jezera Winnipeg in Preusmeritev reke Churchill so se nadaljevali v zgodnjih 70. letih. Hkrati so se začele razprave s severnimi skupnostmi, ki bi lahko bile potencialno prizadete. Leta 1974, medtem ko se je izgradnja začela, so staroselske skupnosti sestavili Northern Flood Committee (NFC), da bi omogočili posvetovanja o projektu skupaj z Manitoba Hydro in oblastmi. NFC, ki ga je finančno podpirala federalna vlada, je v toku treh let dosegel dogovor o Northern Flood Agreement (NFA). Sporazumi s staroselskimi prebivalci in Kanado so ustavno priznani dogovori med Krono in staroselskimi prebivalci.

Projekt Wuskwatim je prvi hidroenergetski projekt, kjer je Manitoba Hydro stopila v partnerski odnos s staroselsko skupnostjo. Doprinos staroselske skupnosti je bil zelo pomemben med fazo oblikovanja in načrtovanja projekta, saj sta vsebovali kombiniranje tradicionalnih ter znanstvenih znanj med ocenjevanjem vpliva izvedbe projekta na okolje.

NCN skupnost je bila vključena v vseh aspektih razvoja projekta, od načrtovanja samega projekta, do izgradnje, pa tudi v stalnih okoljevarstvenih nadzornih aktivnosti. Tekom zadnjih nekaj letih je prišlo do gospodarskih in regulativnih izzivov, ki so vplivali na finančne napovedi za projekt. Posledica tega je bilo stopnjevanje naložbenih izdatkov in zmanjšanje pričakovanih prihodkov za projekt.

Participacija javnosti je v veliki meri povezana z razmerji moči v družbi. Kronske korporacije delujejo v imenu vlade hkrati pa so povsem neodvisni v njihovih dejavnostih.. Upravne vladne agencije na provincialni ravni so zelo pomembne pri ustvarjanju politike virov in okoljske politike. Kot civilnodružbeni akterji se vpletenost staroselski skupnosti razume na dva načina: delujejo kot okoljevarstveniki – v varstvu svojega naravnega okolja in kot zagovorniki razvoja – želijo biti del poslovne sfere. Zgodnji hidroelektrični projekti v Kanadi so spodbujali staroselske skupnosti, da sodelujejo v hidroelektričnih politikah, ampak federalna vlada, oblasti provinc in hidroelektrične korporacije so predstavljale glavno oviro, ki je preprečevala staroselskim skupnostim, da postanejo pomemben del razvojnega procesa. Primer Wuskwatim opisuje dolgoročni spor med kanadsko vlado in staroselskimi skupnostmi o naravi razvoja na staroselskem ozemlju in predstavlja izboljššan pretekli model sodelovanja.

Na koncu diplomske naloge lahko potrdim prvo hipotezo saj sem skozi določena poročila, ki so po mojem mnenju zelo skopa in nejasna, razbrala, da je bila že sama izgradnja projekta Wuskwatim problematična saj so določene skupine protestirale proti gradnji projekta. Določene gospodarske posledice so prinesle tudi negativne posledice za projekt saj so se stroški gradnje še povečali, kar je pomenilo, da se je morala NCN skupnosti dodatno zadolževati pri Manitoba Hydro, saj bi drugače lahko izgubili lastništvo tretjine projekta.

Na podlagi trditve Fotha, ki pravi, da je prav pomanjkanje sredstev za financiranje omejevalo optimalno participacijo staroselcev, kot tudi, da je na vključevanje staroselcev pomembno vplivalo tudi pomanjkanje pravnih in tehničnih zmožnosti ter ekspertnega znanja za podporo njihovem delovanju, lahko potrdim tudi drugo hipotezo.

# LITERATURA IN VIRI

## LITERATURA

### Samostojne publikacije

- Fischer, F. (1995). *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fink Hafner, D., Lajh, D. (2002). *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Martin, T., Hoffman, S. M. (2008). *Power struggles: Hydro development and First nations in Manitoba and Quebec*. Manitoba: University of Manitoba Press.
- Knep, M., Fink Hafner, D., Ferfila, B. (2011). *Eksperimentalna vladavina na področju zelene politike: slovenske okoljske politike na razpotju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink Hafner, D. (2007). *Uvod v analizo politik Teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Čagran, B., Pšunder, M., Fošnarič, S., Ladič, J. (2008). *Priročnik za izdelavo diplomskega dela*. Maribor: Pedagoška fakulteta.
- Knop, K. (1995). *Rethinking Federalism*. Ontario: University of British Columbia Press.
- Ferfila, B., Phillips, P. A. (1999). *Slovenia and Canada: a comparative approach*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis*. New York: Routledge.
- Cairns, A. C. (2005). *First Nations and the Canadian State*. Ontario: Queen's University.
- Buchholz, R. A., Evans, W., Wagley, R. (1994). *Management Responses to Public Issues: Concepts and Cases in Strategy Formulation*. New Jersey: Prentice Hall.
- Lesser, L. M. (2000). *Business, Public Policy and Society*. Forth Worth: Harcourt Brace College Publisher.
- Fink Hafner, D. (2002). Analiza politik - akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V D. Jelovac (Ured.), *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij* (str. 105-123). Ljubljana: Zavod Radio Študent.

### Članek v reviji

- Durnik, M. (2012). Vrednotenje udeležbe javnosti pri ocenjevanju okoljskih javnih politik: primer Slovenije in Kanade. *Acta geographica Slovenica*, 52(2), str. 335-362.
- Durnik, M. (2008). Aboriginal participation in Canadian hydroelectric development: political economy and public policy. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 2008(5), str. 367-395.
- Petek, A. (2013). Vrste javnih politik Theodorea Lowija: specifičnosti stvaranja socialnih politik. *Revija za socialnu politiku*, 21(3), str. 361-376.
- Fink Hafner, D. (2011). The political Instrumentalisation of Policy Analysis. *Politička misao*, 48(5), str. 25-39.
- Fink Hafner, D. (1998). Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa*, 35(5), str. 816-829.

- Kirbiš, A., Flere, S. (2011). Državljska participacija: Primerjalna analiza postjugoslovanskih entitet. *Teorija in praksa*, 48(2), str. 350-375.
- Brezovšek, M. (1995). Politična participacija. *Teorija in praksa*, 32(3-4), str. 199-211.

## **VIRI**

### **Viri z interneta**

- Historica Canada (15.6.2015). Canada. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/>
- Nicholson, N. L. (28.1.2014). British North America. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/british-north-america/>
- Waite, P.B. (22.9.2013). Confederation. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/confederation/>
- Canadian Museum of History (20.6.2015). Canadian Confederation. Pridobljeno iz: <http://www.virtualmuseum.ca/edu/ViewLoitCollection.do?method=preview&lang=EN&id=22>
- Beaudoin, G. A. (22.4.2012). Constitution. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/constitution/>
- Department of Justice (23.6.2015). Kanadska ustava. Pridobljeno iz: <http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/05.html>
- McConnell, W.H. (30.1.2015). Constitution Act, 1867. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/constitution-act-1867/>
- Azzi, S. (2.6.2012). Constitution Act, 1982. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/constitution-act-1982/>
- Beaudoin, G. A. (2.7.2006). Distribution of powers. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/distribution-of-powers/>
- Justice Laws Website (1.9.2015). Ustavni akti od 1867 do 1982. Pridobljeno iz: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>
- Manitoba Hydro (10.9.2015). Razvoj hidroenergetike. Pridobljeno iz: [https://www.hydro.mb.ca/corporate/history/history\\_of\\_electric\\_power\\_book.pdf](https://www.hydro.mb.ca/corporate/history/history_of_electric_power_book.pdf)
- Manitoba Hydro (10.9.2015). Northern flood agreement. Pridobljeno iz: [https://www.hydro.mb.ca/community/agreements/northern\\_flood\\_agreement/index.shtml](https://www.hydro.mb.ca/community/agreements/northern_flood_agreement/index.shtml)
- Craik, B., Price, J. A. (27.6.2011). The James Bay and Northern Québec Agreement. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/james-bay-and-northern-quebec-agreement/>
- Henderson, W. B. (7.2.2006). Indian Act. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/indian-act/>
- Hall A. J. (23.7.2015). Indigenous Peoples: Treaties. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/aboriginal-treaties/>
- Albers, G. (6.6.2011). Indigenous Land Claims. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/land-claims/>
- Gadacz, R. R. (7.2.2006). First Nations. Pridobljeno iz: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/first-nations/>

- McCue, H. A. (31.5.2011). Reserves. Pridobljeno iz:  
<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/aboriginal-reserves/#top>
- Fink-Hafner, D. (20.11.2011) Analiza politik - akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. Pridobljeno iz: <http://old.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/Hafner.html>
- Reference An IAC Publishing Labs Company (7.10..2016). Examples of public policy. Pridobljeno iz: <https://www.reference.com/government-politics/examples-public-policies-6e45c627180d7255#>
- Lang, C., Price, J. A., Pedersen, A-M., Trovato, F. (31.10.2011). Indigenous People: Economic Conditions. Pridobljeno iz:  
<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/aboriginal-people-economic-conditions/#top>
- Indigenous and Northern Affairs Canada (15.1.2016). Pridobljeno iz:  
<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100020507/1100100020508>
- Wuskwatim Power Limited Partnership (15.1.2016). Pridobljeno iz:  
<http://wuskwatim.ca/video-6a.html>
- Province of Manitoba (5.7.2012). First generator online at Wuskwatim generating station. Pridobljeno iz: <http://news.gov.mb.ca/news/?item=14786&posted=2012-07-05>
- Fisheries and Oceans Canada (Oktober 2005). Canadian Environmental Assessment Act Comprehensive Study Report. Pridobljeno iz: [https://www.ceaa-acee.gc.ca/F4F1CD30-5D73-47F3-9428-06D1A75EF4C7/csr-draft\\_e.pdf](https://www.ceaa-acee.gc.ca/F4F1CD30-5D73-47F3-9428-06D1A75EF4C7/csr-draft_e.pdf)
- Nisichawayasihk Cree Nation (Maj 2014). Wuskwatim Project Development Agreement Supplementary Agreement 2. Pridobljeno iz:  
[http://www.ncncree.com/ncn/PDA2\\_Q&A2015.pdf](http://www.ncncree.com/ncn/PDA2_Q&A2015.pdf)
- Manitoba Hydro (15.3.2016). Wuskwatim generating station. Pridobljeno iz:  
[https://www.hydro.mb.ca/corporate/facilities/gs\\_wuskwatim.shtml](https://www.hydro.mb.ca/corporate/facilities/gs_wuskwatim.shtml)
- Nisichawayasihk Cree Nation (15.3.2016). Wuskwatim Project. Pridobljeno iz:  
<http://www.ncncree.com/ncn/wuskwatimproject.html>
- Ducharme, B. (22.02.2012). Nisichawayasihk Cree blockade Wuskwatim Hydroelectric dam for jobs. Pridobljeno iz:  
<http://nvdatabase.swarthmore.edu/content/nisichawayasihk-cree-blockade-wuskwatim-hydroelectric-dam-jobs-canada-2009>
- Province of Manitoba (15.1.2016). Hydro-related Settlement Agreements. Pridobljeno iz: <http://www.gov.mb.ca/ana/interest/agreements.html#2>
- Creative Commons Corporation (November 2012). Participation Models. Pridobljeno iz:  
[http://www.nonformality.org/wp-content/uploads/2012/11/Participation\\_Models\\_20121118.pdf](http://www.nonformality.org/wp-content/uploads/2012/11/Participation_Models_20121118.pdf)
- Wuskwatim Power Limited Partnership (8.11.2016). Employment Statistics. Pridobljeno iz: <http://wuskwatim.ca/empstats.html>
- Wuskwatim Power Limited Partnership (9.11.2016). Year in Review Reports. Pridobljeno iz: <http://wuskwatim.ca/reports.html>