

Poglavlje 1

Objašnjenje koncepata

1. Politika, demokratija i demokratsko upravljanje školama

Cilj obrazovanja za demokratiju i ljudska prava je osposobiti i podstaknuti mlade građane da učestvuju u životu svojih zajednica. Taj cilj se zasniva na nivou demokratije i politike. Demokratsko upravljanje školama igra ključnu ulogu u obrazovanju za demokratiju i ljudska prava jer učenicima pruža mogućnost da nauče kako participirati u zajednici. Stoga ovo poglavlje rezimira ta tri koncepta, budući da su od presudne važnosti za obrazovanje za demokratiju i ljudska prava prema razumijevanju ove knjige.

1.1 Politika

1.1.1 Politika – igra vlasti i rješavanje problema

Pojedinci koji redovno prate novinske članke i televizijske vijesti zaključit će da mnogi medijski izvještaji o politici spadaju u jednu od sljedeće dvije kategorije:

- Političari napadaju svoje protivnike. Pritom često preispituju integritet svojih rivala, njihovu sposobnost obavljanja dužnosti ili postupanja s određenim problemom. Takva percepcija politike – kao „prljavog posla” – uzrokuje da neki ljudi s negodovanjem od nje okreću glavu.
- Političari raspravljaju o mogućnostima rješavanja teških problema koji pogađaju njihovu državu ili države.

Te dvije kategorije odgovaraju klasičnoj definiciji politike Maxa Webera:

- Politika je težnja i borba za vlast. Bez vlasti, nijedan politički igrač ne može ništa postići. U demokratskim sistemima politički igrači se međusobno nadmeću za naklonost i podršku javnosti kako bi osvojili većinu. Zbog toga je i sastavni dio te igre napadanje protivnika, na primjer u izbornoj kampanji, ne bi li se privukli glasači i novi članovi stranke.
- Politika je snažno i sporo „bušenje rupa u tvrdim daskama sa strašću i mjerom istovremeno”.⁶ Ova metafora vrijedi za pokušaj rješavanja političkih problema. Politički problemi su složeni i zahtjevni jer su istovremeno neodgovorni i pogađaju društvo u cjelini, te ih je zato neophodno rješavati. Politika je izrazito praktičan i uticajan koncept, i svaka rasprava mora proizvesti odluke.

Upravo iz tog razloga politika u demokratskom okruženju zahtijeva da politički učesnici izvede različite, međusobno teško spojive uloge. Borba za vlast zahtijeva harizmatične ličnosti s retoričkim vještinama i sposobnošću da jednostavnim riječima objasne kompleksne sadržaje. S druge strane, izazov rješavanja gorućih problema današnjice i naše budućnosti traži osobu koju odlikuje naučna stručnost, odgovornost i integritet.

1.1.2 Politika u demokratiji – zahtjevan zadatak

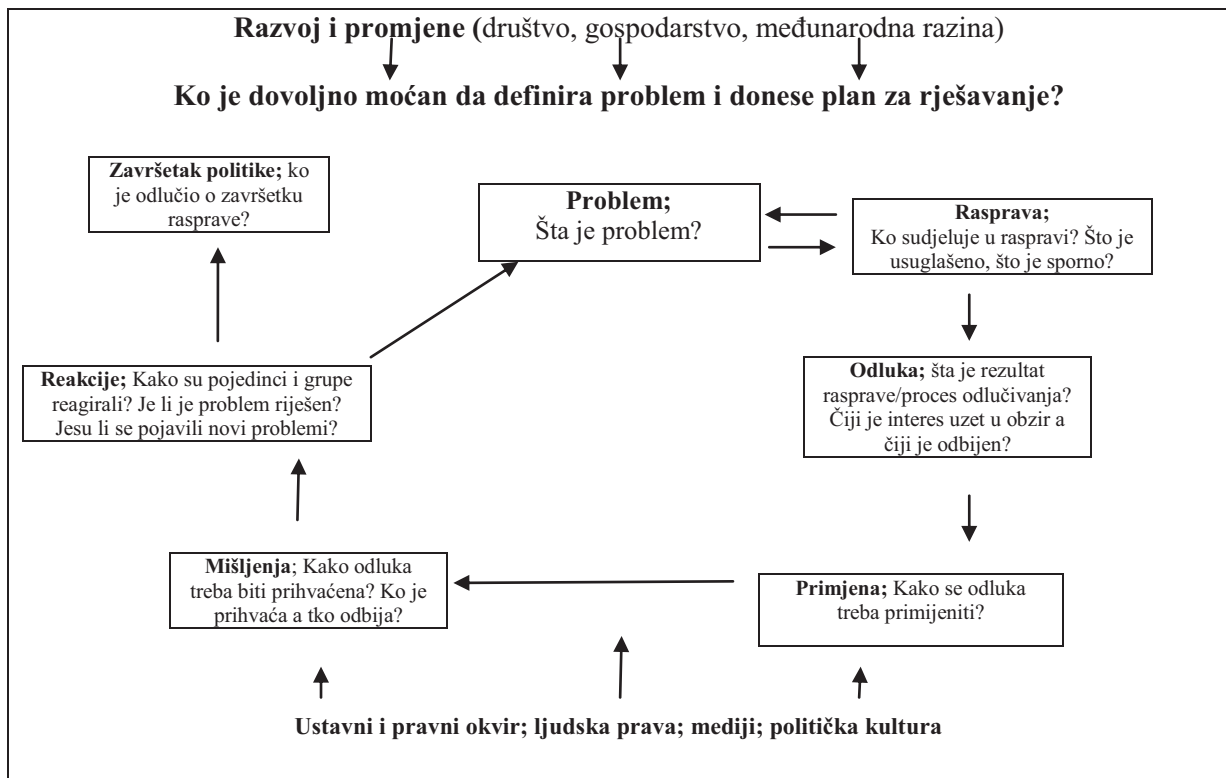
Naravno, prvo nam padaju na pamet političke vođe koji moraju udovoljiti standardima ove dvije uloge koje jedna drugu često isključuju. Postoje istaknuti primjeri vođa koji prikazuju oba ekstrema – populist i profesor. Jedan je sklon pretvoriti politiku u pozorišnu pozornicu, a drugi u predavaonicu. Prvi će možda osvojiti izbore, no neće učiniti mnogo za dobrobit društva. Drugi će možda imati dobre ideje, no tek malobrojni će ih razumjeti.

No, ne suočavaju se samo politički vođe i donosioci odluka s ovom dilemom, već i svaki građanin koji učestvuje u politici. U javnom ambijentu, vrijeme izlaganja je obično ograničeno, i samo će oni govornici čije su poruke jasne i lako razumljive imati učinak. Nastavnici će uočiti da postoje iznenađujuće paralele između komunikacije u javnosti i komunikacije u školi – nedostatak vremenskih resursa, potreba da se izražavaju jasno i jednostavno, a istovremeno izlaze na kraj s kompleksnošću tematike.

⁶ Weber, M. (1997), *Politik als Beruf (Politika kao poziv)*, Reclam, Stuttgart, str. 82.

Ostvarivanje ljudskih prava – kao što su sloboda mišljenja i govora, učestvovanje na izborima – iz tog je razloga zahtjevan zadatak za sve građane, a ne samo političke vođe. U sklopu obrazovanja za demokratiju i ljudska prava mladima je omogućena obuka za različite dimenzije sposobnosti, te podrška koja im je potrebna da učestvuju u javnim raspravama i donošenju odluka. Kao aktivni članovi školske zajednice, učenici uče na koji način mogu participirati u društvu kojim upravljaju načela demokratije i ljudskih prava.

1.1.3 Model političkog ciklusa: politika kao proces rješavanja problema u zajednici



Model političkog ciklusa je instrument za opisivanje i razumijevanje procesa političkog odlučivanja; stoga je prije svega usmjeren na jedan od aspekata u Max Weberovoj definiciji politike, "sporo bušenje rupa u tvrdim daskama".

Politika je zamišljena kao proces definisanja političkih problema u kontraverznom procesu uspostavljanja plana i programa, u kojem se istovremeno neki politički problem definiše, a drugi aspekti iz njega isključuju, u što je umiješan znatan element moći. Ovaj model nudi opis idealnog tipa procesa sa slijedom faza političkog odlučivanja: raspravljanje, odlučivanje o rješenju i njegova implementacija. Javno mnijenje i reakcije pojedinaca ili grupa čiji su interesi u pitanju pokazuju hoće li rješenja služiti svojoj svrsi i biti prihvaćena. Moguće je očekivati protest i kritiku od strane manjina i grupa koje su preslabe da promovišu vlastite interese koji su izuzeti iz plana i programa. Ukoliko je pokušaj rješavanja problema bio uspješan (ili je kao takav definisan), politički ciklus se završava (obustavljanje politike); ukoliko nije, ciklus počinje ispočetka. U nekim slučajevima, rješenje jednog problema stvara novi problem koji se mora sagledati u novom političkom ciklusu.

Model političkog ciklusa ističe bitne aspekte političkog odlučivanja u demokratskim sistemima, pa i u demokratskom upravljanju školama:

- Postoji heuristički koncept političkih problema i općeg dobra; niko nije u poziciji da unaprijed definiše šta je opće dobro. Stranke, grupe i pojedinci koji učestvuju u procesu to tek trebaju otkriti i obično pristati na kompromis.
- Oblikuje se kompetitivni plan i program; u pluralističkim društvima politički su argumenti često povezani s interesima.

- Participacija u društvenoj stvarnosti je nesavršena, budući da određeni pojedinci i grupe sistemski imaju slabiji pristup moći i procesu odlučivanja, te stoga predstavlja model u kojem se posebna pažnja treba obratiti na povećanje pristupa slabijima.
- Političko odlučivanje je kolektivni proces učenja u kojem nema mjesta za sveznajuće učesnike (kao što su na primjer vođe ili stranke s ideologijama o izbjavljenju). To implicira konstruktivistički koncept općeg dobra: opće dobro je ono što većina smatra da u određeno vrijeme jest.
- Postoji snažan uticaj javnog mnijenja i medijske popraćenosti – prilika za građane i interesne grupe da intervenišu i participiraju.

Politički ciklus je model – koncept koji funkcionira poput mape u geografiji. Pokazuje mnogo, i uvodi logiku razumijevanja. Iz istog se razloga modeli učestalo koriste i u obrazovanju i u nauci, jer bez njih ne bi bilo moguće razumjeti mnogo toga u našem kompleksnom svijetu.

Nikad ne bismo geografsku kartu zamijenili s krajolikom koji prikazuje – ona pokazuje mnogo, no samo zato što mnogo i izostavlja. Karta koja bi prikazivala sve, bila bi prekomplikovana da je iko razumije. Isto vrijedi i za modele kao što je politički ciklus. Ni on se ne smije zamijeniti za stvarnost. On je usmjeren na političko odlučivanje – „sporo bušenje rupa u tvrdim daskama” – no obraća manju pažnju na drugu dimenziju politike u definiciji Maxa Webera, težnja i borba za vlast i uticaj.

U demokratskim sistemima te su dvije dimenzije politike povezane: donosioci političkih odluka hrvaju se s teškim problemima, no hrvaju se i jedni s drugima kao političkim suparnicima. U modelu političkog ciklusa, faza uspostavljanja plana i programa prikazuje kako te dvije dimenzije zajedno funkcioniraju. Postizanje dogovora o uključivanju određenog političkog problema u plan i program je pitanje moći i uticaja.

Slijedi primjer. Jedna grupa tvrdi, „Oporezivanje je previsoko i odvraća investitore” dok druga grupa oponira, „Oporezivanje je prenisko, obrazovanje i socijalno osiguranje nemaju dovoljno sredstava.” Iza svake od definicija problema oporezivanja postoje interesi i osnovna politička stajališta, a implicirana rješenja idu u suprotnim smjerovima: smanjiti oporezivanje u korist grupa s visokim prihodima – ili ga povećati. Prva definicija problema je neo-liberalna, a druga socijalno-demokratska.

Građani trebaju biti svjesni obje. Model političkog ciklusa je instrument koji građanima pomaže u prepoznavanju i razmatranju nastojanja donosioca političkih odluka za rješavanje problema društva.

1.2 Demokratija

1.2.1 Osnovna načela

Prema čuvenoj izreci Abrahama Lincolna (1863.) demokratija je „vladavina iz naroda, od naroda, za narod”; te se tri definicije mogu protumačiti na sljedeći način:

- „iz”: vlast proizilazi iz naroda – narod je vrhovna vlast i on tu vlast izvršava ili nekome za to daje mandat, i ko god u vlasti učestvuje, narod ga može smatrati odgovornim;
- „od”: vlast izvršavaju izabrani predstavnici ili sami građani;
- „za”: vlast se izvršava u interesu naroda, odnosno općeg dobra.

Ove se definicije mogu shvatiti i povezati na više načina. Politički ideolozi u tradiciji Rousseaua insistiraju na direktnoj vladavini građana (poistovjećivanje vlade i onih nad kojima se vlada). Narod odlučuje sve i nije vezan nikakvim zakonom. Politički ideolozi u tradiciji Locka pak ističu konkurenciju između različitih interesa u pluralističkom društvu; unutar ustavnog okvira, mora doći do saglasnosti oko odluke koja će služiti općem dobru.

Nezavisno o tome koliko je duga demokratska tradicija pojedine zemlje i koliko se ona razvila, demokratija se nikada ne smije uzimati zdravo za gotovo. U svakoj zemlji demokratija i osnovno razumijevanje ljudskih prava se moraju neprekidno razvijati kako bi se suprotstavili izazovima s kojima je svaka generacija suočena. Svaka generacija se mora obrazovati o demokratiji i ljudskim pravima.

1.2.2 Demokratija kao politički sistem

Temeljni elementi moderne ustavne demokratije uključuju:

- ustav, obično u pisanom obliku, koji uspostavlja institucionalni okvir za demokratiju, zaštićenu u nekim zemljama od strane nezavisnog, visokog suda; ljudska prava, uobičajeno ne sva, zaštićena su kao građanska prava;
- ljudska prava su obrađena u ustavu te potom redefinisana u ustavom zagarantovana građanska prava. Vlade koje su potpisale konvencije o ljudskim pravima obavezne su poštivati raspon prava koja su ratifikovale, nezavisno o tome jesu li eksplicitno spomenuta u ustavu;
- jednak pravni položaj svih građana: svi građani su jednako zaštićeni zakonom prema načelu nediskriminacije i obavezni su ispunjavati svoje zakonom propisane dužnosti.
- opće pravo glasa: odrasli građani, muškarci i žene, imaju pravo glasanja za stranke i/ili kandidate na parlamentarnim izborima. Povrh toga, neki sistemi uključuju i referendum ili plebiscit, odnosno pravo građana da neposrednim izborom donesu odluku o određenom problemu;
- građani uživaju ljudska prava koja pružaju pristup širokom rasponu načina participiranja. To uključuje slobodu medija od cenzure i državne kontrole, slobodu mišljenja, izražavanja misli i mirnog okupljanja, te pravo manjina i političke opozicije da slobodno djeluju;
- pluralizam i konkurencija interesa i političkih ciljeva: pojedinci i grupe imaju pravo na osnivanje ili pristupanje strankama ili interesnim grupama (lobijima), nevladinim organizacijama, itd. kako bi promovisali svoje interese ili političke ciljeve. Postoji konkurencija u promovisanju interesa te nejednaka raspodjela moći i prilika za ostvarivanje istih;
- parlament: tijelo izabranih predstavnika ima zakonodavna ovlaštenja, odnosno donosi zakone koji su opće obavezujući. Autoritet parlamenta temelji se na volji većine glasača. Ukoliko većina u parlamentarnom sistemu na izborima izabere nove predstavnike, formira se nova vlada. U predsjedničkim je sistemima šef vlade, predsjednik, izabran odvojeno, neposrednim izborom;
- vladavina većine: većina odlučuje, manjina mora prihvatiti odluku. Ustavi određuju granice vladavine većine koje štite prava i interese manjina. Kvorum većine može varirati zavisno od problema – na primjer, dvije trećine za amandmane na ustav;
- sistem "provjera i ravnoteža": demokratije kombinuju dva načela: autoritet pri provođenju zakona pripada državi, kulminirajući u "razoružavanju građana".⁷ No, kako bi se spriječilo da se moć zakona pretvori u autokratsku ili diktatorsku vladavinu, svi demokratski sistemi uključuju provjere i ravnoteže. Klasični model dijeli državnu vlast na zakonodavnu, izvršnu i sudsku (horizontalna dimenzija); mnogi sistemi poduzimaju dodatne mjere opreza: dvodomi parlamentarni sistem, federalna ili kantonalna autonomija, kulminirajući u dodatnoj vertikalnoj dimenziji provjera i ravnoteža (na primjer u Švicarskoj, SAD-u ili Njemačkoj);
- ograničenje trajanja mandata: daljnja mjera kontrole vlasti je dodjela mandata na ograničeni vremenski period. To se odnosi na sve izbore, a u nekim se slučajevima može ograničiti i ukupan period ostajanja na vlasti kao što je slučaj s predsjednikom SAD-a koji mora odstupiti nakon dva četverogodišnja mandata. U antičkom Rimu, konzuli su imenovani u tandemu, i napustili bi vlast nakon godinu dana.

1.2.3 Pogrešno shvatanje pojma ljudskih prava i demokratije

Demokratija je utemeljena na standardima i načelima ljudskih prava. Ljudska prava su katkad pogrešno shvaćena kao sistem u kojem pojedinac uživa potpunu slobodu. No, takvo shvatanje ne stoji.

⁷ Postoji eksplicitan primjer gdje je princip razoružavanja građana modificiran, u SAD-u.

Ljudska prava priznaju individualna prava i slobode koja su svojstvena ljudskom postojanju. No, ta prava nisu apsolutna. Također se moraju uvažavati prava drugih, zbog čega će ponekad dolaziti do sukoba između pojedinačnih prava. Demokratski procesi pomažu u formiranju procesa koji podržavaju slobodu naroda, no istovremeno postavljaju neophodne granice. Na nastavi obrazovanja za demokratiju i ljudska prava, na primjer, održava se rasprava. Kako bi svi učenici dobili priliku izraziti svoje mišljenje, vrijeme izlaganja je ograničeno, često vrlo striktno. Iz istog razloga je limitirano vrijeme govora u parlamentarnim debatama ili televizijskim emisijama.

Mnoge odredbe zakona o sigurnosti saobraćaja ograničavaju našu slobodu pokreta: ograničenja brzine u gradovima, obavezno zaustavljanje na crveno svjetlo semafora, itd. Ova pravila očito postoje kako bi se zaštitili životi i zdravlje ljudi.

Demokratija pruža više slobode narodu, kao i pojedincima, od bilo kog drugog sistema vladavine – pod uslovom da je postavljena u institucionalni okvir i kao takva implementirana. Da bi uspješno funkcionisala, demokratija se uzdaje u snažnu državu koja provodi vladavinu prava i postiče prihvatljiv stepen distributivne pravde. Slaba država, ili slaba vladavina prava, znači da vlada nije sposobna izvršiti svoj ustavni okvir i zakone.

1.2.4 Prednosti i nedostaci

Generalno govoreći, različiti tipovi demokratije dijele određene prednosti i nedostatke uključujući sljedeće:

a. Prednosti demokratije

- Demokratija određuje okvir i sredstva za civilizirano, mirno rješavanje sukoba; dinamika sukoba i pluralizam podržavaju rješavanje problema.
- Demokratije su „snažni pacifisti” – kako u vlastitim društvima tako i u međunarodnoj politici.
- Demokratija je jedini sistem koji olakšava smjenu političkog vodstva bez promjene sistema vlade.
- Demokratije su zajednice učenja koje mogu ispraviti ljudske greške. Opće dobro je definisano pregovorima, a ne nametnuto autokratskim autoritetom.
- Ljudska prava podržavaju demokratiju pružanjem normativnog okvira za političke procese, utemeljenog na ljudskom dostojanstvu. Ratifikacijom sporazuma o ljudskim pravima, vlade mogu izvršiti “obećanja” dana građanima koja podržavaju lične slobode i ostala prava.

b. Problemi i nedostaci

- Stranke i političari su skloni žrtvovati dugoročne ciljeve za uspjeh na izborima. Demokratije stvaraju inicijative za kratkovidno oblikovanje politike, na primjer, na štetu okoline budućih generacija („plivanje u mutnom”).
- Vlada za narod je vlada unutar granica države jedne nacije. Porast globalne međuzavisnosti, kakva je u domenu ekonomije i politike zaštite okoline, ograničava djelokrug uticaja demokratskog odlučivanja u državi jednog naroda.

1.2.5 Zaključci

Demokratije se oslanjaju na svoje građane uolikoj mjeri će razviti njene prednosti i držati pod kontrolom nedostatke. Demokratije su zahtjevni sistemi, zavisne od aktivne angažovanosti i podršci svojih građana – odnosno stavu informisane i kritičke odanosti; riječima Winstona Churchilla (1947.), „Demokratija je najlošiji oblik vladavine, ako izuzmemo sve ostale.”

I u afirmisanim i u mladim demokratskim državama obrazovnje za demokratiju i ljudska prava presudno doprinosi političkoj kulturi u kojoj demokratija mora biti ukorijenjena kako bi napredovala i prosperirala.

1.3 Demokratsko upravljanje školama

1.3.1 Škola – mikro demokratija?

Obrazovanje za demokratiju i ljudska prava je zasnovano na temeljnim načelima učenja kroz, o i za demokratiju i ljudska prava u školama. Škola je zamišljena kao mikrozajednica, “društvo u zametku”⁸ obilježeno formalnim propisima i procedurama, procesima odlučivanja i mrežom odnosa koji utiču na kvalitet svakodnevnice.

Treba li se dakle škola shvatiti kao minijatura demokratija? Već se letimičnim pogledom na karakteristike može uočiti da škole nisu male države, u kojima se održavaju izbori, nastavnici odlučuju kao vlade, direktori liče na predsjednike, itd. To se pitanje stoga može odbaciti kao retoričko. Šta onda škole mogu učiniti za obrazovanje i ljudska prava?

1.3.2 Demokratsko upravljanje školama: četiri ključna područja, tri kriterija napretka

Elisabeth Bäckman i Bernard Trafford, direktori škola u Švedskoj i Velikoj Britaniji i autori priručnika Vijeća Evrope „Demokratsko upravljanje školama”,⁹ pažljivo su istražili ovo pitanje. Školama je, tvrde oni, potreban i menadžment i upravljanje. Školski menadžment je školska administracija – na primjer, implementacija pravnih, finansijskih i nastavnih zahtjeva. Odnos između direktora i učenika je hijerarhijski, baziran na uputstvima i redu. Školsko upravljanje, s druge strane, odražava dinamiku promjena u modernom društvu. Škole moraju saradivati s različitim partnerima i interesnim grupama van škole, te odgovarati na nepredvidljive probleme i izazove. Svaki član školske zajednice, uključujući prije svega učenike, igra bitnu ulogu. Članovi zajednice međusobno saraduju, pregovaraju i pogađaju se, vrše pritisak, zajedno donose odluke. Ni jedan partner nema potpunu kontrolu nad drugim.¹⁰

Bäckman i Trafford predlažu četiri ključna područja za demokratsko upravljanje školama:

- upravljanje, vodstvo i javna odgovornost;
- odgoj i obrazovanje usmjereno na sticanje vrijednosti;
- saradnja, komunikacija i angažovanost: konkurentnost i samoodređenje škole;
- učenička disciplina.

Bäckman i Trafford primjenjuju tri kriterija za procjenu napretka u tim ključnim područjima, utemeljena na tri osnovna načela obrazovanja za demokratiju i ljudska prava Vijeća Evrope:

- prava i odgovornosti;
- aktivno učestvovanje;
- poštivanje različitosti.

1.3.3 Učenje o demokratiji i ljudskim pravima kroz demokratsko upravljanje u školama

Bäckman i Trafford nude detaljno opisani paket učila za ispunjavanje zadaće učenja i ostvarivanja demokratije i ljudskih prava u cijeloj školi. Učenici mogu iskusiti demokratsko učestvovanje u školi, no one i dalje ostaju obrazovne institucije; nisu pretvorene u potencijalne mini-države, iako jesu mini-društva.

⁸ Dewey J. (2007.), *Škola i društvo*, Cosimo, New York, str. 32.

⁹ Bäckman E. i Trafford B. (2007.), *Demokratsko upravljanje školama*, Vijeće Evrope, Strasbourg.

¹⁰ Ibid, str. 9.