

Poglavlje 1

Objašnjenje koncepata

1. Politika, demokracija i demokratsko upravljanje školama

Cilj odgoja i obrazovanja za demokratsko građanstvo i ljudska prava je osposobiti i potaknuti mlade građane da sudjeluju u životu svojih zajednica. Taj cilj počiva na razini demokracije i politike. Demokratsko upravljanje školama igra ključnu ulogu u odgoju i obrazovanju za demokratsko građanstvo 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 odgoj i obrazovanje za demokratsko građanstvo i ljudska prava prema poimanju ovog priručnika.

1.1 Politika

1.1.1 Politika – igra vlasti i rješavanje problema

Pojedinci koji redovito 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 obnašanja 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 se sustavima politički igrači međusobno nadmeću za naklonost i potporu javnosti kako bi osvojili većinu. Zbog toga je i sastavni dio te igre napadanje protivnika, primjerice u izornoj 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”.⁴ Ova metafora vrijedi za pokušaj rješavanja političkih problema. Politički problemi su složeni i zahtjevni jer su istovremeno neodgodivi i pogađaju društvo u cjelini, te ih je stoga nužno rješavati. Politika je izrazito praktičan i utjecajan koncept, i svaka rasprava treba proizvesti odluke.

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

1.1.2 Politika u demokraciji – zahtjevan zadatak

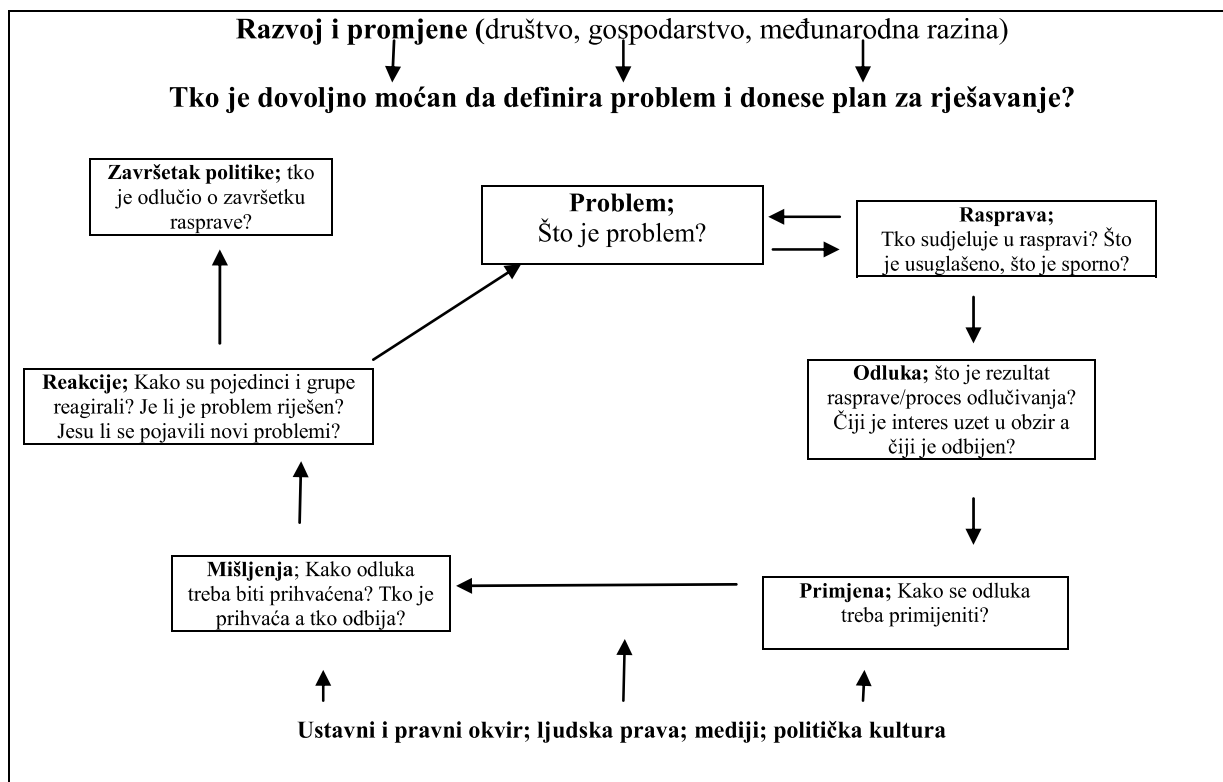
Naravno, prvo nam padaju na pamet politički vođe koji trebaju udovoljiti standardima ove dvije uloge koje jedna drugu učestalo isključuju. Postoje istaknuti primjeri vođa koji prikazuju oba ekstrema – populist i profesor. Jedan je sklon pretvoriti politiku u kazališnu pozornicu, a drugi u predavaonicu. 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 donositelji odluka s ovom dilemom, već i svaki građanin koji želi sudjelovati 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 vremena, potreba da se izražavaju jasno i jednostavno, a istovremeno izlaze na kraj s kompleksnošću tematike.

⁴ Weber, M. (1997), *Politik als Beruf (Politika kao poziv)*, Reclam, Stuttgart, str. 82. (preveo Patar Krapf)

Ostvarivanje ljudskih prava – kao što su sloboda mišljenja i govora, sudjelovanje u izborima – iz tog je razloga zahtjevan zadatak za sve građane, a ne samo političke vođe. U sklopu odgoja i obrazovanja za demokratsko građanstvo i ljudska prava mladima je omogućeno učenje za različite dimenzije kompetencija, te potpora koja im je potrebna da sudjeluju u javnim raspravama i donošenju odluka. Kao aktivni članovi školske zajednice, učenici uče na koji način mogu participirati u društvu kojim se upravlja na načelu demokracije 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 definiranja političkih problema u kontroverznom procesu uspostavljanja plana i programa, u kojem se istovremeno neki politički problem definira, 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 skupina čiji interesi su u pitanju pokazuju hoće li rješenja služiti svojoj svrsi i biti prihvaćena. Moguće je očekivati protest i kritiku od strane manjina i skupina koje su preslabe da promiču vlastite interese koji su izuzeti iz plana i programa. Ukoliko je pokušaj rješavanja problema bio uspješan (ili je takvim definiran), politički ciklus se završava (obustavljanje politike); ukoliko nije, ciklus počinje iznova. U nekim slučajevima, rješenje jednog problema stvara novi problem koji se treba sagledati u novom političkom ciklusu.

Model političkog ciklusa ističe bitne aspekte političkog odlučivanja u demokratskim sustavima, no i u demokratskom upravljanju školama:

- Postoji heuristički koncept političkih problema i općeg dobra; nitko nije u poziciji da unaprijed definira što je opće dobro. Stranke, skupine i pojedinci koji sudjeluju 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 je u društvenoj stvarnosti nesavršena, budući da određeni pojedinci i skupine sustavno imaju slabiji pristup moći i procesu odlučivanja, te stoga predstavlja model u kojem se posebna pozornost treba obratiti na povećanje pristupa slabijima.
- Političko odlučivanje je kolektivni proces učenja u kojem nema mjesta za sveznajuće sudionike (kao što su primjerice 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 utjecaj javnog mnijenja i medijske popraćenosti – prilika za građane i interesne skupine da interveniraju i participiraju.

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

Nikad ne bismo zemljopisnu kartu zamijenili s krajolikom kojeg prikazuje – ona pokazuje mnogo, no samo zato što mnogo i izostavlja. Karta koja bi prikazivala sve, bila bi prekomplicirana da je itko razumije. Isto vrijedi i za modele kao što je politički ciklus. Niti njega se ne smije zamijeniti za stvarnost. On je usmjeren na političko odlučivanje – “sporo bušenje rupa u tvrdim daskama” – no obraća manju pozornost na drugu dimenziju politike u definiciji Maxa Webera, težnja i borba za vlast i utjecaj.

U demokratskim su sustavima te dvije dimenzije politike povezane: donositelji 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 utjecaja.

Slijedi primjer. Jedna skupina tvrdi, “Oporezivanje je previsoko i odvraća investitore” dok druga skupina 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 skupina 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 prosuđivanju nastojanja donositelja političkih odluka za rješavanje problema društva.

1.2 Demokracija

1.2.1 Osnovna načela

Prema čuvenoj izreci Abrahama Lincolna (1863.), demokracija je “vladavina naroda, od naroda, za narod”; te se tri tvrdnje mogu protumačiti na sljedeći način:

- “vladavina naroda”: narod je vrhovna vlast i on tu vlast izvršava ili nekome za to daje mandat, i tko god u vlasti sudjeluje, narod ga može smatrati odgovornim;
- “od naroda”: vlast izvršavaju izabrani predstavnici ili sami građani;
- “za narod”: vlast se izvršava u interesu naroda, odnosno općeg dobra.

Ove se definicije mogu shvatiti i povezati na više načina. Politički ideolozi u tradiciji Rousseaua inzistiraju na izravnoj vladavini građana (istovjetnost vlasti i onih nad kojima se vlada). Narod odlučuje o svemu i nije vezan nikakvim zakonom. Politički ideolozi u tradiciji J. Lockeja ističu konkurenciju između različitih interesa u pluralističkom društvu; unutar ustavnog okvira, treba doći do suglasnosti oko odluke koja će služiti općem dobru.

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

1.2.2 Demokracija kao politički sustav

Temeljni elementi moderne ustavne demokracije uključuju:

- ustav, obično u pisanom obliku, koji uspostavlja institucionalni okvir za demokraciju, zaštićenu u nekim zemljama od strane neovisnog, visokog suda; ljudska prava, uobičajeno ne sva, zaštićena su kao građanska prava;
- ljudska prava su obrađena u ustavu te potom redefinirana u ustavom zajamčena građanska prava. Vlade koje su potpisale konvencije o ljudskim pravima obvezane su poštivati raspon prava koja su ratificirale, neovisno o tome jesu li izrijekom spomenuta u ustavu;
- jednak pravni položaj svih građana: svi građani su jednako zaštićeni zakonom prema načelu nediskriminacije i obvezani su ispunjavati svoje zakonski propisane dužnosti.
- opće pravo glasa: odrasli građani, muškarci i žene, imaju pravo glasovanja za stranke i/ili kandidate na parlamentarnim izborima. Povrh toga, neki sustavi 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 skupine imaju pravo na osnivanje ili pristupanje strankama ili interesnim skupinama (lobijima), nevladinim organizacijama, itd. kako bi promovirali svoje interese ili političke ciljeve. Postoji konkurencija u promicanju interesa te nejednaka raspodjela moći i prilika za ostvarivanje istih;
- parlament: tijelo izabranih predstavnika ima zakonodavnu ovlast, odnosno donosi zakone koji su opće obvezujući. Autoritet parlamenta počiva na volji većine glasača. Ukoliko većina u parlamentarnom sustavu na izborima izabere nove predstavnike, formira se nova vlada. U predsjedničkim je sustavima šef vlade, predsjednik, izabran odvojeno, neposrednim izborom;
- vladavina većine: većina odlučuje, manjina treba prihvatiti odluku. Ustavi određuju granice vladavine većine koje štite prava i interese manjina. Korum većine može varirati ovisno o problemu – primjerice, dvije trećine za amandmane na ustav;
- sustav "provjera i ravnoteža": demokracije kombiniraju dva načela: ovlast provođenja zakona pripada državi, kulminirajući u "razoružavanju građana".⁵ No, kako bi se spriječilo da se moć zakona pretvori u autokratsku ili diktatorsku vladavinu, svi demokratski sustavi uključuju provjere i ravnoteže. Klasični model dijeli državnu vlast na zakonodavnu, izvršnu i sudsku (horizontalna dimenzija); mnogi sustavi poduzimaju dodatne mjere opreza: dvodomni parlamentarni sustav, federalna ili kantonalna autonomija, kulminirajući u dodatnoj vertikalnoj dimenziji provjera i ravnoteža (primjerice 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 treba odstupiti nakon dva četverogodišnja mandata. U antičkom Rimu, konzuli su imenovani u tandemu, i napustili bi vlast nakon godine dana.

1.2.3 Pogrešno shvaćanje pojma ljudskih prava i demokracije

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

⁵ Postoji izričit primjer gdje je princip razoružavanja građana modificiran, naime u SAD-u.

Ljudska prava priznaju individualna prava i slobode koja su svojstvena ljudskom postojanju. No, ta prava nisu apsolutna. Trebaju se također uvažavati prava drugih, zbog čega će ponekad dolaziti do sukoba između pojedinačnih prava. Demokratski procesi pomažu u formiranju procesa koji podržavaju slobodu naroda, no istodobno postavljaju nužne granice. Na nastavi odgoja i obrazovanja za demokratsko građanstvo 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 je razloga limitirano vrijeme govora u parlamentarnim debatama ili televizijskim *talk showovima*.

Mnoge odredbe zakona o sigurnosti prometa 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.

Demokracija pruža više slobode narodu, kao i pojedincima, od bilo kojeg drugog sustava vladavine – pod uvjetom da je postavljena u institucionalni okvir i kao takva implementirana. Da bi uspješno funkcionirala, demokracija se uzdaje u snažnu državu koja provodi vladavinu prava i postiže prihvatljiv stupanj 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

Općenito govoreći, različiti tipovi demokracije dijele određene prednosti i nedostatke uključujući sljedeće:

a. Prednosti demokracije

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

b. Problemi i nedostaci

- Stranke i političari su skloni žrtvovati dugoročne ciljeve za uspjeh na izborima. Demokracije stvaraju inicijative za kratkovidno oblikovanje politike, primjerice na štetu okoliša budućih generacija (“plivanje u mutnom”).
- Vlada za narod je vlada unutar granica države jedne nacije. Porast globalne međuovisnosti, kakva je u domenama gospodarstva i politike okoliša, ograničava djelokrug utjecaja demokratskog odlučivanja u državi jedne nacije.

1.2.5. Zaključci

Demokracije se oslanjaju na svoje građane u koliko će mjeri razviti njene prednosti i držati pod kontrolom nedostatke. Demokracije su zahtjevni sustavi, ovisni o aktivnoj angažiranosti i podršci svojih građana – odnosno stavu informirane i kritičke odanosti; riječima Winstona Churchilla (1947.), “Demokracija je najlošija državna forma, ako izuzmemo sve ostale.”

I u afirmiranim i u mladim demokratskim državama odgoj i obrazovanje za demokratsko građanstvo i ljudska prava presudno doprinosi ukorjenjivanju demokracije u političkoj kulturi kako bi preživjela i napredovala.

1.3. Demokratsko upravljanje školama

1.3.1 Škola – demokratska zajednica u malom?

Odgov i obrazovanje za demokratsko građanstvo i ljudska prava je zasnovan na temeljnim načelima poučavanja kroz, o i za demokraciju i ljudska prava u školama. Škola je zamišljena kao zajednica u malom, “društvo u malom”⁶ obilježeno formalnim propisima i procedurama, procesima odlučivanja, i mrežom odnosa koji utječu na kvalitetu svakodnevice.

Treba li se dakle škola shvatiti kao demokratsko društvo u malom? Već se letimičnim pogledom na karakteristike može uočiti da škole nisu male države, u kojima se održavaju izbori, nastavnici odlučuju kao vlade, ravnatelji nalikuju predsjednicima, itd. To se pitanje stoga može odbaciti kao retoričko. Što onda škole mogu učiniti za odgov i obrazovanje za demokratsko građanstvo i ljudska prava?

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

Elisabeth Bäckman i Bernard Trafford, ravnatelji škola u Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu i autori priručnika Vijeća Europe “Demokratsko upravljanje školama”,⁷ temeljito su istražili ovo pitanje. Školama je, tvrde oni, potrebno i organiziranje i upravljanje. Školsko organiziranje provodi školska administracija – na primjer, primjena pravnih, financijskih i kurikulumskih zahtjeva. Odnos između ravnatelja i učenika je hijerarhijski, utemeljen na pravilima i redu. Školsko upravljanje, s druge strane, odražava dinamiku promjena u modernom društvu. Škole trebaju surađivati s različitim partnerima i interesnim skupinama izvan škole, te odgovarati na nepredvidljive probleme i izazove. Svaki član školske zajednice, uključujući prije svega učenike, igra bitnu ulogu. Članovi zajednice međusobno surađuju, pregovaraju i pogađaju se, vrše pritisak, zajedno donose odluke. Niti jedan partner nema potpunu kontrolu nad drugim.⁸

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

- upravljanje, vodstvo i javna odgovornost;
- odgov i obrazovanje usmjereno na stjecanje vrijednosti;
- suradnja, komunikacija i angažiranost: konkurentnost i samoodređenje škole;
- učenička disciplina.

Bäckman i Trafford primjenjuju tri kriterija za procjenu napretka u tim ključnim područjima, utemeljena na tri osnovna načela odgoja i obrazovanja za demokratsko građanstvo i ljudska prava Vijeća Europe:

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

1.3.3. Poučavanje demokracije i ljudskih prava kroz demokratsko upravljanje školama

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

⁶ Dewey J. (2007.), *Škola i društvo*, Cosimo, New York, str. 32.

⁷ Bäckman E. i Trafford B. (2007.), *Demokratsko upravljanje školama*, Vijeće Europe, Strasbourg.

⁸ Isto, str. 9.