

# Poglavlje 1

## Objašnjenje koncepata

### 1. Politika, demokratija i demokratsko upravljanje školama

Cilj obrazovanja za demokratiju i ljudska prava je da osposobi i podstakne mlade građane da učestvuju u životu svojih zajednica. Cilj demokratskog građanstva vezuje se za koncept demokratije i politike. Demokratsko upravljanje školama igra ključnu ulogu u obrazovanju za demokratiju i ljudska prava jer učenicima pruža mogućnost da nauče kako da participiraju u životu zajednice. Stoga ovo poglavlje izlaže osnove ta tri koncepta, budući da su od presudne važnosti za obrazovanje za demokratiju i ljudska prava prema koncepciji ovog priručnika.

#### 1.1 Politika

##### 1.1.1 Politika – igra vlasti i rješavanje problema

Pojedinci koji čitaju novine ili gledaju televizijske vijesti zaključice 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 da obavljaju dužnost ili rješavaju određeni problem. Takva percepcija politike – kao „prljavog posla” – dovodi do toga da neki ljudi s negodovanjem od nje okreću glavu.
- Političari raspravljaju o mogućnostima kako da se riješe teški problemi koji pogađaju njihovu državu ili države.

Te dvije kategorije odgovaraju klasičnoj definiciji politike Maksa Vebera:

- 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”.<sup>6</sup> Ova metafora odnosi se na pokušaj rješavanja političkih problema. Politički problemi su složeni i zahtjevni jer su istovremeno neodgovorni i pogađaju društvo u cjelini, te je zato neophodno da se rješavaju. Politika je izrazito praktičan i uticajan koncept, i svaka rasprava mora da proizvede odluke.

Upravo iz tog razloga politika u demokratskom okruženju zahtijeva da politički učesnici izvode 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

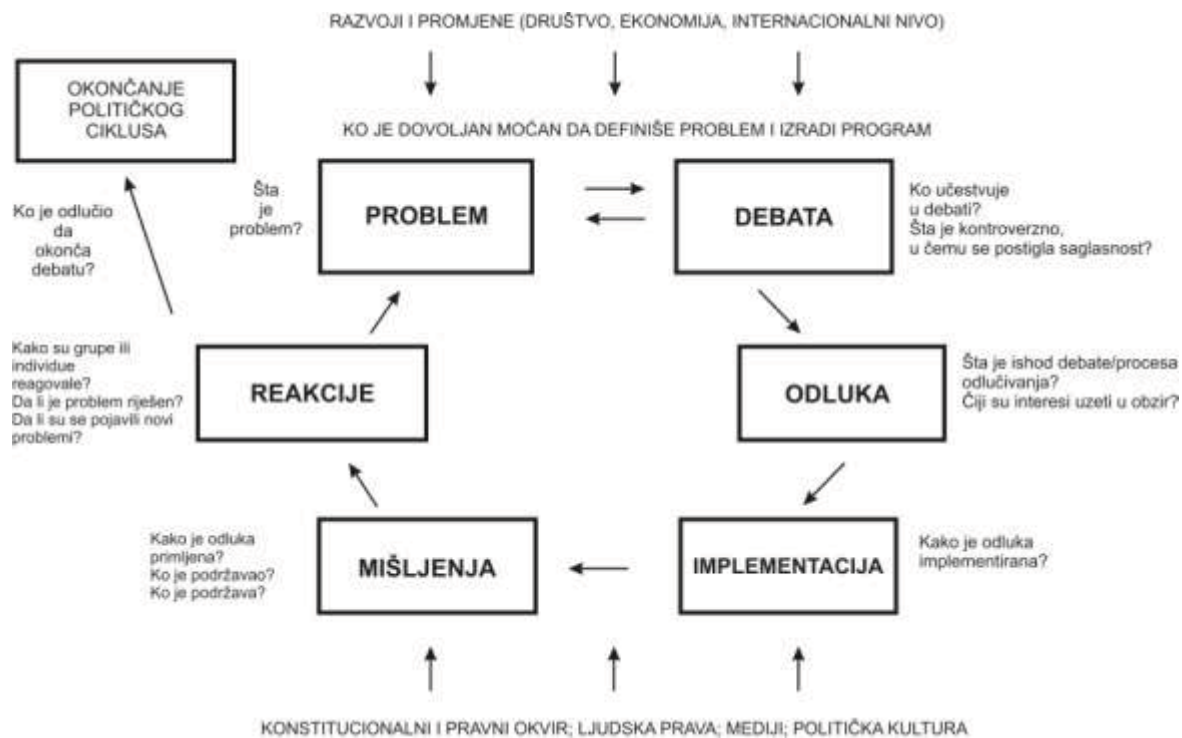
Naravno, prvo nam padaju na pamet političke vođe koji moraju da udovolje standardima ove dvije uloge koje jedna drugu često isključuju. Postoje istaknuti primjeri vođa koji zadovoljavaju oba ekstrema – populiste i profesora. Jedan je sklon da politiku pretvori u pozorište, a drugi u predavaonicu. Prvi će možda pobijediti na izborima, ali neće učiniti mnogo za dobrobit društva. Drugi će možda da ima dobre ideje, ali će tek malobrojni da ih razumiju.

No, ne suočavaju se samo politički vođe i donosioci odluka s ovom dilemom, već i svaki građanin koji učestvuje u političkom životu. U javnom ambijentu, vrijeme izlaganja obično je ograničeno, i samo će oni govornici čije su poruke jasne i lako razumljive da imaju 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.

<sup>6</sup> 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 razloga zahtjevan je zadatak za sve građane, a ne samo političke vođe. U okviru obrazovanja za demokratiju i ljudska prava mladima je omogućena obuka za različite dimenzije kompetentnosti, kao i podsticaj da je potrebno da učestvuju u javnim raspravama i donošenju odluka. Kao aktivni članovi školske zajednice, učenici uče na koji način mogu da participiraju 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 Maks Veberovoj definiciji politike, “sporo bušenje rupa u tvrdim daskama”.

Politika je poima kao proces definisanja političkih problema u kontroverznom procesu donošenja programa rada, pri čemu je i u definisanju političkog problema i u isključivanju nekih javnih interesa iz tog programa, umiješan znatan element moći. Ovaj model nudi opis idealnog tipa procesa sa redosljedom faza političkog odlučivanja: raspravljanje, odlučivanje o rješenju i njegova implementacija. Javno mnjenje i reakcije pojedinaca ili grupa čiji su interesi u pitanju pokazuju hoće li rješenja da služe svojoj svrsi i budu prihvaćena. Moguće je očekivati protest i kritiku od strane manjina i grupa koje su preslabe da bi promovisale vlastite interese koji su izuzeti iz 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 mora da se sagleda 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 opšteg dobra; niko nije u poziciji da unaprijed definiše šta je opšte dobro. Stranke, grupe i pojedinci koji učestvuju u procesu to tek treba da otkriju i obično pristaju na kompromis.
- Donosi se kompetitivni program; u pluralističkim društvima politički su argumenti često povezani s javnim 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 posebna pažnja treba da se obrati na povećanje pristupa manje moćnima.
- Političko odlučivanje kolektivni je proces učenja u kojem nema mjesta za sveznajuće aktore (kao što su na primjer vođe ili stranke s ideologijama o izbavljenju). To implicira konstruktivistički koncept opšteg dobra: opšte dobro je ono što većina smatra da u određeno vrijeme to jeste.
- Postoji snažan uticaj javnog mnjenja i medijske popraćenosti – prilika za građane i interesne grupe da intervenišu i participiraju.

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

Geografsku kartu nikada ne bismo zamijenili s krajolikom koji prikazuje – ona pokazuje mnogo, ali samo zato što mnogo i izostavlja. Karta koja bi prikazivala sve, bila bi prekomplikovana da bi je iko razumio. Isto važi i za modele kao što je politički ciklus. Ni on ne smije da se zamijeni za stvarnost. On je usmjeren na proces političkog odlučivanja – „sporog bušenja rupa u tvrdim daskama” – a manje obraća pažnju na drugu dimenziju politike po definiciji Maksa Vebera, težnju i borbu za vlast i uticaj.

U demokratskim sistemima te su dvije dimenzije politike povezane: donosioci političkih odluka rvaju se s teškim problemima, ali rvaju se i jedni s drugima kao političkim suparnicima. U modelu političkog ciklusa, faza uspostavljanja plana i programa prikazuje kako te dvije dimenzije zajedno funkcionišu. Postizanje dogovora o uključivanju određenog političkog problema u politički program pitanje je 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 javni interesi i osnovna politička stajališta, a implicirana rješenja idu u suprotnim smjerovima: da se oporezivanje smanji u korist grupa s visokim prihodima – ili da se poveća. Prva definicija problema je neo-liberalna, a druga socijalno-demokratska.

Građani treba da budu svjesni obje. Model političkog ciklusa instrument je koji građanima pomaže u prepoznavanju i razmatranju nastojanja donosioca političkih odluka da rješavaju društvene probleme.

## 1.2 Demokratija

### 1.2.1 Osnovna načela

Prema čuvenoj izreci Abrahama Linkolna (1863.) demokratija je „vladavina iz naroda, od naroda, za narod”; te tri definicije mogu da se protumače 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 opšteg dobra.

Ove definicije mogu da se shvate i povežu na više načina. Politički ideolozi u tradiciji Rusoa 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 Loka pak ističu konkurenciju između različitih interesa u pluralističkom društvu; unutar ustavnog okvira, mora doći do saglasnosti oko odluke koja će služiti opštem dobru.

Nezavisno od toga koliko je duga demokratska tradicija pojedine zemlje i koliko se ona razvila, demokratija nikada ne smije da se uzima zdravo za gotovo. U svakoj zemlji demokratija i osnovno razumijevanje ljudskih prava moraju se 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 navedena u ustavu i potom redefinisana u ustavom zagaranovana građanska prava. Vlade koje su potpisale konvencije o ljudskim pravima obavezne su da poštuju opseg prava koja su ratifikovale, nezavisno od toga jesu li eksplicitno spomenuta u ustavu;
- jednak pravni položaj svih građana: svi građani su jednako zaštićeni zakonom prema načelu nediskriminacije i obavezni su da ispunjavaju svoje zakonom propisane dužnosti.
- opšte 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 glasanjem donesu odluku o određenom problemu;
- građani uživaju ljudska prava koja omogućavaju širok raspon kada su u pitanju načini participiranja. To uključuje slobodu medija od cenzure i državne kontrole, slobodu mišljenja, slobodu govora 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 izabраниh predstavnika ima zakonodavna ovlaštenja, odnosno donosi zakone koji su opšte 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 da prihvati 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;
- provjera i ravnoteža: demokratije kombinuju dva načela: nadležnost za provođenje zakona pripada državi, kulminirajući u “razoružavanju građana”.<sup>7</sup> Međutim, 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: dvodomni parlamentarni sistem, federalna ili kantonalna autonomija, kulminirajući u dodatnoj vertikalnoj dimenziji provjera i ravnoteža (na primjer u Švajcarskoj, SAD-u ili Njemačkoj);
- ograničenje trajanja mandata: daljnja mjera kontrole vlasti dodjela je 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 četvorogodišnja mandata. U antičkom Rimu, konzuli su imenovani u tandemu, i napuštali 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. Međutim, takvo shvatanje ne stoji.

---

<sup>7</sup> Postoji eksplicitan 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 nijesu apsolutna. Prava drugih takođe se moraju uvažavati, zbog čega će ponekad da dođe do sukoba među pravima. Demokratski procesi pomažu u formiranju procesa koji podržavaju slobodu naroda, ali istovremeno postavljaju neophodne granice. Na nastavi obrazovanja za demokratiju i ljudska prava, na primjer, održava se rasprava. Kako bi svi učenici dobili priliku da izraze 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 da sprovede 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 civilizovano, 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 da isprave ljudske greške. Opšte dobro definisano je 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” data građanima koja podržavaju lične slobode i ostala prava.

##### b. Problemi i nedostaci

- Stranke i političari su skloni da žrtvuju dugoročne ciljeve za uspjeh na izborima. Demokratije stvaraju prilike za kratkovidno oblikovanje politike, na primjer, na štetu životne sredine ili 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 životne sredine, ograničava djelokrug uticaja demokratskog odlučivanja u državi jednog naroda.

#### 1.2.5 Zaključci

U demokratijama od građana zavisi u kolikoj će se mjeri razviti prednosti demokratije i držati pod kontrolom njeni nedostaci. Demokratije su zahtjevni sistemi, zavisne od aktivne angažovanosti i podrške svojih građana – odnosno stavu informisane i kritičke odanosti; riječima Vinstona Čerčila (1947.), „Demokratija je najlošiji oblik vladavine, ako izuzmemo sve ostale.”

I u afirmisanim i u mladim demokratskim državama obrazovanje 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 zasnovano je na temeljnim načelima učenja kroz, o i za demokratiju i ljudska prava u školama. Škola je zamišljena kao mikrozajednica, “društvo u zametku”<sup>8</sup> obilježeno formalnim propisima i procedurama, procesima odlučivanja i mrežom odnosa koji utiču na kvalitet svakodnevnice.

Treba li se dakle škola shvatiti kao demokratija u malom? Već se letimičnim pogledom na karakteristike može uočiti da škole nijesu 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 za građanstvo i obrazovanje za ljudska prava?

### 1.3.2 Demokratsko upravljanje školama: četiri ključna područja, tri kriterijuma napretka

Elizabeta Bekman i Bernard Trafford, direktori škola u Švedskoj i Velikoj Britaniji i autori priručnika Savjeta Evrope „Demokratsko upravljanje školama”,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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

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

Bekman i Trafford primjenjuju tri kriterijuma 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;
- poštovanje različitosti.

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

Bekman i Trafford nude detaljno opisani paket nastavnih sredstava za ispunjavanje zadatka učenja i ostvarivanja demokratije i ljudskih prava u cijeloj školi. Učenici mogu da iskuse demokratsko učestvovanje u školi, ali one i dalje ostaju obrazovne institucije; nijesu pretvorene u potencijalne mini-države, iako jesu mini-društva.

<sup>8</sup> Dewey J. (2007.), *Democracy and Education*, Cosimo, New York, str. 32.

<sup>9</sup> Bäckman E. i Trafford B. (2007.), *Democratic Governance of Schools*, Council of Europe, Strasbourg.

<sup>10</sup> Ibid, str. 9.