

1. Објашњење појмова

1. Политика, демократија и демократско управљање школама

Циљ ЕДЦ/ХРЕ, образовања за демократско грађанство и образовања за људска права, је да оспособе и подстакну младе грађане да учествују у животу својих заједница. Циљ демократског грађанства почива на појму демократије и политике. Демократско управљање школама игра кључну улогу у ЕДЦ/ХРЕ јер ученицима пружа могућност да науче како да учествују у животу заједнице. Зато ово поглавље даје кратак преглед ових појмова, будући да су они од суштинске важности за ЕДЦ/ХРЕ, као што је истакнуто у овом приручнику.

1.1 Политика

1.1.1 Политика – игра моћи и решавање проблема

Појединци који прате новинске чланке и телевизијске вести закључиће да многи медијски извештаји о политици припадају једној од следеће две категорије:

- Политичари нападају своје противнике. Чинећи то, они често преиспитују интегритет својих ривала, њихову способност вршења власти или поступања у вези са одређеним проблемима. Таква перцепција политике утиче да се неки људи са негодовањем клоне политике.
- Политичари расправљају о могућностима решавања озбиљних проблема који погађају њихову државу или државе.

Ове две категорије политичких догађаја одговарају класичној дефиницији политике Макса Вебера⁶:

- Политика је тежња и борба за власт. Без власти, ниједан политички играч не може ништа постићи. У демократским системима политички играчи се међусобно боре за наклоност и подршку јавности како би освојили већину. Због тога је саставни део те игре и напад на противника, на пример у изборној кампањи, како би се привукли гласачи и нови чланови странке.
- Политика је снажно и лагано „бушење тврдых дасака са страшћу и мером истовремено”.⁷ Ова метафора се односи на покушај решавања политичких проблема. Политичке проблеме је неопходно решавати јер су истовремено неодложни и погађају друштво у целини, па су зато сложени и захевни. Политика је изузетно практична и значајна, а расправа мора довести до одлука.

Због тога, политика у демократском окружењу захтева од учесника у политичком животу да врше различите, међусобно тешко спојиве улоге. Борба за власт изискује харизматичне личности са говорничким вештинама и способношћу да једноставним речима објасне комплексна питања и тако мобилизују присталице и гласаче. Изазов решавања горућих проблема данашњице и наше будућности захтева особу коју одликују научна стручност, одговорност и интегритет.

1.1.2 Политика у демократији – захтеван задатак

Наравно, прво нам падају на памет политичке вође које морају да задовоље ове стандарде који се често међусобно искључују. Постоје препознатљиви примери лидера који представљају

⁶ Weber, M. (1997), *Politik als Beruf*, Reclam, Stuttgart. Расправа доступна на српском језику под насловом „Политика као позив” у преводу Зорана Ђинђића у: Вебер, Макс (2006), *Политички списи*, „Филип Вишњић” – Службени гласник, Београд.

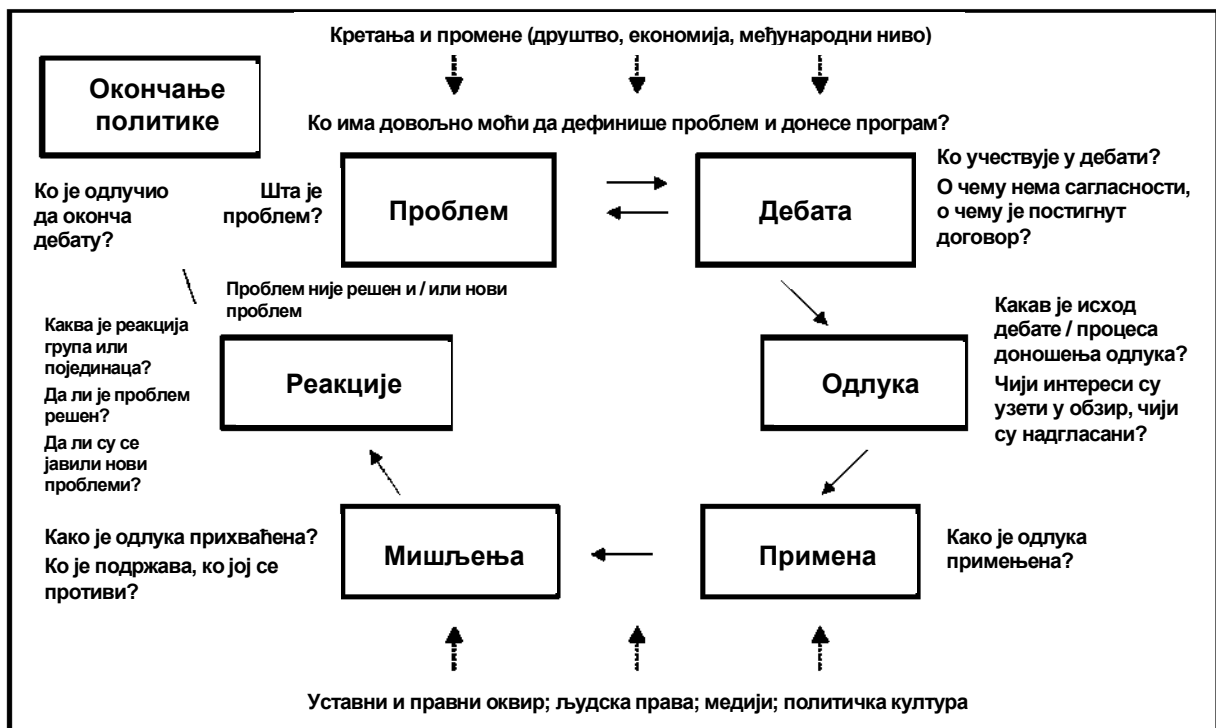
⁷ *Op.cit.*, стр. 82.

екстреме: популиста и професор. Један је склон да претвара политику у позорницу, а други у салу за предавања. Први ће можда победити на изборима, али неће учинити много за добробит друштва. Други ће можда имати добре идеје, али само мали број људи ће их разумети.

Ипак, не суочавају се само политичке вође и доносиоци одлука са овом дилемом, већ и сваки грађанин који жели да учествује у политици. У јавности, време излагања је обично ограничено, а само они говорници чије су поруке јасне и лако разумљиве оствариће утицај. Наставници ће уочити да постоје изненађујуће паралеле између комуникације у јавности и комуникације у школи – мањак временских ресурса, потреба јасног и једноставног изражавања, али и савладавање комплексних садржаја.

Остваривање људских права, као што су слобода мишљења и говора, учествовање на изборима, представљају захтеван задатак за све грађане, а не само за политичке вође. У оквиру ЕДЦ/ХРЕ млади стичу образовање у различитим димензијама компетенција и подршку која им је потребна да би учествовали у јавним расправама и доношењу одлука. Као чланови школске заједнице, ученици уче на који начин могу да узму учешће у друштву у коме владају принципи демократије и људских права.

1.1.3 Модел политичког циклуса: политика као процес решавања проблема у заједници⁸



Модел политичког циклуса је средство за описивање и разумевање процеса политичког одлучивања; због тога је пре свега оријентисан ка једном од аспеката дефиниције политике Макса Вебера, „лагано бушење тврдох дасака”.

Политика се у датом моделу сматра процесом дефинисања политичких проблема кроз противречни процес доношења програма, у коме се истовремено дефинише неки политички проблем, одговорност и разлог постојања проблема. Други аспекти се из овог модела искључују захваљујући учешћу елемента моћи. Овај модел нуди опис идеалног редоследа фаза политичког одлучивања: вођење дебате, доношење одлука и примена решења. Јавно мњење и реакције појединаца или група чији интереси су у питању, показују да ли ће решења служити својој сврси и да ли ће бити прихваћена. Очекиван је протест и критика од стране

⁸ Paul Ackerman *et al.* (1994): Politikdidaktik kurz gefasst. Planungsfragen für den Politikunterricht. Schwalbach: Wochenschau Verlag.

мањина или група које су преслабе да би промовисале сопствене интересе изузете из програма. Уколико је покушај решавања проблема био успешан (или је дефинисан као успешан), политички циклус се завршава (завршетак политике); уколико није, циклус почиње изнова. У неким случајевима, решење једног проблема ствара нови проблем који се мора сагледати у новом политичком циклусу.

Модел политичког циклуса истиче битне аспекте политичког одлучивања у демократским системима, али и у демократском управљању школама:

- Хеуристички концепт политичких проблема и општег добра; нико није у позицији да унапред дефинише шта је опште добро. Странке, групе и појединци који учествују у процесу то тек треба да открију и обично пристају на компромис, имајући на уму следеће елементе.
- Политичко одлучивање је колективни процес учења у коме нема свезнајућих учесника Већ представља конструктивистички концепт општег добра: опште добро је оно што већина верује да јесте у одређеном тренутку.
- Долази до компетитивног, ривалством обележеног успостављања програма; у плуралистичким друштвима политички аргументи су често повезани са интересима.
- У друштвеној стварности, учешће је несавршено јер одређени појединци и групе систематски имају мањи приступ моћи и процесу одлучивања, па зато оно представља модел у коме посебну пажњу треба посветити повећању утицаја слабијих.
- Постоји снажан утицај јавног мњења и медијског извештавања – прилика за грађане и интересне групе да реагују, умешају се и учествују. Истовремено, присутна је велика опасност да ће грађани бити изманипулисани од стране финансијски моћних и политички уједињених медијских концерна.

Политички циклус је модел који функционише као мапа у географији. Он много тога приказује и пружа логику разумевања. Из истог разлога модели се често користе и у образовању и у науци, јер без њих бисмо разумели само мали део нашег комплексног света.

Географску карту никада не бисмо заменили са пределом који она представља – она приказује много, али само због тога што много и изоставља. Карта која би приказивала све, била би сувише компликована да би је ико разумео. Исто важи и за моделе као што је политички циклус. Ни њега се не смемо заменити са стварношћу. Он је оријентисан ка политичком одлучивању – „лагано бушење тврдих дасака” – али мање пажње усмерава ка другој димензији политике у дефиницији Макса Вебера, тежњи и борби за власт и утицај.

У стварно демократским системима, те две димензије политике су повезане: доносиоци политичких одлука хватају се у коштац са тешким проблемима, а боре се и једни са другима као политички противници. У моделу политичког циклуса, фаза доношења програма показује како те две димензије заједно функционишу. Постизање договора о укључивању одређеног политичког проблема у програм је питање моћи и утицаја.

Ево једног примера. Једна група тврди: „Порези су превисоки и одвраћају инвеститоре”, док друга група сматра: „Порези су превише ниски, образовање и социјално осигурање немају довољно средстава.” Иза сваке од дефиниција проблема опорезивања стоје интереси и основна политичка становишта, а предложена решења иду у супротним смеровима: смањити порезе у корист група са високим приходима – или их повећати. Прва дефиниција проблема је нео-либерална, а друга социјалдемократска.

Грађани треба да критички размотре оба гледишта и препознају с њима повезане идеологије/интересе. Модел политичког циклуса је средство које грађанима помаже да препознају и процене напоре доносилаца политичких одлука у решавању проблема друштва.

1.2. Демократија

1.2.1 Основна начела

Према чувеном цитату Абрахама Линколна (1863.) демократија представља „владавину из народа, од народа, за народ”; те три дефиниције могу да се протумаче на следећи начин:

- „из народа”: власт произлази из народа – народ је врховна власт и он ту власт извршава или некеме за то даје мандат, и ко год учествује у власти, народ га може сматрати одговорним;
- „од народа”: власт врше изабрани представници или непосредно, сами грађани;
- „за народ”: власт се врши у интересу народа, односно општег добра.

Ове дефиниције се могу схватити и повезати на више начина. Политички мислиоци, следбеници Русоа, инсистирају на директној владавини грађана (истоветност владе и оних над којима се влада). Народ одлучује о свему и није спутан никаквим законом. Политички мислиоци који следе учење Џона Лока истичу борбу између различитих интереса у плуралистичком друштву; унутар уставног оквира, они морају постићи сагласност око одлуке која ће служити општем добру.

Без обзира колико је дуга и развијена демократска традиција одређене земље, демократија се никада не сме узимати здраво за готово. У свакој земљи, демократија и основно схватање људских права се морају непрекидно развијати како би се супротставили изазовима са којима се свака генерација суочава. Свакој генерацији је потребно ново образовање о демократији и људским правима, прилагођено управо актуелној политичкој и духовно-историјској ситуацији.

1.2.2 Демократија као политички систем

Основни елементи модерне уставне демократије обухватају:

- устав, обично у писаном облику, који успоставља институционални оквир за демократију, заштићену у неким земљама од стране независног, високог суда; људска права, обично не сва, заштићена су као грађанска права;
- једнак правни положај свих грађана: сви грађани су једнако заштићени законом према начелу недискриминације и обавезни су да испуњавају своје законом прописане дужности.
- опште право гласа: одрасли грађани, мушкарци и жене, имају право да гласају за странке и/или кандидате на парламентарним изборима. Осим тога, неки системи омогућавају и референдум или плебисцит, односно право грађана да непосредним гласањем донесу одлуку о одређеном проблему;
- грађани уживају људска права која омогућавају мноштво различитих начина партиципације. Она обухватају слободу медија од цензуре и државне контроле, слободу мишљења, изражавања мисли и мирног окупљања, као и право мањина и политичке опозиције да слободно делују;
- људска права су наведена у уставу, а потом рedefинисана у уставом гарантована грађанска права. Владе које су потписале конвенције о људским правима обавезне су да поштују низ права која су ратификовале, без обзира да ли су она изричито поменута у уставу;
- плурализам и борба интереса и политичких циљева: појединци и групе имају право на оснивање или приступање странкама или интересним групама (лобијима), невладиним организацијама, итд. како би промовисали своје интересе или политичке циљеве. Постоји конкуренција у промовисању интереса, као и неједнака расподела моћи и прилика за њихово остваривање;
- парламент: тело изабраних представника има законодавну власт, односно доноси законе који су опште обавезујући. Ауторитет парламента почива на вољи већине гласача. Уколико већина у парламентарном систему изабере нове представнике на изборима, формира се

нова влада. У председничким системима главни представник владе, председник, бира се посебно, непосредним гласањем;

- владавина већине: већина одлучује, мањина мора да прихвати одлуку. Устави успостављају границе владавине већине које штите права и интересе мањина. Кворум већине може се мењати у зависности од питања о коме се одлучује – на пример, две трећине за амандмане на устав;
- систем „кочница и равнотежа”(узајамна контрола и разграничење овлашћења владе, парламента и судства): демократије комбинују два начела: моћ да спроводи законе припада држави, али, како би се спречило да се моћ закона претвори у аутократску или диктаторску владавину, сви демократски системи укључују кочнице и равнотеже;
- класични модел дели државну власт на законодавну, извршну и судску (хоризонтална димензија); многи системи предузимају додатне мере опреза: дводомни парламентарни систем, федерална или кантонална аутономија, што уводи додатну вертикалну димензију кочница и равнотежа (на пример, у Швајцарској, САД или Немачкој);
- ограничење трајања мандата: још једна мера контроле власти је додела мандата на ограничен временски период. То се односи на све изборе, а у неким случајевима се може ограничити и укупан период остајања на власти, као што је случај са председником САД који се мора повући са власти после два четворогодишња мандата. У Старом Риму, конзули су именовани у тандему и напустили би власт после годину дана.

1.2.3 Погрешно схватање појма људских права и демократије

Демократија се заснива на стандардима и начелима људских права. Људска права се понекад погрешно схватају као систем у коме појединац ужива потпуну слободу, у складу са суштином или циљевима Конвенције о људским правима.

Људска права признају индивидуална права и слободе које су саставни део људског бића. Међутим, та права нису апсолутна. Морају се уважавати и права других, а понекад долази и до сукоба између права. Демократски процеси помажу у формирању процеса који подстичу слободу људи, али истовремено постављају и неопходне границе. Примери:

- На часу Грађанског васпитања, води се дискусија о ЕДЦ/ХРЕ. Како би сви ученици добили прилику да изразе своје мишљење, време излагања је ограничено, често врло строго. Из истог разлога, ограничено је и време излагања у парламентарним расправама или телевизијским емисијама.
- Многа правила у саобраћају ограничавају нашу слободу кретања: ограничења брзине у градовима, обавезно заустављање када је светло на семафору црвено, итд. Ова правила постоје да би се заштитили животи и здравље људи.

Демократија пружа више слободе народу, као и појединцима, од било ког другог система владавине, уколико је постављена у институционални оквир и као таква се примењује. Да би успешно функционисала, демократија се ослања на снажну државу која спроводи владавину права и успоставља прихватљив ниво дистрибутивне правде. Слаба држава, или слаба владавина права, значи да влада није способна да спроведе свој уставни оквир и законе.

1.2.4 Предности и недостаци

Уопштено говорећи, различите врсте демократије имају исте предности и недостатке, укључујући следеће:

а. Предности демократије

- Демократија одређује оквир и средства за цивилизовано, мирно решавање сукоба; динамика сукоба и плурализам подстичу решавање проблема.
- Демократије су „снажни пацифисти” – како у сопственим друштвима тако и у међународној политици.

- Демократија је једини систем који омогућава смену политичког вођства без промене система власти.
- Демократије су заједнице које стално уче и које прихватају људске грешке. Опште добро је дефинисано преговорима, а не наметнуто аутократском влашћу.
- Људска права подржавају демократију пружањем нормативног оквира за политичке процесе који се заснива на људском достојанству. Ратификацијом споразума о људским правима владе могу испунити „обећања” дата грађанима која подржавају личне слободе и остала права.

6. Проблеми и недостаци

- Странке и политичари су склони да жртвују дугорочне циљеве ради успеха на изборима. Демократије стварају подстицаје за краткорочно обликовање политике, на пример на штету природне средине или будућих генерација („политика сналажења”).
- Влада за народ је влада унутар граница једне националне државе. Пораст глобалне међузависности, на пример у домену економије и животне средине, ограничава утицај демократског одлучивања у једној националној држави.

1.2.5 Закључци

У демократским друштвима, од грађана зависи у којој мери ће се развити предности демократије и контролисати њени недостаци. Демократије су захтевни системи који зависе од активног учешћа и подршке њихових грађана – од става који подразумева информисаност и критичку оданост; као што је Винстон Черчил рекао (1947), „Демократија је најгори облик владавине, ако се изузму сви остали досад испробани.”

И у чврсто успостављеним и у младим демократским државама, ЕДЦ/ХРЕ је од пресудног значаја за политичку културу у којој демократија мора имати упориште како би напредовала и опстала.

1.3 Демократско управљање школама

1.3.1 Школа – микро демократија?

Образовање за демократско грађанство и образовање за људска права (ЕДЦ/ХРЕ), се заснивају на основним начелима подучавања кроз, о и за демократију и људска права у школама (в. Увод, одељак 2). Школа је замишљена као микро-систем, „друштво у зачетку”⁹ које карактеришу формални прописи и процедуре, процеси одлучивања и мрежа односа који утичу на квалитет свакодневице.

Да ли онда и школу треба схватити као минијатурну демократију? Већ летимичним погледом на њихове карактеристике, може се уочити да школе нису мале државе у којима се одржавају избори, наставници одлучују као владе, директори су слични председницима, итд. Зато се то питање може одбацити као реторичко. Шта онда школе могу учинити за ЕДЦ/ХРЕ?

1.3.2 Демократско управљање школама: четири кључне области, три критеријума напретка

Елизабет Бекман и Бернард Трафорд, директори школа у Шведској и Уједињеном Краљевству и аутори приручника Савета Европе „Демократско управљање школама”,¹⁰ детаљно су истражили ово питање. Они тврде да су школама потребни и организација и управљање. Организација школе је школска администрација – на пример, спровођење правних, финансијских, као и захтева наставног плана и програма. Однос између директора и ученика је

⁹ Dewey J. (2007), *The School and Society*, Cosimo, New York, стр. 32.

¹⁰ Bäckman E. and Trafford B. (2007), *Democratic Governance of Schools*, Council of Europe, Strasbourg.
Линк: http://www.edchreturkey-eu.coe.int/Source/Resources/Pack/BookDemgovernchoolspublic_de.pdf

хијерархијски, заснован на инструкцијама и реду. Управљање школом, са друге стране, одражава динамику промена у модерном друштву. Школе морају сарађивати са различитим партнерима и интересним групама ван школе и решавати проблеме и изазове који се не могу предвидети. Сваки члан школске заједнице, укључујући пре свега ученике, има важну улогу. Чланови заједнице међусобно сарађују, преговарају и погађају се, врше притисак, заједно доносе одлуке. Ниједан партнер нема потпуну контролу над другим.¹¹

Бекман и Трафорд предлажу четири кључне области за демократско управљање школама:

- управљање, вођство и јавна одговорност;
- образовање засновано на вредностима;
- сарадња, комуникација и ангажованост: конкурентност и независност школе;
- дисциплина ученика.

Бекман и Трафорд примењују три критеријума за процену напретка у тим кључним областима, заснована на три основна начела ЕДЦ/ХРЕ Савета Европе:

- права и одговорности;
- активно учествовање;
- поштовање различитости.

1.3.3 Подучавање демократије и људских права кроз демократско управљање школама

Бекман и Трафорд нуде обиман скуп алата за испуњавање задатка подучавања и остваривања демократије и људских права у целој школи. Ученици стичу искуство учествовања у демократији у школи, али школе и даље остају образовне институције; нису постале потенцијалне мини државе, иако одсликавају друштво у коме се налазе.

¹¹ Ibid, стр. 9.