

Demokraatia mudelid ja kodanikuõpetus üldhariduses: puuduva lüli otsinguil

Anu Toots (RiTo 12), Tallinna Ülikool

Asetanud Eesti üldhariduskooli kodanikukasvatuse laiemasse demokraatiateooria konteksti, leiame motive, miks senised tulemused rahulolematust põhjustavad. Avastuste arvessevõtmine aitaks vältida ebarealistlike eesmärkide ja standardite püstitamist üldhariduskooli õppekava uue versiooni kujundamisel.

Eesti kodanikuhariduse andmine on funktsioneerinud pigem *ad hoc*-meetodil kui strateegiliselt planeerituna. Totalitarismi kiire kokkuvarisemine ja sellele järgnenud tempokas demokraatia arendamine ei jätnud aega pikkadeks metodoloogilisteks diskussioonideks. Tõenäoselt polnud Eestis konsensuslikku nägemust selle kohta, millist demokraatiamudelit me eelistame või ehitada tahame. Demokraatia oli iseenesest väärtus ning küsimused sellest, mis ta toimima paneb ja millist kodanikku eeldab või vormib, ei tundunudki toona olulised.

Paraku pole demokraatia institutsionaalne kindlustumine toonud kaasa loodetud tulemusi kodanikkonna arengus. Kurtmine rahva sotsiaalse võõrandumise, passiivsuse ja vähese sallivuse üle on muutunud alaliseks, kodanikuühiskond kosub aeglaselt, muret tekitavad mitmed sotsiaalse jätkusuutlikkuse indikaatorid (SäästevEesti 21). Rahvusvahelise Haridustulemuste Hindamise Assotsiatsiooni (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, IEA) kodanikuhariduse uuring CIVED (*Civic Education*) näitas, et erinevalt teistest maadest on Eesti 14- ja 18-aastased noored ükskõiksed nii traditsioonilise konventsionaalse kodanikutüübi kui ka kodanikuühiskonna aktiivsusel rajaneva mudeli suhtes (Torney–Purta *et al* 2001; Amadeo *et al* 2002).

Üks põhjus, miks demokraatliku kodanikkonna kujunemises pole progressi märgata, on kodanikuhariduse kulgemine isevoolu teed. Kodanikuharidust tervikuna, eriti aga formaalhariduses antavat õpetust, pole seostatud ühiskonna arengu laiema visiooniga. Nii üldhariduse riiklik õppekava kui ka erinevad haridusstrateegiad peegeldavad kirjutajate seisukohti ja hetkeprioriteete, mitte aga teaduses akumuldeerunud kogemust ega süsteemset visiooni Eesti demokraatia perspektiividest. Paraku ei saa kooli kodanikuhariduse kontseptsioon olla edukas, kui selle kujundamisel eiratakse olulisi poliitikateooria tulemusi nagu demokraatia mudelid ja neist lähtuvad kodaniku ideaaltüübid. Selles mõttes ühtib minu arvamus Viive–Riina Ruusi omaga, kes heidab üldhariduskooli riiklikule õppekavaprojektile ette vähest prosotsiaalsust ja seostamatust ühiskonnaga (Ruus 2005).

Teine oluline puudujääk (millele Ruus samuti vihjab) on lähtumine superkodaniku ideaalist, mida on propageerinud liberalismi klassikud 19. sajandil ja Euroopa Nõukogu tänapäeval. Niisugune superkodanik on hästi informeeritud, vooruslik ja aktiivne, käitub alati ratsionaalselt ning kooskõlas oma väärtushoiakutega. Paraku avastasid Ameerika sotsioloogid juba 1960. aastail, et enamik küsitletuist ei vasta “korraliku kodaniku” standardile. Analoogilised leiud jätkusid järgnevail aastakümneil eri maade uuringuis, mis kehtas sotsiolooge ja politolooge revideerima demokraatliku kodaniku rekvisiite.

Erinevaid lähenemisi kodanikumudelitele on palju ning minu eesmärk ei ole siin nendest kõikehõlmavat ülevaadet anda. Valisin oma analüüsiks kontseptsiooni demokraatia mudelitest, mille alusel väidan, et erinevad mudelid vormivad teatud tüüpi kodanikku. Kui lähtuda üksnes väga üldistest demokraatia tunnustest, jääb haridustulemus kasinaks, sest käivitub tuntud põhimõte: “see, mis sobib kõigeks, ei sobi tegelikult mitte millekski”.

Demokraatia mudelid ja kodanikutüübid

Kodanik ja kodakondsus moodustavad demokraatliku ühiskonnakorralduse vältimatu komponendi. Demokraatia ilma kodaniketa pole mõeldav Antiik–Kreeka polises ega ole mõeldav ka tänapäeva postmodernses e–riigis. Samas eristab poliitikateadus mitmeid demokraatia vorme või teoreetilisi mudeleid, mis omistavad kodanikule erinevaid rolle ja nõudmisi.

Laias laastus võiks eristada konstitutsioonilisi ja sotsioloogilisi demokraatiakäsitlusi. **Konstitutsiooniline lähenemine** asetab keskpunkti võimude lahususe ja tasakaalustatuse ning seaduse ülimuslikkuse (õigusriigi) idee. Kodanikku käsitletakse siin eeskätt kui õigussuhte osapoolt, kellel on teatud hulk seadusega kaitstud õigusi ja kohustusi. “Hea kodaniku” tähtsaim tunnus on sellest tulenevalt seaduskuulekus ja oma õigustega kursisolek. Konstitutsiooniline lähenemine ei pööra tähelepanu demokraatia vormidele; õigusriik ja avalik aruandlus on siin universaalsed alusväärtused. Eesti üldhariduskoolis on kõnesolev lähenemisviis pikkade traditsioonidega. Põhiseadusekeskselt õpetati ühiskonda juba 1970. aastail, olgugi et toona oli tegu totalitaarse valitsemiskorraga.

Sotsioloogilised lähenemised on huvitatud eeskätt riigivõimu ja ühiskonna sidusmehhanismidest nagu usaldus, kokkulepped põhiväärtuste osas, rahva kaasatus poliitika kujundamisse. Kodanik on nendes käsitlustes toimija, kelle peamine tunnus on pigem aktiivsus kui lojaalsus.

Ühtlasi näevad sotsioloogilised käsitlused demokraatiat kui valitsemis– ja ühiskonnakorda suuremas variatiivsuses. Ühe tuntuma ülevaatliku käsitluse pakub David Held, kelle bestselleriks kujunenud tööle järgnevalt tuginengi (Held 1992). Heldi tüpoloogial alusel saab konstrueerida iga mudeliga kõige paremini sobiva kodanikutüübi (vt tabelit).

Tabel. Demokraatia põhimudelid ja nende vastavad kodaniku ideaaltüübid

Demokraatia tüüp	Põhijoon	Võtme– institutsioon	Kodanikutüüp	Põhikompetents
Liberaalne demokraatia	vabadus, mittesekkumine	sõltumatu kohus	aktivist, oma õiguste eest seisja	oma õiguste, vabaduste ja kohustuste tundmine

Esindus- demokraatia	esindajate valimine, kes omavad mandaati	parlament, volikogud	ratsionaalne hääletaja	kognitiivne kompetentsus hääletusvaliku tegemiseks
Elitaar- demokraatia	halduslik efektiivsus	erakonnad	usaldav mittesekkumine	usaldus, lojaalsus; informeeritus ebaoluline
Pluralistlik demokraatia	huvide mitmekesisus	huvigrupid	aktivist, grupihuvide eest seisja	tolerantsus, läbirääkimisvõime, koostööoskused
Kogukonna- demokraatia	vastutus, hoolivus, solidaarsus	kodanike- ühendused	kaasalööja	koostöövõime, eestvedamine, algatamine

Liberaalne demokraati mudel kujunes paralleelselt liberalismi levikuga ning rõhutas individuaalset vabadust ja indiviidi huvide ülimuslikkust. Riiki näeb liberalism minimaalsena ning selle rolli majanduse ja sotsiaalse toimetuleku reguleerimisel tagasihoidlikuna. Liberaalsele demokraatiale vastav kodanikuideaal on vaba ja ratsionaalselt tegutsev individ, kes lähtub eeskätt isiklikest huvidest. Individuaalne vabadus ongi parim ühiskondliku vabaduse ja arengu garantii, sest arengut nähakse kui piirangute (näiteks bürokratlike normide) puudumist. Kodanikuhariduses paneb liberalism rõhu indiviidi oskusele kaitsta oma õigusi ja hankida toimetulekuks vajalikku informatsiooni. Poliitiline aktiivsus on teretulnud, kuid sedagi nähakse peamiselt läbi individuaalsete õiguste ja huvide kaitsmise prisma.

Liberaalne demokraatia ja sellele vastav kodanikutüüp on parimal moel esindatud USA-s, kus individuaalsete kodanikuõiguste teema on läbi ajaloo oluline olnud ning püsib aktuaalsena ka tänapäeva debattides ja haridusstandardites (vt näiteks *National Standards for Civics and Government*).

Klassikalisest liberaalse demokraatia mudelist arenes 20. sajandil mitmeid uusi tüüpe, mida võib paigutada kahte kategooriasse. Ühed asetavad rõhu demokraatia esindus- ehk mandaadipõhimõttele, teised osaluspõhimõttele.

Esindusdemokraatia tuumaks on selliste rahvaesindajate valimine, kes hakkavad rahva nimel võimu teostama. Kodanikkond ei osale vahetult ja regulaarselt otsustamises, ta on oma õigused delegeerinud saadikuile. Seega on rahva osavõtt valitsemisest piiratud hääletamisega kindla ajavahemiku järel toimuvatel valimistel. Esindusdemokraatia põhiküsimus on, kuidas hoida usaldusväärset ja efektiivset sidet valijate ning valitute vahel. Ühendav seos on mandaat – saadikutele antud volitus esindada ja kaitsta valijate huve. Ühest küljest tähendab see, et saadikul on kohustus arvestada otsuste tegemisel nendega, tänu kellele ta saadikuks sai. Teisest küljest annab mandaat saadikule või erakonnale õiguse

tegutseda ja oma valimisprogrammi ellu viia. Mandaat reguleerib valitute ja valijate vahelisi suhteid ning piirab valitute tegutsemist.

Selle demokraatiatüübiga kõige paremini haakuv kodanikuroll eeldab poliitilise teabega kursisolekut ja regulaarseid kontakte oma rahvaesindajaga. Niisugust käitumist nimetatakse ka konventsionaalseks kodakondsuseks, sest aktiivsus on formaliseeritud ja seotud peamiselt esindusvõimu institutsioonidega, mitte rohujuure tasandi algatustega. Esindusdemokraatia traditsioonid on puhtaimal kujul välja joonistunud Briti poliitilises kultuuris, seetõttu on saadikute ja valijate (valimisringkonna) kontaktid vitaalsed ning harjumuspärased. Rõhk on formaalsetel kodaniku- ja poliitilistel õigustel (eriti hääleõigusel), kohustustest peetakse oluliseks maksude korralikku tasumist.

Eesti puhul võime rääkida õpitud, ent mitte omandatud konventsionaalsest kodakondsusest. Põhikooli- ja gümnaasiumiõpilaste teadmised parlamendi funktsioonidest, seaduse loomusest ja põhiseaduse olemusest ületavad küll rahvusvahelisi näitajaid, ent valmidus hääletada, respektierida valitsuse liikmeid ja jälgida poliitilisi diskussioone on madal (Toots 2003). Konventsionaalse kodakondsuse mudeli toetus on madal ka Eesti täiskasvanute hulgas – selgeim nõrga populaarsuse indikaator on Euroopa madalaimad valimisosaluse protsente ning saadikutega suhtlemise tava puudumine. Mõne aasta taguse uuringu andmeil oli saadiku poole pöördunud üksnes 3% Eesti elanikest, 13% eelistas pöörduda “mõne teise mõjuka isiku poole” (Saar Poll/RASI 2001). Niisiis ei toeta esindusdemokraatiale tugineva kodanikuõpetuse arendamist Eestis domineeriv poliitiline kultuur.

Elitaardemokraatia mudel on esindusdemokraatia üks suundi, kus mandaati käsitletakse kui rahvalt saadud volitust valitseda. Ühiskonna juhtimine on koondunud väikesearvulise eliidi kätte, kes peab erinevate huvide ärakuulamisest või nende kaasamisest tähtsamaks valitsemise efektiivsust. Elitaardemokraatia ei tähenda automaatselt eliidi vastandamist kodanikkonnale, kuid eliidi hoiakud ja poliitiline kultuur mõjutavad oluliselt demokraatia konsolideeritust (Lijphart 1998).

Elitaardemokraatlikus mudelis on kodaniku soovivad omadused lojaalsus ja usaldus; see mudel ei pea kohustuslikuks intensiivset kodanikuaktiivsust ning valija regulaarne suhtlemine oma saadikuga pole siin ootuspäraseks normiks. Elitaardemokraatia kontseptsiooni alusepanija Joseph A. Schumpeteri (20. sajandi keskpaiga USA politoloog) visioonis pole rahvas mitte midagi muud kui “valitsuste tootja”; kui valija on oma hääle andnud, siis edasine pole enam tema asi (tsiteeritud Held 1992 järgi).

Elitaardemokraatia tugevnemisele Euroopas on kaasa aidanud valdav proportsionaalse esindatuse valimissüsteem, mis muudab erakondadevahelised suhted tähtsamaks valijate-saadiku suhetest. See omakorda modifitseerib poliitikahuviliste kodanike käitumismustreid – nad seovad oma aktiivsuse tegutsemisega erakondades. Nagu näitas viie riigi gümnaasiumilõpetajate hoiakute analüüs, on noorte planeeritav kandideerimine valimistel ülitugevalt tingitud soovist astuda mõnda erakonda (Toots 2005).

Kokkuvõtvalt soosivad esindus- ja elitaardemokraatia mudelid traditsioonilist kodanikuõpetust ja vormivad konventsionaalset kodanikutüüpi. Seda tüüpi kodanik on

poliitikaga hästi kursis, tunneb riigi põhiseaduslikke printsiipe ja peab oluliseks valimas käimist. Hariduse õppekavades on rõhk valitsemise juriidilistel ja institutsionaalsetel tahkudel, mida esitatakse pigem positivistlikus kui normatiivses võtmes. Õpetamise erinevus võiks seisneda selles, et esindusdemokraatia mudel kohtleb võrdselt nii poliitikast huvitatud kui ka mittehuvitatud õpilasi, samal ajal kui orienteeritus elitaardemokraatia mudelile eeldab diferentseeritud lähenemist õpilaste poliitika huvi kohaselt. Poliitikast huvitatud noored, keda Eestis on eri vanuserühmades enesehinnanguliselt 34–47% (Amadeo *et al* 2002), läbiksid põhjalikuma õppekava, valmistades end niimoodi ette potentsiaalseks eliidistaatuseks. Seega annaks orientatsioon eliididemokraatiale häid võimalusi õppeprotsessi individualiseerimiseks, ent teisalt võib see suundumus põhjustada sotsiaalse sidususe vähenemist, kui ei pöörata tähelepanu eliidi ja massi väärtusorientatsioonide ühtsusvajadusele.

Liberaalsest demokraatiast välja arenenud teine suund, mis peab primaarseks kodanikkonna aktiivset osalust, on poliitikateadustes esindatud samuti kahe – pluralistliku ja kogukonnademokraatia – mudeliga. Saanud alguse USA politoloogias (Robert Dahl, Robert Putnam, David Bicknell Truman, Gabriel A. Almond ja Sidney Verba), leiavad kodanikuosalust tähtsustavad seisukohad täna päeval üha enam toetust ka Euroopas. Peamiselt tingib seda Euroopa ühiskondade muutumine multikultuurilisteks, mis tekitab vajaduse muuta korporatiivsed ja rahvuslusel rajanevad riigid avatumaks ning paindlikumaks. Kodanikkonna suurema kaasatuse taotlus, sallivuse edendamine ja ksenofoobia vähendamine on tüüpilised pluralistliku mudeli jooned, mida võib lugeda Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni dokumentidest, nt *Strategies for learning democratic citizenship* (Duerr *et al* 2000) või *Citizenship Education at School in Europe* (2005).

Pluralistliku demokraatiamudeli “ristiisaks” võib pidada R. Dahli ja tema poliaria kontseptsiooni. R. Dahli järgi asuvad demokraatlikud režiimid kvalitatiivselt erinevaid arengutasemeid. Algul võib piisavaks lugeda õigusriigi olemasolu ja võimuorganite valitavust, edaspidi tuleb rohkem tähelepanu pöörata arvamuste ja huvide vaba konkurentsi tagamisele. Just pluralism ja konkurents moodustavad arenenud demokraatia ehk poliaria põhijooned (Dahl 1998). Kuna huvigruppe on mitu, ei kujune ükski neist nii tugevaks, et võimu monopoliseerida. Seega peavad huvigrupid otsima endale liitlasi ning minema kompromissidele, et saavutada oma huvide arvestamist poliitikas. Pluralistide meelest on gruppide liikmeskonna vaheldumine eriti oluline. Üks inimene kuulub tõenäoselt mitmesse huvigruppi, huvide ristumine ja põimumine väldib ühelt poolt mõjuvõimu koondumist ühe grupi kätte, teisalt loob head eeldused koostööks. 1980. aastail hakati seda seletust kritiseerima, väites, et huvigruppide paljusus ei taga veel nende huvide jõudmist poliitikasse – agendat vormivad üksnes tugevad korporatiivsed huvid, vähete ressursidega huvigrupid tõrjutakse üha rohkem kõrvale (Held 1992). Seega on pluralismimudelil oht areneda korporatiivsuse suunas.

Kõige tõhusamaks vahendiks korporatiivsuse ohu vastu peab R. Dahl tegusat kodanikuühiskonda. Valimised on pluralistliku koolkonna jaoks põhimõtteliselt tähtsad, ent ebapiisav demokraatia toimemehhanism. Ainuüksi valimiste ja erakondade tegevusega pole võimalik saavutada ühiskonnale vajalikku tasakaalustatust. Seetõttu on kodanikeühenduste

arvukus, alternatiivsed infoallikad, vabadus esineda eriarvamusega ja kritiseerida valitsuse poliitikat üliolulised poliaria atribuudid.

R. Dahli demokraatia arengu staadiumidest võib tuletada kodanike poliitilise sotsialiseerumise faasid. Demokraatliku kodakondsuse miinimumnõuded eeldavad põhiteadmisi valitsemiskorraldusest ja inimõigustest, arenenud demokraatia nõuab lisaks koostöö- ja iseseisva mõtlemise oskust, kriitikataluvust, info otsingu ja hindamise oskust, osalusvormide vaba valikut. Pluralistliku mudeliga sobib hästi vabameelne ja stereotüüpse mittekummardav kodanik, kes kergesti leiab uusi sõpruskondi ja suudab suhelda endast erinevate inimestega. Liberaalsest mudelist erinevalt ei ole kodanikud siin individuaalsed toimijad, vaid mingi huvigrupi või sotsiaalse koosluse esindajad. Neil on oma gruppidentiteet ja valmisolek osaleda selle grupi ettevõtmistes.

Peale tolerantsuse ja vaimse avatuse pooldavad pluralistid ka kodanikukäitumise variatiivsust. Nad aktsepteerivad tõsiasja, et kõik inimesed pole poliitikaühilised ja aktiivsed osalejad; mõned on vähe informeeritud, teised üldse apaatsed. Pluralistid väidavad, et osa kodanike vähene huvitatus poliitikast pole anomaalia, vaid vastupidi, võib demokraatia toimimisele isegi kasuks tulla. Kui kõik oleksid igast poliitikaprobleemist äärmiselt huvitatud, muutuks otsuste vastuvõtmine aegade huvikonfliktide tõttu keerukamaks (Dahl 1998; Almond & Verba 1989). Tähtis on, et aktivistide ja passiivse kodanikkonna koosseis vahetuks koos arutlusel olevate küsimustega.

G. Almond ja S. Verba on kodanikkonna poliitilist passiivsust tõlgendanud ka kui rahva rahulolu valitsemisega ja usaldust valitsejate vastu (Almond & Verba 1989). Usalduse ja osalusvalmiduse negatiivne korrelatsioon ilmneb samuti Euroopa poliariahiate ja äsja demokraatia taastanud maade noorte hoiakuid võrreldes. Skandinaavia noored usaldavad võimu- ja valitsusinstituutide, kuid ei näita üles suurt valmidust isiklikuks osaluseks poliitikas; Eestis on aga hoiakud vastupidised – madala usaldusega käib kaasas kõrge sekkumisvalmidus (Amadeo *et al* 2002; Torney-Purta *et al* 2001).

Kokkuvõtvalt on pluralistlik koolkond kodaniku aktiivsuse standardit pehmenetanud. Kui klassikaline demokraatliku kodaniku ideaal nõudis hääletamist valimistel ja kuulumist organisatsioonidesse, siis nüüd on aktsepteeritavate käitumisvormide spekter palju laiem. Näiteks räägitakse politiseeritud tarbimisest (*consumer citizenship, political consumerism*), kus inimesed oma ostukäitumisega väljendavad suhtumist mõne valitsuse poliitikasse või üleilmastumisse. Pluralistliku mudeli põhiprobleemiks jääb endiselt sotsiaalsete ressursside ebahõlpsus jagunemine. Loodetud gruppidevahelist mobiilsust ega vahelduvat aktiivsust pole tegelikkuses tunda. Pigem on iseloomulik see, et ühed on aktiivsed mitmes ühenduses ja huvigrupis, teised mitte üheski (Kalmus *et al* 2004).

Kogukonnademokraatia mudel eristub eelnevaist sellega, et peab keskseks solidaarsust ja koostegutsemist kohalikul tasandil. Riik ei mängi selles mudelis domineeriva autoriteedi rolli ning ühiskond toimib kogukonnaliikmete tugeva vastutustunde ja hoolivuse tõttu. Kodanikud on kaasatud vahetult otsustamisse ja otsuste rakendamisse. Seega võib kogukonnademokraatiat pidada ka osalusdemokraatia sünonüümiks.

Osalusdemokraatia on kindlamini juurdunud pikaajalise demokraatiaga riikides, kus on olnud traditsiooniliselt tugev kohalik omavalitsus. Seda liiki demokraatiatraditsioon on tunnuslik Skandinaaviamaadele, kus neid põhimõtteid püütakse juurutada kõikidel haridustasemetel (vt nt *Democracy in Swedish Education; Citizenship Education at School in Europe*). Kogukonnademokraatia mudel ei pane rõhku niivõrd kodanike kognitiivsele kompetentsusele, kuivõrd dialoogile ja koostööoskustele. Ühistegevuses kujuneb interaktsioon, kus ühed panustavad teadmiste, teised meeskonnatöö psühholoogia ja kolmandad eestvedamise või mõne muu praktilise oskusteabega. Oskus kuulata, märgata ja reageerida on selle kodanikutüübi puhul tähtsamad kui põhiseaduse perfektne tundmine.

Kogukonnademokraatia pooldajad rõhutavad, et tavakodaniku võimalused sekkuda keskvalitsuse poliitikasse jäävad alati piiratuks; inimesed on rohkem huvitatud probleemidest, mis neid vahetult puudutavad (Held 1992). Seetõttu seostatakse kogukonnademokraatiat enamjaolt tugeva kohaliku demokraatiaga. Teine areen, kus osalusdemokraatia tõhusalt toimida saaks, on töökohad ja ettevõtted. Arvestades Euroopa Liidult tulevat survet tööõiguse ja töösuhete demokratiseerimiseks, näib just töökohapõhine kogukonnademokraatia Eesti jaoks realistlikum kui omavalitsusel põhinev.

Kirjeldatud demokraatiamodelite perspektiiv Eestis tundub olevat erinev. Senisele formaalhariduse ühiskonnaõpetusele on kõige lähedasem liberaalse demokraatia mudel. Õpetamise perspektiivist võiks Eesti sobitada ka esindusdemokraatia mudelisse, sest formaalharidus täidab edukalt kognitiivse kodanikukompetentsuse arendamise funktsiooni (Toots 2003). Paraku on esindusdemokraatia mudeli tõhus õpetamine raskendatud poliitilise eliidi käitumisstiili tõttu. Eesti tänane eliit ei järgi mandaadidemokraatia ega konsotsiaalse demokraatia printsiipe, vaid tegutseb pigem elitaarse demokraatiamodeli mustriga järgi. Nagu eespool mainitud, jätab see mudel massidele peamiselt statisti rolli. Seetõttu tekib koolis õpetatavate kodanikuaktiivsuse põhimõtete ning massimeediast ja avalikust elust kogetu vahel ebakõla.

Sotsiaalsele kaasatusele orienteeritud demokraatiamodelite juurutamise perspektiivid pole praegu kuigi head. Ühelt poolt ei pea valitsus kodanikeühendustega reaalselt dialoogi ning kohalik demokraatia on viimase paari aastaga jõuliselt parteistunud, mis suunab arengut elitaarse või korporatiivse mudeli poole. Teisest küljest ei paista kodanikuühiskonnal rajanev kodanikutüüp köitvat ka noori endid. IEA kodanikuhariduse uuringu andmeil on Eesti gümnasistide toetus sellele kodanikutüübile kuueistkümnelt osalenud riigi seas madalaim ning omakorda madalam ka meie 14-aastaste omast (Amadeo *et al* 2002).

Niisiis pole ühegi demokraatiamodeli rakendamine probleemideta. Euroopa on võtnud üpris selge suuna pluralistlikule mudelile, lootes niimoodi kodanikuharidust paremini tänapäeva kirevasse ühiskonda sobitada. Ürituse õnnestumine oleneb suuresti sellest, kas ideoloogilist orientatsiooni toetab ka sobilik rakendusinstituutsioonide süsteem.

Mudelite rakenduslik raamistik

Rakenduslikku raamistikku võib põhimõtteliselt kujundada kahel moel – riigi- ja kodanikuühiskonna kesksena (Bîrzea 2003). Esimesel juhul on tegu tugeva täitevvõimuga,

kes kujundab strateegia, kogub selle elluviimiseks vahendid, koordineerib ja monitoorib protsessi. Ühendkuningriigis toimib selline põhimõte edukalt, kuid "õõnsa riigi" kontseptsiooni pooldavas Eestis mitte. Minimaalriik tähendab paraku ka väiksemat haldussuutlikkust, mille markantne näide on haridus- ja teadusministeeriumi suutmatus toime tulla riikliku õppekava arendusega ning õpetajate täienduskoolituse korraldamisega.

Kodanikuühiskonna mudeli puhul on poliitika rakendamise initsiatiiv foorumite, ümarlaudade, koostöökodade, sihtasutuste ja vabaühenduste käes. Ministeeriumid ja riigiametid osalevad protsessis partneritena. Sellel mudelil on arengupotentsiaal Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK), Integratsiooni SA ja Haridusfoorumi kujul olemas, ent potentsiaali realiseerimine sõltub valitsuse hoiakust valitsusväliste tegijate suhtes.

Järgnevalt analüüsin kahte võimalikku rakendusmudelit põhjalikumalt. Esmalt peatun praegusel olukorral, kus visalt püütakse hakkama saada ainult ühe toimija, formaalharidussüsteemi jõul. Seejärel visandan perspektiivse võimaluse, mis arvestab tõsiasja, et poliitilise sotsialiseerimise kullereid on ühiskonnas rohkem kui üksnes kool.

Hetkeolukord: ühe toimija ja ühe vastutaja mudel

Poliitiline sotsialiseerimine ei piirne formaalharidussüsteemiga, sest teadmisi, väärtusi ja käitumisoskusi omandatakse ka väljaspool kooli. Paraku on meil kodanikuharidust siiani käsitletud äärmiselt kitsalt, taandades selle riikliku õppekava ühiskonnaõpetuse ainele. Tulemuseks on olukord, kus igapäevane koolielu (sealhulgas koolidemokraatia) toimib ühiskonnaõpetuse tundidest eraldatuna. Riikliku õppekava üldistest kasvatusesmärkidest hoolimata domineerib ülitugevalt ainekeskne õpetamine; matemaatikaõpetaja ei pea harilikult kodanikukasvatuses osalemist enda missiooniks. Peale selle orienteerub Eesti haridussüsteem üha selgemalt mõõdetavatele tulemustele, seetõttu keskendub ka koolis antav kodanikuharidus teadmistele, sest väärtusi ja osalust kvantitatiivselt hinnata ei saa.

Olgugi et mitmed teoreetikud (Inglehart 1997; Audigier 2000) rõhutavad, et kodanikuharidus ilma väärtuskasvatusega on mõeldamatu, püüab Eesti hariduskontseptsioon jääda ikkagi äärmiselt vaoshoitule positsioonile. Väärtuskasvatus praeguses ühiskonnaõpetuse ainekavas praktiliselt puudub (vt Põhikooli ja gümnaasiumi... 2002). Sellise lähenemise tagajärjed peegelduvad ka uuringutulemustes. Eesti 18-aastased noored kuuluvad maailma tippu demokraatiateadmiste poolest, ent nende väärtushoiakud ja osalusvalmidus jäävad alla teiste riikide eakaaslastele. Eriti tõsist tähelepanu peaks pöörama avastusele, et 14-aastastega võrreldes on Eesti gümnaasiumilõpetajate demokraatlikud hoiakud koguni nõrgenenud. Näiteks on vanemad õpilased nooremaist vähem patriootilised, vähem aldis osalema heategevuses ja kohaliku kogukonna ettevõtmistes (Amadeo *et al* 2002).

Niisiis arendab formaalharidus poliitilise kultuuri põhikomponentidest – teadmised, väärtused, oskused ja käitumistavad – ainult esimest. Samal ajal on märgatavalt kasvanud ühiskonna ootused kodanikuhariduse tulemuslikkuse osas. Tagajärjeks on ebaõiglane olukord, kus kogu vastutus on pandud ühiskonnaõpetuse ainekavale ja aineõpetajatele, kes praeguses toimimiskeskonnas ei saa neid ootusi täita.

Soovitav lahendus: polüfunktsionaalne mitme toimija mudel

Väljapääs olukorrast oleks vastutuse jagamine mitme sotsialiseerimiskulleri vahel. Oma loomusest ja võimalustest tulenevalt saaksid institutsioonid keskenduda poliitilise kultuuri eri komponentide arendamisele. Nüüdisühiskonnas ei saa teadmiste ainus allikas olla kool, hulk teavet levib nii vana kui ka uue meedia kaudu ning väär oleks nende mõju kodanikuharidusele eirata. Veelgi suurem on kooliväliste sotsialiseerimiskullerite roll osalusoskuste arendamisel. Ükskõik kui palju me ei propageeriks õpilaste osalust kooli juhtimises, ei korvaks see kohaliku kogukonna eemalejäämist või koolivälise noorsootegevuse puudumist. Kooliaeg on piiratud, see tähendab, et osalusharjutuste suurendamine vähendab teadmiste omandamisele jäävat aega ning peagi tuleb koolivälistel kulleritel hakata tegelema "järelaitamistundidega".

Niisiis on polüfunktsionaalse mudeli edukus määratud sotsialiseerimiskullerite koostöoga ja vastutuse jagamisega. Koostöö üks eeldusi on võrgustikusuhted, kus riik formaalharidussüsteemi näol ei püüa liiga jäigalt oma standardeid peale suruda. See tähendab näiteks demokraatlikku noorsookultuuri ja elustiili väärtustamist või niisuguste tingimuste loomist, kus äri- ja sotsiaalsed partnerid saavad demokraatlikku kodakondsusharidust toetada. Teisalt ei tohiks riik olla liiga nõrk ja lasta mõnel kulleril valdavat mõjujõudu saavutada. Mõnes ühiskonnas võivad sellele juhtrollile pretendeerida usuorganisatsioonid, Eestis võib ohtlikuks kujuneda ajakirjanduse mõjuvõim. Päevasündmusi tuleb kahtlemata jälgida, kuid nagu François Audigier hoiatab, ei tohi kool muutuda meediamüra vangiks (Audigier 1997). Praegu kasutavad ühiskonnaõpetuse õpetajad ajakirjandusele rajatud õpet agaralt, seda suundumust kinnitab ka ühiskonnaõpetuse riigieksam, kus ajaleheteabel on õpikuteabest suurem osakaal.

Kokkuvõtteks

Viimaseil aastail on Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjon kodanikuhariduse poliitika valdkonnas märksa aktiivsemaks muutunud. Nad on andnud liikmesriikidele soovitusi kodanikuhariduse kujundamiseks ja koostanud üleeuroopalisi poliitikaülevaateid. Paraku kirjeldavad need soovitused omamoodi sotsiaalset utoopiat, kus kõik institutsioonid on valmis konstruktiivseks koostööks ning erilisi piiranguid ja huvide konflikte ei eksisteeri.

Teine oluline puudujääk Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu dokumentides on kodanikuhariduse kõikehõlmav defineerimine. Kodanikuharidusele on antud nii lai tähendus, et selles peaksid osalised olema kõik ja igaüks. Selle ilmeka tunnistus on lõik Euroopa Nõukogu dokumendist: "Kodanikuõpetuse poliitika formuleerimine ja elluviimine peab toimuma elukestva õppe perspektiivis, mis nõuab järgmiste organisatsioonide ja süsteemide osalemist: 1) kõik haridustasemed – põhikool, keskkool, kõrgkool (ülikooli- ja ametiharidus) ja täiskasvanute koolitus; 2) kõik mitteformaalse hariduse institutsioonid ja organisatsioonid; 3) kõik vabahariduse võimalused vabatahtlike organisatsioonide, struktuuride ja foorumite kaudu, mille eesmärkide ja tegevuse hulgas on ka haridus (isegi kui see ei ole nende põhieesmärk)." Samas pole selge, kes on protsessi liider ja strateegia kujundaja. Võimalik, et paneuroopalikud ühendused ei saakski seda määrata.

Kodanikuhariduse strateegia kujundamine on endiselt rahvusriikide pädevuses. Euroopa institutsioonid defineerivad küll põhiväärtused, ent rahvuslikele oludele ja huvidele parimal moel sobiva demokraatiamudeli leidmine on iga liikmesriigi ülesanne. Niikaua kui seda mudelieelistust pole, ei saa ehitada ka rakendusraamistikku, sest eri raamistikes on kullerite rollid erinevad. Demokraatiamudeli täpsema määratlemiseta jääb puudu see tähtis lüli, mis seoks üldise (mõnes mõttes abstraktse) demokraatia teooria oodatava praktilise kodanikukäitumisega.

Kasutatud kirjandus

Almond, G. A., Verba, S. (1989.) The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Newbury Park, CA: Sage.

Amadeo, J.-A., Torney-Purta, J., Lehmann, R., Husfeldt, V., Nikolova, R. (2002). Civic Knowledge and Engagement. An IEA Study of Upper Secondary Students in Sixteen Countries. Amsterdam: IEA.

Audigier, F. (1997). Võimatu ja samas vajalik kodanikuõpetus. – Balti riikide eripära arvestav täienduskoolitusseminar kodanikuõpetuse õpetajatele rõhuasetusega kultuuridevahelistele suhetele ja Euroopa dimensioonile. Euroopa Nõukogu, EV Haridusministeerium, lk 18–25.

Audigier, F. (2000). Basic Concepts and Core Competencies for Education for Democratic Citizenship. DGIV/EDU/CIT (2000) 23, Council of Europe, Strasbourg.

Bîrzea, C. (2003). All-European Study on Policies for Education for Democratic Citizenship (EDC). Synthesis of EDC Policies in Europe. DGIV/EDU/CIT (2003) 18.

Citizenship Education at School in Europe (2005). Eurydice. – http://www.eurydice.org/Doc_intermediaires/analysis/en/frameset_analysis.html

Citizenship. The National curriculum for England (1999). Department of Education and Employment, Qualification and Curriculum Authority.

Dahl, R. (1998). On Democracy. New Haven, London: Yale University Press.

Democracy in Swedish Education (2000). A Thematic Presentation of Basic Values. Skolverket. 2000.

Duerr, K., Spajic-Vrkas, V., Martins, I. (2000). Strategies for Learning Democratic Citizenship. DECS/EDU/CIT (2000) 16. Strasbourg, Council of Europe.

Held, D. (1992). Models of democracy. Cambridge: Polity Press.

Inglehart, R. (1997). Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kalmus, V., Lauristin, M., Pruulmann–Vengerfeldt, P. (toim-d) (2004). Eesti elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse “Mina. Maailm. Meedia” tulemustest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Lijphart, A. (1998). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. New Haven, London: Yale University Press.

National Standards for Civics and Government (1994). Calabasas, CA: Center for Civic Education.

Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava. Vabariigi Valitsuse 25.01.2002. a määrus nr 56. – Riigi Teataja 2002, 20, 116.

Ruus, V.–R. (2005). Millise õppekavaga jätkab Eesti kool? – Riigikogu Toimetised 11, lk 86–94.

Saar Poll/RASI (2001). Eesti avaliku halduse institutsioonide usaldusväärsus, seadusloome legitimeerimine ning kodanikuühiskonna ja riigi suhted. –

http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/uurimused/usaldusuuring_2001.html

Säästev Eesti 21 (2005). Eesti tee jätkusuutlikule arengule. Tallinn. –

<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=90658/SE21.pohitekt.september+2005.pdf>

Toots, A. (2003). Arjegardist avangardi: Eesti põhikooli ja gümnaasiumiõpilaste saavutustasemest IEA kodanikukasvatuse uuringu põhjal. – Ühiskonnaõpetuse õpetamisest. Tallinn: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus.

Toots, A. (2005). Attitudes toward Voting as Explained by Citizenship Models and Educational Achievement: A comparative study of young adults in EU new member states. Paper presented at ECPR 3rd General Conference, Budapest, 8–10. Sept. –

http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/budapest/section_list.aspx

Torney–Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H. and Schulz, W. (2001). Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen. Amsterdam: IEA.