

EESTI KODANIKUKASVATUSE
KONTSEPTSIOONI
TEOREETILIS-METODOLOOGILISED
LÄHTEALUSED

ANU TOOTS

Tallinn 2004

SISUKORD

Sissejuhatuseks	3
1. Teoreetiline raamistik	4
1.1. Demokraatia mudelid	4
1.2. Poliitilise kultuuri tähendus demokraatlikus ühiskonnas	10
1.3. „Hea kodaniku“ kontseptsioon	11
2. Kodanikuharidus laiemate õppimise diskursuste kontekstis	13
2.1. Kooli avanemine ja õpetamise paradigmaatiline muutus	13
2.2. Elukestva õppimise paradigma	15
3. Rakenduslik raamistik	17
3.1. Hetkeolukord: ühe toimija ja ühe vastutaja mudel	17
3.2. Soovitatav lahendus: polüfunktsionaalne mitme toimija mudel	18
4. Soovitusi poliitika kujundamiseks	19
Kasutatud kirjandus	21
Kodanikukasvatuse alaste terminite seletav sõnastik	23

Eesti kodanikukasvatuse kontseptsiooni teoreetilis-metodoloogilised lähtealused¹

Anu Toots
(TPÜ Riigiteaduste osakond)

Sissejuhatuseks

Käesoleva töö eesmärgiks on asetada Eesti kodanikukasvatus laiemasse teoreetilisse konteksti, mis ühelt poolt on defineeritud demokraatia käsitlustega ning teisalt moodsate arusaamadega õppimisest üldse ja ühiskonnaalasest õppimisest eriti.

Senine Eesti kodanikukasvatus on funktsioneerinud pigem *ad hoc* meetodil kui strateegiliselt planeerituna. Totalitarismi kiire kokkuvarisemine ja sellele järgnenud kiire demokraatia arendamine justkui ei jätnud aega pikkadeks metodoloogilisteks diskussioonideks. Tõenäoselt ei eksisteerinud Eestis ka konsensuslikku nägemust selle kohta, millist demokraatiamudelit me tegelikult eelistame või ehitada tahame. Demokraatia tundus väärtusena iseenesest ja küsimused sellest, mis ta n-ö elama paneb ja millist kodanikku ta eeldab (või vormib) ei tundunudki toona nii olulised.

Paraku pole demokraatia iseooluline areng toonud kaasa loodetud tulemusi. Kurtmine rahva sotsiaalse võõrandumise, passiivsuse ja vähese sallivuse üle on muutunud alaliseks, kodanikeühiskond kosub aeglaselt, sotsiaalse jätkusuutlikkuse mitmed indikaatorid on murettekitavad (Säästev Eesti 21). Rahvusvaheline noorte kodanikuhariduse uuring (IEA CivEd) näitas, et erinevalt teistest maadest on Eesti 14- ja 18-aastased noored ükskõiksed nii traditsioonilise poliitilise kodanikutüübi kui ka kodanikuaktiivsusel rajaneva mudeli suhtes (Torney-Purta, J. et al)

Üheks põhjuseks, miks loodetud progressi märgata pole, ongi kodanikuhariduse kulgemine iseoolu teed, mis pole seostatud ühiskonna arengu laiema visiooniga. Nii riiklikud õppekavad kui erinevad haridusstrateegiad peegeldavad kirjutajate seisukohti ja hetkeprioriteete, mitte aga nüüdisteaduses akumulunud kogemust.

¹ Käesolevas töös esitatud seisukohad väljendavad autori isiklikku positsiooni, mis ei pruugi kattuda Integratsiooni Sihtasutuse omaga.

1. Teoreetiline raamistik

1.1. Demokraatia mudelid

Kodanik ja kodakondsus moodustavad demokraatliku ühiskonnakorralduse vältimatu komponendi. Demokraatia ilma vabade kodaniketa polnud mõeldav Rooma vabariigis ega tänapäeval. Samas on demokraatia, aga ka poliitikateaduse arengu käigus kujunenud erinevaid koolkondi ja arusaamu selle kohta, millist kodanikku demokraatia eeldab. Laias laastus võiks eristada konstitutsioonilisi ja sotsioloogilisi demokraatia käsitlusi.

Konstitutsiooniline lähenemine asetab keskpunkti võimude lahususe ja tasakaalustatuse ning seaduse ülimuslikkuse (õigusriigi) idee. Kodanikku käsitletakse siin eeskätt kui õigussuhte osapoolt, kellel on teatud seadusega kaitstud õigused ja kohustused. “Hea kodaniku” tähtsaimaks tunnuseks on sellest tulenevalt seaduskuulekus ja kursisolek oma õigustega. Konstitutsiooniline lähenemine ei pööra tähelepanu demokraatia erinevatele vormidele; õigusriik ja avalik aruandlus, mis siin on põhiväärtused, on ju mudeliülesed tunnused. Eesti kodanikuhariduses on kõnesolev lähenemisviis pikkade traditsioonidega. Põhiseaduse keskselt õpetati ühiskonda juba 1970-ndatel, olgugi et tegu oli totalitaarse valitsemiskorraga.

Sotsioloogilised lähenemised on huvitatud eeskätt riigivõimu ja ühiskonna sidusmehhanismidest nagu näiteks usaldus, kokkulepped ideoloogiliste väärtuste osas, rahva kaasatus otsustamisse ja poliitika kujundamisse. Kodanik on nendes käsitlustes kesksam figuur, tegija (*actor*), kelle peamiseks tunnuseks on aktiivsus, mitte niivõrd lojaalsus. Sotsioloogilised käsitlused näevad ka demokraatiat kui valitsemis- ja ühiskonnakorda suuremas variatiivsuses. Aukartustäratavast hulgast teooriatest on ilmselt kõige tuntumad D.Heldi ja R.Dahli käsitlused.

Robert Dahli demokraatiateooria kohaselt asuvad demokraatlikud režiimid kvalitatiivselt erinevatel arengutasemetel. Seaduste ülimuslikkus (õigusriik) ja võimuorganite valitavus on küll olulised kriteeriumid, kuid nad ei ava demokraatia üht väga olulist tahku – arvamuste ja organisatsioonide pluralismi ehk paljusust. Dahli jaoks on just pluralism ja vaba mõttevahetus ühiskonnas küpse demokraatia põhijooned.

Nüüdisdemokraatias jagatakse võim mitmete gruppide vahel, sest ükski neist pole piisavalt tugev selle monopoliseerimiseks. Nii peavad nad otsima endale liitlasi ning minema kompromissidele, et saavutada oma huvide arvestamist poliitikas. Seetõttu nimetabki Dahl

nüüdisdemokraatiat **polüarhiaks** (kr *polyarchiā* — paljude võim), mis vastandub monarhiale kui ainuvõimule. Ka iga demokraatliku valitsemisega riik pole veel polüarhia. Selleks on vajalik, et jagatud ning tasakaalustatud riigivõimuga kaasneks aktiivne ning tegus kodanikeühiskond, arvestataks erinevaid huvisid ja valitseks mõttevabadus. Alternatiivsed infoallikad, vabadus esineda eriarvamusega ja kritiseerida valitsuse poliitikat on üliolulised polüarhia tunnused.

Kuna Dahli demokraatia on evolutsioonilises arengus, siis võib siit tuletada ka kodanike poliitilise sotsialiseerumise faasid. Demokraatliku kodakondsuse n-ö miinimumnõuded eeldavad põhiteadmisi valitsemiskorraldusest ja õigustest, arenenud demokraatia nõuab aga lisaks koostöö- ja iseseisva mõtlemise oskusi, kriitikataluvust, infootsingu ja hindamise oskusi, kaasatuse vormide vaba valikut jne. Makrotasandil seondub Dahli visioon elujõulise kodanikeühiskonnaga, mikro- e indiviiditasandil aga iseseisvalt mõtleva ja tegutseva kodanikuga

Kohaldades Dahli teooriat Eesti kodanikuhariduse hetkeseisule, võib öelda, et polüarhiat saavutatud veel pole ning fookuses on jätkuvalt põhiseadusekeskne õpe.

David Heldi demokraatia mudelid pakuvad samuti viljakat pinnast kodanikutüüpide analüüsiks. Ülevaade Heldi tüpoloogiast ja nendele vastavatest kodanikutüüpidest on esitatud allolevas tabelis.

<i>Demokraatia tüüp</i>	<i>Põhijoon</i>	<i>Kodanikutüüp</i>	<i>Põhikompetents</i>
Liberaalne demokraatia	Vabadus, mittesekkumine	Aktivist, oma õiguste eest seisja	Teadmised oma õigustest, vabadustest ja kohustustest
Pluralistlik demokraatia	Huvide mitmekesisus	Aktivist, grupihuvide eest seisja	Tolerantsus, läbirääkimisvõime
Esindusdemokraatia	Esindajate valimine, kes omavad mandaati	Hääletaja	Kognitiivne pädevus
Elitaardemokraatia	Halduslik efektiivsus	Kuulekas, lojaalne	Usaldus, lojaalsus
Kogukonnademokraatia	Vastutus, hoolivus, solidaarsus	Kaasatud	Koostöövõime
Sotsiaalse heaolu mudel	Sotsiaalne kodakondsus	Kaasatud, vastutav	Toimetulek

2 viimast mudelit on sotsiaalse kaasatuse fookusega, ülejäänud aga poliitilise kaasatuse fookusega.

Liberaalne demokraatiamudel kujunes paralleelselt liberalismi levikuga ning rõhutas individuaalset vabadust ja indiviidi huvide ülimumlikkust. Riiki nähti minimaalsena ning tema rolle majanduse või sotsiaalse toimetuleku reguleerimisel tagasihoidlikena. Liberaalsele demokraatiale vastav kodanikuideaal on vaba ja ratsionaalselt tegutsev individ, kes lähtub eeskätt oma isiklikest huvidest. Individuaalne vabadus ongi parim garantii ühiskondlikule vabadusele ja arengule, kuna arengut nähakse kui piirangute (nt bürokraatlike normide) puudumist. Kodanikuhariduses on rõhk indiviidi oskusel kaitsta oma (poliitilisi) õigusi ja hankida isiklikuks toimetulekuks vajalikku informatsiooni. Aktiivne poliitiline osalus on teretulnud, kuid mitte eriti propageeritav, seda nähakse peamiselt ikka 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 olnud oluline ning püsib ka tänapäeval selgelt avalikes debattides ning haridusstandardites (vt näiteks *National Standards for Civics and Government*)

Pluralistlik demokraatiamudel kattub suuresti eelkirjeldatud R. Dahli poliäriiaga (on ju Dahl pluralismikoolkonna tuntuim esindaja). Siin on fookuses poliitiline konkurents erinevate etniliste, kultuuriliste, sooliste ja poliitiliste huvigruppide vahel. Gruppide paljusus ja nende erinevad koalitsioonimustrid erinevate küsimuste osas väldivad võimu monopoliseerumist ja tagavad sel moel vabaduse. Kuivõrd iga grupp võib mingis küsimuses olla vähemuses, siis on vähemuste õiguste kaitse selles mudelis väärtustatud. Erinevalt liberaalsest mudelist ei ole kodanikud siin individuaalsed toimijad, vaid mingi huvigrupi või sotsiaalse koosluse esindajad. Neil on oma grupi-identiteet ja valmisolek osaleda selle grupi aktiveerimises. Niisiis on rõhuasetus individuaalsetelt õigustelt nihkunud siin grupihuvidele ja nende kaitsele.

Pluralistlikku demokraatiamudelit seostatakse sageli USA-ga, tänapäeval propageerivad seda jõuliselt mitmed Euroopa organisatsioonid, eeskätt Euroopa Nõukogu (*Strategies for learning democratic citizenship*). Peamiselt on see olnud ajendatud Euroopa ühiskondade muutumisest mitmekultuuriliseks ulatusliku sisserände tagajärjel. See tekitas vajaduse muuta suhteliselt suletud korporatiivsed ja rahvuslusel rajanevad riigid avatumaks ning paindlikemaks. Suurema kaasatuse (*involvement*) taotlus, sallivuse kasv ja ksenofoobia vähenemine on kindlasti olulised aspektid pluralistlikus lähenemises. Pluralistlik mudel eeldab vabameelset ja stereotüüpe mitte kummardavat kodanikku, kes kergesti leiab uusi sõpruskondi ja suudab suhelda endast erinevate inimestega. Pluralistlik ühiskonnamudel

eeldab kodanikult aktiivsust, kuna oma huvisid tuleb kaitsta ja ise endale mõttekaaslasid otsida; passiivselt üksi istudes ei saavuta siin midagi.

Esindusdemokraatia tuumaks on spetsiaalsete rahva esindajate valimine, kes hakkavad rahva nimel võimu teostama. Kodanikkond (rahvas) ise ei osale vahetult ja regulaarselt otsustamises, ta on oma õigused delegeerinud saadikutele. Seega on rahva osavõtt valitsemisest siin piiratud hääletamisega mingi kindla ajavahemiku järel toimuvatel valimistel. Esindusdemokraatia põhiküsimuseks on see, kuidas hoida usaldusväärset ja efektiivset sidet valijate ja valitute (rahvasaadikute) vahel. Selleks ühendavaks seoseks 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 ka õiguse tegutsemiseks ja oma valimisprogrammi elluviimiseks. Mandaat reguleerib valitute ja valijate vahelisi suhteid ning piirab valitute tegutsemist. Demokraatlik poliitiline kultuur nõuab, et saadikud käituksid mandaadile vastavalt.

Kodanikuroll selle demokraatiatüübi puhul eeldab alalist kursisolekut poliitilise teabega ja kontakte oma rahvaesindajaga. Niisugust käitumist nimetatakse ka konventsionaalseks kodakondsuseks, kuna aktiivsus on formaliseeritud ja seotud valitsemisinstitutsioonidega, mitte niivõrd rohujuure tasandi algatustega. Esindusdemokraatia traditsioonid on puhtamail kujul välja joonistunud Briti demokraatiakultuuris, mistõttu saadikute ja valijate (valimisringkonna) kontaktid on vitaalsed ning harjumuspärased. Rõhk on formaalsetel kodaniku- ja poliitilistel õigustel (eriti hääleõigus), kohustustest peetakse oluliseks maksude korralikku tasumist.

Elitaardemokraatia mudel on esindusdemokraatia üks suundadest, kus valijatelt saadud mandaati käsitletakse kui volitust valitseda. Ühiskonna juhtimine on koondunud väikesearvulise eliidi kätte, kes peab valitsemise efektiivsust oluliselt tähtsamaks kui erinevate huvide ärakuulamist või kaasamist otsustusprotsessi. Elitaardemokraatia ei tähenda rahva huvide eiramist ega eliidi vastandamist kodanikkonnale, kuid samas oleneb väga palju eliidi enda hoiakutest ja poliitilisest kultuurist. Elitaardemokraatia puhul omavad liidrid suuremat kaalu kui teiste mudelite juures, mistõttu seda tüüpi seostatakse riikidega, kus autokraatlikud traditsioonid domineerivad ja rahva sisuline osalus poliitikas on olnud tagasihoidlik (nt Putini aegne Venemaa).

Elitaardemokraatlikus mudelis on kodaniku soovitavaks omaduseks lojaalsus ja kuulekus; kodanikualgatus ja kriitiline mõtlemine pole väärtustatud. Samas tuleb rõhutada, et tegemist on ikkagi demokraatia ja mitte türanniaga. Kodanikud on rahul oma passiivse

staatusega, kuna valitsus on efektiivne, riik toimib ning kollektiivsed sotsiaalsed ning kultuurilised õigused on tagatud. Venemaaga seostuvaks ilmekaks näiteks võiks olla Õigeusu kiriku privilegeritud positsioon.

Kogukonnademokraatia mudel eristub selgelt nii esindus- kui elitaardemokraatiast, kuna peab keskseks solidaarsust ja koostegutsemist lokaaltasandil. Riik ei mängi selles mudelis domineeriva autoriteedi rolli, ta sekkub minimaalselt. Ühiskond toimib tänu kogukonnaliikmete tugevale vastutustundele ja hoolivusele. Kodanikud on siin vahetult otsustamise ja ka otsuste rakendamisse kaasatud, kusjuures tegutsetakse ühishuvides, mitte aga sektoraalsetes grupihuvides nagu iseloomulik pluralistlikule mudelile. Kogukonnaidentiteedi tekkimiseks on vajalik ka kogukonnaliikmete suhteliselt sarnane sissetulekute tase. Seega võib kogukonnademokraatiat pidada ka osalusdemokraatia sünonüümiks. Osalusdemokraatia rõhutab kodanikkonna pidevat ja mitmekülgset kaasatust poliitikasse. Peamiselt peetakse silmas kohalikku valitsemist, kus rahval on rohkem huvi asjade käekäigu vastu ning ka rohkem võimalusi midagi reaalselt ära teha.

Osalusdemokraatia on kindlamini juurdunud pika-ajalistes demokraatiates, kus on olnud traditsiooniliselt tugev kohalik omavalitsus või kohalik kodanikualgatus ja ühistegevus. Seda liiki demokraatiatraditsioon on tunnuslik Skandinaaviale, kus neid põhimõtteid püütakse juurutada kõikidel haridustasemetel (vt nt *Democracy in Swedish Education*). Kogukonnademokraatia mudel ei pane rõhku niivõrd kodanike kognitiivsele kompetentsusele, kui võrd 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 olulisemad kui põhiseaduse perfektne tundmine. Demokraatlike väärtuste kasvatamine domineerib kognitiivse fakti- või protsessiteadmise üle.

Sotsiaalse heaolu mudel seab demokraatia eeltingimuseks inimväärse elukvaliteedi kõigile ühiskonnaliikmetele. Riik peaks garanteerima minimaalse toimetuleku igapäevasele ning pakkuma solidaarset riskide kaitset tervise-, vanadus-, töötuskindlustuse ning muude toetuste näol. See tähendab ka riigi aktiivset sekkumist majandusse, tulude ümberjagamisse ning ühishüvede pakkumisse. Seega pole demokraatial ja kodanikuvabadustel ainult poliitiline vaid ka sotsiaalmajanduslik dimensioon. Töötamine, töökohad/ettevõtted, töösuhted, tööalased kutseliidud ja ühingud on siin olulised süsteemi elemendid.

Kodaniku peamiseks väärtuseks (ja ka kohustuseks) on töötades panustada enese toimetulekusse ning ühisesse rikkusse. Töösuhet (osalemist tööturul) peetakse kodakondsuse kandvaks dimensiooniks, selle kaudu omandab inimene teatud õigused avalike teenuste

tarbimiseks ja tulusiirete saamiseks. Erinevalt liberaalsest demokraatiast, mis samuti väärtustab töötamist kõrge elukvaliteedi saavutamiseks, rõhutab see demokraatiamudel märksa rohkem heaolu sotsiaalset iseloomu. Vaesusel ja tõrjutusel on sotsiaalsed põhjused, seetõttu saab selle vastu astuda solidaarse käitumisega. Näiteks peab kodanik olema valmis maksma kõrgeid makse heaoluriigi rahastamiseks ning nõustuma progresseeruva maksustamisega sotsiaalse õigluse nimel. Sotsiaalse heaolu mudel rõhutab kollektiivseid ja sotsiaalmajanduslikke õigusi, individuaalne vabadus kui väärtus jääb tahaplaanile. Kodanikuomadused, mida mudel eeldab, võiks kokku võtta märksõnadega – konkurentsivõime tööturul (*employability*), solidaarsus vaestega, valmidus panustada kollektiivsetesse sotsiaalturva skeemidesse.

Sellise mudeli propageerijateks on tavapäraselt peetud Põhjamaid, kuigi selget toetusstrateegiat pole need riigid formaalselt väljendanud (kui Rootsi 1950-ndate “rahvakodu” kontseptsioon välja jätta). Koos sotsiaalliberalismi omaksvõtmisega Briti leiboristide poolt on pigem Ühendkuningriigid need, kes sotsiaalse heaolu mudeli on võtnud oma ametlikuks kodanikuhariduse raamiks.

Analüüsides Eesti asetumist toodud tüpoloogiasse võime mõned mudelid koheselt välistada kui mitte relevant, teiste puhul on olemas erinev arengupotentsiaal. Lähenedes küsimusele valitsuskoalitsioonide demokraatiadoktriinidest, võib pidada Eestile kõige lähedasemaks liberaalset mudelit. Seda mudelit toetab ka senine formaalhariduslik kodanikuõpetus. Õpetamise perspektiivist võiks Eesti sobituda ka esindusdemokraatia mudelisse, arvestades, et formaalharidus täidab edukalt kognitiivsete kodanikuoskuste edastamise funktsiooni. Paraku on esindusdemokraatia mudeli juurutamine raskendatud eliitide käitumise tõttu. Eesti tänane poliitiline eliit ei järgi mandaadidemokraatia ega ka konsotsiaalse demokraatia printsiipe, vaid tegutseb pigem elitaarse demokraatiamudeli mustri järgi. Seetõttu tekib koolis õpetatava ja massimeediast ning avalikust elust kogetu vahel negatiivne dissonants.

Sotsiaalsele kaasatusele orienteeritud demokraatiamudelite juurutamise perspektiivid pole praegu kuigi head. Ühelt poolt ei pea valitsus kodanikeühendustega reaalselt dialoogi, kohaliku demokraatia nõrgestamisele aitavad kaasa mitmed tehtud seadusemuudatused, heaoluriiki on kõik Eesti valitsused hoidnud minimalistlikuna. Teisest küljest näitas IEA kodanikuhariduse uuring, et Eesti noorte hoiakud selle kodanikumudeli vastu on tagasihoidlikud, täpsemalt öeldes – madalaimad 16 riigi gümnaasiumiõpilaste seas (Amadeo, Torney-Purta, Lehmann, 2002). Niisiis pole ka rahva seas valmidust kogukonnademokraatia või sotsiaalse heaolu mudeliks.

Need tõdemused tõstatavad küsimuse sellest, kas kodanikuharidus on proaktiivne või reaktiivne. Proaktiivne kujundab kodanikku nii, et need ise asuksid vormima soovitud mudelit, reaktiivne mudel baseerub sotsialiseerumisel, st ühiskond vormib kodanikku vastavalt väljakujunenud mudelile. Eesti kümneaastast demokraatiakogemust arvestades jääb see küsimus veel edasiste diskussioonide aineks.

1.2. Poliitilise kultuuri tähendus demokraatlikus ühiskonnas

Käesoleva töö sissejuhatuses oli mainitud demokraatia efektiivse funktsioneerimise probleemi. Selleks, et rääkida demokraatiast, pole piisav põhiseaduse vastuvõtmine ja demokraatlikult ülesehitatud valitsemisinstitutsioonide süsteem. A. Lijphart (1998) rõhutas, et institutsionaalse korralduse kõrval on olulised ka demokraatlikud väärtused ja normid, mida eliidid kannavad. Põhiseaduslikke norme ja demokraatlikke väärtusi peavad jagama nii poliitiline eliit, ametnikkond kui ka rahvas. Alles siis kujuneb nn **konsotsiaalne ehk konsolideeritud** demokraatia, kus kõik tunnustavad demokraatiat, toimivad demokraatlike normide piires ja usuvad, et ka nende partnerid (isegi vastased) käituvad samamoodi. Lijpharti teooriat on eriti relevantseks peetud siirderiikides ja tärkavates demokraatlates, kus lõplikult defineerimata võimusuhted ja totalitaarsest režiimist päranduseks saadud inimestevaheline umbusk võib pärssida progressi. (Linz, Stepan).

Teine akadeemiline diskursus, millega demokraatia konsolideerimise teooriad haakuvad on **sotsiaalse kapitali** käsitlused (D. Putnam, R. Rose).

Mõlemad ülaltoodud akadeemilised diskursid taastavad tegelikult seda tähelepanu, mida 1960-ndatel pälvisid G. Almond ja S. Verba oma **poliitilise kultuuri** (*Civic culture*) teooriaga. Almondi ja Verba põhiteesi kohaselt vajab poliitiline võim efektiivseks toimimiseks psühholoogilis-normatiivset tuge. Selleks ongi poliitiline kultuur ehk ühiskonna juhtimisega seotud teadmiste, arusaamade, väärtuste ja käitumismallide kompleks. Sarnaselt konsotsiaalse demokraatia teooriale rõhutavad ka nemad eliidi ja rahva normatiivse ühtekuuluvuse vajadust.

Poliitilise kultuuri tüüp on üldjoontes määratud ühiskonna arengutaseme ja valitsemisrežiimiga. Nii erineb poliitiline kultuur feodaalse killustatuse perioodil sellest, mis on iseloomulik nüüdisdemokraatiale. Kodanikukultuuriks (*civic culture*) nimetavad Almond ja Verba tegelikult ainult demokraatlikku poliitilist kultuuri. Selle olemuslikuks jooneks on kodanike aktiivsus ja üldrahvuslike huvide mõistmine.

Poliitilise kultuuri kontseptsioon on kodanikuharidusega vahetult seotud. Kultuuri omandamine e sotsialiseerimine ongi ju kodanikuharidus selle kõikehaaravas tähenduses. Eesti hetkeolukorda arvestades tuleks eriliselt rõhutada kahte aspekti.

Esiteks, poliitiline sotsialiseerimine väljub formaalse haridussüsteemi raamest, teadmisi, väärtusi ja käitumisoskusi omandatakse ka väljaspool kooli, vabahariduse raames. Siiani on kodanikuharidust meil käsitletud äärmiselt kitsalt, taandades selle vaid riikliku õppekava ühiskonnaõpetuse ainekavale. Kodanikuhariduses osalejaiks peetakse meil vaid üld- ja kutseharidussüsteemi õppureid; protsessist on välja jäetud nii koolieelne haridus kui 3. taseme haridus, samuti täiskasvanuharidus.

Teiseks, poliitilise kultuuri edastamine tähendab ka kindlate väärtuste ja käitumismallide omandamist. Režiimisiirde oludes muutub see kultuuri eriomane joon eriliselt komplitseerituks, kuna vanad väärtused ja mustrid pole enam relevantssed, mistõttu kujuneb väärtuslik vaakum. Kuigi mitmed teoreetikud (Inglehart, Audigier) rõhutavad, et kodanikuharidus ilma väärtuskasvatusega on mõeldamatu, püüab Eesti hariduskontseptsioon jääda ikkagi äärmiselt vaoshoitud positsioonile. Väärtuskasvatus formaalharidussüsteemis praktiliselt puudub, vabahariduses (mida tugevalt vormib massimeedia) on see omandanud pigem ideoloogilise vastandamise ja “siltide külgekleepimise” malli.

Kokkuvõtvalt peab tõdema, et Eesti kodanikuharidus ei seostu poliitilise kultuuri kui kompleksse ühiskonda siduva mehhanismiga. Kultuuri põhikomponentidest – teadmised, väärtused, oskused ja käitumistavad – on sihiteadlikult arendatud vaid esimest. Sellise lähenemise tagajärjed peegelduvad ka sotsioloogiliste uuringute tulemustes. Eesti 18-aastased noored kuuluvad maailma tippu oma demokraatia-alase kompetentsuse poolest, ent nende väärtushoiakud ja osalusvalmidus jääb alla eakaaslastele teistes riikides. Eriti tõsisist tähelepanu peaks pöörama avastusele, et võrreldes 14-aastastega on gümnaasiumilõpetajate demokraatlikud hoiakud koguni nõrgenenud (Amadeo, J.-A., Torney-Purta et al, 2002).

1.3. “Hea kodaniku” kontseptsioon

Vastavalt T. Marshall’i (1981) klassikalisele teooriale on kodakondsus staatus, mis annab kodanikele ligipääsu oma õigustele ja sellele järgnevalt ka võimule. Marshall nimetab kodakondsuse 3 komponenti, sõltuvalt kodanikuõigustest:

- *ühiskondlik komponent* koosneb nendest baasõigustest, mis on vajalikud individuaalseks vabaduseks (kodanikuvabadus, sõna-, mõtte- ja usuvabadus, õigus omandile, võrdne kohtlemine seaduse poolt jne).
- *poliitiline komponent* koosneb õigusest osaleda poliitilise võimu teostamisel, kas siis poliitilise täidesaatva organi liikmena või sellise institutsiooni liikmete valijana. Poliitilised õigused on seotud parlamentaarsete institutsioonidega.
- *sotsiaalne komponent* väljendab õigust teatavale elustandardile ja ühiskonna sotsiaalsele pärandile, heaoluõigused kindlustavad võrdse ligipääsu põhilistele sotsiaal-majanduslikele hüvedele, nagu haridus, tervishoid, eluase, minimaalne sissetulekutase.

Kodakondsus saab olla efektiivne alles siis, kui tagab ligipääsu kõigile kolmele õiguste tüübile.

Marshalli käsitus on suhteliselt keeruline operatsionaliseerida kodanikuhariduse analüüsimiseks. Tõhusam ja ilmselt ka enam levinud on lähtumine poliitilise kultuuri komponentidest.

Alates poliitilise sotsioloogia kui teadusharu kujunemisest on teadlased (eeskätt USA erinevad koolkonnad) tegelenud soovitava kodanikumudeli otsimisega. Analüüsi lähteraamistikuks võeti poliitilise kultuuri struktuur ning selle kolme põhikomponenti (teadmised, väärtused, käitumine) rakendati indiviidi omaduste või kapatsiteetide hindamiseks. Nii filosoofide–liberaalide (J.S. Mill, J. Locke, A. de Tocqueville) kui sotsioloogide teoreetilised kontseptsioonid löid omamoodi superkodaniku ideaali, kes on informeeritud, vooruslik, aktiivne, käitub alati ratsionaalselt ja kooskõlas oma väärtushoiakutega. Paraku ilmselt juba 1960-ndate aastate sotsioloogilistest küsitlustest, et enamik vastajaist ei vasta “korraliku kodaniku” standardile. Analoogilised leiud jätkusid järgnevatel aastakümnetel erinevate maade uuringutes, mis kehtas sotsiolooge tõsisemalt tegelema demokraatliku kodaniku rekvisiitide defineerimisega. Paralleelselt sellega otsiti neid põhjusi, miks kodaniku ideaaltüüpi tegelikkuses nii harva kohata võib.

Alljärgnevalt leiavad käsitlemist mõned akadeemilised diskussioonid ja avastused, mis on kainenud arusaama kodaniku loomusest ja rollist nüüdisdemokraatias. Nende avastuste arvessevõtmine Eesti kodanikuhariduse kontseptsiooni disainimisel aitaks vältida ebarealistlike eesmärkide ja standardite püstitamist. Formaalhariduses võtaks see näiteks ära

pideva negatiivse stressi mittetoimetulekust, milles avalik meedia süüdistab nii õpetajaid kui õppureid.

Normatiivse ideaali kohaselt peaks kodanik hoidma end pidevalt poliitikaga kursis ja tegema oma valikuid ratsionaalselt, analüüsides omandatud teavet. Usuti, et massimeedia tulek ja info kättesaadavuse suurenemine tõstab ka kodanike informeeritust poliitikast.

Paraku selgus, et haritus ja infotarbimise tõus ei toonud kaasa nn kognitiivset mobilisatsiooni (Inglehart). Valimisaktiivsus jäi samale tasemele või koguni langes, samuti ei suurenenud osalus teistes poliitilise käitumise vormides. Selgus, et tüüpiline valija teeb oma otsustused pigem emotsioonide kui programmide analüüsi põhjal.

Tänapäeva politoloogia on oluliselt pehmenanud ka kodaniku aktiivsuse standardit. Kui klassikaline demokraatliku kodaniku ideaal nõudis osalemist valimistel, kuulumist organisatsioonidesse, patriotismi väljendamist oma käitumisega, 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 globalismi. Samuti leiab tänapäeval palju toetajaid Almondi ja Verba 1960-ndatest pärit idee, et kõik kodanikud ei peagi olema poliitiliselt aktiivsed. Sageli jõutakse otsustusteni kiiremini siis, kui osa inimesi jääb passiivseteks kõrvalvaatajateks. Oluline on aga see, et aktivistid ja passiivse kodanikkonna koosseis ja hoiakud vahetuksid koos arutlusel olevate küsimustega. Seega Almondi ja Verba vahelduv aktiivsus (*mixed political culture*) on siiski täiesti vastandlik "Kahe Eesti" metafoorile.

2. Kodanikuharidus laiemate õppimise diskursuste kontekstis

2.1. Kooli avanemine ja õpetamise paradigmaatiline muutus

Postmodernne ajastu, millega kaasnes ka uute digitaalsete kommunikatsioonivahendite kiire levik, on toonud kaasa fundamentaalseid muutusi koolisüsteemis toimivas.

Korrastatud ja selge hierarhiaga tööstusühiskond on asendunud nn. disorganiseerunud kapitalismiga, mida iseloomustab suhete ja väärtuste relatiivsus, piiride ähmastumine, institutsioonide ja funktsioonide läbipõimumine.

Kool on klassikaliselt olnud üks konservatiivsemaid selgete hierarhiliste suhetega institutsioone ühiskonnas. Klassis tundi andvat õpetajat kasutatakse sotsioloogiaõpikutes sageli võimu olemuse seletamiseks. Mõnedes klassiühiskondades on elitaarsed õppeasutused

eraldatud ühiskonnast mitmete eriti selgete barjääridega (piiratud vastuvõtt, paiknemine eraldatud mõisates või villades, karm kodukord, koolivorm, kinnised klubid ja vennaskonnad).

Niisugune ajaloolis-kultuuriline taak asetab tänapäeva kooli tugeva surve alla – kooliseinte vahel ja “tänaval” toimuv on põhimõtteliselt pärit erinevatest ajastutest (vastavalt modernsest ja postmodernsest). On üpris loogiline eeldada, et ühiskonna üldine arengusuund sunnib koolile muutused peale; mida kauem seda survet eiratakse, seda suuremaks vastuolu paisub. Alljärgnevalt on tabeli kujul esitatud mõned postmodernistlikud surved haridusele, nende avaldumine koolis ja võimalikud positiivsed lahendused.

<i>Postmodernismi joon</i>	<i>Avaldumine koolis</i>	<i>Positiivne lahendus</i>
Absoluutse tõe kadumine, teadmise suhtelisus	Õpetaja ja laste teadmised erinevad, hindamisstandarte raske defineerida, õpetaja kaotab vaieldamatu autoriteedi rolli	Tolerantsus “teisitimõtlejate” suhtes nii tööprotsessis kui hindamisel
Skeptitsism, iroonilisus	Õpimotivatsiooni kadumine (“see on jama”, “milleks mul seda vaja on”)	
Kollektiivsete identiteetide ja rahvuskangelaste puudumine	Patriotismi ja ühtekuuluvust raske kasvatada	Rõhutada üldhumaanseid väärtusi, õpetada mõtlema globaalselt
Individualism, sotsiaalsuse vähenemine	Väheneb suhtlemine ja toetusvõrgustikud, klassiõhtud kaotavad senise tähenduse	Õpetada märkama kaaslasti; forsseerida kaasatust ühisotsustamise ja ühistegevuse abil
Väärtuste suhtelisus ja kaheldavus	Moraalinorme ja reegleid ei järgita,	Kehtestada ühesugused moraalinormid nii pedagoogidele kui lastele, järgida neid ühetaolise rangusega
Ebakindlus tuleviku osas, kiired muutused	Nõrgematel isiksustel stress ja raskendatud toimetulek iseenesega (väljalangemine, suitsiidid); ebaadekvaatne enesehinnang	Arenguvestlused; karjääriplaanerimise õpetus ja nõustamine; perfektsionismi psühholoogiline ravimine

Muidugi ei kaasne postmodernismiga ainult probleemid ja pahed. Positiivsetest muutustest olulisimaks tuleb pidada interaktiivse meedia tulekut massimeedia kõrvale. Internet kui interaktiivse meedia põhisümbol esitab infotarbijale (õppijale) täiesti uue väljakutse. Teave ei tule iseenesest kohale nagu raadiost või telest, see tuleb endal üles otsida. Eliidipositsiooni saavutavad need, kes suudavad vajaliku leida optimaalse ajaga. Teiseks,

Internet on võrgustik, siin on autoriteet ja hierarhia raskemini defineeritav, mis soodustab iseseisvat positsioonivõtmise harjumust.

Teise arenguvõimalusi kätkeva joonena mainigem inimeste kasvavat mobiilsust, mida hoogustab töösuhete muutumine paindlikemaks. Koos vanemate töökohavahetustega liiguvad koolide ja haridussüsteemide vahel ka õpilased. Haridusmobiilsusega omandavad lapsed kogemusi mitmetest kultuuridest ja erinevatest kodanikuhariduse mudelitest. Targalt ohjatud mitmekesisus rikastab õpikogemust. Mobiilsuse erivormina võib käsitleda virtuaalset mobiilsust, mis hariduspraktikas võimaldab näiteks võtta kursusi ka teistes regioonides paiknevates koolides. Kolmanda taseme hariduses on see praktika juba laialdaselt levinud, kuid teise taseme hariduses veel mitte.

Mitmed ühiskonna arengust põhjustatud õppimisparadigma muutused on hästi harmoneeruvad demokraatliku kodakondsuse kontseptsiooniga. See kontseptsioon väärtustab kriitilist mõtlemist, iseseisvat infootsingut ja evalveerimist, tolerantsust teistsuguse suhtes, partnerlussuhteid õpetaja ja õpilaste vahel, õppimise väljaviimist klassiruumist ja vastupidi, praktilise kogemuse toomist ainetundidesse. Seega pole kontseptuaalset konflikti nüüdisühiskonna loomuse ja demokraatliku kodanikuhariduse ideoloogia vahel. Küsimuseks jääb aga endiselt see, kuidas lammutada eksisteeriv dissonants kodanikuhariduse eesmärkide ja selle realiseerimise mooduste ning sisu vahel. Lühidalt öeldes on meil tegu süsteemi-sisese, mitte eksternaalse või süsteemidevahelise konfliktiga.

2.2. Elukestva õppimise paradigma

Elukestvast õppimisest on tänaseks saanud ametlik poliitiline doktriin, mida võib leida nii rahvuslikes haridusstrateegiates ja seadusandluses, aga ka riikidevaheliste superühenduste programmdokumentides (nt EL Lissaboni strateegia). Peamine põhjus elukestva õppimise tähtsustamiseks peitub samuti globaalsetes ühiskonna arengu protsessides. Ühiskond, sealhulgas majandus- ja tehnoloogiasfäär, tööturg, kommunikatsioonimustrid ja avaliku halduse süsteem muutuvad nii kiiresti, et pole võimalik kogu teadmist lõplikult n-ö “ära omandada”. Väljend “selgeks õppida” on vananenud arusaam, mis rõhutab kindla hulga faktide, reeglite vm. teabeühikute omandamist. Selgeksõppimise asemel peaks “õppima õppima”, st **oskama minimaalse ressursikuluga uuendada või revideerida omandatud teadmist**. Seega ei tähenda elukestva õppimise paradigma mitte järjekordset portsjonit koolitusel saadud teavet, vaid universaalseid õpioskusi (info otsimine ja hindamine, teadmiste

kohandamine, konstruktiivne mõtlemine), mida tuleb elu jooksul regulaarselt kasutada. Õppimine peab kujunema elulaadi osaks (*Säästev Eesti 21*).

Õpimustrite muutumisele generatsioonidevahelises perspektiivis juhtis juba aastaid tagasi tähelepanu maailmanimega kulturoloog Margareth Mead. Võrreldes traditsioonilisi ja kõrgeltarenenud ühiskondi tõi ta välja postfiguratiivse, co-figuratiivse ja prefiguratiivse õppimise tüübi.

Postfiguratiivne õppimine on neist kõige arhailisem, kus vanemad generatsioonid edastavad oma elukogemust noortele. Tänapäeva dünaamilises ühiskonnas see õpistiil valdavalt ei toimi, kuna aastakümnete tagune teadmine ja oskused ei pruugi olla enam kasutuskõlblikud. Samuti väheneb postmaterialistliku väärtusnihke (Inglehart) tõttu autoriteetide mõju, asendudes iseseisva õppimise ja hindamise väärtustamisega.

Co-figuratiivne ehk koosõppimine on postindustriaalse ühiskonna levinuim muster, kus noored ja täiskasvanud generatsioonid peavad mõlemad omandama uusi teadmisi ja kogemusi. Praktikas on co-figuratiivset põhimõtet kasutatud sisserännanute ühiskonda integreerimisel (näiteks ühised keeleõppetunnid lastele ja nende vanematele). Selline lähenemisviis on efektiivsem kui laste ja nende vanemate lahusõpetamine, kuna lisaks sidumisele ühiskonnaga suurendatakse sidusust ka perekonna või kohaliku kooskonna sees. Co-figuratiivne õppimine seostub ka moodsa koolifilosoofiaga, mis käsitleb õpetajaid ja õppijaid kui interaktiivses õppimises osalevaid partnereid.

Prefiguratiivne õpiviis tähendab olukorda, kus sisuliseks õpetajaks, teadmiste ja oskuste jagajaks on noor põlvkond. Kõige enam võib seda kohata IKT valdkonnas, noorte arvutialased oskused ületavad reeglina vanema põlvkonna omi.

Demokraatliku kodanikuhariduse perspektiivis on elukestva õppe tähendus kolmedimensiooniline. Esiteks, kodanikuharidust mõistetakse kui kõiki ühiskonnaliikmeid kaasavat protsessi, mis ei ole kapseldunud formaalhariduse I-II tasemesse ja ei lõpe gümnaasiumidiplomi saamisega. Teiseks, ühiskonna areng põhjustab ka demokraatia kui ühe selle korraldusliku ja funktsionaalse vormi arenemist ja muutumist. Koos sellega muutuvad ka arusaamad kodanikurollist ja –kompetentsusest. See omakorda põhjustab vajaduse perioodiliseks poliitiliseks resotsialiseerimiseks. Elukestev õpe aitab kõigil, eriti vanemal põlvkonnal, säilitada eneseväärikuse, kodanikuteadlikkuse ja konkurentsivõime (*Säästev Eesti*) Kolmandaks, elukestva õppe paradigma nõuab väärtushoiakute olulist muutmist. Õpetaja ja õpilase rollid pole enam nii selgelt dihhotoomilised, need konvergeeruvad, mõnes situatsioonis ka vahetuvad (õpilane õpetab õpetajat).

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et kodakondsusharidus, nii nagu seda mõistab Euroopa Nõukogu, sobib perfektselt nüüdisaegsete suundumustega õppimise filosoofias ja baastrendides. Selle kinnituseks olgu algjärgnevalt ära toodud üks EN seletusi kodakondsushariduse kohta.

Demokraatlik kodakondsusharidus on:

- elukestev õppeprotsess;
- sotsiaalne õpe, s.o õpe ühiskonnast ja ühiskonna jaoks, õppimine elama koos;
- demokraatlik õppeprotsess, mis keskendub õppijale, tema autonoomiale ning vastutusele õppeprotsessis, rõhutades niimoodi õppeprotsessi interaktiivset iseloomu;
- didaktiliselt avatud õppeprotsess, mis sisaldab osalemist ja interaktiivset lähenemist, põhinedes õppimisel kogemuste, tegevuse ja koostöö kaudu;
- ruumiliselt avatud õppeprotsess, mis toimub suures hulgas formaalsetes ja mitte-formaalsetes sotsialiseerimisinstiitutsioonides (perekond, koolid, ülikoolid, täiskasvanuharidus, firmad, rahvusvalitsus, kohalikud omavalitsused, meedia)
- sotsiaalse hariduse osa;
- läbi pideva arengu uuenev õppeprotsess.

(Audigier, 1996)

3. Rakenduslik raamistik

Visioonide kokkulangevus teoreetilis-metodoloogilisel tasandil loob head eeldused moodsa kodanikuhariduse rakendamiseks. Siiski on tarvis realistlikult analüüsida ühiskonna haldussuutlikkust nende ideede rakendamiseks. Alljärgnevalt tegeldaksegi üldise institutsionaalse raamistiku analüüsiga ega käsitleta näiteks õpetajate psühholoogilist valmidust eelpool kirjeldatud õppimisparadigmadega kaasaminemiseks.

3.1. Hetkeolukord: ühe toimija ja ühe vastutaja mudel

Praegune Eesti kodanikuharidus on taandatud formaalsele kodanikuõpetusele, mistõttu tema rakendamine on monofunktsionaalne. Lihtsamalt väljendudes on see Haridus- ja

Teadusministeeriumi, Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse ning haridusteenuse pakujate – koolide – ülesanne. Eesti haridussüsteem on tsentraliseeritud ja hinnatavatele tulemustele orienteeritud. Sellest tulenevalt keskendub ka haridussüsteemis antav kodanikuharidus ainult ühele poliitilise kultuuri mõõtmele – teadmistele, kuna väärtusi ja oskusi kvantitatiivselt hinnata ei saa.

Kasvatustsiooni panemine ainult haridussüsteemi õlgadele toob kaasa selle, et kodanikuharidust nähakse mitte institutsiooni- (st kooli-) kesksena, vaid aine- (st kodanikuõpetuse) kesksena. Igapäevane koolielu (sh. koolidemokraatia) funktsioneerib eraldatuna kodaniku(ühiskonna)õpetusest. Probleemile, et Eesti ühiskonnaõpetuse õpetajad väldivad koolielu ja väärtushinnangute probleeme oma tundides juhtis F. Audigier tähelepanu juba 1995 a. (Audigier, 1996). Tänapäevaks pole kardinaalseid muutusi toimunud, pigem on haridusreformidest tulenevad surved muutnud õpetajaid veelgi ettevaatlikumaks. Samas on märgatavalt kasvanud ühiskonna ootused kodanikuhariduse tulemuslikkuse osas. Tagajärjeks on ebaõiglane olukord, kus kogu vastutus on pandud ühiskonnaõpetuse ainekavale ja aineõpetajatele, kes praeguses toimimiskeskkonnas ei saa kuidagi neid ootusi täita.

3.2. Soovitav lahendus: polüfunktsionaalne mitme toimija mudel

Demokraatliku kodakondsushariduse tugevdamise poliitika peab hõlmama nii formaalset kui mitte-formaalset haridust, arendama süsteemidevahelist sünergia ja vastastikust tuge.

Tulenevalt oma loomusest ja võimalustest saaks erinevad institutsioonid ja sotsialiseerimiskullerid keskenduda eeskätt poliitilise kultuuri teatud komponendi arendamisele (vt allolev tabel)

teadmised	väärtused	oskused
Formaalharidussüsteem	Tradits. institutsioonid	Mitteformaalne haridus
Massimeedia	Meediaikoonid, sümbolid	Kodanikeühiskond
Internet	Noorsookultuurid	Kohalik omavalitsus

Niisiis on jutt demokraatliku kodakondsushariduse tugisüsteemidest, kes kannavad vältimatuid ja samas spetsiifilisi funktsioone. Sellise polüfunktsionaalse mudeli puhul on oluline rõhutada kaht aspekti:

- 1) mudeli potentsiaal realiseerub vaid siis, kui on olemas koostöö erinevate kodanikuõpetuse toimijate vahel. Koostöö üheks eelduseks on võrgustiku- ja

partnerlusesuhted, kus riik formaalharidussüsteemi näol ei püüa liiga järgalt oma standarte peale suruda. See tähendab näiteks demokraatlikku noorsookultuuri ja elustiili väärtustamist või siis niisuguste tingimuste loomist, kus äri- ja sotsiaalsed partnerid saaksid demokraatlikku kodakondsusharidust toetada

- 2) mudeli potentsiaal realiseerub vaid siis kui tegu on poliitika (vt eespool Dahli teooriat). See tähendab, et ükski institutsiooni ei oma monopolset jõupositsiooni. Nn. “õõnsa riigi” kontseptsiooni propageerivas riigis nagu Eesti kujuneb peamiseks ohuks poliitika meedia ülemvõim. Ka ühiskonnaõpetuse õpetajad peavad oluliseks päevasündmuste tundmist ja ajakirjandusele orienteeritud õpet. Päevasündmuseid tuleb kahtlemata jälgida, kuid kool ei tohiks muutuda meediamüra vangiks. Kool on teadmiste ja oskuste omandamise koht, mida ei tohiks allutada teabetööstusele. (Audigier, 1996)

4. Soovitusi poliitikakujundamiseks

Euroopa Nõukogu on andnud mitmeid soovitusi oma liikmesriikidele kodanikuhariduse kujundamiseks. Paraku kirjeldavad need omamoodi sotsiaalset utoopiat, kus kõik institutsioonid on valmis konstruktiivseks koostööks ning erilisi piiranguid või huvidekonflikti ei eksisteeri. Teine oluline puudujääk EN dokumentides on vastutuse määramatus ja puudulikud koordinatsioonimehhanismid. Kodakondsusharidusele on antud niivõrd lai tähendus, et selles peaks olema osalised kõik ja igaüks². Samas pole selge, kes on protsessi liider ja strateegiakujundaja. Võimalik, et EN taoline organisatsioon ei saaks neid ülesandeid defineerida.

Euroopa Liit on siiani keskendunud peamiselt koolivälisele noorsootööle ning alles sel aastal (2004) asus kaardistama kodanikuhariduse olukorda liikmesriikides.

Niisiis on kodanikuhariduse kujundamine täna **rahvusriikide pädevuses**, Euroopa organisatsioonid defineerivad vaid baasväärtused, mida peaks levitama.

Mudeleid, kuidas rahvuslikku poliitikat kujundada on põhimõtteliselt kaks – riigikeskne ja kodanikeühiskonna keskne. (Birzea, 2003). Esimesel juhul on tegu tugeva

² Ilmekaks tunnistuseks sellest on järgnev lõik EN dokumendist: “Kodanikuõpetuse poliitika formuleerimine ja elluviimine peab toimuma elukestva õppe perspektiivis, mis nõuab järgmiste organisatsioonide ja süsteemide osalemist: 1) kõik haridustasemed – põhikool, keskkool, kõrgem kool (ülikooli- ja ametiharidus) ja täiskasvanute koolitus; 2) kõik mitte-formaalse 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).

täitevõimuga, kes kujundab strateegia, kogub ressursid selle elluviimiseks, koordineerib ja monitoorib protsessi. Eesti tänast reaalpoliitikat ja haldussuutlikkust hinnates on see mudel vähetõenäone, kuigi näiteks Ühendkuningriikides toimib see edukalt. Kodanikeühiskonna mudeli puhul on initsiatiiv erinevate foorumite, ümarlaudade, koostöökodade, sihtasutuste ja vabaihenduste käes. Ministeeriumid ja riigiametid osalevad protsessis kui ühed partnerid. Sellel mudelil on Eestis arengupotentsiaal Ühiskondliku kokkuleppe ja Haridusfoorumi näol olemas, ent potentsiaali realiseerimine sõltub oluliselt valitsuse võetavast hoiakust valitsusväliste tegijate suhtes.

Kodanikeühiskonna mudelit toetab ka Euroopa Nõukogu. “Selleks et kindlustada demokraatliku kodakondsushariduse abi sotsiaalse ühtsuse ja demokraatliku kultuuri arengu tugevnemisel, oleks kasulik hõlmata kõik avalikud ja eraõiguslikud, ametlikud ja valitsusevälised, professionaalsed ja vabatahtlikud organisatsioonid kodanikuõpetuse arendamise, elluviimise ja jälgimise. Selline partnerlus võiks võtta näiteks rahvusliku nõuandva ja konsultatiivse organi kuju, aidates hariduspoliitikat elluviivaid valitsusorganeid.” (Audigier, 1996).

Kasutatud kirjandus

- Almond, G., Verba, S. (1989) *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Sage.
- Amadeo, J-A., Torenay-Purta, J., Lehmann, R. et al. (2002). *Civic Knowledge and Engagement. An IEA- Study of Upper Secondary Students in Sixteen Countries*. IEA, Amsterdam.
- Audigier, F. (1996) Võimatu ja samas vajalik kodanikuõpetus. *Balti riikide eripära arvestav täiendkoolitusseminar kodanikuõpetuse õpetajatele rõhuasetusega kultuurodevahelistele 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.
- Belanger, P., (2001), *Education for Democratic citizenship: methods, practices and Strategies*, Report, Council of Europe, Strasbourg.
- Best, S. (2002). *Introduction to Politics and Society*. Sage.
- Bîrzéa, C. (2000), *Project on Education for Democratic Citizenship: A Life-Long learning Perspective*, DGIV/EDU/CIT (2000) 21, Council of Europe, Strasbourg.
- Birzea, C.(2003) *All-European Study on Policies for Democratic Citizenship (EDC). Synthesis of EDC Policies in Europe*. DGIV/EDU/CIT (2003) 18
- Citizenship. The National curriculum for England*. Department of Education and Employment, Qualification and Curriculum Authority. 1999.
- Dahl, R. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Democracy in Swedish Education. 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.
- Duerr, KH, Spajic-Vrkas,V., and Ferreira Martins, I.(2000), *Strategies for Learning Democratic Citizenship*, DECS/EDU/CIT (2000) 15, Council of Europe, Strasbourg.
- Education for citizenship and the teaching of democracy in schools. Final report of the Advisory Group on Citizenship, 22.September, 1998.Qualifications and Curriculum authority, London.

- Forrester, K., *Project on 'Education for Democratic Citizenship'*, Final Conference Report, 2000, DGIV/EDU/CIT (2000) 41, Council of Europe, Strasbourg.
- Held, D. (1996) *Models of democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Inglehart, R. (1997) *Modernization and Postmodernization: Cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton University Press.
- Lijphart (1998) *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Marshall, T. (1981) *The Right to Welfare and Other Essays*. London: Heinemann.
- McCarthy, S. (2000), *Youth Cultures, Lifestyles and Citizenship*. Council of Europe, Strasbourg.
- Mead, M. (1977). *Growing up in New Guinea*.
National Standards for Civic and Government. Center for Civic Education, Calabasas, California, 1994.
- O'Shea, K., (2002), *Education for democratic Citizenship: Policies and Regulatory frameworks*, Report, Council of Europe, Strasbourg.
- Oshea, K. (2003). *Developing a shared understanding. A Glossary of terms for Education for Democratic citizenship*. DGIV/EDU/CIT (2003) 29 Council of Europe, Strasbourg.
- Putnam, R. (1999) *Bowling Alone*. New York: Penguin Books.
- Strateegia Säästev Eesti 21. Eesti tee jätkusuutlikule arengule*. Tallinn 2003.
- Toots, A. (koostaja) (1996) *Balti riikide Eripära arvestav täiendkoolitusseminar kodanikuõpetuse õpetajatele rõhuasetusega kultuurodevahelistele suhetele ja Euroopa dimensioonile*. Euroopa Nõukogu, EV Haridusministeerium.
- Toots, A., Idnurm, T. (2001). *Eesti noored ja demokraatia*. I osa. 14-aastaste üldkogum. Lõppraport. TPÜ Demokraatia Uuringute Keskus.
- Toots, A., Idnurm, T., Golovko, M. (2001). *Eesti noored ja demokraatia*. II osa. 18-aastaste üldkogum. Lõppraport. TPÜ Demokraatia Uuringute Keskus.
- 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