

# Građanski odgoj i obrazovanje kroz obrazovnu politiku Europske unije: slučaj Hrvatske

## *Citizenship Education Through the Lens of the Education Policy of the European Union: The Case of Croatia*

Matej Sever, mag. pol.  
matejsever@outlook.com

Mateja Horvat, mag. pol.  
matt.horvat1984@gmail.com  
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

### SAŽETAK

Uz odgovorena početna pitanja ovog rada – može li se govoriti o europskoj obrazovnoj politici te koliko su značajne različite europske institucije u oblikovanju i implementaciji obrazovnih politika – otvara se svojevrsna rasprava o važnosti građanskog odgoja i obrazovanja, kako na europskoj tako i na nacionalnoj razini. Tako se, nakon ukazane važnosti obrazovnih politika općenito, prikazuje i veoma važna uloga građanskog odgoja i obrazovanja – najprije iz europske perspektive. Prije rasprave o statusu građanskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj, detaljno se definiraju i raslojavaju temeljni pojmovni koncepti – koncept *građanstva* te koncept *naprednog građanstva*. Nakon iznesenih temeljnih teorijskih postavki građanskog odgoja i obrazovanja, odnosno onih koje su institucije na europskoj razini prepoznale kao ključne, fokus je usmjeren na stanje u Hrvatskoj. Najprije su ponuđeni razlozi za nužno prepoznavanje građanskog odgoja i obrazovanja kao temeljnog mehanizma učenja za i o demokraciji. Nakon toga, naglasak je stavljen i na specifičnosti „hrvatskog“ građanskog odgoja i obrazovanja u europskom krugu, specifičnosti koje proizlaze iz dugogodišnjeg zanemarivanja ovog koncepta u obrazovnom sustavu. Nakon toga, a umjesto

### ABSTRACT

*Together with the initial questions posed in this paper, namely: Can we talk about a European education policy and how important are the different European institutions in shaping and implementing educational policies - we open a discussion on the importance of citizenship education and education on both the European and national level. After showing the importance of educational policies in general, the salient role of citizenship education and education is also presented, foremost from a European perspective. Before starting the discussion on the place of citizenship education and education in Croatia, basic concepts of citizenship and advanced citizenship are defined and analyzed. After bringing forward basic theoretical hypotheses of citizenship education and education, that is, those theoretical hypotheses institutions on a European level recognized as instrumental, we focus on the situation in Croatia. Firstly, this paper provides reasons why citizenship education and education should be recognized as a key mechanism for democracy and for learning about democracy. Particularities of Croatian citizenship education and education in a European circle are then stressed, namely those particularities that are a product of years of neglecting this*

zaključka, jasno su izložene polemike koje se u Hrvatskoj javljaju oko građanskog odgoja i obrazovanja. Naime, probleme se nalazi u mnogim sferama, a ponajviše se koncentriraju na izvođenje te na samu kurikularnu tematiku građanskog odgoja i obrazovanja. Isto tako, u ovom su radu prikazane tri temeljne ideološke kritike građanskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj koje se mogu podijeliti na kritike izklerikalne desnice, kritike s desnice te na kritike upućene od strane libertarijanaca.

#### Ključne riječi

građanski odgoj i obrazovanje, obrazovna politika, Europska unija, građanstvo

*concept in the educational system. Afterwards, instead of a conclusion, the disputes surrounding citizenship education and education in Croatia are clearly expounded. Problems can be encountered in many spheres, and are mainly focused on the implementation and the topic of citizenship education and education in the curriculum. Three basic ideological criticisms of citizenship education and education in Croatia are also presented in this paper. They can be divided into right-wing clerical criticism, right-wing criticism and libertarian criticism.*

#### Keywords

*citizenship education, education policy, European Union, citizenship*

## Uvod

Može li se govoriti o europskoj obrazovnoj politici? Koliko su značajne različite europske institucije u oblikovanju i implementaciji obrazovnih politika na, kako europskoj tako i nacionalnoj razini? Neupitna, i sve izraženija, važnost obrazovnih politika u zadnjem se desetljeću sve više nalazi u fokusu kreatora politika, europskih i nacionalnih, ali i različitih znanstvenika te istraživača. Usto, počinje se uviđati i važnost građanskog odgoja i obrazovanja (*obrazovanja za demokratsko građanstvo*) koje, u zadnjem desetljeću, „predstavlja sastavni obvezni segment školskih sustava značajnoga broja europskih država“, a jasan konsenzus o postojanju „ovog segmenta obrazovanja kao bitnoga dijela školskoga sustava temelji se na razumijevanju da budućnost demokratskih političkih sustava uvelike ovisi o postojanju građana koji posjeduju znanja, vještine i sposobnosti koje su im potrebne da bi se na informiran i odgovoran način uključili u proces donošenja političkih odluka u društvu u kojemu žive“ (Šalaj, 2002: 141; Šalaj, 2005: 96). Ipak, rast i značaj populističko-radikalne desnice u cijelom nizu europskih zemalja *laganim korakom* dovode u pitanje temeljne vrijednosti demokratskoga društva, a upravo se koncept građanskoga odgoja i obrazovanja može (i treba) smatrati jednim od sredstava za *obuzdavanje* retrogradnih ideja koje latentno i brzo mogu narušiti principe i prakse demokratskoga djelovanja. Odgovore na postavljena pitanja, kao i detaljnije uvide u obrazovnu politiku europske razine te u građanski odgoj i obrazovanje na europskoj i nacionalnoj (Hrvatska) razini pokušat ćemo ponuditi u sljedećim redovima.

Na početku ćemo prikazati ulogu koju određeni akteri imaju u europskoj političkoj areni kreiranja obrazovnih politika. Ponajviše ćemo se koristiti poglavljima knjige Avrila Keatinga *Education for Citizenship in Europe* (2014) te poglavljem Chiare Agostini i Giliberta Capana *Education policy: comparing EU developments and national policies* (2013) – poglavljima u kojima autori pružaju detaljniji uvid u odnos Europske unije prema obrazovnim politikama, kao i u sam njihov povijesni razvoj te različite obrazovne strategije i programe koji su se s vremenom pojavljivali. Kompleksnost i zamršenost vezane uz formulaciju, kreiranje i stvaranje, a zatim i koordinaciju te (ponajviše) implementaciju jasno su vidljive na primjeru svih javnih politika na razini Europske unije. Ovdje je važno naglasiti kako i obrazovna politika nimalo ne odstupa od ovog modela. Tako Keating (2014) naglašava kako je kompleksnost vidljiva već pri

samom definiranju određenih koncepata važnih za ovo područje, a izrazito je jasno vidljivo pri pokušaju njihovog detaljnog opisivanja i analiziranja. Ova kompleksnost svakako proizlazi iz česte promjenjivosti uloga koju su određene institucije Europske unije imale, ali i iz promjenjivosti područja u koje se obrazovna politika, vrlo često, pokušala „ubaciti“ (Keating, 2014: 18).

Također, ono što je iznimno važno naglasiti odmah na početku je sljedeće: pod trenutnim ugovornim pravilima obrazovna politika spada pod načelo supsidijarnosti te, upravo zbog toga, sve zemlje članice zadržavaju kontrolu, kako nad samom strukturom tako i nad samim sadržajem obrazovnoga sustava i politika (Keating, 2014). Međutim, u sljedećim će redovima biti prikazano kako su, s vremenom, institucije same Europske unije te Vijeće Europe dobivali sve veću pažnju i značaj u političkoj areni stvaranja obrazovnih politika te su, na taj način, sve intenzivnije utjecali na zemlje članice i njihov „odabir“ politika i instrumenata u domeni obrazovanja. Naime, kako se mijenja sam utjecaj europskih institucija u domeni obrazovne politike tako se mijenjaju i sami mehanizmi kojima se taj utjecaj širi. Pojavljuje se niz različitih instrumenata i mehanizama kojima se europske ideje šire na države članice – od raznih obvezujućih mjera pa sve do „mekih“ alata, kao npr. različite vrste umrežavanja i suradnje različitih (vrsti) aktera u samoj zemlji članica, ali i između različitih zemalja članica, oblici izvještavanja kojima se pomoću različitih *markera* mjeri provođenost određenje mjere itd. (Agostini i Capano, 2013; Keating, 2014). No, ono što Keating (2014) naglašava, a na što će i biti ukazano, je sljedeće: uloga je raznih europskih institucija još uvijek ograničena te zemlje članice i dalje zadržavaju ključnu ulogu u, s jedne strane, stvaranju obrazovnih politika, ali i, s druge strane, odgovornost za rezultate istih politika.

## Razvoj (suradnje) europskih institucija i zemalja članica u području obrazovnih politika

U ovom ćemo dijelu ukratko pokušati prikazati povijest suradnje europskih institucija i zemalja članica na području obrazovanja. Pojava Europske unije te pripadajućih institucija, kao i *pojava* Vijeća Europe kao aktera, koji na izrazito mnogo načina mogu utjecati na obrazovnu politiku, neupitno je od samog početka označilo početak utjecaja navedenih institucija u djelovanju zemalja članica (Keating, 2014: 19). Otkad je Vijeće Europe osnovano 1949. godine, sam se koncept obrazovanja smatrao ključnim instrumentom postizanja pomirenja između nepomirenih nacija Europe. No, suradnju koju je Vijeće Europe nudilo članice nisu najbolje prihvatile, ponajviše zbog loše koordinacije i ne previše korisnih mehanizama i instrumenata (Keating, 2014). Zbog toga se, krajem 60-ih godina, sve više zemalja okreće prema suradnji s ostalim europskim institucijama. Međutim ni tadašnja Europska ekonomska zajednica nije bila u mogućnosti ponuditi uvjete za suradnju, prvenstveno zbog nepostojanja pravnih osnova za suradnju u području obrazovnih politika (Keating, 2014). Naime, ugovorom iz Rima 1957. godine naglasak je bio stavljen jedino na strukovno obrazovanje i međusobno priznavanje kvalifikacija (Keating, 2014). Keating (2014), stoga, objašnjava kako je tim odredbama ostavljeno vrlo malo prostora za formalno djelovanje u široj obrazovnoj areni, tj. na obrazovanje je gledano kao na „ekskluzivnu domenu država članica“.

Kako je onda obrazovanje ipak, polako, ali sigurno, dobivalo sve veći značaj u europskim integracijskim procesima? Kao prvi korak prema transformaciji obrazovne politike na europskoj razini Keating (2014: 19) navodi 1971. godinu, tj. sastanak ministara obrazovanja pod pokroviteljstvom tadašnje Europske zajednice. Zaključci sastanka išli su u smjeru stvarnog prepoznavanja nužne suradnje u obrazovanju općenito, a ne samo u području strukovnog dijela na kojeg je do tada bio stavljen naglasak (Keating, 2014). Tad je, uz jasnu pojavu *straha* određenih zemalja članica o „europskom preuzimanju“ obrazovanja, dogovoreno kako ova domena ipak ostaje – ako ne u potpunosti, onda u velikom dijelu – *u rukama* zemalja članica, pozivajući se pritom na pravo na raznolikost i jedinstvenost obrazovnih sustava pojedinih zemalja (Keating, 2014). Može se reći kako se rasprava o obrazovnoj politici kretala samo u smjeru *minimalne suradnje* u kojoj su bili prisutni samo instrumenti poput razmjene ideja i dobrih praksi među za-

interesiranima, a odlučivanje je o obrazovnim politikama čvrsto ostalo na razini samih zemalja članica, ostavljajući tako vrlo malo (odnosno, gotovo ništa) prostora za oblikovanje i donošenje odluka vezanih uz obrazovne politike (Keating, 2014). I najmanji pokušaji aktera s europske razine vezani uz promjenu *statusa quo* rezultirali su snažnim i jasnim opiranjem zemalja članica, ponajviše zbog zabrinutosti oko narušavanja suvereniteta i nacionalnoga identiteta (Keating, 2014).

S druge pak strane, uz vidljivo odbijanje suradnje s institucijama Europske zajednice ranije otpisano Vijeće Europe je, svjesno svih problema i *optužbi* na svoj račun (koje su najviše bile usmjerene na slabe i nedovoljno kvalitetne mehanizme i instrumente), krenulo s predstavljanjem niza političkih reformi kao i novih oblika upravljanja (Keating, 2014: 20-21). Jedna od najznačajnijih reformi je, svakako, otvaranje suradnje u području obrazovnih politika prema ostalim, prvenstveno nevladinim akterima – učiteljima, kulturnim organizacijama i NGO-ima (Keating, 2014). Ovakvo djelovanje predstavlja veoma važan trenutak u samim počecima *umrežavanja* – instrumenta koji se danas smatra veoma značajnim u djelovanju svih europskih institucija u obrazovnoj politici, ali i u ostalim područjima. Naime, drži se iznimno važnim zbog zajedničkoga cilja koji okuplja niz različitih aktera (formalnih i neformalnih) usmjerenih na napredak obrazovnoga sustava, a u isto vrijeme dozvoljava protok znanja i informacija, vezanih uz obrazovanje, i široj javnosti osnažujući time njene potencijale (Keating, 2014).

U sedamdesetim i osamdesetim godinama 20. stoljeća također je nastavljena borba oko suradnje u području obrazovanja, ali je sada potrebno naglasiti kako institucije Zajednice sve intenzivnije pokazuju interes za ovo područje. Posebno je važno naglasiti osmišljavanje niza različitih programa od strane Zajednice, a jedan od najznačajnijih (koji postoji i danas) je program *Euridika*.<sup>1</sup> Ovaj je program zamišljen s ciljem prikupljanja te analiziranja informacija i podataka iz država članica, vezanih uz, najopćenitije rečeno, obrazovanje. Stvaranje ovog, a i ostalih programa (*Comett* i *Petra*), u velikoj je mjeri doprinijelo razvoju svijesti o europskim institucijama kao potencijalno važnim akterima u pitanjima djelovanja u domeni obrazovnih politika (Keating, 2014: 21). Važno je napomenuti kako je značajnu ulogu u stvaranju ovih programa imala Europska komisija koja je, uz nacionalne agencije, djelovala prema metodi *Zajednice* što je po prvi put omogućilo iniciranje određenih obrazovnih politika (ali, naravno, poštujući načelo supsidijarnosti) (Agostini i Capano, 2013; Keating, 2014).

Ovakva se situacija u području obrazovanja i europskih institucija nije značajno mijenjala sve do devedesetih godina kada su, Ugovorom iz Maastrichta, napokon postignuti i pravni temelji za suradnju na području obrazovnih politika. Kako navodi Keating (2014: 23), „devedesete su godine bile vrijeme brzih promjena“ što se tiče suradnje europskih institucija (od sada institucija Europske unije i Vijeća Europe) te samih zemalja članica. Međutim, Keating (2014: 24) ističe kako su upravo u ovom razdoblju Vijeće Europe, ali i institucije Europske unije, prolazili kroz *institucionalnu krizu*. S jedne strane, *svrha* Vijeća Europe počela se dovoditi u pitanje te je zbog toga ova organizacija svoje ciljeve i prioritete bila primorana rekonstruirati – u središte su došle teme poput ljudskih prava, zaštite prava nacionalnih manjina, borba protiv rasizma, ksenofobije, netolerancije, jačanje lokalnih i regionalnih razina itd. (Keating, 2014: 24). Istovremeno, pažnja je prvenstveno preusmjerena na Istočnu Europu gdje je zbog tranzicijskih procesa ovakva vrsta djelovanja bila najpotrebnija, najprije zbog same *izgradnje*, a zatim i zbog jačanja različitih demokratskih institucija. S druge strane, institucije Europske unije također su prolazile kroz neku vrstu „revolucije“, a to im je omogućeno prvenstveno zbog, već spomenutih, jasnih pravnih temelja proizašlih Ugovorom iz Maastrichta koji su iznimno osnažili *aktivnu* i *proaktivnu* ulogu institucija Europske unije u domeni obrazovanja (Keating, 2014: 24). Odnosno, te su institucije – najopćenitije rečeno – djelovale u smjeru aktivnog uključivanja obrazovne politike u ostale javne politike, tj., kako navodi Keating (2014: 25), nastojale su obrazovnu politiku pretvoriti u „mainstream“ politiku.

---

<sup>1</sup> Upravo ćemo se materijalima proizašlih iz djelovanja ovog programa poslužiti kad ćemo govoriti o građanskom odgoju i obrazovanju na europskoj razini.

Unatoč značajnom i vidljivom napretku, koji se očituje u nizu različitih inicijativa i programa iniciranih najviše od strane Europske komisije, kroz devedesete je godine ranije spomenuta metoda Zajednice i dalje bila glavni način djelovanja europskih institucija te je, kako je to određeno Ugovorom iz Maastrichta, njihovo djelovanje temeljeno na „potpunom poštivanju odgovornosti zemalja članica u određivanju strukture i sadržaja obrazovnog sustava“ (Keating, 2014: 25). Primjer koji vrlo jasno pokazuje želju zemalja članica za zadržavanjem *glavne riječi* u domeni obrazovnih politika jest stvaranje nezavisnog i međuvladinog foruma za suradnju po pitanju obrazovanja (najviše se odnosio na visoko školstvo). Najpoznatija inicijativa proizašla iz ove suradnje postala je poznata pod nazivom *Bolonjski proces* i upravo je taj koncept *pokazao zube* Komisiji – barem u početku (Keating, 2014: 25).<sup>2</sup>

Međutim, iako je velik broj zemalja članica s nemalom sumnjom gledao na sve intenzivniju ulogu Europske unije u obrazovanju, Keating (2014) navodi kako su, prvenstveno zbog snažne promjene ekonomske klime, stvorene potrebe za još intenzivnijom ulogom europskih institucija u obrazovnoj agendi. To je dovelo do postavljanja koncepta obrazovanja na sam vrh prioriteta Lisabonske strategije Europskog vijeća iz 2000. godine čiji je cilj bio transformirati Europsku uniju u „najkompetitivniju i najdinamičniju ekonomiju svijeta temeljenu na znanju“ do 2010. godine (Keating, 2014: 25). I zaista, po prvi je put obrazovanje eksplicitno identificirano kao ključni instrument u ostvarivanju ciljeva europske integracije (Keating, 2014).

Za kraj ovoga dijela, može se zaključiti kako se proteklih šezdeset godina europska razina utjecaja i djelovanja na obrazovne politike vidljivo povećala, tj., pridobila je legitimitet i političku potporu zemalja članica. Također, može se zaključiti kako je prisutan i niz različitih instrumenata te mehanizama kojima se agenda na europskoj razini može *spustiti* na nacionalnu razinu – od samih obvezujućih mehanizama (poput financijskih ili pravnih) pa sve do „mekih“ modela upravljanja poput monitoringa, učenja, socijalizacije i sl. Također, važno je naglasiti kako spomenuti mehanizmi i instrumenti vrlo često djeluju zajedno u različitim kombinacijama, tj. pokušavaju se stvoriti različiti *paketi* instrumenata povećavajući tako uspjeh njihove realizacije. Isto tako, ovakvim se „mekim“ modelima upravljanja vrlo često pokušavaju *zaobići* ograničavajuće pravne osnove europskih institucija te se na taj način zapravo pokušava ojačati kapacitet stvaranja obrazovnih politika na europskoj razini, a samim time i na nacionalnoj. Može se zaključiti kako – iako se utjecaj Europske unije na obrazovne politike značajno povećava (posebno od programa „Europa 2020“) – pozicija i uloga zemalja članica koje zadržavaju monopol nad odlučivanjem o (skoro) svim procesima vezanim uz svoje obrazovanje ostaje vrlo jasna.

## Građanski odgoj i obrazovanje na europskoj razini

U ovome ćemo dijelu nastojati što jasnije prikazati ulogu građanskog odgoja i obrazovanja iz europske perspektive. Poslužit ćemo se publikacijom *Građanski odgoj i obrazovanje u Europi* koja je proizašla iz djelovanja na početku spomenutog programa *Euridika* te tekstom Eve Klemenčić, *Građanski odgoj u europskim državama: aspekt edukacije za demokraciju*, iz kojeg ćemo detaljnije pokušati opisati odnos Europske unije prema građanskom odgoju i obrazovanju, kao i temeljne značajke građanskoga odgoja i obrazovanja na europskoj razini.

Vrlo je važno, odmah na početku, naglasiti kako jednakost i socijalna kohezija tijekom godina postaju sve veći politički prioriteti na nacionalnoj i europskoj razini – „poticanje građana, osobito mladih, na aktivno sudjelovanje u društvenom i političkom životu smatra se glavnim sredstvom u ostvarivanju ovih ciljeva, a obrazovanje je, slijedom toga, prepoznato kao ključan pokretač promjena“ (Eurydice, 2012: 7). U nizu bitnih dokumenata koji su uređivali javnu obrazovnu politiku na europskoj razini prepoznata

---

<sup>2</sup> Ubrzo je i sama Komisija uključena u projekt, a sam je projekt ubrzo postao i dio europske obrazovne politike.



je upravo važnost aktivnog građanstva te je, na taj način, ovaj koncept postao jedan od glavnih ciljeva obrazovnih sustava diljem Europe (Eurydice, 2012). U tom smislu, naglašava se razvijanje socijalnih građanskih kompetencija, „koje se definiraju u smislu znanja, vještina i stavova tijekom školskog obrazovanja“ (Eurydice, 2012: 7). Isto tako, ovakav pristup „temeljen na kompetencijama zahtijeva nove načine organizacije nastave i učenja u brojnim predmetnim područjima, uključujući građanski odgoj i obrazovanje“. Sve se veći naglasak stavlja na „praktične vještine, pristup temeljen na ishodima učenja i nove metode ocjenjivanja potpomognute trajnim stručnim usavršavanjem nastavnika“, a potiče se i aktivno sudjelovanje učenika u školskim aktivnostima s poslodavcima, organiziranje skupina mladih, kulturnih aktivnosti itd. Sve ovo sadržano je u „Europskoj strategiji mladih 2010 – 2018“ koja je „aktivno građanstvo, socijalnu koheziju i solidarnost mladih“ proglasila jednim od svojih temeljnih ciljeva koje razvija u „nekoliko linija djelovanja vezano uz razvoj građanskog odgoja u formalnim i neformalnim obrazovnim aktivnostima“ (Eurydice, 2012: 7).

## Koncept građanstva

Prije nego se posvetimo odnosu europskih institucija prema građanskom odgoju i obrazovanju te samom njegovu sadržaju, bilo bi konstruktivno – barem ukratko – definirati temeljni pojmovni koncept – koncept *građanstva*. Definicija koja će biti ponuđena u ovom radu nalazi se i u već spominjanoj publikaciji (Eurydice, 2012), a vodi se definicijama iz projekta Vijeća Europe iz 1997. „Obrazovanje za demokratsko građanstvo“. Građanski odgoj i obrazovanje te učenje o ljudskim pravima osnovna su područja djelovanja Vijeća Europe na području odgoja i obrazovanja, a spomenuti je projekt osnovan s temeljnim ciljem „da se identificiraju vrijednosti i vještine koje su potrebne pojedincima da bi postali participativni građani te kako steći te vještine i prenositi ih na druge“ (Klemenčić, 2007: 285).

Naime, polazi se od „naprednog pojma građanstva, uvažavajući činjenicu da se on odnosi na mnogo više od jednostavnog pravnog odnosa između ljudi i države“ – „ovaj pojam građanstva, koji obuhvaća i sudjelovanje građana u političkom, društvenom i građanskom životu društva, temelji se na poštivanju zajedničke skupine vrijednosti koje su temelj demokratskih društava i može se naći u definiciji aktivnog građanstva“ (Eurydice, 2012: 8). Da bi se željeno ostvarilo, nužne su određene kompetencije za aktivno prakticiranje građanstva: „poznavanje osnovnih demokratskih pojmova, uključujući razumijevanje društva i društvenih i političkih pokreta, proces europske integracije i strukture EU-a, te glavne razvojne tijekove društva, prošle i sadašnje“, posjedovanje vještina poput kritičkog mišljenja i komunikacijskih vještina, „sposobnost i spremnost konstruktivnog sudjelovanja u društvenoj domeni, uključujući proces odlučivanja putem glasovanja“ (Eurydice, 2012: 8). Također, kao neizostavan se dio navodi „osjećaj pripadnosti društvu na različitim razinama, poštivanje demokratskih vrijednosti i različitosti, kao i potpora održivom razvoju“ (Eurydice, 2012: 8). U kontekstu ovako postavljenog koncepta građanstva „građanski odgoj i obrazovanje odnosi se na one aspekte školskog obrazovanja koji pripremaju učenike da postanu aktivni građani, skrbeći o tome da imaju potrebno znanje, vještine i stavove kako bi pridonijeli razvoju i dobrobiti društva u kojem žive“ (Eurydice, 2012: 8).

## Građanski odgoj i obrazovanje

Nakon definiranja koncepta građanstva, u ovome ćemo dijelu usmjeriti pozornost na koncept građanskog odgoja i obrazovanja u čijoj se srži upravo nalazi (*napredno*) građanstvo. Građanski odgoj i obrazovanje (*obrazovanje za demokratsko građanstvo*) je „višestran i procesno usmjeren pristup koji uključuje različite dimenzije: političku (surađivanje u demokratskom odlučivanju i ostvarivanje političke moći); pravnu (poznavanje i ostvarivanje građanskih prava i odgovornosti); kulturnu (poštivanje svih ljudi neovisno o njihovim nacionalnim, vjerskim, rasnim i drugim određenjima, osnovnih demokratskih vrijednosti, zajedničkih i različitih povijesti i baština te doprinos miroljubivim kulturnim odnosima);

socijalnu i ekonomsku (osobito borba protiv siromaštva i marginalizacije, uzimanje u obzir novih oblika rada i progressa zajednica te uloge gospodarstva u jačanju demokratske zajednice); europsku (svijest o jedinstvenosti i različitosti europskih kultura te učenje (zanimanje) za život u europskom središtu); globalnu (prepoznavanje i unapređivanje uzajamne globalne zavisnosti i solidarnosti)” (Klemenčić, 2007: 285). Isto tako, drži se da „mladi građani u javnoj školi moraju steći bar osnovne sposobnosti koje će im trebati kao aktivnim građanima“, tj. nužno je da „upoznaju prava i dužnosti građana, ljudska prava, civilno društvo, osnovna etička načela kojima se vode građani u donošenju odluka, djelovanje medija itd.“ (Klemenčić, 2007: 286). Također, veoma je važno da usvoje vrijednosti kao što su „solidarnost, pravednost, jednakost, humanost, tolerantnost itd. (Justin i Sardoč, 2003, cit. prema Klemenčić, 2007: 286).

Teorijski gledano, nacionalne su koncepcije građanskog odgoja i obrazovanja pod utjecajem tzv. minimalističkog i maksimalističkog razumijevanja građanskog odgoja i obrazovanja (Klemenčić, 2007). S jedne strane, *minimalističko* se razumijevanje fokusira na „osnovne informacije o ustavu, zakonima, političkom sustavu i neposredno razvija samo neke (najvažnije) građanske vrline (npr. poštovanje zakona, solidarnost u užoj okolini, sudjelovanje u izborima)“, dok, s druge strane, *maksimalistička* koncepcija – temeljena na naprednim definicijama građanstva – „intenzivno razvija kritičko i nezavisno mišljenje, problematizira uvjerenja koja prevladavaju i koja su čvrsta, radikalno postavlja pitanja o društvenoj supstanciji i zajedničkom temelju društva te istodobno razvija *javne vrline* kao što su zauzimanje za rješavanje problema globalnog društva, sudjelovanje u traženju odgovora na načelna pitanja itd.“ (Klemenčić, 2007: 286).

Na kraju ovoga dijela važno je, još jednom, naglasiti kako je „edukacijsko područje jedno od rijetkih područja za koje se pri ulasku u Europsku uniju ne određuje homogenizacija, za koje je karakteristično unificiranje politike i njezinih izvedbenih rješenja, nego tzv. načelo supsidijarnosti, koje posebno vrijedi na području obrazovanja“ (Klemenčić, 2007: 287). Tako je, na europskoj razini, „kao jedan od središnjih ciljeva“ u području obrazovanja uspostavljen građanski odgoj i obrazovanje koji „postaje vrlo značajan oblik harmonizacije obrazovnog procesa, što nije karakteristično samo za države članice Europske unije i države koje pristupaju članstvu, nego i za druge europske države“ (Klemenčić, 2007: 288). Kao što je napomenuto na samom početku, vidljiv rast populističko-radikalne desnice u cijelom nizu europskih zemalja dovodi u pitanje temeljne vrijednosti demokratskoga društva, no važno je spomenuti i trenutak koji, također, ima značajnu ulogu u postojanju različitih vrsti deficita u demokratskim poretcima – radi se o (rizično) niskoj izbornoj participaciji. U tom smislu, građanski odgoj i obrazovanje potrebno je promatrati kao alat za „nadmašivanje“ postojećih deficita (Klemenčić, 2008).

## Građanski odgoj i obrazovanje u Hrvatskoj

Nakon iznesenih temeljnih teorijskih postavki građanskog odgoja i obrazovanja, odnosno onih koje su institucije na europskoj razini prepoznale kao ključne, pokušat ćemo ukratko prikazati stanje u obrazovnom sustavu Republike Hrvatske. Isto tako, ponudit ćemo i razloge za nužno prepoznavanje građanskog odgoja i obrazovanja kao temeljnog mehanizma učenja za i o demokraciji.

Naime, niz različitih istraživanja – među kojima je najbolje izdvojiti ono posljednje provedeno 2015. godine od strane GONG-a, IDIZ-a te GOOD inicijative<sup>3</sup> – pokazuje kako mladi u Hrvatskoj „nemaju dostatno razvijenu građansku kompetenciju i ne posjeduju znanja iz područja ljudskih prava, kulturnih različitosti, politike i političkih procesa, kao ni osnovna znanja o demokraciji“ te, također, „nemaju razvijene socijalne vještine, a uz rezultate istraživanja i svakodnevno iskustvo govori o prisutnosti nedemokratskih

---

3 <http://goo.hr/wp-content/uploads/2015/09/ISTRA%C5%BDIVANJE-POLITI%C4%8CKE-PISMENOSTI-U%C4%8CCENIKA-ZAVR%C5%AoNIH-RAZREDA-SREDNJIH-%C5%AoKOLA.pdf>

stavova i vrijednosti, primarno neuvažavanja različitosti, veličanja fašizma, spremnosti na diskriminaciju, isključivanje, cenzuriranje i korištenje nasilja“ (Kovačić i Horvat, 2016: 21). Jasno se može zaključiti kako ovakvo stanje neupitno iskazuje potrebu za „sustavnim i kvalitetnim uvođenjem građanskog obrazovanja u formalni odgojno-obrazovni sustav koji do sada nije značajno koristio svoje mogućnosti za doprinos razvoju građanske kompetencije mladih“ (Kovačić i Horvat, 2016: 21).

Što se tiče stanja građanskog odgoja i obrazovanja u hrvatskom obrazovnom sustavu, specifičnost u europskom krugu proizlazi iz nekoliko momenata (Šalaj, 2002). Naime, za razliku od drugih europskih država „gdje su predmeti vezani za političko obrazovanje smješteni u više razrede, u Hrvatskoj su određeni elementi političkog obrazovanja – u okviru predmeta Priroda i društvo – smješteni u prve godine obveznog školovanja“ (Kovačić i Horvat, 2016: 23). Usto, nesvakidašnjim se može smatrati „strukturiranje ovog predmeta kao spoja obrazovanja o prirodnim i obrazovanja o društvenim fenomenima“, što je rezultiralo, a analiza sadržaja samog predmeta pokazala, minimalno zastupljenim sadržajima vezanim uz građanski odgoj i obrazovanje (Šalaj, 2002, cit. prema Kovačić i Horvat, 2016: 23). U srednjoškolskom se obrazovanju sadržaj građanskog odgoja i obrazovanja veže uz predmete poput Politike i gospodarstva, Sociologije i Etike, no vidljivo je kako ovakav „srednjoškolski sustav omogućava značajno različitu vrstu i opseg znanja ovisno o vrsti škola“, a javljaju se i razlike u „mogućnosti razvoja temeljnih znanja i vještina kroz različite školske programe“ koje potencijalno dovode do socijalne segregacije (Kovačić i Horvat, 2016: 23).

Veoma se važnim iskorakom u pristupu prema građanskom odgoju i obrazovanju drži izrada *Kurikuluma građanskog odgoja i obrazovanja* kojeg Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta prihvaća za eksperimentalnu provedbu. Ovim su kurikulumom „predviđeni ishodi za razvoj stavova/vrijednosti, vještina i sadržaja koje za cilj imaju razvijanje građanske kompetencije učenika kao aktivnih i odgovornih građana koji znaju svoja prava i odgovornosti, te se ponašaju u skladu s njima“ (Kovačić i Horvat, 2016: 25). Od 2012. godine *Kurikulum* je eksperimentalno uveden u dvanaest škola kao međupredmetno područje i zaseban predmet (ali za pojedine dobne skupine), a od 2014. godine program građanskog odgoja i obrazovanja uvodi se kao međupredmetna tema, s time da u njega „nisu uključene preporuke učenika, učitelja i nastavnika dobivene tijekom eksperimentalne provedbe niti prijedlozi stručnjaka i postojećih rezultata istraživanja“ (Kovačić i Horvat, 2016: 25-26).

Sve ovdje navedeno jasno ukazuje na, s jedne strane, izostanak sustavnog građanskog odgoja i obrazovanja u osnovnoškolskom i srednjoškolskom programu hrvatskog obrazovanja te, s druge strane, na problematičnost neupitno prisutnih, ali i opasnih stavova među kako mladima tako i među odraslima. Građanski odgoj i obrazovanje kao *vrući krumpir* hrvatske političke arene ni u kojem se slučaju ne distancira od vrijednosno neutralnih postavki – upravo suprotno, on se temelji na istim vrijednostima na kojima se temelje konsolidirani demokratski poretci s ciljem osnaživanja demokratske političke kulture.

## Umjesto zaključka: s druge strane

U Hrvatskoj se polemike oko građanskog odgoja i obrazovanja javljaju s nekoliko strana. Probleme se nalazi u mnogim sferama, a ponajviše se koncentriraju na njegovo izvođenje te na samu kurikularnu tematiku. Ovdje će ukratko biti prikazane tri temeljne ideološke kritike građanskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj koje se mogu podijeliti na kritike iz klerikalne desnice (U ime obitelji i Katolička Crkva), kritike s desnice (HČSP, Domoljubna Koalicija) te na kritike upućene od strane libertarijanaca.

Klerikalna desnica, predvođena Rimokatoličkom Crkvom te pod stalnim utjecajem raznih organizacija, protivi se uvođenju GOO u sadašnjem obliku. Predvodnica udruge U ime obitelji, Željka Markić, tako je



izjavila da je „obvezan građanski odgoj povratak u lijevi totalitarizam“ (Narod.hr, 2017).<sup>4</sup>

Nedostatak rasprave s roditeljima o uvođenju i tematici građanskog odgoja i obrazovanja izdvaja se kao jedan od važnijih prigovora. Drži se, naime, da roditelji nemaju dovoljno riječi u tome kakav svjetonazor promovira GOO. Pitanja koja se odnose na djecu i o kojima se konzultiralo s djecom, smatraju, trebala bi biti pod utjecajem i odgovornošću roditelja. Isto tako, kritike su usko vezane uz katolički svjetonazor te na pitanja tolerantnosti „drugачijih načina života“.

Posljednje se odnosi i na trenutno vladajuću koaliciju na čijem je čelu premijer Andrej Plenković koji, kako izgleda, daje sve veći glas ultrakonzervativnim udrugama pa se tako pogoduje marginalnim političkim strankama kao što je HRAST, ili udrugama poput U ime obitelji. Posljednje je razvidno iz imenovanja Dijane Vican za predsjednicu stručnog Povjerenstva za provedbu Strategije obrazovanja. Upravo se ovaj trenutak, zapravo, može prepoznati kao stvarno davanje moći klerikalno desnim udrugama u odlučivanju o kako cjelokupnoj obrazovnoj reformi tako i o uvođenju građanskog odgoja i obrazovanja. Upravo su na to ukazali iz GOOD Inicijative, naglasivši netransparentnost vezanu uz imenovanje Vican, a dodatno su kritizirali pogodovanje Vlade ultrakonzervativnim udrugama (Večernji.hr, 2017).<sup>5</sup>

Nadalje, potrebno se osvrnuti i na nešto ranije neodobravanje građanskog odgoja i obrazovanja od strane hrvatske desnice. Još za vrijeme Karamarkovog predsjedavanja HDZ-om, Domoljubna koalicija protivila se uvođenju kurikularne reforme ističući kako je reforma jednostrano sastavljena i pod utjecajem lijeve, totalitarne političke opcije. Tomislav Karamarko jasno je to dao do znanja javnosti: “Recimo im to u lice da su nenarodna vlast. Vrijeme je da opet stavimo glave na okup. Osjećam tu ‘89. u sebi, hvala Bogu ovaj put ne zveckaju oružjem, ali zveckaju nam ideološkim oružjem: uvode građanski odgoj u škole da bi istisnuli vjeronauk, rekao je Karamarko“ (Vijesti.hrt.hr, 2017).<sup>6</sup> Između ostalog, veliki kamen spoticanja predstavlja navodno izostavljanje dijela novije hrvatske povijesti iz kurikularne reforme. Tako građanski odgoj i obrazovanje ustvari – drži se u HDZ-u te drugim sferama hrvatske desnice, a i radikalnije desnice - pogoduje redefiniranju hrvatstva pomoću trovanja „naprednim“ vrijednostima te uništavanjem tradicije.

Libertarijanska kritika, ponajviše ona koju je na portalu *KatKapital* (koji je danas zatvoren za javnost i može se pristupiti samo registracijom i dozvolom webmastera)<sup>7</sup> ispisao Luka Popov, koncentrira se pak na pitanja slobode pojedinca. Pod libertarijanskom kritikom podrazumijeva se da je svako uplitanje države u osobne izbore pojedinca – nedopustivo (Nozick, 1974). Na tragu toga može se reći kako bi uvođenjem građanskog odgoja i obrazovanja došlo do jasnog uplitanja države u osobne odluke pojedinca. Karikirano, vrlo se često postavljaju paralele s komunističkim režimom i priručnicima kao što su TIPS (Teorije i prakse samoupravnog socijalizma). U krajnjem slučaju, svako uplitanje države vodi ka socijalizmu, a libertarijanci – koji *laissez-faire* državu smatraju idealnim tipom vladavine, ne mogu se složiti s takvim ograničavanjem slobode.

U posljednje se vrijeme rasprava među političkim strankama u Hrvatskoj uvijek svodila na konsenzus da je kurikularna reforma u cijelosti potrebna, no koplja se lome upravo na građanskom odgoju i obrazovanju. Isto tako, postavljaju se pitanja o (ne)dovoljnoj i sveobuhvatnoj raspravi o građanskom odgoju i obrazovanju. Ipak, ako se pita nastavnike, oni se u velikoj mjeri slažu da je uvođenje građanskog odgoja i obrazovanja potrebno:

---

4 <https://narod.hr/hrvatska/zeljka-markic-obvezan-gradanski-odgoj-povratak-lijevi-totalitarizam>

5 <https://www.vecernji.hr/vijesti/good-inicijativa-trazi-razrjesenje-ministra-barisica-i-predsjednice-povjerenstva-dijane-vican-1172895>

6 <http://vijesti.hrt.hr/169851/recimo-im-u-lice-da-su-nenarodna-vlast>

7 <https://katkapital.wordpress.com/>

*Stava smo kako u hrvatskom društvu postoji nedostatak demokratske političke kulture, posebice među mladima. Demokracija ne ovisi samo o institucijama, ustavu i zakonima već i o vrijednostima, stavovima i znanjima građana te smatramo kako bi se učenike moglo potaknuti da postanu aktivni građani kroz programe Građanskog odgoja i obrazovanja (Nsž.hr, 2017).<sup>8</sup>*

Kako se čini, rasprava o građanskom odgoju i obrazovanju u Hrvatskoj još nikako nije završena.

Iako niz različitih istraživanja – među kojima je najbolje izdvojiti ono posljednje provedeno 2015. godine od strane GONG-a, IDIZ-a te GOOD inicijative<sup>9</sup> – pokazuje kako mladi u Hrvatskoj „nemaju dostatno razvijenu građansku kompetenciju“, različite interesne skupine u hrvatskom društvu poput Katoličke Crkve i njezinih pripojenih udruga, libertarijanaca, a i hrvatske desnice u globalu, protive se uvođenju (ovako zamišljenog) građanskog odgoja i obrazovanja.

Nakon prikaza hrvatskih aktera koji se, na ovaj ili onaj način protive GOO-u, pokušat ćemo ukratko prikazati sljedeće: kako se protivnici građanskog odgoja u Europi mogu komparirati s domaćim protivnicima? Tko su oni? Koje su im to zajedničke točke i u kojim se pogledima razilaze? Točnije, u sljedećem ćemo dijelu ovog poglavlja ukratko pokušati obratiti pozornost na sličnosti domaćih i europskih aktera u kritici građanskog odgoja.

Na europskoj razini teško je uspostaviti bilo kakav unificirani pristup građanskom odgoju i obrazovanju, kao što je to naglasio i Keating (2014). Radi se o nemogućnosti zaobilazanja pojedinih država koje još uvijek zadržavaju primat nad vlastitim obrazovanjem. Usto, pojavljuju se i problemi u interpretaciji građanstva na samoj europskoj razini, a u okviru građanskog odgoja i obrazovanja, kao i problemi u interpretaciji unutar pojedinih država.

Kao jedan od ciljeva europske obrazovne politike jasno se navodi promocija multikulturalne Europe kako bi se razvio samostalni i svojevrsni *europski* identitet koji treba biti inkluzivan za kulturne i građanske elemente (Eurydice, 2012). Naime, pojedini nacionalni akteri u više europskih članica vide probleme u tome.

Može se reći kako je kritika aktera na europskoj razini, pogotovo *euroskeptika*, okrenuta zadiranju u nacionalnu suverenost pojedinih država, pogotovo u sferi građanstva, što se dodatno povezuje s kritikom zajedničkog identiteta. Vidljivo je to ponajviše u kritikama desno-populističkih stranaka koje se žustro protive stvaranju ili jačanju svojevrsnog nadnacionalnog identiteta te povratak naciji, kao i jasnoj nacionalnoj suverenosti, smatraju glavnim projektom (Sverigedemokraterna, 2014; True Finns, 2015; UKIP, 2015).

U postkomunističkim zemljama, pak, opiru se programu multikulturalizma – tako Orbanov *Fidesz* ili *Pravo i Pravda* u Poljskoj kritiziraju europsku ideju o građanskom obrazovanju sa svim njenim sastavnim elementima te, slično kao u Hrvatskoj, stavljaju naglasak na vlastite interpretacije građanstva koje su više *u skladu* s već definiranim nacionalnim željama. U Orbanovom slučaju takva kritika, ali i nedostatak građanskog obrazovanja, a s time i demokratske kulture, pokazuje svoje plodove – mađarska mladež vrlo jasno pokazuje afinitet prema autoritarnim elementima (Fesnic, 2014).

Može se zaključiti kako se kritike od strane navedenih, ali i ovdje nespomenutih aktera, okreću idejama koje u fokus stavljaju isključivo njihove, najčešće isključive, ideje građanstva. Ovakve se ideje gra-

---

<sup>8</sup> [http://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/vijesti\\_iz\\_znanosti\\_i\\_obrazovanja/zakljucci-o-kurikulumu-gradanskog-odgoja-upuceni-u-strucnu-raspravu/](http://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/vijesti_iz_znanosti_i_obrazovanja/zakljucci-o-kurikulumu-gradanskog-odgoja-upuceni-u-strucnu-raspravu/)

<sup>9</sup> <http://goo.hr/wp-content/uploads/2015/09/ISTRA%C5%BDIVANJE-POLITI%C4%8CKE-PISMENOSTI-U%C4%8CENIKA-ZAVR%C5%A0NIH-RAZREDA-SREDNJIH-%C5%A0KOLA.pdf>

đanstva zatim, vrlo često, vežu uz retrogradne ideje o građanskom odgoju i obrazovanju koje se može prepoznati kao anti-liberalne, a ponekad i anti-demokratske. Tako se *pod udarom* najčešće nalazi europska ideja o multikulturalizmu i tzv. ideja „ujedinjenih u različitosti“. Stoga „europski građanski odgoj“, čini se, mora *pobijediti* takve kritike kako bi uspio zaživjeti u punoj moći. Tada će, možda, uspjeti zbližiti Europu.

## Literatura

- Agostini, C., Capano, G. (2013). Education policy: comparing EU developments and national policies. U: Natali, D., Vanhercke, B. (2013). *Social developments in the European Union 2012*. The European Trade Union Institute (ETUI) and the European Social Observatory (OSE).
- Eurydice (2012). *Građanski odgoj i obrazovanje u Europi*. Brussels. URL: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/139HR.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139HR.pdf) (1.10.2017).
- Fesnic, F. (2014). Can Civic Education Make a Difference for Democracy? Hungary and Poland Compared. Prepared for presentation at the 3rd European Conference on Comparative Electoral Research & Final Conference of the COST Action ISo8o6, "The True European Voter," 24-27 April 2014, Aristotle University Thessaloniki, Greece.
- Keating, A. (2014). *Education for Citizenship in Europe: European Policies, National Adaptations and Young People's Attitudes*. London: Palgrave Macmillan.
- Klemenčić, E. (2007). Građanski odgoj u europskim državama: aspekt edukacije za demokraciju. *Anali hrvatskog politološkog društva* (14): 283-295.
- Kovačić, M. i Horvat, M. (2016). Razvoj političkih i građanskih kompetencija mladih – pregled uvođenja građanskog odgoja i obrazovanja u hrvatski obrazovni sustav. U: Kovačić, M., Horvat, M. (ur.), *Od podanika do građana: razvoj građanske kompetencije mladih*. Zagreb: IDIZ i GONG.
- Narod.hr (31.5.2017). *Željka Markić: Obvezan građanski odgoj – kao povratak u lijevi totalitarizam*. URL: <https://narod.hr/hrvatska/zeljka-markic-obvezan-gradanski-odgoj-povratak-lijevi-totalitarizam> (1.10.2017).
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Nsz.hr (29.4.2016). *Zaključci o kurikulumu građanskog odgoja upućeni u stručnu raspravu*. URL: [http://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/vijesti\\_iz\\_znanosti\\_i\\_obrazovanja/zakljucci-o-kurikulumu-gradanskog-odgoja-upuceni-u-strucnu-raspravu/](http://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/vijesti_iz_znanosti_i_obrazovanja/zakljucci-o-kurikulumu-gradanskog-odgoja-upuceni-u-strucnu-raspravu/); (1.10.2017).
- Sverigedemokraterna (2015). *Valprogramet i valjet 2014*. Stockholm: Sverigedemokraterna.
- Šalaj, B. (2002). Modeli političkoga obrazovanja u školskim sustavima europskih država. *Politička misao*, (39) 3: 127-145.
- Šalaj, B. (2005). Političko obrazovanje u školama: nepotrebna politizacija obrazovanja ili važan uvjet demokracije? Slučaj Engleske. *Politička misao* (42) 2: 77-100.
- True Finns (2014). *Electoral Program for the 2015 National Elections*. Helsinki: True Finns Party.
- UKIP (2015). *Believe in Britain – UKIP Manifesto 2015*. London: UKIP.
- Večernji.hr (29.5.2017). *GOOD inicijativa traži razrješenje ministra Barišića i predsjednice povjerenstva Dijane Vican*. URL: <https://www.vecernji.hr/vijesti/good-inicijativa-trazi-razrjesenje-ministra-barisica-i-predsjednice-povjerenstva-dijane-vican-1172895> (1.10.2017).
- Vijesti.hrt.hr (17.6.2012). *Recimo im u lice da su nenarodna vlast* URL: <http://vijesti.hrt.hr/169851/recimo-im-u-lice-da-su-nenarodna-vlast> (1.10.2017).