

# Kodanikupädevuse põhimõisted ühiskonnaõpetuses

Kaarel Haav<sup>1</sup>

## Annotatsioon

Autori eesmärk on näidata demokraatiahariduse põhimõistete tundmise ja kasutamise olulisust kodanikupädevuse arendamisel ühiskonnaõpetuse tundides. Keskseks mõisteks on kodanik, kes on osa riigist ja kultuurist ning riigi ja kultuuri subjekt. Kodanike ja riigi suhet avab mõistepaar *sotsiaalsed subjektid* ja *struktuurid*. Demokraatlikus riigis on nende subjektide põhitüüpideks kodanikud, poliitikud, ametnikud ja administraatorid. Neil sotsiaalsetel subjektidel on ebavõrdsed võimalused kasutada ja käsutada teisi inimesi. Seda ebavõrdsust võimaldab vähendada osalusdemokraatia ehk kaasamine juhtimisse. Autor arvustab ühiskonnaõpetuse mõistete puudulikkust seost üldise kodanikupädevusega Eesti üldhariduse õppekavas, näiteks ei kasutata osalusdemokraatia kontseptsiooni ega puudutata võimuprobleemi ühiskonnas. Artikkel kirjeldab, kuidas Eesti tööandjate esindajad eitavad ebaõigluse esinemist ettevõtetes. Seega on ühiskonnaõpetuse ja kodanikupädevuse seostamine võimalik, kui viia mõisted teaduslikele alustele.

*Võtmesõnad:* kodanikupädevus, sotsiaalsed subjektid, võimustruktuurid, osalusdemokraatia, autoritaarne (ikestav) ja liberaalne (vabastav) kodanikuõpetus

## Sissejuhatus

See artikkel keskendub eelkõige sotsiaalsete subjektide, struktuuride ja osalusdemokraatia mõistetele ning kasutab neid võimuhete avamiseks. Tegemist on keerulise ja vastuolulise nähtusega, mida tavapärane ühiskonnaõpetus väldib ja lihtsustab. Esmalt uuritakse, kuidas kajastavad võimu probleeme Euroopa Liidu (EL) ja Euroopa Nõukogu (EN) programmilised dokumendid. Seejärel antakse lühike ülevaade sotsiaalteadlaste kriitilistest seisukohtadest kodanikuhariduse ja võimuprobleemide kohta. Autor on arvestanud seda kriitikat sotsiaalteaduslike põhimõistete süsteemi koostamisel. Sotsiaalteadlaste kriitika täiendab ja rikastab artiklis esitatud põhimõistete süsteemi.

<sup>1</sup> Kaarel Haav, Haav46@gmail.com.

Euroopa Liit on kuulutanud demokraatia tugevdamise ja kodanike harimise oma prioriteediks. Euroopa Nõukogu, kes esindab peaaegu kõiki Euroopa riike, on töötanud välja demokraatliku kodaniku hariduse programmi (Audigier, 1999) ja kirjeldanud demokraatliku kultuuri tunnuseid (EN, 2021). Need dokumendid käsitlevad teadmisi neutraalsete ja absoluutselt tõestena, kuid nende taga on poliitiline mudel, mis annab kõrgema võimu kandjatele eelised mõistete sisu määratleda ja neid tõlgendada. See näitab, et tegemist on eelkõige poliitiliste dokumentidega.

Selle artikli laiemaks teemaks on kodanikupädevus, mida määratletakse oskuseks kasutada kodaniku ja riigi vahekorda kirjeldavaid sotsiaalteaduslikke mõisteid ja teooriaid demokraatlikes protsessides osalemises. Selline pädevuse määratlus on üldlevinud ning on kooskõlas ka Benjamin Bloomi (1956) laialt tunnustatud õppetöö eesmärkide taksonoomiaga. See on olnud ka õpiväljundite sõnastamise aluseks: esiteks, õpilane teab valdkonna põhimõisteid; teiseks, ta saab neist aru; ja kolmandaks, ta oskab neid ka praktikas kasutada.

Demokraatliku kodanikuhariduse uurijad on pädevuse määratluses omavahel enam-vähem üksmeel. Üksmeel puudub aga küsimuses, milliseid mõisteid ja teooriaid on aktiivsele kodanikule vaja. Artikli autor on arvestanud Talcott Parsonsi käsitlust (Parsons, 1951) inimese, ühiskonna ja kultuuri vahekorra kohta, määratlenud inimese ja kodaniku üldmõisted, seostanud need ühiskonna, riigi ja kultuuri üldmõistetega, täiendanud neid teiste sotsiaalteaduslike mõistete ja loonud neist süsteemi. Neid mõisteid on vaja, et täiendada sotsiaalsete institutsioonide formaalset ja empiirilist kirjeldust sisulise ja teaduslikuga. Enamikus maades on kodanikuharidus poliitikute kontrolli all (Arbués, 2014) ja nad ei soovi, et õpikud võimaldaksid nende tegevuste arvustamist. Sellised õpikud on maailmas domineerivad ja nad kujundavad hariduses peavoolu (ingl *mainstream*).

Artikli esmane eesmärk on avada sotsiaalteaduse üldmõistete süsteem ja näidata selle kolme keskse mõiste (sotsiaalsed subjektid, võimustruktuurid ja osalusdemokraatia) osa võimusuhte analüüsimisel ja kodanikupädevuse taseme tõstmisel. Teine eesmärk on analüüsida, kuidas saab neid mõisteid kasutada Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu normatiivsete programmide ja Eesti õppekavade täiendamiseks ning arendamiseks. Autor on oma teoreetilise kontseptsiooni põhjendamiseks analüüsinud tähtsamaid erialases ajakirjanduses avaldatud teemakohaseid artikleid. Artiklis rakendatakse seda mõistesüsteemi Eesti põhikooli ühiskonnaõpetuse ümbersõnastatud ainekava ja Eesti töösuhete praktika analüüsimisel. Näidatakse juhtumit, kus töötajate ja ettevõtjate esindusorganisatsioonid käsitlevad töösuhteid ja nendes esineda võivat ebaõiglust erinevalt. Artikkel näitab Eesti põhikooli ühiskonnaõpetuse muudetud ainekavas esitatud mõistete ja õpitulemuste täiendamise võimalusi.

## Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu normatiivsed soovitused

Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu on avaldanud oma soovitusel elukestva õppe võtmepädevuste kohta 2006. aastal ning korrigeerinud ja täiendanud neid 2018. aastal. Neid on toetanud ka Euroopa Komisjon (EC, 2007). Üks võtmepädevustest on kodanikupädevus (ingl *civic competence*), mille tuumaks on võime osaleda tõhusalt ja konstruktiivselt sotsiaalses ja tööelus ning saada osa aktiivsest ja demokraatlikust osalemisprotsessist (EP, 2006; CEU, 2018). Selle aluseks on teadmised sotsiaalsete ja poliitiliste mõistete ning struktuuride kohta ning soov osaleda demokraatlikes otsustamisprotsessides kõigil tasanditel. „Kodanikupädevus põhineb teadmistel demokraatia, õigluse, võrdsuse, kodakondsuse ja kodanikuõiguste kohta /.../. Oluline on tunda inimeste, rühmade, tööorganisatsioonide, soolise võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise, ühiskonna ja kultuuriga seotud põhimõisteid“ (CEU, 2018, lk 10–11). Need mõisted on aga jäänud määratlemata.

Euroopa Nõukogu on arendanud edasi demokraatliku kodanikuhariduse (EDC) kontseptsiooni (Audigier, 1999) ja määratlenud demokraatliku kultuuri pädevuste tunnused (COE, 2021; EN, 2021). „Demokraatlik kultuur“ eristab mõisted, hoiakud, väärtused ja pädevused. Need on kirjeldatud 135 peamise tunnusega ja lahti kirjutatud 447 tunnusega. Nendest 18 tunnust (peatükk 20) sisaldavad teadmisi ja kriitilist arusaama maailmast ja 17 tunnust (edaspidi T) poliitikat. Kodanike teadmiste madalamat taset näitab nende suutlikkus selgitada selliseid mõisteid nagu demokraatia, vabadus, kodanik, aga ka juriidilisi mõisteid nagu õigus, võrdõiguslikkus, seaduste vajalikkus ja õigusriik (T 117, 2001 ja 2003). Kahjuks pole nende mõistete hulgas osalusdemokraatiat. Teadmiste keskmise taseme tunnuseks on ebamäärane väide „Täidab aktiivse kodaniku kohustusi ja vastutusi kohalikul, riiklikul või riikidevahelisel tasemel“ (T 37 ja 614). Kuid ka neid kohustusi ei ole määratletud (T 117). Kodanikud peavad jälgima, et avaliku sektori ametnikud ei kuritarvitaks oma võimu ega ületaks oma seadusliku mandaadi piire (T 16, keskmine tase). EN käsiraamat ei täpsusta, kuidas peaksid aktiivsed kodanikud sellistele kuritarvitusjuhtumitele reageerima. EN peab kodanike kõrgema taseme üheks tunnuseks oskust kirjeldada, kuidas nad saavad poliitikat mõjutada (T 130 ja 2012). Samas pole mainitud, et kodanike võim on piiratud, see sõltub otsustajate suvast (ingl *managerial discretion*). Nii ei avagi EN käsiraamat võimusuhte ega osalusdemokraatia mõisteid. Seega jääb kodanikupädevuse seos sotsiaalteaduslike mõistetega puudulikuks.

Võimu- ja töösuhted võivad olla probleemsed mitte ainult riigiasutustes, vaid ka erafirmades. Osalusdemokraatia tähendab seda, et töötajad ja kodanikud

võivad küll teha ettepanekuid, kuid otsustajad võivad ka väga head ideed kõrvale lükata. Selliseid probleeme peaks käsitlema ka kodanikuhariduse käsiraamatud. EN käsiraamat seda ei tee, eeldatakse, et otsustajad on heatahtlikud ja kaastundlikud. Praktikast teevad otsustajad aga sageli vigu või kuritarvitavad oma võimu. EN demokraatliku kultuuri mõistete osa loetleb mitukümmend isoleeritud tunnust, mis aga samuti ei moodusta vajalikku ja piisavat kontseptuaalset süsteemi. Neist ei piisa, et kodanikud saaksid kriitiliselt analüüsida poliitilisi protsesse ja panustada riigi ja ühiskonna arendamisse. Sellest nähtub, et kodanike lojaalsust riigile peetakse tähtsamaks kui nende aktiivsust, kriitilisi hoiakuid ja sekkumist poliitika kujundamisse. Võrdluseks, USA kodaniku-pädevuse standardid sisaldavad vähemalt autoritaarse võimu ja valitsemise teemat (NCSS, 2010).

Eesti on osalenud viimastes IEA ([www.iea.nl](http://www.iea.nl)) 15-aastaste noorte rahvusvahelistes kodanikuhariduse uuringutes (ICCS) aastatel 1999, 2009, 2016 ja 2022 (Toots, 2011; 2017). Nende läbiviijad on pidanud kodanikuosalust demokraatiahariduse keskmeks (Ümarik & Tinn, 2023). Nad on käsitlenud noorte osalust peamiselt kooli tasemel. Pooled Eestis uuritud õpilastest arvasid, et nad saavad mõjutada kogu kooli puudutavaid otsuseid. Kaks kolmandikku uskus, et koolis võetakse nende kui õpilaste huve arvesse (*ibid.*). Nendes küsimustes olid Eesti noorte hoiakud ICCS keskmise lähedal. Samas väitis vaid veerand Eesti noortest, et nad on ka tegelikult kooli juhtimisküsimustes osalenud (*ibid.*). Enamik (71%) kinnitas, et nende õpetajad julgustavad neid oma arvamust kujundama ja välja ütleva. Ka see näitaja on ICCS keskmise lähedal. Eesti raporti koostajad nendivad, et meie õpilased kasutavad internetti ja sotsiaalmeediat poliitiliseks tegevuseks võrreldes ICCS 2022 uuringus osalenud riikide õpilaste keskmisega vähem (*ibid.*). Kuigi Eesti on osalenud ICCS monitooringutes 25 aastat, ei ole Eesti koolides osalusdemokraatia siiani ühiskonnaõpetuse keskmes – seda pole ei sotsiaalainete õppekavades ega õpikutes.

ICCS monitooringud jaotavad 15-aastased noored teadmiste alusel viide gruppi: A, B, C, D ja alla D-taseme. Kahjuks pole seni näidatud sellise klassifikatsiooni empiirilisi aluseid. Neid tasemeid on kirjeldatud vaid illustreerivate näidetega küsimustikest (Toots, 2011; Schultz *et al.*, 2016; Ümarik & Tinn, 2023). Need tasemed ei ole sisaldanud teadmisi osalusdemokraatia ega ka võimuhete kohta, seega ei tea noored oma õiguste ja võimaluste piiratud ühiskonnas ja riigis, kuid Eesti raportite koostajaid polegi selle vastu huvitundnud. Neile on olnud tähtsamad meie noorte tulemused rahvusvahelistes võrdlustes. Need tulemused on olnud teiste maade keskmisest kõrgemad. Eestis oli kõrgemal ehk A-tasemel õpilasi nii 2016. kui ka 2022. aastal 43 protsenti (eestikeelsetes koolides vastavalt 51% ja 48%), kuna teistes maades olid vastavad näitajad keskmiselt 35% (2016) ja viimati 30,6% (Ümarik & Tinn, 2023).

## Teaduskirjanduse põhiseisukohad

Kooli rollist sotsiaalsete muutuste vahendina on kirjutanud John Dewey juba 1897. aastal. Hilda Taba (1962 ja 2015) on toetanud ja arendanud Dewey ideid. Ta on väitnud, et haridus peab andma teadmisi ühiskonna muutmiseks (Taba, 1962). Kool peab integreerima kihistunud ühiskonna pluralistlikke ja vastuolulisi väärtusi ja ootusi. Ta peab aitama meie enamjaolt ebademokraatlikus keskkonnas demokraatiat uuesti avastada. Õppekava arendamine muutub seega avaliku poliitika tegemiseks. Taba siiski ka kahtleb kooli tegelikes funktsioonides, koolid on pigem konservatiivsed kui ümberkujundavad (Taba, 1962). Taba propageeris õppekava arendamiseks ja õpetamiseks mõistete (kontseptsioonide) arendamist, andmete tõlgendamist ja üldistuste rakendamist. Ka Taba (1962) määratleb õppekava arendamiseks vajalikud teadmiste valdkonnad nagu ühiskond, kultuur, õppiija (ehk inimene) ja teadmised. Siiski ei pidanud ka tema vajalikuks lähtuda inimese, ühiskonna ja kultuuri vastastikku seostatud mõistetest.

Demokraatiahariduse ja kodanikuaktiivsusega on viimastel kümnenditel Euroopas ja teistes maades tegeldud üsna palju. Krull (1991 ja 2020) tegi juba 33 aastat tagasi ülevaate poliitilise sotsialiseerimise uurimistest USA-s. Ta kirjeldab Gallatini (1980) uurimust, mille aluseks olid intervjuud 480 USA koolinoorega (Krull, 1991). Gümnaasiumi lõpuks oli kontseptuaalse arutlemise tasemele jõudnud ligi pool (41%) noortest (Krull, 1991). Enamus oli kujundanud enam-vähem seostatud hoiakud poliitiliste nähtuste ja sündmuste kohta ning omandanud teatud ettekujutuse poliitika põhimõistetest. Artiklist ei selgu siiski, millised need mõisted olid ning milles need terviklikud ja hästi struktureeritud arusaamad seisnesid.

Mitmed sotsiaalteadlased on kriitiliselt analüüsinud Euroopa kodanikuhariduse (EDC) raamistikku (Olgers, 2001; Naval *et al.*, 2002; Sünker *et al.*, 2003). Osler ja Starkey (2006) hindasid selle programmi rakendamist aastatel 1995–2005. Järeldati, et programmi eesmärgid on ambitsioonikad, kuid idealistlikud. Selle põhimõisted on ebaselged, ebateaduslikud ja ebatäielikud ega võimalda seatud sihte saavutada. Programm keskendub individuaalsetele subjektidele ja nende tegevustele. Demokraatiaharidus on programmis peamiselt indiviidide tegevuste ja nende heade kogemuste kogum. Ka Toots (2004) on olnud kriitiline Euroopa Liidu soovitude suhtes.

Westheimer ja Kahne (2004) analüüsisid USA demokraatiahariduse programme ja leidsid, et need püüavad kujundada häid kodanikke, kes tunnevad personaalset vastutust, osalevad demokraatlikes protsessides ja taotlevad õiglust. Ka siin ei määratleta nende eesmärkide saavutamiseks vajalikke mõis- teid. Nelson ja Kerr (2006) uurisid aktiivset kodanikuharidust 14 riigis. Nad

analüüsisid aktiivse kodaniku määratlusi ja leidsid, et ühtset definitsiooni ei ole. Samas ei kirjeldanud nad peamisi mõisteid, mis on kodanikule vajalikud.

Pace ja Bixby (2008) andsid ülevaate vabastava kodanikuhariduse käsitlustest. See on probleemidele keskendunud (ingl *issues-centred*) ja suunab õpilasi uurima, analüüsima ja diskuteerima vastuoluliste avaliku elu küsimuste üle. See arendab kriitilist mõtlemist ja kujundab komplekssete probleemide lahendamiseks vajalikud oskused. Siiski jäävad peamised probleemid ja mõisted määratlemata, kuna selles on riikide vahel suuri erinevusi. Kriitiline mõtlemine eeldab teadmisi, kuidas võim teiste inimeste üle annab selle omanikule võimaluse kasutada sotsiaalseid ja organisatsioonilisi ressursse ebademokraatlikult ja mõnikord ka ebaõiglaselt. Ebademokraatlikud ja autoritaarsed jõud ignoreerivad ja eitavad sotsiaalset, majanduslikku ja poliitilist õiglust (Giroux, 2009). Üliõpilased ja õpilased peaksid märkama ja vaidlustama ebavõrdsust ja ebaõiglust töökohtadel (*ibid.*).

International Journal of Progressive Education (IJPE) avaldas 2012. aastal erinumbri aktiivsest kodanikuharidusest. Ross (2012) käsitles peamisi institutsioone ning poliitika ja ühiskonna võtmekontseptsioone. Palgrave'i kirjastus üllitas kodanikuhariduse teemal rahvusvahelise käsiraamatu (Peterson *et al.*, 2016). Autorid seostavad kodanikuhariduse ka teadmistega, kuidas ühiskonda muuta. Noored peavad õppima, kuidas reageerida ebaõigluse ilmingutele. Paljudes riikides valitseb aga passiivse ja piiratud kodaniku mudel, mis nõrgendab demokraatlikke ja tugevdab autoritaarseid trende ühiskonnas (Peterson, 2016). Zembylas ja Bekerman on väga kriitilised Läänes levinud positivistliku paradigma suhtes, mis käsitleb kodanikke kui isoleeritud ja staatilisi indiviide. Inimene, kultuur ja haridus on vastastikustes suhetes toimivad protsessid, mis kulgevad nii sotsiaalses kui ka ajaloolises kontekstis (*ibid.*). Šoti täiuslikkuse (ingl *excellence*) õppekava neljast pädevusest üks on *vastutustundlik kodaniku-pädevus* (ingl *responsible citizenship*). Riddell aga väidab, et Šoti õppekava poliitiline aspekt on puudulik. Kodakondsus on jäetud individualistlikuks kontseptsiooniks, kus rõhk on õpilaste heal käitumisel ja üksteise toetamisel (viidatud Peterson *et al.*, 2016). Peterson ja Davies peavad Inglismaa demokraatiaharidust pealiskaudseks, kuna seal eiratakse sotsiaalse ebavõrdsuse poliitilisi ja kultuurilisi põhjuseid (viidatud Peterson *et al.*, 2016). Õppekava 2014. aasta versioon rõhub rohkem individuaalsele vabatahtlikule tööle ja alahindab poliitilise ja demokraatliku osaluse kollektiivseid vorme. Demokraatiahariduse õpetajad väldivad poliitiliselt tundlikke ja vastuolulisi probleeme (Peterson, 2016). USA teadlased Leonardo ja Vafai arvustavad uusliberaalset ideoloogiat, mis tahab anda kodanikele turuidentiteedi ja kus haridus peab õpetama eelkõige seda, kuidas raha teenida ja kuidas tarbida (Peterson, 2016).

Elena Arbués (Navarra Ülikool, Hispaania) analüüsis kodanikuharidust Euroopas ja järeldas, et üheks väljakutseks on jäänud õpetajate haridus ja nende õppekavad (Arbués, 2014). Paljudes maades on revideeritud ühiskonnaõpetajate õppekavu, kuid ainult vähestes neist on tehtud olulisi parandusi. Sant (2019) uuris, millised on peamised demokraatiahariduse kontseptsioonid maailmas, analüüsides aastatel 2006–2017 peamistes eelretsenseeritud ajakirjades sel teemal avaldatud 377 artiklit. Ta eristas kaheksa peamist tüüpi, millest enamik olid liberaalsed, vabastavad, partitsipatiivsed ja kriitilised aktiivseid kodanikke toetavad kontseptsioonid. Elitaarsete ja uusliberaalsete käsitluste osakaal oli väiksem, oma suunitluselt olid need demokraatliku kodanikuhariduse vastu. Ühisele järeldusele on jõutud selles, et demokraatia põhimõisteid on määratletud erinevalt ja üldtunnustatud süsteem puudub (Carr, 2013). Mõned autorid väidavad, et kodaniku ja demokraatia mõisted ei peagi olema igal pool ühetähenduslikud. Sellised seisukohad on kasulikud autoritaarsetele riikidele ja poliitikutele, kes eelistavad passiivseid ja kuulekaid kodanikke, kes ei oskagi hinnata ühiskondlikke ja poliitilisi protsesse. Siiski peavad paljud kriitilised sotsiaalteadlased tähtsaks hierarhiliste võimuhete ja nendega kaasneva võiva ebaõigluse käsitlemist (nt Ross, 2012; Peterson *et al.*, 2016). Siinne artikkel arendab vabastavat, partitsipatiivset ja kriitilist kontseptsiooni ning arvustab autoritaarset, elitaarset ja uusliberaalset käsitlust. Seepärast keskendutakse hierarhilistele võimuhetele ja nendega kaasnevale (võimalikule) sotsiaalsele ebavõrdsusele ja ebaõiglusele.

## Ühiskonnaõpetuse põhimõistete süsteem

Artikli autor on viinud sotsiaalteaduslikud üldmõisted süsteemi ja kasutanud neid oma õppe- ja uurimistöös mõnes ülikoolis (TÜ, TTÜ, Audentes ja Euroakadeemia) ning ettevõtluskõrgkoolis Mainor. Autor on selgitanud seda süsteemi üliõpilastele, harjutanud selle mõistete kasutamist üliõpilaste endi ja Eesti ühiskonna praktika analüüsimisel ning kujundanud sellega tudengite sotsiaalset ja kodanikupädevust. Seda süsteemi on võimalik ja vajalik kasutada ka üldhariduses, sotsiaalainete kavades ja õpikutes. Kui kodanikud analüüsivad ja hindavad rahvaesindajate tööd, arendab see ka nende poliitilisi ja sotsiaalseid oskusi ehk kodanikupädevust. Autor on seda mõistesüsteemi põhjendanud ja arendanud mitmes varasemas teadusartiklis (Haav 2008, 2010, 2015, 2018 jm) ja seepärast kirjeldatakse seda allpool lühidalt. Seejärel kasutatakse seda mõne konfliktsituatsiooni analüüsil ja näidatakse selle heuristilist potentsiaali. Võrdlevalt kirjeldatakse, kuidas käsitlevad samu konfliktsituatsioone sotsiaalainete õpikud ja milliseid mõisteid need seejuures kasutavad.

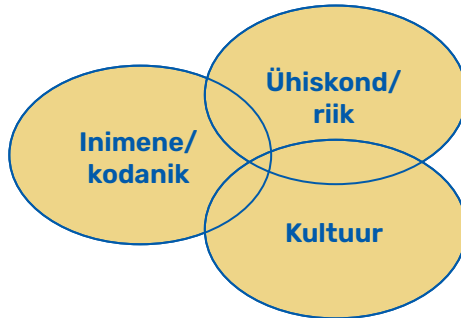
Kodanikuharidust on mõistlik alustada *kodaniku* mõistest ja määratleda seda samal ajal nii riigi osa kui ka selle peamise subjektina. Kui ühiskond on olemuselt inimestevaheliste püsivate suhete ja korduvate tegevuste süsteem, siis riigi mõiste on analoogne, kuid kitsam. *Riik* on oma olemuselt kõigi kodanike ja riigi institutsioonide vaheliste püsisuhete ja korduvate tegevuste süsteem. Kodanik on inimese ja riigi institutsioonide vaheliste suhete ja tegevuste kogum. Seega on riik ja ühiskond protsessid, nad pole asjad, nad pole füüsilised kehad. Riik on seotud kindla territooriumiga, mille üle on riigi võimuinstitutsioonidel täielik kontroll. Üldisemalt võib riiki mõista kui inimeste regulaarselt korduvaid tegevusi oma ühiselu korraldamisel, täpsemalt kui riigiparaadi ja kodanikkonna vahelist võimukorraldust ühiste eesmärkide määratlemisel ja täitmisel (Kalev, 2011). Nendes tegevustes on poolte osa erinev ja ebavõrdne. Kodanike ja nende ühenduste osa on nõuandev, poliitikute osa aga otsustav. Ka riigiparaadis valitseb ebavõrdsus: ametnike osa on nõuandev, ministri osa aga otsustav.

Selle korralduse üldiseks aluseks on kaks peamist otsustamise mudelit: *demokraatlik* ja *autoritaarne*. Esimest rakendatakse valimistel ja teist võimu teostamisel. Valimistel on kõik kodanikud võrdsed, igaühel on üks hääl. Valimiste tulemusena moodustatakse aga hierarhilised võimustruktuurid. Kodanike subjektsus on nendes struktuurides erinev. Peamised sotsiaalsete subjektide tüübid on poliitikud, administraatorid ja avaliku sektori teenistujad. *Poliitikud* on riigi peamised subjektid, nad otsustavad ühiskonna ja riigi eesmärkide üle ja loovad vahendid nende saavutamiseks (seadused, institutsioonid ja ressursid). Siiski peavad nad arvestama ka peamiste huvigruppide seisukohti. Laiemas mõttes sisaldab poliitika mõiste ka ühiste eesmärkide, teadmiste, väärtuste ja hoiakute kujundamist ning see hõlmab kõiki kodanikke, kuigi nendel peamistel subjektidel on selleks erinevad ja ebavõrdsed võimalused. *Administraatorid* korraldavad neile antud eesmärkide ja ülesannete täitmist, kasutades selleks neile antud inim- ja muid ressursse. *Ametnikud* töötavad administraatorite alluvuses, täidavad neile ette nähtud ülesandeid ja kasutavad neile antud materiaalseid ja rahalisi ressursse. Peamised subjektid tegutsevad neile seatud raamides, kuid neile jäävad siiski võimalused neid raame tõlgendada ja järgida. Nad võivad mõnikord ka eksida ja rikkuda neile antud võimu piire. Sageli on nende tegevust raske hinnata ja selle üle võidakse otsustada välise mulje järgi. Seega võib mulje loomine (ingl *impression management*) olla tähtsam kui tulemuste saavutamine.

Kodaniku ja inimese mõisted seostuvad kolmanda üldisema mõistega (või mõistegrupiga), milleks on *kultuur*. Kõige laiemalt on kultuuri määratletud kui keelte ja teiste sümbolsüsteemide kogumit. Kui ühiskond on inimsuhete süsteem, siis ei ole selle süsteemi kirjeldus mingil materiaalsel infokandjal enam



ühiskond, vaid see on juba kultuur. Iga inimene on osa mingist kultuurist, ta tunneb mingeid keeli ja sümboleid ja oskab neid kasutada. Organisatsioonide juhtimises on üha tähtsamaks muutunud ühiste eesmärkide, väärtuste ja arusaamiste ehk organisatsiooni kultuuri ja identiteedi kujundamine. Poliitiline kultuur eeldab poliitikamõistete tundmist ja nende kasutamise oskust. Kitsamas tähenduses räägitakse käitumiskultuurist, selle näiteks on Iina Aasamaa „Käitumisest“ (Tallinn: Eesti Raamat, 1965).



**Joonis 1.** Uue õppekava tuum: kolm omavahel seostatud põhimõistet.

Sotsiaalteaduslikus kontseptsioonis on need kolm üldmõistet – kitsamalt kodanik, riik ja kultuur, üldisemalt aga inimene, ühiskond ja kultuur – määratletud nii üksteisest erinevate kui ka üksteist täiendavatena (Parsons, 1951). Inimene on osa ühiskonnast ja kultuurist ning samal ajal individuaalne tervik, ühiskonna ja kultuuri subjekt. Ühiskond on olemuselt regulaarselt korduvate inimegevuste ja suhete süsteem. See süsteem pole füüsiline objekt, vaid protsess. Kultuur on semiootiliselt inimeste loodud märgisüsteemid, mis eksisteerivad osaliselt inimeste peades ja samal ajal ka inimestest väljaspool (raamatukogud, arhiivid jne). (Loomulikult on sellised määratlused vaid esialgsed, neid tuleb edasise õppimise käigus täiendada ja süvendada.) Graafiliselt võib nende põhimõistete seoseid kujutada omavahel osaliselt kattuvate ringidena (vt joonist 1). Inimese ja kodaniku üldmõiste alammõisteteks on sotsiaalsed subjektid ja identiteedid. Ühiskonna ja riigi üldmõistete alammõisted on sotsiaalsed institutsioonid, struktuurid, organisatsioonid, grupid ja otsustamise mudelid. Kultuuri alammõistete näideteks on keeled, teadused, kunstid, väärtusorientatsioonid, ideoloogiad, teadusparadigmad, õppekavad ja õppeained. Põhimõistete käsitlemine õppi ja õppekava arengu tuumana on õppekava teoorias ja praktikas uus nähtus. Seda joonist saab täiendada ja näidata, et kodaniku ja riigi mõisted on omavahel seotud. Kodaniku sotsiaalne, rahvuslik, riiklik ja poliitiline identiteet seostub riigi sotsiaalsete ja poliitiliste institutsioonidega nagu parlament ja valitsus. Nende seoste tundmine on oluline didaktikas riiklike institutsioonide

õpetamisel. Kõigil noortel on oma sotsiaalne identiteet, seos lähemate sotsiaalsete gruppidega nagu perekond ja kool. Õpetajad saavad laiendada õpilaste sotsiaalset identiteeti ka rahvuse ja riigi tasemele.

Mitte ainult riik, vaid ka ühiskond on hierarhiline süsteem, kus inimeste ja gruppide vahel on samuti domineerimise ja allumise suhteid (Westheimer & Kahne, 1962; Lukes, 2021). Ajalooliselt on kõiki inimesi hakatud pidama võrdõiguslikeks alles viimase 200 aasta jooksul, kuid nende sotsiaalsed võimalused on endiselt jäänud ebavõrdseteks (Dejaeghere & Tudball, 2007). Mõned inimesed (näiteks ettevõtjad) saavad kasutada teisi inimesi enda huvides. Sel alusel saab inimesi klassifitseerida erinevateks sotsiaalseteks subjektideks nagu ettevõtjad (tööandjad), juhid ja lihttöötajad. Riigi struktuurides on peamised sotsiaalsed subjektid poliitikud, administraatorid ja avaliku sektori teenistujad. See subjektide ebavõrdsus on sätestatud sotsiaalsete struktuuridega nagu seadused, organisatsiooni põhikirjad ja struktuurid. See normatiivne ebavõrdsus on sotsiaalse ebavõrdsuse ning ebaõigluse eelduseks, sest avab neile rohelise tee.

See on sotsiaalne ebavõrdsus laiemas tähenduses ja selle tähistamiseks on vajalik mõistepaar *sotsiaalsed subjektid ja struktuurid*. Kõige selgemalt ilmnevad need mõisted ärifirmades, kus on omanikud, juhid ja töötajad. Omanikel on õigusi ja võimalusi kasutada teisi inimesi enda eesmärkide saavutamiseks kõige rohkem, töötajatel kõige vähem. Juhid on vahepealne tüüp: nad saavad küll kasutada oma alluvaid, kuid nad on samal ajal omanike ja tippjuhtkonna kontrolli all. Sellised mõisted nagu sotsiaalsed subjektid ja struktuurid on tuntud sotsioloogias ja teistes sotsiaalteadustes (Kalev & Toots, 2011), aga ka ajaloos (Wenzlhuemer, 2020) ja humanitaarteadustes. Eesti autorid kasutavad neid mõisteid siiski vähe. Omanike ja teenistujate, tööandjate ja töötajate võimu erinevus ei tarvitse veel tähendada *sotsiaalset ebavõrdsust* ja *ebaõiglust*, kuid omandi- ja töösuhted annavad selleks võimaluse. Kas seda võimalust kasutatakse või mitte, on juba praktika ja empiirilise uurimise küsimus. Juhtimise ja organisatsiooni teoorias ja praktikas on peamiste subjektide erinevusi vähendatud aastakümnete jooksul demokraatliku juhtimisstiili, organisatsiooni kultuuri, osalusdemokraatia ja partnerluse kontseptsioonide abil.

Seega on kriitilisele kodanikule vajalikud eelkõige kümme põhimõistet (Haav, 2009, 2010, 2015 jm). Kodaniku ja riigi üldmõisted ning kodanike klassifikatsioon sotsiaalse positsiooni (võimu) alusel on järgmised: kodanikud kui omanikud, poliitikud kui omanike esindajad, administraatorid, teenistujad ja kodanikud kui kliendid. Neid peamisi subjekte ja nende vahekorda iseloomustavad suhtelised mõisted: sotsiaalne võrdsus või ebavõrdsus, sotsiaalne õigus või ebaõigus. Nendel subjektidel on erinevad sotsiaalsed huvid, väärtusorientatsioonid, ideoloogiad ja teadmise käsitlused. Väärtusorientatsioonid võivad olla individualistlikud või kollektiivsed, poliitilised ideoloogiad võivad

olla liberaalsed või sotsiaaldemokraatlikud ja teadusparadigmad ehk teadmise käsitletused – absolutistlikud ainutõed või pluralistlikud erinevused seisukohtade vahel. Näiteks võimusuhteid peab analüüsima nii elitaarse kui ka pluralistliku teooria alusel (Bachrach & Baratz, 1962).

## Mõistete kasutamine praktikas kui sotsiaalne pädevus

Väga selged näited *sotsiaalse ebavõrdsuse* ja *ebaõigluse* erinevast tõlgendamisest *töösuhetes* esitas ajaleht Postimees (edaspidi PM) 5. ja 6. novembril 2020. Eesti ametiühingute liider Peep Peterson kirjeldas 5. novembri PM-s, kuidas mõned ettevõtjad on kasutanud juriidilist vägivalda töötajate kallal. Postimees andis selle artikli ka tööandjate ühendusele, mille keskliidu volikogu esimees Kai Realo kirjutas sellele raevuka vastulöögi, mis avaldati PM-s kohe 6. novembril (Realo, 2020). Tööandjate esindaja eitas kriitikat ja väitis, et Eestis ei ole ebaõiglasi ettevõtjaid. Ta möönis, et kusagil võib siiski olla mõni äriimees, kes ei hooli mõnest oma töötajast. Seega väidavad Eesti ettevõtjate esindajad, et meil on töösuhetes kõik korras, ebaõiglus ja vägivald on välistatud. Kuna Kai Realo artiklile ei reageerinud keegi, siis võib järeldada, et see on Eestis valitsev arvamused. Täpselt samasuguseid suhtumisi sisendavad ka meie senised ühiskonnaõpetuse ainekavad ja õpikud. Ettevõtja ja töötaja olevat vaid erinevad sotsiaalsed rollid. Sellest võib teha eksliku järelduse, nagu võiksid osalised oma rolle suvaliselt vahetada. Iga vähegi kogenud töötaja teab, et ka tööandjad võivad eksida ja vahel koguni oma võimu kuritarvitada, kasvõi lihtsalt kiusu pärast. Selle täielik eitamine on *totalitaarse mõtlemise* tunnus.

Eeltoodud sotsiaalteaduslik kontseptsioon võimaldab käsitleda töösuheteid realistlikult ja mitmekülgelt, mitte ainult ettevõtjate, vaid ka töötajate aspektist. See aktsepteerib sotsiaalset praktikast ning tunnistab sotsiaalse ebavõrdsuse olemasolu ja ebaõigluse võimalikkust. See ei ignoreeri ebavõrdsuse, ebaõigluse ega vägivalda juhtumeid, nagu teevad mõned tööandjad, majandusteadlased, sotsiaalainete õpikud ja õpetajad, vaid tunnistab nende juhtumite olemasolu ja ei varja ega eita neid. Uus kontseptsioon ei taotle poliitilist eesmärki, ebavõrdsuse ja ebaõigluse täielikku kaotamist ühiskonnast. See kontseptsioon on pedagoogiline, taotleb ainult teadmiste andmist ebaõigluse võimalikkuse kohta ja on õppijatele eluks vajalik. Noored peavad teadma, et töötajate võimalused end ebaõigluse eest kaitsta on piiratud. Praktikas esineb regulaarselt juhtumeid, kus mõni tööandja teeb töösuhetes vigu või isegi kuritarvitab oma võimu mõnede alluvate suhtes. Enamik pikema töökogemusega inimestest teab selliseid intsidente. Raskemaid juhtumeid võivad kirjeldada tööinspektsiooni ja töövaidluskomisjoni juristid. Ka Euroopa Nõukogu demokraatlik kultuur mõõnab, et mõned avaliku sektori ametnikud võivad vahel eksida ja isegi oma võimu

kurjasti kasutada. EN soovib kodanikel seda taunida, kuid ei anna mingeid soovitusi, kuidas seda teha. Kuid sellest probleemist peaks vähemalt kirjutama, sealhulgas ka õppekavas ja õpikutes, et õpilased saaksid sellest teada juba koolis. Nad hakkaksid uurima, mida nad saavad siis teha, millised on nende võimalused end kaitsta, ja mõistaksid vajadust kollektiivse kaitse ja ametiühingute järele. Need on nende tööeluks vajalikud teadmised. Tööandjate ja võimukandjate ebaõigluse põhimõtteline eitamine võtab töötajatelt ja kodanikelt võimaluse end kaitsta. Sellise ühiskonnaõpetuse mõju on orjastav.

Kui kirjeldada peamisi institutsioone nagu *parlament* ja *valitsus*, siis on nendest paremaks arusaamiseks vajalikud ka sotsiaalsete subjektide ja struktuuride mõisted. Riigikogu ja valitsus on ka *sotsiaalsed organisatsioonid*, nendes töötavad inimesed, kelle vahel on mitte ainult ametlikud, vaid ka mitteformaalsed suhted. Need inimesed ei täida ainult ametlikke eesmärke, neil on ka omad isiklikud ja grupihuvivid. Seejuures on erinevatel subjektidel, poliitikutel, administraatoritel ja teenistujatel ka erinevad võimalused oma isiklike ja grupihuve arvestada. Seda soodustab riigiaparaadis domineeriv autoritaarne ja hierarhiline otsustamismudel. Autoritaarseid võimusuhteid võimaldab pehmendada osalusdemokraatia süsteem. *Osalusdemokraatia* tähendab, et kodanikud võivad arutada kõiki küsimusi ja teha ka oma ettepanekuid. Eesti praktikas peetakse piisavaks, kui otsustajad mõnede huvigruppidega konsulteerivad, kuigi mitmeid teisi eiravad. Samuti jääb neile õigus määrata, kelle nõu arvestada ja kelle oma mitte. Kõrvale võib lükata ka väga häid ettepanekuid, kui need kõrgemale võimule ei meeldi. Korrektne oleks sel juhul hea nõu eiramist põhjendada (VV, 2011). Riigiasutustes kehtib selline osalemine ainult välistele huvigruppidele, kodanikele ja nende ühendustele. Asutuses töötavatel ametnikel ei ole osalemise õigust. Tõnis Saarts peab vajalikuks täiendada esindusdemokraatiat osaleva, arutleva ja otsedemokraatiaga. Ta loodab, et „21. sajandi demokraatia muutub dünaamilisemaks, kaasavamaks ja vähem eliidikeskseks kui 20. sajandil“ (Saarts, 2018, 91).

*Ühiskonnaõpetuses* saab käsitleda osalusdemokraatiat mitmetes valdkondades: nii koolides, erafirmades kui ka riigiasutustes. See annab võimaluse seostada *koolikogemused* ja *demokraatia teooria*. Õpilasesindus on õppijate esindusdemokraatia vorm. Õpilaste esindajad saavad osaleda võrdsete partneritena ka kooli hoolekogus. Ühiskonnaõpetuse tundides saab arutada õpilasesinduse valimise ja tegevuse kogemusi ja probleeme. Poliitilises süsteemis saab osalusdemokraatiat kasutada kui eksperimenti poliitikute ja ametnike ametialase lojaalsuse selgitamiseks. Kui hea nõu lükatakse kalevi alla, siis see näitab, et otsustajad ei soovigi täita oma kohustusi parimal võimalikul moel. Nende tegelikud eesmärgid on kusagil mujal, nad pole riigile lojaalsed. Selliseid eksperimente on kasulik meeles pidada valimiste juures – ebalojaalseid

poliitikuid ei ole vaja tagasi hääletada. Niisiis annab osalusdemokraatia kontseptsiooni kasutamine suuri võimalusi, et mõista demokraatiat, hinnata poliitikuid ja täiustada kodanikupädevust. Ühiskonnaõpetuse ainekava kolm esimest tulemust võib sõnastada järgmiselt. Esiteks, õpilane teab kodanikuhariduse põhimõisteid; teiseks, ta saab neist aru; ja kolmandaks, ta oskab vähemalt mõnesid neist ka praktikas kasutada.

## Eesti põhikooli riiklik õppekava (PRÕK) ühiskonnaõpetusest

Siinse artikli maht võimaldab hinnata Eesti riiklikku õppekava (RÕK) ainult võimuhete ja osalusdemokraatia aspektist. Eesti ühiskonnaõpetuse ainekavu ja õpikuid on analüüsitud ja arvustatud haridusreformi algusest peale, seega üle 35 aasta. Aine üldeesmärgiks on olnud ja jäänud kasvatada aktiivset kodanikku ja kujundada selleks vajalikke pädevusi. Seda korratakse kolmel tasemel: üldise, valdkondliku ja ainepädevusena. See siht peaks määrama ka ainekava struktuuri, peamised alaeesmärgid, teemad ja mõisted, kuid seda pole seni juhtunud. Ainekava on koosnenud paljudest teemadest, mis pole isegi loogiliselt seostatud. Nii PRÕK-i 2011. kui ka 2023. aasta põhikooli osas (HTM, 2011/2023a, 2011/2023b) on neli teemat: ühiskond ja sotsiaalsed suhted, riik ja valitsemine, kodanikuühiskond ja majandus. Need teemad on sisaldanud ebamääraselt kirjeldatud mõisteid, mis ei kujuta endast mõistete süsteemi ehk kontseptsiooni. Seega on tegemist teemade ja sõnade eklektilise loeteluga. PRÕK-i viimane versioon püüab seda täiendada teoreetilise mudeliga. Selles mudelis on sotsiaalainetes kolm põhiteemat (inimene, inimestevahelised suhted ja sotsiaalsed institutsioonid), mis on esitatud kolmnurga kujul. Seega on need teemad üksteisest isoleeritud ja need ei sisalda kultuuri üldmõistet (HTM, 2011/2023b). See mudel tugineb Geert Ten Dami ja Monique Volmani artiklile (2007) sotsiaalse pädevuse kolme dimensiooni kohta.

Nii PRÕK-i 2010. kui ka 2023. aasta tekstis on aktiivse kodaniku ainsaks tunnuseks valimistel hääletamine ja sellele lisatakse ebamääraselt veel „laiem kaasatus“. See ei erine kodaniku kitsast käsitlusest, mis nõuab valimistest osavõttu, seaduste järgimist ja maksude maksmist. Kõik kodanikud peaksid aga teadma oma otsustamisvõime piiratud, nad ei otsusta ühtegi sisulist küsimust. Seda täheldas Jean-Jacques Rousseau Inglismaa näitel juba XVIII sajandil. Valimistulemustena selgub, kes hakkavad edaspidi rahva eest otsustama. PRÕK käsitleb küll valimiste demokraatlikku mudelit, kus igal kodanikul on võrdselt üks hääl, kuid ei maini kordagi, et riigivõimu teostatakse autoritaarse mudeli alusel, kus kodanikel pole mingit otsustamisõigust. PRÕK ei viita autoritaarse mudeli puudustele ega ka võimukandjate võimalikele eksimustele ja kuritarvitustele. Märkamaks ja leevendamaks neid puudusi, on rahvusvaheliselt

ja ka Eesti poliitikas kasutusel osalusdemokraatia kontseptsioon, kuid Eesti õppekavades pole seda mõistet seni kasutatud ja seda ei tule ka PRÕK 2023 järgi. Nagu eespool viidatud, peab ICCS kontseptsioon kodanikeosalust demokraatiahariduse keskseks teemaks, kuid meie õppekavade ümbersõnastajad pole seda seni teinud. Anu Toots on alates 1997. aastast koostanud nii põhikoolile kui ka gümnaasiumile õpperaamatuid, mis samuti väldivad võimusuhteid ja osalusdemokraatiat. Maarja Tinni ja Ulla Herkeli põhikooliõpik käsitleb juba ka osalusdemokraatiat, kuid ainult riigi tasemel, puudutamata kooli ja kohaliku omavalitsuse tasemeid (Tinn & Herkel, 2023). Margus Pedaste pädevuste arendamise käsiraamat (2020) peaks käsitlema nii sotsiaalset kui ka kodaniku-pädevust, kuid piirdub ainult sotsiaalse poolega ja eirab kodanikupädevust.

Siinne artikkel keskendub nii osalusdemokraatia kui ka võimusuhte käsitlemisele PRÕK-i kodanikupädevuses ja ühiskonna ainekava muudetud õpitulemustes. Sotsiaalainete kava üldosa taotleb, et noortest kujuneksid aktiivsed kodanikud, kes on võimelised ühiskonnaelus osalema, ja ühiskonnaõpetuse aine peab looma selleks eeldused (see eesmärk ei tarvitse olla poliitiline ja aine ei pea esitama selleks vajalikke poliitilisi mõisteid). Ühiskonnaõpetuse ainekava õpitulemused ei täpsusta aktiivse kodaniku kujunemist ega ühiskonna mõjutamist. Seejuures pole aktiivset kodanikku määratletudki ja selle kirjeldus jääb ebamääraseks, nagu juba eespool viidatud. Teatavasti peetakse aktiivse ja kriitilise kodaniku tunnusteks osalemist poliitilistes protsessides, nende kriitilist analüüsi ja ettepanekuid nende tõhustamiseks kohalikul ja riigi tasemel (vt DeJaeghere & Tudball, 2007; Sant, 2019).

Kuigi osalusdemokraatia mõistet ei ole õppekavas ega õpikutes, on see olemas haridusseaduses, HTM-i ja koolide põhikirjades. Kooli juhtkond ja õpetajad võivad seda õpilastega suheldes kasutada. Ka GRÕK-i (2023) järgi peavad gümnaasiumi lõpetajad teadma, kuidas „mõjutada ühiskondlikke protsesse nii koolis kui ka väljaspool“, kuid ka seal pole määratletud selleks vajalikud teadmised, isegi mitte ettepanekute tegemiseks. Osalusdemokraatia teema vältimine ainekavades ja õpikutes piirab kodanikupädevuse ja -aktiivsuse kujunemist. Selle asemel on kasutusel hoopis määratlemata ja eksitav mõiste nagu „demokraatlik riigivalitsemine“. Endiselt välditakse põhimõistete käsitlemist keeruliste, komplekssete ja vastuolulistena. Vähe sellest, RÕK-i sotsiaalainete töörühm on õppekavadest ja õppeprotsesside kirjeldustest välja jätanud igasugused mõisted ja õppe sisu (Õpetajate Leht, 16. jaanuar 2024). Nad soovivad anda noortele pinnapealseid teadmisi, mis on vajalikud vaid piiratud sotsiaalses keskkonnas. Seevastu loodusainete töögrupp taotleb teadusliku mõtlemise ja kontseptuaalse arusaamise kujundamist (*ibid.*). Seda taotles ka Herbert Spencer Inglismaal 160 aastat tagasi.

PRÕK-i (2023) muudetud õpitulemuste osa puudutab töö- ja võimusuhteid endiselt äärmiselt pealiskaudselt. III kooliastme õpilane „analüüsib oma võimalusi tulevase töötajana ja ettevõtjana“ (teadmiste plokk, p 8) ja „toob välja palgatöötajana ja ettevõtjana tegutsemise erisused“ (õpitulemuste plokk, p 13). Neid erisusi kirjeldavad mõned õpikud väga pealiskaudselt: töötajad saavad palka ja ettevõtjad kasumit (kas seina seest?). Seejuures pole üldse võimu mõistet ega ka võimu kuritarvitamise probleemi. Võiks väita, et 16-aastased noored ei peaks selliseid halbu asju teadma, kuid neid mõisteid pole ka gümnaasiumiastmes. See tähendab, et noored ei saa ühiskonna mõistmiseks ja muutmiseks vajalikke teadmisi (Ümarik & Tinn, 2023). Neid kodanikuhariduse probleeme on avalikult arutatud vähe. Haridus- ja Teadusministeerium tellis Anu Tootsilt 20 aastat tagasi Eesti kodanikukasvatuse kontseptsiooni teoreetilisi-metoodilised lähtealused. Kuigi see on kodanikuhariduse praktika suhtes kriitiline, ei ava see siiski seniste ainekavade ja õpikute aluseks olevat teoreetiliste ja ideoloogiliste mõistete süsteemi (Toots, 2004).

### Kodanikupädevus Eesti põhikooli riiklikus õppekavas

Eesti õppekavas on kodanikupädevuse mõiste kolmel korral: üldpädevuse, valdkondliku ja ainepädevusena. Üldpädevused jäid 2016–2023 õpitulemuste muutmise käigus samadeks nagu 2011. aastal. Üldpädevus on suutlikkus toimida „teadliku ja vastutustundliku kodanikuna ja toetada ühiskonna demokraatlikku arengut“ (HTM, 2011/2023a). Sotsiaalvaldkondliku pädevusega taotletakse õpilase „...valmisolekut ja oskust olla aktiivne ja vastutustundlik kodanik...“, kes „on lojaalne Eesti riigile“ ja osaleb ühiskonnaelus (täpsustamata, kas seltskondlikus või poliitilises mõttes). Aine üldeesmärk on „luua eeldused aktiivse kodaniku kujunemiseks“. (Nende eelduste hulgas võivad olla ka vajalikud sotsiaalsed ja poliitilised põhimõisted, nagu soovitab Euroopa Liidu kodanikupädevus, kuid Eestis seda siiski ei juhtu, nagu ilmneb ühiskonnaõpetuse ainekava analüüsist.)

Kolmas kodanikupädevuse määratlus on ühiskonnaõpetuse aine tasemel. Aine eesmärk on praktiliste ülesannete, probleemide analüüsimise ja põhimõistete omandamise kaudu „saada tervikpilt ühiskonna toimimisest“. Aktiivne kodanik tähendab mitte ainult „hääletamist valimistel“, vaid ka laiemat kaasatust. (See tähendab, et keegi „kaasab kodanikke laiemalt“, sõltumata inimeste endi kompetentsist ja tahtest.) Aine teadmiste plokk nõuab teadmisi demokraatia kujunemise ja toimimise, selle tunnuste ja nende rikkumise ning ohtude kohta. Õpitulemused III kooliastme kohta täpsustavad vajalikke teadmisi: võimude lahusus, demokraatia ja diktatuuri erinevused, kolme sektori (avaliku, mittetulunduse ja tulundussektori) erinevused, ohud demokraatialle, õigusriik, sotsiaalne ja rahvuslik identiteet, kodanike võimalused „mõjutada ühiskonna

toimimist“, õpilaste võimalused mõjutada kooli ja kogukonna elu jne. Siiski ei ole nende hulgas ühiskonnateaduste põhimõisteid, mis võimaldaksid riigist ja poliitikast aru saada. Osalusdemokraatia mõiste puudub, õpitulemuste sõnastajad ei kirjuta kodanike osalemisest poliitikas, vaid hoopis sellest, et keegi kaasab neid. Õpilased peaksid omandama valmisoleku „märgata ebavõrdsust ühiskonnas“ (see on laialivalguv mõiste), kuid mitte sotsiaalset ebavõrdsust, mis on väga konkreetne (mõnede inimeste võimalused kasutada teisi inimesi enda huvides). Gümnaasiumis peavad õpilased omandama „oskused ja valmisoleku ühiskonnaellu sekkuda“. See on jälle laialivalguv, sekkumine võib olla ka osavõtt kohalikust seltsielust. Kõrgemal tasemel on see ettepanekute tegemine seadusloome ja poliitika kujundamise kohta, kuid seda kõrgemat taset ei mainita kordagi.

Kuigi PRÖK 2023 kirjutab kodanikupädevusest kolmel korral – nii üldisel, sotsiaalvaldkondlikul kui ka aine tasemel –, ei määratleta siiski kodanikupädevust kui ühiskonnaõpetuse üldmõistete kasutamise oskust. See on osaliselt ka mõistetav, sest ühiskonnaõpetuse ainekava ja õpitulemused sisaldavad peamiselt tehnilisi teadmisi ja moraalseid nõudmisi, mis ei ole demokraatia mõistmiseks ega kodanikupädevuseks endiselt piisavad. Enamik õpetajatest järgib ainekava ja õpikuid ega seosta poliitikateadmisi ja nimetatud üldpädevust.

## Kokkuvõte, järeldused ja soovitused

See artikkel käsitleb pädevust teadmiste kasutamise oskusena ja määratleb kodanikupädevust kui oskust kasutada kodaniku ja riigi vahekorda kirjeldavaid mõisteid praktikas, demokraatlikes protsessides osalemisel. Artikkel taotleb Eesti ja Euroopa Liidu demokraatiahariduse mõistete ja kodanikupädevuse senisest paremasse vastavusse viimist, arvestades seejuures nii nende nähtuste teaduslikke uurimusi kui ka üldpädevuste arendamise käsiraamatu soovitusi (Malleus, 2015). Artikkel annab lühikese ülevaate demokraatiahariduse sotsiaal-teaduslike üldmõistete süsteemist, mida autor on pikemalt põhjendanud oma varasemates uurimustes ja artiklites. Kriitilised sotsiaalteadlased on rõhutanud võimuhete avamise tähtsust kodanikuhariduses. Siinses artiklis on selleks kasutatud osalusdemokraatia, sotsiaalsete subjektide ja struktuuride mõisteid, mis aitavad kodanikel hinnata oma võimalusi ja nende piiratust avaliku ja erasektori võimuhete süsteemis. Kõrgema võimuga subjektid võivad käituda alamate suhtes erapoolikult ja ebaõiglaselt, ja seda mitte ainult juhuslikult ja tahtmatult, vaid ka teadlikult ja kuritahtlikult. Autor käsitleb kodanikupädevuse kõrgema taseme ühe tunnusest teadlikkust selliste ebavõrdsuse ja ebaõiguse juhtumite võimalikkusest. Keerulistes situatsioonides on alluvatel võimalused end kaitsta piiratud. Euroopa Liidu kodanikuhariduses on osalusdemokraatia



kontseptsioonil keskne osa. Selle kasutamine võimaldab kodanikel suurendada enda osa riigi institutsioonides. Kui kodanikud analüüsivad ja hindavad rahvaesindajate tööd, arendab see ka nende poliitilisi ja sotsiaalseid oskusi ehk kodanikupädevust. Samamoodi saavad avaliku ja erasektori töötajad seda kasutada enda osa suurendamiseks oma organisatsioonis ja selle juhtimises. Õpilased saavad osaleda kooli juhtimises oma esinduse kaudu. Õpilasesinduse kogemuste analüüs ühiskonnaõpetuse tundides võimaldab seostada demokraatia teooria ja praktika. ICCS materjalid kirjeldavad õpilaste hinnanguid oma osalemisvõimalustele koolis, Eesti VIII klassi õpilaste hinnangud on lähedased teiste uuritud maade keskmistega. Õpilased peavad tutvuma osalusdemokraatia ja teiste kodanikuhariduse põhimõistetega juba põhikoolis ning harjutama nende kasutamist kooli, kogukonna ja riigi näidatel. Need mõisted tuleb viia mitte ainult gümnaasiumi, vaid ka põhikooli sotsiaalainete kavadesse ja õpikutesse. Nende ideede õppimine ja kasutamine on kodanikupädevuse kujunemise alus.

Artikkel näitab, et Euroopa Liidus ja ka teistes riikides on tõsisemaid probleeme aktiivsetele kodanikele vajalike sissejuhatavate teadmiste andmisega. Euroopa Nõukogu on välja töötanud demokraatliku kultuuri tunnused, kuid selle teadmiste osa jääb endiselt poolikuks. Võimusuhetega seotud tunnuseid on vähe ja needki jäävad üldsõnalisteks. Osalusdemokraatia mõiste tundmist ja kasutamise oskust ei mainitagi, kuigi see peaks olema osa teadmistest ühiskonna muutmise võimaluste kohta. Samas on see mõiste EL kodanikupädevuses keskne. Eestis on riiklike õppekavade analüüs, kriitika ja kaasajastamise katsed poliitiliselt äärmiselt tundlikud teemad. See kehtib eriti võimusuhte käsitlemise kohta. Senised sotsiaalainete kavad ja nende alusel koostatud õpikud ei mainigi ebasümmeetrilisi võimusuhteid ja sellest johtuda võivat ebavõrdsust ja ebaõiglust. See näitab, et nende kavade sõnastajatele on endiselt üdini omane paternalistlik ideoloogia, mille kohaselt on kõik omanikud ja tööandjad alati õiglased ja hoolitsevad kõigi oma alluvate eest nii hästi kui võimalik. Selline ideoloogia on vastuolus hariduse ja õppekavade eesmärkidega ning takistab tegelikult eluks ja tööks vajalike teadmiste ja oskuste omandamist. Noored peaksid koolis saama teada vähemalt seda, et ühiskonnas tuleb ette konflikte, vastuolusid ja ebaõiglust. Sel juhul hakkavad nad ka huvi tundma, millised on nende võimalused ennast ja teisi keerulistes situatsioonides võimaliku ebaõigluse korral kaitsta. Ka PRÕK-i aastatel 2017–2023 ümber sõnastatud ühiskonnaõpetuse õpitulemused ja õppeprotsesside kirjeldused ei muuda paternalistlikke hoiakuid, väärtusi ega traditsioone.

PRÕK-i ühiskonnaõpetuse ainekava ja kodanikupädevuse kirjeldus loovad illusiooni, et ühiskonda ja demokraatiat mõista on lihtne ning sotsiaalseid ja poliitilisi protsesse mõjutada on kerge. Need ainekavad, õpikud ja õppeprotsesside kirjeldused ei käsitle ebasümmeetrilisi võimusuhteid ja loovad

mulje, et nendes suhetes ei tule ette sotsiaalset ebavõrdsust ega ebaõiglust. Võrdluseks, Eesti kirjanikud on olnud sotsiaalkriitilised ja arvustanud sotsiaalseid ja poliitilisi pahesid juba alates XIX sajandist. Selline lihtsustatud demokraatiaharidus on kasulik karjeristlikele ja populistlikele poliitikutele, kuna pealiskaudsete ja poolikute teadmistega kodanikega on kerge manipuleerida. Kuid sotsiaalteadlased teavad, kui keeruline on ühiskonda mõista. Selleks on vaja kasutada kompleksseid mõisteid ja teooriaid ning viia läbi põhjalikke uurimusi. Artiklis kirjeldatud mõisted on kodanikuhariduse algteadmised, mis võimaldavad õpilastel aduda nii oma võimalusi kui ka nende piiratust. Selle mõistesüsteemi kasutamine võimaldab näha ka vigu ühiskonna juhtimises ning teha ettepanekuid, kuidas neid vältida ja kõrvaldada. Kui poliitikud teevad koostööd aktiivsete kodanike ja nende ühendustega, siis see ongi toimiv kodanikuühiskond. Meie ühiskonnaõpetus käsitleb aga riiki ja kodanikke üksikest isoleerituna. Selle taga on autoritaarne ja paternalistlik ideoloogia, mille kohaselt poliitikud teavad rahva vajadusi paremini kui rahvas ise. Kodanike asi on tegelda kohaliku elu küsimustega ja mitte segada poliitikutel riigi juhtimist. Kui poliitikud teevad vigu või kuritarvitavad oma võimu, siis parandavad nad end ise. Selline ideoloogia ja poliitika ei vajagi osalusdemokraatiat ehk aktiivsete kodanike osalemist ühiskonnaelu korraldamisel. See ei vaja ka teaduslikel alustel loodud mõistesüsteeme. Eesti hariduspoliitikud ei ole seni soovinud anda õpilastele teadmisi sotsiaalsetest konfliktidest võimusuhetes. Eesti õppekavade ümbersõnastajad on aastakümneid eiranud selliseid mõisteid nagu autoritaarne võimu teostamine, osalusdemokraatia, sotsiaalsed subjektid ja struktuurid. Need teadmised on inimestele ühiskonna ja riigi hierarhilistes struktuurides toimetulekuks vajalikud. Need mõisted ja kogu sotsiaalteaduslike mõistete süsteem võimaldavad täiendada ja tugevdada Euroopa demokraatliku kultuuri kompetentse.

## Tänu sõnad

Autor on tänulik retsensentidele nende märkuste ja kommentaaride eest, mis aitasid tal omi mõtteid selgemalt väljendada.

## Kasutatud kirjandus

- Arbués, E. (2014). Civic education in Europe: Pedagogic challenge versus social reality. *Sociology Mind*, 4(3), 226–232. <https://doi.org/10.4236/sm.2014.43023>
- Audigier, F. (1999). *Basic Concepts and Core Competencies of Education for Democratic Citizenship*. The second EDC report. Strasbourg: Council of Europe.

- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Bloom, B. S., Engelhart, M. D., Furst, E. J., Hill, W. H., & Krathwohl, D. R. (1956). *Taxonomy of Educational Objectives. The Classification of Educational Objectives. Handbook I: Cognitive domain*. New York: David McKay Co.
- Carr, P. R. (2013). *Education for Democracy: A Curriculum Framework*. Agriteam Canada Consulting Ltd. [https://www.academia.edu/14703104/Education\\_for\\_Democracy\\_A\\_Curriculum\\_Framework](https://www.academia.edu/14703104/Education_for_Democracy_A_Curriculum_Framework).
- COE (2021). *Reference framework of competences for democratic culture (RFCD) in brief*. Strasbourg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/prems-004721-the-reference-framework-of-competences-for-democratic-cul/1680a27f24>.
- CEU (2018, May 22). *Council recommendation on key competences for lifelong learning*. Council of the European Union. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)).
- Dejaeghere, J. G., & Tudball, L. (2007). Looking back, looking forward: Critical citizenship as a way ahead for civics and citizenship education in Australia. *Citizenship-Teaching and Learning*, 3(2). <http://www.citized.info/?strand=6>.
- EC (2007). *Key competencies for lifelong learning. A European reference framework*. Luxembourg: European Commission, Office for Official Publications of the European Communities. [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp_es.pdf).
- EN (2021). *Demokraatliku kultuuri pädevuste viiteraamistik*. II köide. Demokraatliku kultuuri pädevuste tunnused. Council of Europe Publishing. <https://rm.coe.int/rfcdc-est-volume-2/1680a34666>.
- EP (2006). *Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 18. detsembri 2006. aasta soovitus 2006/962/EÜ võtmepädevuste kohta elukestvas õppes*. [http://publications.europa.eu/resource/cellar/89e165de-b214-4013-81c6-c8a12e52330b.0017.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/89e165de-b214-4013-81c6-c8a12e52330b.0017.02/DOC_1).
- Giroux, H. A. (2009). Democracy's nemesis. The rise of the corporate university. *Cultural Studies ↔ Critical Methodologies*, 9(5), 1–27. <https://doi.org/10.1177/1532708609341169>
- Haav, K. (2005). Demokraatia Eesti ja Euroopa Liidu kodanikuhariduses. Vürmer, R. (toim), *Elukestev kutseõpe – tökked ja sillad*. Tallinn: Eesti Haridusfoorum, lk 113–127.
- Haav, K. (2008). Civic education in Estonia. *Journal for Social Science Education*, 9(1), 121–130. <https://www.jsse.org/index.php/jsse/article/view/434>.
- Haav, K. (2009). Demokraatiahariduse ideaalide saavutamise võimalused. *Haridus*, 1–2, 35–40.
- Haav, K. (2010). Education for democratic citizenship: Development of the theoretical framework for Estonia and European Union. *Proceedings of the Institute for European Studies, Journal of TUT*, 7, 168–192. [http://www.ies.ee/iesp/No7/iesp\\_no7.pdf](http://www.ies.ee/iesp/No7/iesp_no7.pdf).
- Haav, K. (2015). Õppekava mudelid ja õpiväljundite arendus inimese, kodaniku ja spetsialisti kujundamisel Eestis. *Riigikogu Toimetised (Rito)*, 32, 119–132. <http://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-32/>.

- Haav, K. (2018a). European identity & citizenship in Estonia. *Journal for Social Science Education*, 17(2), 67–80. <https://www.jsse.org/index.php/jsse/article/view/869/993>.
- Haav, K. (2018b, 23. märts). Miks käis nii vähe noori valimas? Ühiskonnaõpetuse ainekava ja õpikute struktuuri vastavus aktiivse kodaniku kujunemise eesmärgile. *Õpetajate Leht*. <http://opleht.ee/2018/03/miks-kais-nii-vahe-noori-valimas/>.
- Haav, K. (2020, 31. juuli). Kodaniku kasvatamisest. *Sirp*. <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c21-teadus/kodaniku-kasvatamisest/>.
- Haav, K. (2021, 17. mai). Õppekavade arenduses tuleb lõpetada ringkaitse. *Postimees*. <https://arvamus.postimees.ee/7249474/kaarel-haav-oppekavade-arenduses-tuleb-lopetada-ringkaitse>.
- Haav, K. (2022, 11. märts). Ühiskonnaõpetuse kaasajastamise peamine kasu. *Postimees*. <https://arvamus.postimees.ee/7474008/kaarel-haav-uhiskonnaopetuse-kaasajastamine-aitab-autoritaarsuse-esiletou-su-vastu>.
- Haav, K. (2023a). A Social Theory Framework for the Integration of History and Social Studies. Teoses N. Fink, M. Furrer, & P. Gautschi (toim), *Why History Education?* Frankfurt/M: Wochenschau Verlag, lk 323–340.
- Haav, K. (2023b, 9. juuni). Õppekavade koostamise poliitika tuleb teha avalikuks. *Postimees*. <https://arvamus.postimees.ee/7791757/kaarel-haav-oppekavade-koostamise-poliitika-tuleb-teha-avalikuks>.
- HTM (2011/2023a). *Põhikooli riiklik õppekava*. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129082014020?leiaKehtiv>.
- HTM (2011/2023b). Põhikooli sotsiaalsed. <https://projektid.edu.ee/pages/viewpage.action?pageId=211453859>.
- HTM (2011/2023c). Ühiskonnaõpetus 9. klass. <https://projektid.edu.ee/pages/viewpage.action?pageId=211453887>.
- Kalev, L. (2011). Riik ja kodanikud. Teoses L. Kalev, A. Toots (toim), *Poliitika ja valitsemise alused*. Tallinn: TLÜ, lk 62–80.
- Kalev, L., & Toots, A. (toim) (2011). *Poliitika ja valitsemise alused*. Tallinn: TLÜ.
- Krull, E. (1991). Poliitiline sotsialiseerumine demokraatia tingimustes. *Akadeemia*, 4, 740–762.
- Krull, E. (2020). *Õppekava koostamise lähtealused: Teooria ja praktika*. TÜK.
- Lukes, S. (2021). *Power: A Radical View* (3rd ed.). London: Palgrave Macmillan. [https://en.wikipedia.org/wiki/Steven\\_Lukes](https://en.wikipedia.org/wiki/Steven_Lukes).
- Malleus, E. (2015). Kodanikupädevus. Teoses E. Kikas, A. Toomela (toim), *Õppimine ja õpetamine kolmandas kooliastmes* (lk 208–224). Eesti Ülikoolide Kirjastus OÜ.
- Naval, C., Print, M., & Veldhuis, R. (2002). Education for democratic citizenship in the new Europe: Context & reform. *European Journal of Education*, 37(2), 107–128. <https://doi.org/10.1111/1467-3435.00097>
- NCSS (2010). *National curriculum standards for social studies*. <https://www.socialstudies.org/standards/national-curriculum-standards-social-studies>.

- Nelson, J., & Kerr, D. (2006). *Active Citizenship in [14] INCA Countries: Definitions, Policies, Practices and Outcomes*. Oxford, England: INCA. [https://www.researchgate.net/profile/Julie\\_Nelson11/publication/228777440\\_Active\\_Citizenship\\_in\\_INCA\\_countries\\_Definitions\\_policies\\_practices\\_and\\_outcomes/links/5458e3940cf2bcc4912abf5.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Julie_Nelson11/publication/228777440_Active_Citizenship_in_INCA_countries_Definitions_policies_practices_and_outcomes/links/5458e3940cf2bcc4912abf5.pdf).
- Olgers, T. (2001). Escaping the Box of Pandora. In K. O'Shea (toim), *Education for Democratic Citizenship: Policies & Regulatory Frameworks* (lk 51–59). Strasbourg: Council of Europe.
- Osler, A., & Starkey, H. (2006). Education for democratic citizenship: A review of research, policy and practice 1995–2005. *Research Papers in Education*, 21(4), 433–466. <https://doi.org/10.1080/02671520600942438>
- Pace, J. L., & Bixby, J. S. (2008). *Introduction: Studying Citizenship Education in Troubled Times*. New York: SUNY Press. [https://www.academia.edu/31400332/Introduction\\_Studying\\_Citizenship\\_Education\\_in\\_Troubled\\_Times?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/31400332/Introduction_Studying_Citizenship_Education_in_Troubled_Times?email_work_card=view-paper).
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. New York: Free Press.
- Pedaste, M. (2020). *Üldpädevused gümnaasiumis*. Tartu: Tartu Ülikool. [https://haridus.ut.ee/sites/default/files/2022-01/uldpadevused\\_gumnaasiumis.pdf](https://haridus.ut.ee/sites/default/files/2022-01/uldpadevused_gumnaasiumis.pdf).
- Peterson, A., Hattam, R., Zembulas, M., & Arthur, J. (toim) (2016). *The Palgrave International Handbook of Education for Citizenship and Social Justice*. London: Palgrave Macmillan.
- Realo, K. (2020, 6. nov). Kes aitaks ametiühingud XXI sajandisse? *Postimees*. [www.employers.ee](http://www.employers.ee).
- Ross, A. (2012). Education for active citizenship: Practices, policies, promises. *International Journal of Progressive Education*, 8(3), 7–15.
- Saarts, T. (2018). Esindusdemokraatia 21. sajandil: hääbumine või teisenemine? *Vikerkaar*, 12, 71–91. <https://www.vikerkaar.ee/archives/24033>.
- Sant, E. (2019). Democratic education: A theoretical review (2006–2017). *Review of Educational Research*, 89(5), 655–696. <https://doi.org/10.3102/0034654319862493>
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., & Agrusti, G. (2016) *International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) 2016 Assessment Framework*. Amsterdam: IEA. <https://www.iea.nl/studies/iea/iccs/2016>, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-39357-5>
- Sünker, H., Farnen, R., & Széll, G. (toim) (2003). *Political Socialization, Participation and Education*. Frankfurt am Main & New York: Peter Lang.
- Taba, H. (1962). *Curriculum Development: Theory and Practice*. New York, Chicago, San Francisco: Harcourt Brace Jovanovich.
- Taba, H. (2015). Kasvatuse dünaamika (1932). Teoses H. Taba (toim), *Kasvatus ja haridus* (lk 89–350). Tartu: Ilmamaa.
- Ten Dam, G., & Volman, M. (2007). Educating for adulthood or for citizenship: Social competence as an educational goal. *European Journal of Education*, 42, 281–298. [https://www.researchgate.net/publication/227508006\\_Educating\\_for\\_Adulthood\\_or\\_for\\_Citizenship\\_Social\\_competence\\_as\\_an\\_educational\\_goal](https://www.researchgate.net/publication/227508006_Educating_for_Adulthood_or_for_Citizenship_Social_competence_as_an_educational_goal).

- Tinn, M., & Herkel, U. (2023). *Ühiskonnaõpetuse õpik 9. klassile*. Tallinn: Maurus.
- Toots, A. (2004). *Eesti kodanikukasvatuse kontseptsiooni teoreetilis-metoodilised lähtealused*. Töövõtulepingu aruanne. Tartu: HTM.
- Toots, A. (toim) (2011). *Noorte kodanikukultuur 10 aastat hiljem*. Eesti tulemused ICCS 2009. Tallinn: TLÜ.
- Toots, A. (toim) (2017). *Noorte kodanikukultuur muutumas maailmas. Eesti tulemused IEA rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus (ICCS 2016)*. Tallinna Ülikool ja HTM. [https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/iccs\\_2016\\_eesti\\_raport\\_211217\\_loplik.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/iccs_2016_eesti_raport_211217_loplik.pdf).
- VV (2011). Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. *Riigi Teataja I*. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>.
- Wenzlhuemer, R. (2020). *Doing Global History. An Introduction in Six Concepts*. London, New York: Bloomsbury Academic.
- Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What kind of citizen? The politics of educating for democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2). <https://journals.sagepub.com/doi/10.3102/00028312041002237>.
- Ümarik, M., & Tinn, M. (toim) (2023). *Noorte hääl demokraatia kriisis: kodanikuhariduse väljakutsed. IEA 2022. aasta rahvusvahelise kodanikuhariduse uuringu (ICCS 2022) Eesti tulemused*. <https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2023-11/ICCS%202022%20Eesti%20raport%2028.11.pdf>.

# The central concepts of civic competence for social studies

Kaarel Haav<sup>1</sup>

## Summary

The author aims to demonstrate that the best way to promote students' civic competence is by using a set of 20 appropriate science concepts he has developed. This has been the result of his theoretical and empirical research on employment relations, organisation theory, education and curriculum theories and policies in Estonia for many decades (Haav, 2005; 2008; 2009; 2010; 2015; 2018). Estonian universities have used these concepts for many years to develop students' social and civic competence.

In this paper, the author compares his **social science conceptual** system for social studies and civic competence with those in the Estonian national curricula and elsewhere. This paper focuses on employment and power relations in hierarchical organisations. It compares how some national civic education systems, the European Parliament (EP), the Council of Europe (COE), and critical social scholars have addressed these phenomena.

The European Parliament puts participatory democracy at the centre of civic competence. The COE promoted the Education for Democratic Citizenship (EDC) programme in 1999 (Audigier, 1999) and a framework of competencies for democratic culture in 2018 (COE, 2021). The EDC defines its main dimensions but fails to define a system of specific concepts. The framework distinguishes between knowledge (concepts), attitudes, values, and competencies. It lists several concepts and competencies that active citizens should be able to describe, but it doesn't define them. The EP has put participative democracy into the centre of civic competence, but this concept is not in the COE's framework (2021). Both documents pay little attention to employment and power relations, social inequality, and the possibility of social injustice.

Many **critical social scholars**, such as Tony Olgers (2001), Concepcion Naval, Murray Print and Ruud Veldhuis (2002), Heinz Sünker et al. (2003), Audrey Osler and Hugh Starkey (2006) have pointed out the shortcomings of the EDC programme. Julie Nelson and David Kerr (2006) studied the education systems for active citizenship in 14 countries (Italy, Japan, Canada, Hungary, UK, USA etc.). The International Journal of Progressive Education

---

<sup>1</sup> Kaarel Haav, Haav46@gmail.com.

published in 2012 a special issue on education for active citizenship (Ross, 2012). Palgrave Publishers also compiled an international handbook on civic education (Peterson et al., 2016).

**The new conceptual system** addresses these phenomena by using dichotomous concepts of social actors and structures (Haav, 2010, 2018). This dichotomy complements the most general dichotomies of man and society, and man and culture. In private firms, the main types of actors are entrepreneurs (as employers), managers, and employees. The main types have different opportunities for using other people for their own sake. The owners have the largest options, and the employees do not have any opportunities at all. It means that these employment relations introduce inequality into hierarchical organisations. In turn, this enables social inequality and injustice.

### Case studies: Conflicts in employment relations and civic education

In Estonia, existing social inequality and possibilities for injustice are ignored. The Estonian Central Union of Employers denies any evidence of social inequality and cases of social injustice in Estonian companies. The Chairperson of its Board, Kai Realo, made it public in the Estonian central newspaper *Postimees* on November 6, 2020. Nobody reacted to her categorical and aggressive statements. It means that this attitude is commonplace in Estonia. Estonian civic syllabuses and textbooks also keep silent about (ignore) social inequality and possibilities for injustice. In practice, social injustice is not commonplace, but it might happen. Most people are aware of it, but Estonian ideologists, politicians, and newspapers tend to interpret these cases by using psychological terms. If some superiors misbehave against their subordinates, then this would be interpreted as a mistake in communication. They refuse to address these cases of injustice by using adequate legal, sociological, and political concepts like social inequality. Civic textbooks also ignore industrial conflicts. They don't prepare students for such cases of injustice.

### The case of participatory democracy: theory, practice, and education

The new framework follows the recommendations of The European Parliament and considers participatory democracy as the central idea of civic competence. The participation complements the model of representative democracy. Citizens elect their representatives once every four years and delegate them their political rights to make decisions. In practice, all citizens can follow and



discuss political processes all the time. If there is a model of public participation, then all active citizens can send their proposals to decision-makers to improve laws or policies. If such good ideas are accepted and later implemented, then these constitute examples of public-state collaboration and a real civic society. If politicians ignore public ideas, then they should justify their rejection. Otherwise, this rejection would indicate a lack of national loyalty. They will remove the good ideas if they are not beneficial to them and some interest groups. This way, participative democracy is an experimental way to assess the loyalty of politicians and civil servants. The active citizens would consider it at the next national elections.

### Discussion and conclusions

Students have many opportunities to practice different forms of democracy at schools. They elect the student council as a form of direct democracy. Students' representatives take part in the school council or board as equal members. They can combine their civic knowledge with democratic practices at school and in the local community. The new conceptual system faces difficult problems in employment relations and teaches students how to protect themselves from trouble. If students practice these concepts, then they will be prepared for life and work in hierarchical organisations. They will realise the need for collective protection and trade unions. Estonian entrepreneurs and civic textbooks disseminate paternalist ideas of industrial harmony and deny the need for trade unions.

The article demonstrates that the implementation of science concepts enables the education of active and critical citizens. Mainstream civic concepts and textbooks don't pay enough attention to power relations in hierarchical organisations and institutions. They don't use adequate concepts like organisational democracy, social actors, and structures. If politicians are interested in the formation of active citizens and the development of democracy, then they should support the implementation of an adequate conceptual system in social studies and civic education.

*Keywords:* civic competence, social subjects and social structures, participative democracy, authoritarian and deliberative civic education