

## 2. LÝÐRÆÐI

Mikilvægt er að efla lýðræðis- og mannréttindamenningu meðal barna og unglinga þar sem viðhorf og hegðun mótask snemma og geta haft afgerandi áhrif á hvernig þátttaka þeirra á opinberum vettvangi kann að verða til framtíðar

Niðurstöður umræðufundar Evrópuráðsins um framtíð lýðræðisins, júní 2007



### Hvað er lýðræði?

Aldrei í sögu Evrópu hefur lýðræðið verið eins útbreitt og öflugt eins og í upphafi tuttugustu og fyrstu aldarinnar. Nánast öll Evrópuríki eru talin vera lýðræðisleg ef þau eru byggð á regluverki um fullveldi borgaranna, gegnsæja ákvarðanatöku og ábyrga stjórn. Erfitt er að uppfylla þessar reglur til fulls en engu að síður má segja að þær séu almennt leiðbeinandi við þróun lýðræðis í Evrópu nútímans.

Orðið „demókrati“ eða lýðræði á rætur sínar að rekja til gríska orðsins *demos*, sem þýðir fólk eða lýður, og *kratos* sem þýðir vald. Lýðræði er því oft skilgreint sem „stjórn fólksins“: kerfi þar sem fólki sjálft býr til reglurnar sem því ber að hlýða. Nú á dögum líta flestar þjóðir heims á lýðræðið sem eina réttmæta og raunhæfa stjórnkerfið.

Lýðræði byggist á tveimur grundvallarreglum:

- reglunni um „sjálfstæði einstaklingsins“: að engum skuli gert að fylgja reglum sem aðrir hafa þröngvað upp á hann,
- reglunni um „jafnrétti“: að allir skuli hafa sömu möguleika á að hafa áhrif á ákvarðanir sem snerta fólkið í samfélaginu.

Annars konar stjórnarfyrikomulag brýtur báðar þessar reglur, því að þá er valdið í höndum tiltekins einstaklings eða þjóðfélagsstéttar sem tekur ákvarðanir fyrir hönd annarra þegna samfélagsins. Ríki sem lýtur fámennisstjórn er til dæmis stjórnað af litlum hópi manna sem nýtur tiltekinna forréttinda í krafti auðæfa sinna, fjölskyldu eða hervalds. Í ríki sem lýtur auðvaldsstjórn er stjórnvöldum stýrt af auðjöfrum og í einræðisríki fer einn einstaklingur með öll völdin. Þegar stjórnarfyrikomulagi er þannig háttað er sjálfstæði einstaklingsins sem og jafnrétti virt að vettugi.

Lýðræði getur verið háttað á ýmsa vegu. Í beinu lýðræði taka til dæmis borgararnir persónulegan þátt í ákvarðanatökum. En algengasta fyrikomulag lýðræðisins er frjálslýnt lýðræði eða fulltrúalýðræði, þar sem þegnar landsins kjósa fulltrúa sem annast lagasetningar og stefnumótun og tilnefna aðila til stjórnarsetu. Fræðilega séð byggist fulltrúalýðræði á frjálsum og réttlátum kosningum ríkisstjórnar með meirihluta atkvæða þess fólks sem slík stjórn verður fulltrúi fyrir. Það sem einkennir frjálslýnt lýðræði er réttarríkið, skipting valdsins, verndun mannréttinda og verndun minnihlutahópa. Réttarríkið felur í sér þá grundvallarreglu að stjórnvöld og dómskerfi starfi aðeins í samræmi við skriflegar reglur.





Það er nátengt reglunni um skiptingu valdsins, samkvæmt henni starfa löggjafarvald (þjóðþing), framkvæmdavald (stjórnvöld) og dómvald (dómstólar) óháð hvert öðru. Undir lýðræðisstjórn skapa mannréttindi sameiginlegt gildiskerfi. Samkvæmt því njóta allir minnihlutahópar, svo sem börn, konur, innflytjendur og trúarhópar eða þjóðernislegir minnihlutahópar verndar gegn mismunun og unnið er að því að efla sjálfsmynd þeirra og samfélagsþátttöku.

Hugtakið **lýðræði** gefur til kynna tiltekna þjóðfélagsgerð sem og tiltekið stjórnarfyrríkomulag; stjórnarhættir eru í flestum tilvikum réttlátastir og veita fólki mest jafnrétti í lýðræðislegu þjóðfélagi þar sem meirihluti þjóðarinnar tekur virkan þátt í samfélaginu. Það einkennist af þeirri brýnu siðferðisskyldu að vernda og efla mannréttindi hvers einstaklings og hvers samfélagshóps í þjóðfélaginu. Þar sem hið lýðræðislega þjóðfélag leggur stöðugt áherslu á að leysa félagslegan vanda á þann hátt að það þjóni sem flestum, má vænta þess að þjóðin virði ákvarðanir þar að lútandi. Lýðræði ríkir innan sveitarfélaga og á landsvísu.

## Lýðræðið í raun

Lýðræðisríki eru hvert með sínu sniði og ekkert þeirra er öðru fremur fyrirmynd annarra. Stjórnarhættir í lýðræðisríkjum geta verið mismunandi, nefna má forsetalýðræði (eins og í Frakklandi, Rúmeníu og Rússlandi) eða þingræðislegt lýðræði (eins og í Bretlandi, Slóvakíu og Spáni). Annars staðar, svo sem í Þýskalandi, er um sambandslýðveldi að ræða. Sum kosningakerfi byggjast á hlutfallskosningu, önnur á meirihlutakosningu. Almenna reglan er þó jafnrétti allra borgara og réttur hvers einstaklings til persónulegs sjálfstæðis upp að vissu marki. Persónulegt sjálfstæði merkir því ekki að allir geti gert það sem þeim sýnist. Í því felst að stjórnkerfið veitir öllum jafnan kosningarétt og viðurkennir að sérhver einstaklingur geti kosið að eigin geðþótta og eigi rétt á að tillit sé tekið til þess sem hann kys. Síðan veltur mikið á því hvað hver og einn hefur til málanna að leggja.

Mjög mismunandi er að hve miklu leyti jafnrétti er virt í lýðræðisríkjum og hve mikil áhrif borgararnir fá að hafa á ákvarðanir. Fólk sem býr við fátækt kann að hafa lakari möguleika á að láta rödd sína heyrast en aðrir. Konur, sem hafa sig minna í frammi á opinberum vettvangi en karlar, kunna að hafa færri tækifæri til að hafa áhrif á ákvarðanir, jafnvel þær ákvarðanir sem varða sérstaklega málefni kvenna. Sumir samfélagshópar, svo sem börn og farandverkamenn, hafa jafnvel ekki atkvæðisrétt. Jafnframt finnst flestum að reglum hafi verið þröngvað upp á þá af kosnum embættismönnum sem gæta ekki hagsmuna þeirra. Hverjar eru þá grundvallarreglur lýðræðisins? Að hve miklu leyti kann okkur að finnst við eiga einhverja hlutdeild í lagasetningu og ákvörðunum stjórnvalda?

Lýðræðið er aldrei óaðfínanlegt og aldrei fullkomið. Karl Popper lét jafnvel þau orð falla að „lýðræði væri hugtak yfir eitthvað sem væri ekki til“. Það kann að vera orðum aukið en sannleikurinn er sá að hreint lýðræði er hugsjón. Og það er fólksins að ákveða hve nálægt þeirri hugsjón þjóðfélagið kemst.

## Lýðræðið virkar einungis ef borgararnir eru virkir í samfélaginu

Lýðræði nær langt út yfir kosningalög. Það byggist á skoðunum, viðhorfi og hugarfari.

Terry Davis, inngangserindi  
flutt í Summer University for Democracy,  
sem Evrópuráðið stóð fyrir árið 2006.

Lýðræðislegt þjóðfélag er meira en einungis lýðræðislega kosin stjórn og stofnanakerfi. Öflugar og sjálfstæðar sveitarstjórnir, þróað og virkt borgaralegt samfélag innan sveitarfélaga og á landsvísu, og lýðræðislegur andi á vinnustöðum og í skólum eru einnig lykilatriði í lýðræðislegu þjóðfélagi. Lýðræðið er raunverulegt ferli sem hlúa þarf daglega að, hvar og hvenær sem er.

Lýðræðið getur verið skilvirkara og þjónað betur hagsmunum borgaranna ef fólk setur fram kröfur, beitir þrýstingi og fylgist stöðugt með aðgerðum stjórnvalda.

Í nútímaþjóðfélagi gegna frjáls félagasamtök og fjölmiðlar lykilhlutverki sem eftirlitsaðilar á vegum almennings. Frjáls félagasamtök geta vakið athygli á opinberum málefnum, veitt upplýsingar og haft eftirlit með störfum stjórnvalda eða annarra ráðamanna. Með starfi sínu í frjálsum félagasamtökum



geta almennir borgarar verið bæði drifkrafturinn og helsti hvatinn til breytinga sem stuðla að meira lýðræði í heiminum.

Fjölmíðlar gegna afar veigamiklu hlutverki í lýðræðisþjóðfélagi, þeir miðla fréttum og skoðunum ýmissa aðila og fylgjast grannt með málum fyrir hönd borgaranna. En þeir geta aðeins sinnt þessu starfi sínu ef þeir eru óháðir hagsmunum stjórnvalda eða fyrirtækja, virða þjónustu sína í þágu almennings og taka hlutverk sitt alvarlega.

## Hvað hrjáir lýðræðið?

Núna, í upphafi tuttugustu og fyrstu aldar, er staða lýðræðisins almennt áhyggjuefni. Í mörgum lýðræðisríkjum Evrópu eru pólitískar efasemdir og óánægja ríkjandi, og fólk telur gjarnan að þeir sem fara með völdin leyfi sér að hunsa vilja þjóðarinnar. Mótsagnakennd þróun lýðræðisins, svo sem mikill félagslegur ójöfnuður og spilling, veldur gremju og reiði sem kann að leiða til lýðhyggju sem fjölmíðlarnir styðja. Fólk finnst það oft vera alveg valdalaust og skortir kjark til að taka virkan þátt í samfélaginu.

Slíkar áhyggjur af stöðu lýðræðisins byggjast oft á almennri kosningaþátttöku, sem hefur farið mjög minnkandi hvarvetna í Evrópu síðustu fimmtán árin. Þessi afturför, sem virðist benda til áhugaleysis borgaranna, grefur undan lýðræðislegri þróun.

Lítill kosningaþátttaka ungs fólks er einkum áberandi, munurinn á þátttökuhlutfalli þeirra og annarra aldurshópa fer vaxandi. Þó að þetta misræmi merki ekki endilega að unga fólk verði ekki duglegra að nota atkvæði sitt þegar það eldist, þá komast hagsmunamál þess nú þegar síður til skila í kosningum. Um allan heim er ungt fólk í auknum mæli látið víkja sæti innan lýðræðislegra stofnana og í hefðbundnu pólitísku starfi, svo sem í stjórnmalaflokkum, stéttarfélögum eða formlega skipuðum æskulýðssamtökum.<sup>1</sup>

Þó að þetta sé vissulega áhyggjuefni benda aðrar rannsóknir<sup>2</sup> til þess að þátttaka fólks sé að aukast annars staðar, með þrýstihópum og herferðum, sérstökum átaksverkefnum eða í samráðshópum. Hið alþjóðavædda borgaralega þátttökulýðræði og aðgerðir á netinu eru nýjar og sveigjanlegar leiðir til almennrar þátttöku sem byggjast á þeim möguleikum sem tækniþróunin hefur skapað. Ungt fólk getur á augabragði brugðist við einstökum málefnum, eins og átti sér stað í Bretlandi varðandi Íraksstríðið, eða „appelsínugulu byltinguna“ í Úkraínu. Einnig er hægt að tjá pólitískar skoðanir í tengslum við list- eða íþróttaviðburði, og koma á framfæri spurningum um umhverfismál, réttindi kvenna eða viðskiptabann. Slík þátttaka er ekki síður mikilvæg fyrir lýðræðið en kosningaþátttaka. Kosningar eru þegar öllu er á botninn hvolft mjög ómarkviss leið til tryggja að hagsmuna fólks sé gætt. Fjögur eða fimm ár milli kosninga eru langur tími þegar litið er til aðhalds við stjórnvöld. Dagleg þátttaka er lyklatríði fyrir lýðræðið og hún hefst innan sveitarfélaganna. Stöðugt þarf að vinna að því að auka þátttöku, einkum meðal unga fólksins.

---

**SPURNING:** *Veistu um eitthvert framtak sem frjáls félagasamtök eða einstaklingar hafa staðið að á heimaslóðum þínum sem hefur haft áhrif á samfélagið eða ákvarðanir stjórnvalda á undanförunum árum?*

---

Annar alvarlegur veikleiki innan evrópskra lýðræðisríkja er skortur á fulltrúum minnihlutahópa, einkum þeirra hópa sem búa við félagslega útskúfun. Thomas Hammarberg, mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins, sagði nýlega að valdaleyfi og vonleysi væri aðalvandamál allra þessara milljóna ...

*„... sem eru landflótta; þeirra sem hafa ekki efni á að leita lögfræðiráðgjafar; þeirra sem lenda í tungumálaerfiðleikum þegar þeir þurfa á hjálp að halda; þeirra sem haldið er niðri af eigin menningarhópi eða eru í klemmu milli tveggja menningarheima; þeirra sem eru í felum og óttast að verða framseldir; þeirra sem eru einangraðir vegna fötlunar sinnar; hinna öldruðu sem hafa misst allt og eru of veikburða til að hefja nýtt líf; þeirra sem tilheyra minnihlutahópum vegna útlendingahaturs eða samkynhneigðar.“<sup>3</sup>*



Í þjóðfélagi þar sem stjórnvöld eru kosin með meirihluta atkvæða og kosningakerfið lýtur þeirri reglu að „sigurvegarinn fái að ráða ríkjum“ er afar erfitt fyrir minnihlutahópa að komast að. Aukinn skilningur á jafnrétti og félagslegri aðlögun minnihlutahópa er lykilatriði í lýðræðislegri stjórnsýslu.

Efnahagsleg og félagsleg þróun hefur að ýmsu leyti haft áhrif á lýðræðið, inntak þess og framkvæmd, á tuttugustu og fyrstu öldinni. Evrópsk samþættingarstefna og alþjóðleg samvirkni, tækniframfarir og aukin áhrif fjölmiðla geta verið jákvæðir þættir í þróun lýðræðisins en geta jafnframt skaðað hina hefðbundnu formgerð þess. Þær öru breytingar sem lýðfræðileg leitni og flutningar fólks milli landa hafa í för með sér geta einnig ógnað þjóðfélagslegu jafnvægi. Mikilvægt er að nýta þau tækifæri sem skapast af þessum ástæðum til að þróa og efla lýðræðið.

**SPURNING:** *Heldurðu að nettæknin geti skapað ráðamönnum nýja möguleika á að hafa beint samráð við fólk um málefni sem varða land og þjóð?*

## Hvers vegna og hvernig ber að fræða börn um lýðræðið?

Til að lýðræðið haldi áfram að vaxa og dafna þarf að kenna börnunum að meta lýðræðislega lífshætti. Sú hæfni sem þarf til að byggja upp lýðræði er börnum ekki sjálfgefin. Með því að fræða börnin um lýðræðið eru þau búin undir að verða nýtir þjóðfélagsþegnar sem standa vörð um lýðræðið og móta það til framtíðar. Því ætti fræðsla um lýðræðið að vera lykilatriði í öllu námi eins fljótt og börn hafa aldur til.

Eins og Lianne Singleton, ástralskur námsráðgjafi, orðar það þurfa kennarar að hafa þá sannfæringu að lýðræði sé raunhæfur möguleiki og að lýðræðislegir lífshættir geti dafnað í þjóðfélaginu og því umhverfi sem börnin hrærast í. Þeir þurfa að leiða börnunum fyrir sjónir að ekkert lýðræði og ekkert stjórnarfar sé fullkomið og að engin hugmyndafræði sé undantekningarlaust óbrigðul. Í heilbrigðu lýðræði velta þegnarnir fyrirætlunum ráðamanna fyrir sér og fylgjast með starfi þeirra.

*Fræðsla um lýðræðið er fræðsla um þjóðfélag án aðgreiningar. Í slíku þjóðfélagi njóta allir sem þar búa viðurkenningar, hverjar svo sem ... aðstæður þeirra eða staða er ... þjóðfélagið viðurkennir fjölbreytileika meðal þegna sinna, og lætur alla finna að þeir séu hluti af því ...<sup>4</sup>*

Fræðsla um lýðræðið snýst um að vekja forvitni og umræður, og efla gagnrýna hugsun og getu til að setja fram gagnrýni á uppbyggilegan hátt. Börn þurfa að læra að bera ábyrgð á gerðum sínum. Aðeins er hægt að ná slíku fram í verki. Þau þurfa að skilja grunnhugmyndir lýðræðisins, en eina og besta leiðin til tileinka sér þær er að lifa og hrærast í lýðræðislegu umhverfi. Skólar, stofnanir, barnaklúbbar og félagsamtök, og jafnvel fjölskyldur, sem virða reglur lýðræðisins og byggja á lýðræðislegum grunni, eru bestu fyrirmyndirnar og gera börnunum ljóst um hvað lýðræðið snýst. Lýðræðislegar reglur skulu hafðar í öndvegi við skipulag skóla og námskrár; slíkt ætti að vera viðtekin hefð í skólustarfi. Kennarar ættu að sýna börnunum virðingu með því að skipa þeim í nefndir þar sem ákvarðanir eru teknar og koma á jafningjafræðslu, treysta þeim til að skipuleggja viðburði og hvetja þau til að kanna málin, ræða saman, setja fram skoðanir sínar, taka þátt í rökræðum og leggja fram tillögur um hvernig leysa skuli ágreining og ná settum markmiðum. Það er mjög hvetjandi fyrir börnin að fá að vera þátttakendur á þennan hátt og eykur skilning þeirra á hvers virði slík þátttaka er.

Mörg góð dæmi eru til víðs vegar um heiminn sem sýna hvernig koma skuli á lýðræðislegu fyrirkomulagi þar sem börn lifa og hrærast. Áætlun Evrópuráðsins um „menntun til lýðræðislegrar borgaravitar“ fylgja leiðbeiningar og tekin hafa verið saman dæmi um hvernig byggja skal upp lýðræði og lýðræðislega stjórnarhætti í skólum. „Stjórnarhættir“ í þessu samhengi byggjast á opnum umræðum innan kennslustofnana, þar sem þátttakendur (kennarar, börn, foreldrar og eigendur) ræða saman, komast að samkomulagi og taka að lokum ákvarðanir. „Lýðræðislegir stjórnarhættir“ gefa til kynna að byggt sé á mannréttindagildum og eflingu og þátttöku allra hlutaðeigandi; barna, fullorðinna, foreldra, og starfsfólks skóla og stofnana.



## Lýðræði og mannréttindasamningar

Mannréttindi og lýðræði eru gagnvirk hugtök. Mannréttindi eru grundvöllur sérhvers lýðræðiskerfis, og ríkjum er gert að vernda þau og tryggja. Á hinn bóginn eru mannréttindi óháð ríkjum: þau eru óafsalanleg, og allir skulu njóta þeirra sem manneskjur. En aðeins er hægt að standa vörð um mannréttindi fólks með lýðræðislegu fyrirkomulagi. Stöðug þróun á sér stað, bæði hvað varðar mannréttindi og lýðræði.

### Gagnlegar heimildir

- Backman, Elisabeth and Trafford, Bernard, *Democratic Governance of Schools*, Evrópuráðið, 2007.
- Boman, Julia, *Challenges to Democracy in Today's Europe, Synthesis of plenary sessions and workshops*, Evrópuráðið, 2006.
- Forbrig, Joerg, *Revisiting youth political participation*, Council of Europe Publishing, 2005: [www.youth-knowledge.net/system/galleries/download/research\\_reports/2005\\_revisiting\\_youth\\_political\\_participation\\_coepub.pdf](http://www.youth-knowledge.net/system/galleries/download/research_reports/2005_revisiting_youth_political_participation_coepub.pdf)
- *The Future of Democracy in Europe, Trends, analysis and reforms*, Green Paper for the Council of Europe, Evrópuráðið, 2004: [http://edc.unige.ch/download/Schmitter\\_Trechsel\\_Green\\_Paper.pdf](http://edc.unige.ch/download/Schmitter_Trechsel_Green_Paper.pdf)
- Gollob, Rolf og Kampf, Peter, *Exploring Children's Rights, Nine projects for primary level*, Evrópuráðið, 2007.
- Kovacheva, Styka, „Will Youth Rejuvenate the Patterns of Political Participation?“ í Forbrig, Joerg (ritstj.), *Revisiting Youth Political Participation, Challenges for research and democratic practise in Europe*, Council of Europe Publishing, 2005.
- Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life, Adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe 2003: [www.coe.int/t/e/cultural\\_cooperation/youth/TXT\\_charter\\_participation.pdf](http://www.coe.int/t/e/cultural_cooperation/youth/TXT_charter_participation.pdf)
- Singleton, Lianne, *Discovering Democracy, Teaching democracy in the primary school*: [www.abc.net.au/civics/democracy/pdf/td\\_primary.pdf](http://www.abc.net.au/civics/democracy/pdf/td_primary.pdf)

### Gagnleg vefsvæði

- Discovering Democracy resources: [www.civicsandcitizenship.edu.au/cce/default.asp?id=9180](http://www.civicsandcitizenship.edu.au/cce/default.asp?id=9180)
- Electoral Education for Children: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/493883939>
- Elections in Europe: [www.elections-in-europe.org](http://www.elections-in-europe.org)
- Election Resources on the Internet: <http://electionresources.org/other.html>
- International Institute for Democracy: [www.civilsoc.org/elctronic/ngo-devl/iid.htm](http://www.civilsoc.org/elctronic/ngo-devl/iid.htm)
- Voices of Youth: [www.unicef.org/voy](http://www.unicef.org/voy)

### Tilvísanir

- 1 Forbrig, Joerg, *Revisiting Youth Political Participation, Challenges for research and democratic practise in Europe*, Council of Europe Publishing, 2005, bls. 134.
- 2 Kovacheva, Styka, „Will Youth Rejuvenate the Patterns of Political Participation?“ í Forbrig, Joerg (ritstj.), *Revisiting Youth Political Participation: Challenges for research and democratic practise in Europe*, Strassborg, Council of Europe Publishing, 2005.
- 3 Ræða sem Thomas Hammarberg hélt á 1000. fundi ráðherraráðsins, Evrópuráðið, 2007.
- 4 Singleton, Lianne, *Discovering Democracy, Teaching democracy in the primary school*: [www.abc.net.au/civics/democracy/pdf/td\\_primary.pdf](http://www.abc.net.au/civics/democracy/pdf/td_primary.pdf)

