

Koliko prava potrebuje šolstvo?

UDK: 34:37

Miro Cerar

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta
miro.cerar@pf.uni-lj.si

IZVLEČEK

Pravo je v svoji idealni podobi varuh svobode in avtonomije šolstva, šolstvo pa mora kot del svoje odgovornosti sprejeti tudi spoštljiv in odgovoren odnos do pravne države. Praksa v Sloveniji pretirano odstopa od takšnega ideala. Preobsežno in neustrezno pravno urejanje zmanjšuje šolsko svobodo in avtonomijo. Posledice v šolskem sistemu so delno ignoriranje predpisov in posledično njihova neučinkovitost, prekomerno pravno administriranje v šolah, povečani odpor učiteljev do prava, njihova demotiviranost ter zato slabša kakovost učnega procesa. Pravo je tu le del problema. Le-ta ima svoje korenine predvsem v splošni vrednostni dezorientiranosti družbe. Za vzpostavitev prave mere in načina pravnega urejanja šolskega sistema je zato treba najprej ozdraviti in učvrstiti moralne in zdravorazumske temelje družbe.

Ključne besede: svoboda in avtonomija šolstva, vzgoja, izobraževanje, avtonomija prava, merila pravnosti

JEL: K19

1 Relativna avtonomnost prava in šolstva

Področje prava je tako raznoliko, da je ob poglobljenem razmisleku prav presenetljivo, kako različne vsebine uvrščamo pod ta enotni (zbirni) pojem. Pravo področno in panožno ureja različna kazniva ravnanja (kazniva dejanja, prekrške, disciplinske prestopke), civilne delikte, sklepanje najrazličnejših vrst pogodb, pravne statuse posameznikov in najrazličnejših združenj, organizacij in državnih organov, upravne zadeve, lastninska razmerja, delovna razmerja, socialno varnost, avtorske pravice, pravice industrijske lastnine, zakonsko zvezo in družinska razmerja, dedovanje itd. Na eni strani ustava zagotavlja človekove pravice in postavlja temelje državne ureditve, na drugi strani pa zakoni in

podzakonski akti vse to na široko izpeljujejo in dograjujejo do filigranskih normativnih razsežnosti. Pravni akti urejajo razmerja, ki se nanašajo na rojstvo in smrt, delo, finance, bančništvo, promet, prehrano, transport, zavarovanje, zdravstvo, veterino, medije, računalništvo, prostor, gradnjo, ekologijo, šport, vode, gozdove, kmetijstvo, orožje, kemikalije, živali, krmo ... Praktično vse, kar počnemo, je do neke mere urejeno s pravnimi akti.

Pravno urejeno mora biti seveda tudi področje šolstva, ki sodi med (naj)pomembnejša področja družbenega življenja. Če upoštevamo, koliko časa ljudje v sodobni, moderni družbi preživimo v okviru institucionaliziranih šolskih institucij ter ob tem pomislimo, kako sta naša vzgoja in znanje (so)pogojena s šolstvom v širšem pomenu tega pojma, potem se zavemo vse relevantnosti pravnega urejanja tega področja. Ker je šolstvo relativno avtonomno polje oziroma področje vzgoje in izobraževanja¹, mora biti pravo v razmerju do njega v pretežno urejevalni in spodbujevalni funkciji. To nikakor ne pomeni, da pravo v razmerju do šolstva nima tudi (so)opredelitvene², represivne³ ter drugih funkcij⁴, toda v tem razmerju mora prevlad(ov)ati tisti del prava, ki šolam in šolnikom

1 Čeprav je seveda vzgojo in izobraževanje mogoče analitično obravnavati ločeno, gre v resnici za eksistenčno neločljivi pojavnosti. Kdor vzgaja, tudi izobražuje in kdor izobražuje, tudi vzgaja. Ne glede na različne možnosti ločenega in povezanega razumevanja obeh navedenih procesov učenja v širšem smislu, v nadaljevanju izhajam iz prepričanja, da je temeljno poslanstvo šolstva izobraževanje-in-vzgoja otrok in mladostnikov.

2 S (so)opredelitveno funkcijo prava v razmerju do šolstva označujem statusno in organizacijsko pravno normiranje temeljnih šolskih institucij (šola, učitelj, učenec, učni in vzgojni procesi, pravice in dolžnosti subjektov v šolstvu itd.). Pri udejanjanju te funkcije mora pravo nujno upoštevati mnoge pomembne esencialne in eksistencialne značilnosti, ki jih glede na naravo in način svojega obstoja in delovanja determinira področje šolstva s svojimi internimi, relativno avtonomnimi akterji in dejavniki. Preprosteje povedano: pravo se mora pri določanju in urejanju temeljnih šolskih institucij vseskozi delno prilagajati njihovi obliki in vsebini, delno pa to obliko in vsebino pravo determinira avtonomno – gre torej za dinamično interakcijo med področji prava in šolstva.

3 Z represivno funkcijo označujem prisilni vidik prava, ki se kaže v obveznosti pravnih norm, v predvidenih sankcijah za njihove kršitve ter v postopkih uveljavljanja sankcij oziroma dejanskega zagotavljanja prava.

4 Pravo ima na splošno urejevalno in represivno družbeno vlogo oziroma funkcijo. Ob tem uvršča teorija med temeljne funkcije sodobnega modernega prava predvsem še zagotovitev pravičnosti in varnosti pravnih subjektov, zagotovitev reda in miru, osebne svobode in svobode zasebne (lastninske) sfere posameznikov, socialne varnosti, družbene kooperacije (pogodbene, združevalne itd.) ter družbene integracije (pravo ima v sistemskem pomenu vlogo pomembnega družbenega podsistema) (Coing, 1993, str. 143, 145 in 156; Horn, 1996, str. 22–26).

omogoča ter jih vzpodbuja, da čim bolj nemoteno in uspešno opravljajo svoje temeljno izobraževalno in vzgojno poslanstvo.

Tu se srečata (ali "trčita" druga ob drugo) dve avtonomiji: šolska in pravna⁵. Obe avtonomiji sta zgolj relativni⁶. Pri tem je najpomembnejše, da temelji razmerje med njima vseskozi na dinamičnem vzpostavljanju prave mere. Toda v tem primeru prava mera ne pomeni nekakšne splošne enakovrednosti ali simetrije, kajti v nekaterih šolskih sferah zahteva prava mera več avtonomnega prostora za šolstvo in v drugih več za pravo. Pravno urejanje šolstva mora biti zato ne le zelo "mavrično", saj različna (pod)področja znotraj šolstva terjajo diferenciran pristop, pač pa zelo raznoliko tudi v svojem (kvantitativnem) obsegu. Nekatera področja delovanja šolstva namreč že po svoji naravi ne prenesejo veliko prava (npr. pedagoška dejavnost), druga pa so s pravnimi predpisi nujno neposredno pogojena (npr. zagotovitev protipotresne in protipožarne varnosti na šoli).

2 Pravo kot varuh svobode in avtonomije šolstva (!?)

Šolstvo in pravo se kot soodvisni avtonomni področji oziroma družbena (pod)sistema neposredno in posredno srečujeta še s številnimi drugimi relativno avtonomnimi družbenimi področji oziroma (pod)sistemi (npr. politika, kultura, znanost, religija, ekonomija, finance), kar močno

⁵ Takšno razmerje je v demokratični in pravni državi sicer na splošno značilno za vsa področja pravnega urejanja družbenih razmerij, kajti tako kot ohranja pravo svojo relativno avtonomijo nasproti področjem svojega urejanja (npr. nasproti politiki, ekonomiji, religiji, zdravstvu, šolstvu), ohranjajo tudi ta področja svojo relativno avtonomijo nasproti pravu.

⁶ O dejavnih relativne avtonomnosti modernega prava (formaliziranost, abstraktnost, splošnost, sistematičnost, pravni jezik, profesionalizacija vlog nosilcev pravne dejavnosti) glej Cerar, 2001, str. 21–28; Glede šolske avtonomije velja najprej omeniti delitev na tri vrste avtonomije: 1) popolna avtonomija pomeni, da lahko šola sprejema odločitve povsem samostojno, čeprav v okvirih zakonskih in drugih splošnih predpisov, morebitni zunanji organi pa v nobenem primeru v te odločitve ne posegajo; 2) delna avtonomija pomeni, da šola sprejema odločitve v okviru vnaprej danih možnosti, ki jih določi višji organ šolske oblasti, ali pa mora za svoje odločitve pridobiti soglasje višjega organa šolske oblasti; 3) prenesena avtonomija se pojavi, ko lahko organi upravljanja države in/ali lokalne oblasti po lastnem preudarku sprejmejo odločitev, da prenesejo ali ne prenesejo pristojnosti odločanja na nekaterih področjih na šole (Šolska avtonomija, 2008, str. 17). K temu pa je treba dodati, da so vse navedene vrste avtonomije zgolj relativne, kajti tudi še tako "popolna" avtonomija šolstva je omejena v razmerju do drugih (avtonomnih) družbenih področij ter z dejstvom, da oblastni organi s predpisi določajo organizacijske, finančne, kadrovske, strokovne ter druge vidike obsega in vsebine šolske avtonomije.

poveča kompleksnost celotnega polja, v katerem sta pravo in šolstvo le dve izmed mnogih delno prekrivajočih se področij. Kakor mnogi drugi družbeni (pod)sistemi ne morejo uspešno delovati brez šolstva, tudi šolstvo ne more uspešno delovati brez njih, zato se je pomembno zavedati, da avtonomni vidiki prava ter potrebe in zahteve šolske sfere po specifičnem pravnem urejanju šolstva še zdaleč ne zajemajo celotnega obsega prava, ki ureja šolstvo. V šolstvo namreč vedno posegajo tudi pravni akti, ki urejajo druga, zgoraj omenjena, relativno avtonomna področja družbenega življenja⁷.

Vzemimo za ponazoritev pravkar povedanega ter za izhodišče nadaljnjega razmisleka dve situaciji. Prvič, če pravo pretirano posega v šolsko avtonomijo, s tem ovira ali onemogoča strokovno svobodo in avtonomijo⁸ učiteljev ter vodstev šol in tako slabi kakovost vzgojnega in izobraževalnega delovanja. Drugič, če je šolstvo močno pravno podnormirano, vodi to v šolstvu v nered, v zlorabo moči močnejših na račun šibkejših udeležencev v šolskem procesu ter nenazadnje v neuravnoteženo in nekakovostno izobraževanje. V enem ali drugem primeru običajno govorimo o "preveč" ali "premalo" prava. Toda s takšno diagnozo označujemo le najbolj površinske manifestacije te "družbene bolezni", ne pa njenih globljih gibal in še manj vzrokov. Ta problem je mogoče zaznati tudi na drugih družbenih področjih, kjer pogosto govorimo o hipertrofiji pravnih predpisov, o njihovi neučinkovitosti, o dvojnih pravnih merilih (npr. različno pravno obravnavanje pripadnikov višjih in nižjih družbenih slojev) itd. Takšno razmišljanje vodi pogosto v kritično presojanje (ali obsojanje) prava in pravnikov.

Toda pravo in pravniki so tu le del "velike slike". Zagotovo je treba tudi pravnikom in pravu pripisati precejšen del odgovornosti za poplavo pravnih predpisov in njihovo (pre)majhno učinkovitost. Vendar pa se je treba ob tem zavedati, da je pravo v pretežni meri le prenašalec (ali prinašalec) vrednostnih in drugih vsebin, ki jih ustvarijo drugi vrednostno-normativnimi svetovi (navade, morala, etika, običaji, religija, politika itd.).

⁷ Npr. predpisi, ki urejajo delovna razmerja, varstvo pri delu, požarno varnost, varstvo zasebnosti, dostop do informacij javnega značaja, finančno poslovanje, upravni postopek, varnost v cestnem prometu, varstvo okolja ...

⁸ V tem prispevku pojmem svobodo predvsem kot intelektualno in drugačno odprtost in ustvarjalnost duha v šolskem procesu vzgoje in izobraževanja, z avtonomijo pa predvsem svobodno organiziranje in delovanje šolstva in šolnikov znotraj okvirov, ki jih določa državno ali lokalno (oblastno) pravo.

Te vsebine pravo najpogosteje le prenese in pretvori v svoj formalizirani normativni mehanizem ter jih izrazi v specifični obliki zakonov, pravilnikov, sodb, pogodb in drugih pravnih aktov.

Naj ponazorim. Kadar denimo pravo pri oblikovanju kaznivega dejanja izhaja iz prevladujoče moralne obsodbe kraje tujih stvari, ustvari kazenskopravni institut tatvine, ki ga izrazi v formalizirani jezikovni obliki, pri čemer mora biti tatvina kot kaznivo dejanje pravno opredeljena in uveljavljena v posebnem zakonodajnem postopku, njen normativni opis pa mora določno in jasno vsebovati vse znake tega kaznivega dejanja in zanj predvideno sankcijo. Če je zakonski člen o tatvini nespretno oblikovan, je za to primerno klicati na odgovornost pravnike, ki so ta člen oblikovali, ter politike, če so ga ti brez zadostnega predhodnega preverjanja nekritično sprejeli v zakonodajnem postopku. Toda jedro stvari, tj. obsojanje kraje oziroma tatvine, je v svoji zdravorazumski, moralni in etični zasnovi stvar celotne družbe in ne (le) pravnikov. Dokler družba tatvine moralno in zdravorazumsko načelno pretežno obsoja⁹, toliko časa je tudi kazenska določba o tatvini v praksi pretežno učinkovita. Ko pa se moralna in zdravorazumska družbena zavest močnejše popačita, tudi pravo ne more več učinkovito preprečevati tatvin. Ker smo ljudje zelo nepopolni, sta naša moralna, etična in drugačna zavest ter posledično družbena praksa vedno do neke mere popačeni oziroma izkrivljeni. Toda ko takšen odklon preseže neko kritično mejo, kar se je denimo na nekaterih področjih (npr. v gospodarstvu in politiki) že zgodilo v Sloveniji, pa tudi marsikje drugod v svetu, potem začne dotedanji vrednostni sistem propadati in postopno začne prevladovati njegov antipod. V takem vrednostno neobčutljivem okolju velike in škodljive kraje, ki jih zagrešijo politične, gospodarske in druge družbene elite z raznimi prilastitvenimi premoženjskimi manipulacijami, niso več dojete kot kraje oziroma tatvine, pač pa zgolj kot nekakšne "višje nujnosti" ... Potem ko družbena elita z lastnim zgledom dovolj dolgo vsiljuje in dopušča takšno popačenje vrednostnega sistema in se seveda na ta račun bogati ter ohranja na oblasti, se popačenje postopno prenese na nižje ravni oziroma sloje družbe, kjer sprva nastopita vrednostna deziorentiranost ali apatija, nato pa se prične velik del ljudstva ravnati po omenjenih zgledih, kar pomeni, da večji del ljudi prikladno prevrednoti vrednote ter se prikloni in priključi tatovom.

⁹ Morala in načela zdravega razuma pa se seveda izražajo in sooblikujejo tudi skozi dimenzije politike, religije, različnih poklicnih etik itd.

V zadnjih letih se soočamo s pravo poplavo predpisov, ki neposredno ali posredno urejajo področje šolstva¹⁰ ter ga s svojo količino in vsebino utesnjujejo ali celo dušijo v njegovem temeljnem poslanstvu¹¹. Seveda je

10 Čeprav na tem področju podatki o zakonih in podzakonskih predpisih niso sistematično in pregledno evidentirani, je mogoče po nekaterih neformalnih ocenah strokovnjakov z Ministrstva za šolstvo in šport ugotoviti, da se število zakonov, ki se v celoti ali delno nanašajo (tudi) na področje šolstva, giblje okoli 100, število podzakonskih predpisov pa navedeno številko presega še najmanj za tretjino.

11 Takšno je tudi spoznanje Delovne skupine za preučitev pravne ureditve šolstva, ki od januarja 2009 deluje pri Ministrstvu za šolstvo in šport. Skupina je sestavljena interdisciplinarno, večina od njenih 11 članov je pravnikov. Po enoletnem delu je skupina kot okvirno napotilo za nadaljnje delo ministrstva ter vseh institucij s področja šolstva oblikovala memorandum z naslovom "Temeljne ugotovitve delovne skupine". Ta memorandum, ki ga zaradi njegove relevantnosti za temo tega prispevka povzemam v celoti, se glasi:

- 1. Pravna ureditev šolstva je lahko v pomoč in spodbudo kakovostnemu delovanju šolstva le, če odraža jasno vizijo delovanja in razvoja celotne sfere šolstva, predvsem osnovnih in srednjih šol, glasbenega šolstva, pa tudi vrtcev in visokega šolstva. Takšna vizija oziroma izvedbena strategija se mora na temelju širše strokovne in javne razprave oblikovati kot temeljna predpostavka zakonskega in podzakonskega urejanja šolstva, pri čemer mora biti pravo (ustava, zakonodaja) že v fazi strokovne razprave o tej viziji vseskozi upoštevano kot eden njenih nujnih spremljajočih okvirov.*
- 2. Pravna ureditev mora v večji meri omogočiti avtonomijo pedagoškega procesa. V prvi vrsti je treba zato s pravnimi predpisi dopustiti in spodbujati večjo avtonomijo ravnateljev in strokovno avtonomijo učiteljev ter v pravi meri širiti tudi vse druge vidike avtonomije šolstva. Takšen pristop pa ne sme voditi v neravnovesje, zato je treba hkrati ohraniti ustrezne mehanizme za zagotavljanje odgovornosti in obveznosti šol (ravnateljev, učiteljev) za svoje delovanje ter za ustrezno varstvo pravic otrok.*
- 3. Pri pravnem urejanju pravic otrok (učencev, dijakov) je treba ustrezno urediti tudi njihove dolžnosti (obveznosti).*
- 4. Šolstvo je preobremenjeno s pravnimi predpisi. Postopno je treba odpraviti tiste predpise, ki onemogočajo ali zavirajo kakovostno delovanje šolstva in njegovih akterjev. Pri tem je treba določiti tudi ravni potrebnega pravnega urejanja v smislu de/centralizacije posameznih področij (obvezne vsebine, kjer je potrebna enotna obravnava, naj ostanejo zakonska in pravilniška materija v domeni ministrstva, drugo naj se deregulira ali vsaj prepusti avtonomnemu urejanju posameznih šol).*
- 5. Ugotovitev o preobremenjenosti s pravnimi predpisi ne sme voditi v aktivnosti, ki bi na splošno zmanjševale pomen prava za ureditev šolstva, kajti pravo je eden temeljnih mehanizmov za zagotavljanje ustreznih pogojev za šolsko dejavnost in upoštevanje pravic in dolžnosti vseh, ki so udeleženi v šolskih procesih. Še več, pravo je treba (ob predhodni odpravi administrativnih bremen) razumeti kot nujni sestavni del delovanja šolstva.*
- 6. V t.i. krovnih predpisih na področju šolstva je treba zagotoviti večjo medsebojno usklajenost nekaterih pravnih konceptov oziroma institutov.*
- 7. V prihodnje je treba v (spremenjeni) šolski zakonodaji vsa najpomembnejša oziroma temeljna vprašanja, ki zadevajo pravice in dolžnosti otrok (učencev, dijakov) urejati v zakonih in ne v pravilnikih in drugih podzakonskih aktih, pri čemer se zasleduje enotne pristope na vseh ravneh vzgoje in izobraževanja (npr. glede ocenjevanja, priznavanja, vzgojnih opominov in ukrepov, dela z otroki s posebnimi potrebami,*

precejšen del teh predpisov nujen oziroma neizogiben, kajti institucionalizirana vzgoja in izobraževanje potrebujeta za svoje delovanje ustrezno pravno urejenost. V tem smislu je pravna država¹² pomočnik in zaveznik šolstva in njegovih akterjev, saj vnaprej določa pravna pravila igre ter vzpostavlja pravice in dolžnosti udeležencev vzgojnih in izobraževalnih procesov ter subjektov, ki na te procese vplivajo "od zunaj". To lahko dodobra razumemo šele, če pogledamo v preteklost in vidimo, kako odsotnost pravne države neizogibno vodi v oblastno samovoljo (arbitrarnost), v zatiranje večine s strani manjšine, v pravno neenakost, nepredvidljivost ter nenazadnje v nesvobodo posameznikov, ki jim niso priznane temeljne in druge pravice. Toda tudi pravna država (vladavina prava), kot izjemno pomemben pravnocivilizacijski pojav¹³, mora – tako kot vse drugo v človeški družbi – imeti svojo pravo mero. V zvezi s tem je sredi 19. stoletja Friedrich Julius Stahl zelo primerno in uravnoteženo zapisal: »Država mora biti pravna država. To je rešitev in resnica razvojne nuje novejših dobe. Ona bi morala na pravni način natančno določiti smeri in meje delovanja, pa tudi območje prostosti svojih državljanov. To bi morala tudi trdno zavarovati. Pri tem pa bi zaradi npravnih idej države

šolske prehrane), če je to smiselno in niso potrebne drugačne ureditve za osnovno ali srednjo šolstvo ali drugo raven.

8. *Kjer je to mogoče in koristno, je treba s pravnimi predpisi uveljaviti ali spodbuditi tudi višjo stopnjo organizacijske poenotenosti ureditve na širšem področju šolstva (npr. možnost oblikovanja enotnih temeljnih principov "šolskega reda" v segmentu javnih služb, tj. za javne zavode in koncesionarje).*
9. *Pravna ureditev mora spodbujati šole k modernizaciji, oziroma zagotoviti pogoje in spodbude za nenehno prilagajanje učnih pristopov novim generacijam otrok in mladostnikov ter novim strokovnim spoznanjem.*
10. *Pravna ureditev šolstva mora pri urejanju reševanja interesnih konfliktov, ki se pojavljajo v vzgojno-izobraževalnem procesu, v možni in dopustni meri poenostaviti (upravno) pravne postopke, ter dati predvsem večji poudarek in možnosti t.i. alternativnim in dogovornim načinom reševanja sporov. Kjer je možno, se tudi nujna enotna ureditev v celi upravi prilagodi posebnostim področja šolstva.*

12 Za pravno državo je značilno, da v njej ustava, zakoni in drugi formalni pravni viri uveljavljajo načela enakopravnosti, pravne varnosti (predvidljivosti in zanesljivosti prava) ter v tem okviru še posebej vnaprejšnje določenosti pravnih kršitev in sankcij zanje. V pravni državi so pravice in dolžnosti pravnih subjektov določene z zakonom, najpomembnejše med njimi pa so kot temeljne (človekove) pravice opredeljene že v ustavi. Vnaprej so natančno urejeni postopki, v katerih pristojni državni organi ugotavljajo, ali je prišlo do pravne kršitve in kakšna sankcija naj ji sledi. Te in druge temeljne prvine pravne države so v teoriji in normativni praksi še podrobneje razčlenjene (Pavčnik, 2009, strani 32 in nasl.).

13 O tem več Simič, 2009, str. 13–26.

teh ne smela izvajati (prisiljevati) prek meja območja prava. To je pojem pravne države.«¹⁴

V pravilno razumljenem pojmu pravne države je bistvena in nadvse pomembna prvina svoboda državljanov oziroma posameznikov. Že Kant je dobo razsvetljenstva in z njo novega, racionalistično "razsvetljenega" prava determiniral s svojo znamenito, čeprav zgolj formalno definicijo prava, po kateri je pravo skupek pogojev, pod katerimi se lahko svobodna volja enega po nekem splošnem zakonu svobode združi s svobodno voljo drugega.¹⁵ Tudi z vidika sodobnega uveljavljanja pravne države je treba reči, da te ni brez zadostne svobode posameznikov ter vseh tistih sfer družbe, ki za svoj obstoj, delovanje in razvoj neizogibno potrebujejo dovolj svobodnega prostora.¹⁶ Ker sodi v takšno družbeno sfero nedvomno tudi šolstvo, je zanj še posebej neprimerno, če ga v pretirani meri in z napačnimi poudarki obremenimo s pravom. Če uporabimo citirano Stahlovo misel, lahko rečemo, da še posebej na področju šolstva država ne sme prekoračiti meja območja prava.¹⁷ Ker je relativna svoboda nujni sestavni del katerekoli človeške in družbene avtonomije, tako tudi avtonomije šolstva, lahko slednje ustrezno deluje le, če mu pravo nameni dovolj svobode na področju pedagoškega, pa tudi drugega strokovnega ter organizacijskega delovanja. V nasprotnem primeru šolstvo ne more celovito in uspešno izvršiti svojega temeljnega poslanstva, saj otrok in mladostnikov ne more vzgojiti v dovolj mišljenjsko (intelektualno) in nasploh osebno svobodne in avtonomne posameznike.

Če si tu na kratko pogledamo pojem svobode v širšem družbenem kontekstu, vidimo, da je (bila) moderna demokratična država utemeljena v političnem liberalizmu in iz njega izvirajoči doktrini in praksi t.i. klasičnih (liberalnih) človekovih pravic, kar vse pretežno izhaja iz koncepta t.i. negativne svobode, (t.i. "svobode od", "*freedom from interference*"). To obliko svobode lapidarno izraža zahteva po pravici posameznika, da se ga pusti pri miru ("*the right to be left alone*"). Demokratična družba

¹⁴ Nav. po Simič, *ibid.*, str. 13.

¹⁵ Kant, 1967, str. 32.

¹⁶ Seveda se tu pojavi večni problem, kako razumeti pojem svobode – o tem strnjeno v nadaljevanju.

¹⁷ V nadaljevanju (t. 3) strnjeno obravnavam merila pravnosti, ki na splošno determinirajo oziroma zamejujejo področje prava.

ob tem uveljavlja tudi pozitiven koncept svobode, t.i. "svobodo za"¹⁸, ki se kaže v prvi vrsti v posameznikovih temeljnih državljskih oziroma političnih pravicah, torej v njegovi pravno zavarovani možnosti, da sodeluje v javnih zadevah. Za vrednostno pozitiven razvoj posameznika je nujna vsestranska in dinamična uravnoteženost med obema oblikama svobode, ki tako postopno prerašča v integralni pojem svobode, ki zajema v sebi vse svoje negativne in pozitivne aspekte. Le-ti na družbeni ravni implicirajo zavest posameznikov o nujnih samoomejitvah v korist svobode drugih. Svoboda (in pravice) vsakogar so namreč v demokratični družbi in pravni državi omejene z enako svobodo (in pravicami) drugih, kar pomeni, da se mora svobodni posameznik zavedati ne le svojih upravičenj, marveč tudi svojih dolžnosti do drugih in do družbe. Ob tem pa se je pomembno zavedati, da se ozaveščanje o teh in drugih vidikih svobode ter o možnostih in načinih njenega udejanjanja primarno zagotavlja z ustrezno vzgojo in izobraževanjem (doma, v šoli in drugod), ter seveda tudi z institucionalnimi ukrepi, med katerimi ima ključno vlogo pravo.

Iz povedanega sledita dve pomembni ugotovitvi. Prvič, integralni pojem svobode implicira tako upravičenost kot zavezanost (odgovornost). To pomeni, da lahko otroku in mladostniku pomagamo zrasti v mišljenjsko ter drugače svobodno in avtonomno osebnost le, če ga nenehno opozarjamo na nujnost uravnoteženosti pravic in dolžnosti. Mladega človeka je treba vzgojiti in izobraziti v duhu osebne odgovornosti, ki na eni strani terja poznavanje in izpolnjevanje svojih lastnih moralnih, etičnih in pravnih dolžnosti, na drugi strani pa poznavanje svojih temeljnih (človekovih) in drugih pravic ter ustreznih pravnih postopkov za njihovo uresničevanje.

Drugič, šolstvo ki samo ni (dovolj) svobodno, ker je s pravnimi predpisi pretirano ujeta v primež odvečnega administriranja, ne more ustvariti dovolj svobodnega duha za resnično kakovostno učenje. Takšno šolstvo mladim generacijam med pedagoškim procesom in ob njem nenehno sporoča, da je življenje predvsem ukvarjanje z zapisniki,

¹⁸ Delitev na negativno in pozitivno svobodo je med prvimi pojasnjeval francoski liberalni mislec Benjamin Constant, ki je na začetku 19. stoletja zapisal, da je ideal antične svobode sodelovanje pri državni oblasti (pozitivna svoboda), ideal moderne svobode pa je osvobojenost od državne oblasti (negativna svoboda). Posameznik se v antiki emancipira predvsem s sodelovanjem v javnih (državnih) zadevah, v moderni dobi pa predvsem z neodvisnostjo v svojem zasebnem življenju (glej Tadić, 1988, str. 18 in nasl.).

pravnimi sredstvi, postopki, odločbami itd., ter da je zelo "nevarno"¹⁹ živeti izven pravno-administrativnih okvirov. Takšen vpliv se na učence, učitelje, starše in druge pogosto pretaka nezavedno, saj pretiranega administriranja ne zmorejo ves čas zavestno reflektirati. Posledično se velik del tovrstne pretirane "pravno-administrativne mentalitete"²⁰ izraža pri (odraslih) državljanih v njihovem vsakdanjem življenju, saj se pogosto počutijo "izgubljene", oziroma se "ne znajdejo" v situacijah, za katere jim ta ali oni pravni akt vnaprej jasno ne določa, kako smejo ali morajo ravnati. Poleg tega se ob določenem sporu ali problemu (če se za hip osredotočim še na ta vidik) že primarno usmerjajo v pravne dimenzije njegovega reševanja, ne da bi poprej vložili energijo oziroma napor v poskus pomiritve ali uskladitve na temelju običajnih, moralnih, etičnih in podobnih izvenpravnih pristopov. S tem nikakor ne želim zmanjševati velikega pomena prava za sodobno moderno družbo. Toda tudi v pravni državi mora pravo, kot sredstvo reševanja konfliktov, pomeniti zadnjo instanco, izhod v skrajni sili, kajti če pravo v tem pogledu pripišemo prevelik pomen, slabimo tudi samo pravno državo in demokracijo.²¹

Če torej šola zaradi pretirane in napačne pravne regulacije ni več dovolj svobodna v svojem pedagoškem poslanstvu ter v nekaterih drugih strokovnih in organizacijskih vidikih, potem to nesvobodo prenaša na vse, ki so udeleženi v šolskem procesu. Šola potem ne vzgaja svobodnih duhov, marveč ljudi, ki so pretežno replike teh ali onih šolskih načrtov, programov, obrazcev itd., česar si družba, ki želi biti demokratična, ustvarjalna in vsestransko uspešna, nikakor ne sme želeti. Ob tem pa se je, kot je bilo že pojasnjeno, treba zavedati, da je pretirana ali neustrezna pravna regulacija v veliki meri odraz splošne dezorientiranosti družbe na moralni, etični in zdravorazumski ravni, in le v omejeni meri tudi

¹⁹ Čeprav se kot oče, državljan in pravnik nadvse zavzemam za varno šolo, kar implicira tudi zagotovitev varnosti pri različnih športnih dnevih in drugačnih šolskih izletih, šolah v naravi ipd., pa nasprotujem histeriji, ki jo – pretežno pa ameriškem (ZDA) vzorcu – sedaj postopno uvajamo že tudi pri nas, ko skušamo z formularji vseh vrst vedno bolj detajlno predvideti in zavarovati otroke za vse mogoče oblike nevarnosti in nesreč, s čimer pretirano strašimo starše in učitelje ter slednje pogosto demotiviramo, da bi se prostovoljno in z veseljem odločali za navedene vrste izletov in aktivnosti. Tudi tu izgubljam pravo mero.

²⁰ Naj ponovno poudarim, da je tu kritika usmerjena zgolj v pretirano vero v pravo in v njegovo uporabo. Prava mera prava in ustreznega administriranja je seveda za šolstvo nujna in koristna ter tudi osvobajajoča, saj mu zagotavlja avtonomijo in ustrezno svobodo poučevanja.

²¹ Glej Cerar, 2009, predvsem strani 94–96.

specifičnih oziroma relativno avtonomnih pravnih dejavnikov (vpliv sodstva, delovanje vseh vrst poklicnih pravnikov itd.). Zato je treba pomemben korak v prenovi vrednostne mentalitete narediti prav v šolah, v katerih je treba več pedagoškega prostora nameniti moralnoetičnim temam ter obravnavi emocionalne sfere, ob tem pa tudi učiti, kako se ustvarja in ohranja spoštljiv in korekten odnos do prava ter kako pomembna je uravnoveženost med lastnimi dolžnostmi (odgovornostmi) in pravicami. Hkrati je treba z nenehnimi izboljšavami pravne ureditve ter z določeno mero državne pravne deregulacije šolstvu zagotoviti več pedagoške in druge avtonomije. Pravo mora na ta način na področju šolstva postopno doseči pravo mero in s tem ustrezneje udejanjiti svojo temeljno vlogo, to je vlogo varuha svobode in avtonomije šolstva.

3 Merila pravnosti in pravno urejanje področja šolstva

Merila (kriteriji) pravnosti nam povedo, katere so značilnosti prava ter kaj je mogoče in primerno urejati s pravom. Pomagajo nam opredeliti tisto, kar Stahl (glej zgoraj) označuje kot območje prava. Temeljna merila pravnosti so predvsem naslednja:²²

- a) **Normativnost.** Pravo je normativni pojav, je najstvo (nem. *Sollen*), in se ne ravna po kavzalnih zakonitostih, kot jih poznata tehnika ali naravoslovje.
- b) **Učinkovitost.** O pravu lahko smiselno govorimo le dotlej, dokler je sklop oziroma sistem pravnih norm kot celota pretežno družbeno učinkovit, kar pomeni, da se v pretežni oziroma relevantni meri uresničuje v družbeni praksi. V nasprotnem primeru ostanejo pravne norme le "mrtve črke na papirju" in jih zato ni mogoče priznavati kot dejansko oziroma delujoče pravo.
- c) **Konfliktnost.** Pravne norme urejajo tista družbena razmerja, ki so potencialno ali aktualno konfliktna. Ena izmed bistvenih nalog prava je torej preprečevati ali odpravljati (že nastale) medosebne oziroma družbene konflikte. Tu ne gre le za to, da pravo na ta način preprečuje medčloveške spore, ki vodijo v psihično ali fizično nasilje in s tem preventivno zagotavlja relativen družbeni mir, pač pa to tudi pomeni, da je naloga prava zagotoviti ustrezno pravno varnost (predvidljivost in zanesljivost prava) in

²² Tu podajam le strnjeni opis teh meril. Širše glej Cerar, 2006, str. 41–48.

s tem družbeni red. Uspešno uresničevanje načela pravne varnosti vzpostavlja med državljani zaupanje v pravo, kar je morebiti celo najpomembnejša pravna dobrina, kajti tako kot je zaupanje na splošno temeljni kamen medčloveških odnosov, je zaupanje v pravo temeljni kamen pravne države.

- d) **Možnost in nujnost pravnega urejanja.** Vsa družbena razmerja, tudi potencialno ali aktualno konfliktna, seveda niso takšne narave, da bi jih morali urejati s pravom. Prvič, pravne norme lahko urejajo le takšne pojave oziroma zaželeno ravnanje in vedenje ljudi, ki ga lahko oblastne institucije v zadostni (relevantni) meri nadzirajo in usmerjajo. Tako bi bile npr. nesmiselne pravne norme, ki bi zapovedovale, da mora učitelj vsakega učenca odlično naučiti vso snov, ali da mora vsak posameznik misliti le dobro o drugih. Takšna pravila bi bilo pač v pravni praksi nemogoče v zadostni meri uresničiti oziroma nadzirati potek njihovega uresničevanja. Drugič, pravne norme morajo urejati le tista družbena razmerja, za katera je poseg prava nujen. Če je neko medčloveško razmerje konfliktno, to še ne pomeni, da ga je treba nujno urediti s pravom. Tako npr. prelomljena obljuba, pozabljivost ali pretirana zgovornost v družbi lahko povzročijo napetosti oziroma konflikte med posamezniki, vendar pa to še ni vedno razlog, da bi morali takšna dejanja urediti in sankcionirati s pravom. Pogosto v takšnih primerih zadostujejo že moralne in običajne norme in njihove sankcije. Kadar pa npr. prelomljena obljuba nekemu posamezniku povzroči hujšo materialno ali duševno škodo, ali pa ko se iz pretirane zgovornosti porodi razžalitev določene osebe, takrat stopnja konfliktnosti pogosto ni več v celoti obvladljiva zgolj z moralnimi in običajnimi sredstvi, zato v takšnem primeru, vsaj kot dodatni mehanizem za preprečitev ali pomiritev konflikta, nastopi pravo. Merili možnosti in nujnosti pravnega urejanja sta seveda tesno povezani z zgoraj navedenim merilom učinkovitosti prava.
- e) **Usmerjenost v zunanje vedenje posameznikov.** Pravne norme pretežno urejajo zunanje vedenje in ravnanje oziroma razmerja posameznikov. Le izjemoma mora pravo tu in tam le poseči tudi v človekov notranji svet, če je to nujno potrebno za njegovo svojo legitimnost in učinkovitost. Tako je npr. treba pri ugotavljanju

- pravne odgovornosti posameznika praviloma ugotoviti njegovo resnično pogodbeno voljo (ne le tisto, ki je izražena v zapisu pogodbe), krivdo (npr. naklep za storitev kaznivega dejanja), prištevnost itd.
- f) **Prisilnost in (državna) sankcija.** Pravne norme so prisilne narave, kar med drugim pomeni, da v končni instanci njihovo uresničevanje zagotavlja država s prisilnimi sredstvi, preko za to pristojnih državnih organov (npr. policija, inšpektorat, tožilstvo, sodišče). Vendar pa prisilnost pravnih norm ne pomeni nujno, da pravni naslovljenci vsako posamično pravno načelo ali pravilo tudi dejansko dojemajo kot prisilno. V primerih, ko so zakonske norme moralno, običajno ali drugače sprejemljive za večji del državljanov (npr. prepoved umora), pravni naslovljenci te norme večinoma že samodejno oziroma spontano spoštujejo, zato te norme učinkujejo kot prisilne praviloma le za tiste posameznike, ki jih kršijo. Po drugi strani pa je v pravu tudi veliko takšnih pravnih norm, ki jih sicer pravni naslovljenci moralno oziroma notranje (intimno) v večjem delu ne odobravajo (npr. nekatere davčne zapovedi), vendar se prav zaradi njihove prisilne narave večinoma ravnaajo v skladu z njimi.
- g) **Vrednote.** Če ne bi upoštevali vrednot, bi bilo pravo v skladu z vsemi do sedaj omenjenimi merili pravnosti zgolj oblika (forma), ki bi jo bilo mogoče napolniti s poljubno vsebino (materijo). Pravo kot sistem pravnih norm je zato prežeto z vrednotami kot so npr. družbeni mir, red, pravičnost, zakonitost in svoboda. Pri nekaterih pravnih normah je to razvidno že na prvi pogled (npr. prepoved mučenja ali dopustitev svobodnega političnega in drugačnega združevanja), saj gre v tem primeru za moralne, običajne, politične in druge vrednote, ki so bolj ali manj splošno zasidrane v družbeni zavesti, medtem ko so na drugem skrajnem polu tudi takšna pravna pravila, ki so zgolj sama po sebi na videz vrednostno nevtralna ali indiferentna (npr. določitev roka za pritožbo ali pa zapoved, da rdeča luč na semaforju pomeni "stop"). Seveda pa lahko tudi v slednjih primerih zaznamo prisotnost določenih vrednot, če takšna "pravno-tehnična" pravila povežemo z njihovim vrednostnim izhodiščem. Tako npr. določitev pritožbenega roka na eni strani varuje možnost posameznika, da ugovarja zoper odločitev državnega organa,

s katero ne soglaša (gre torej za varstvo osebne integritete posameznika in njegove pravice do izražanja kritike), na drugi strani pa vzpostavlja nujni red v pravnem postopku, ki ne sme trajati v nedogled. To nas opozarja, da je pravo vrednostno prežeta celota, v kateri se posamezne vrednote z različno intenziteto členijo oziroma diferencirajo po njenih posameznih delih.

Če izhajamo iz navedenih meril pravnosti, lahko ugotovimo, da pravno urejanje šolstva v Sloveniji v marsičem zanemarija njihovo sporočilnost in pomen. Tako denimo precejšen del predpisov, ki se nanašajo na šolstvo, ne upošteva dovolj meril možnosti in nujnosti pravnega urejanja. To pomeni, da pravni predpisi urejajo preveč zadev, ali pa jih urejajo na pretirano zapleten način, zato jih v praksi vodstva šol in učitelji v določeni meri enostavno ne izvajajo²³, saj sicer ne bi uspeli opraviti svojega osnovnega dela (ki jim ga v veliki meri prav tako določajo predpisi²⁴).

Prav tako se pogosto spregleda pravi pomen in sporočilnost merila konfliktnosti. Namesto, da bi pravodajalci z zakoni in podzakonskimi akti na področju šolstva urejali le tista razmerja, ki že povzročajo konflikte, ali pa jih resnično utegnejo povzročiti, se s pravnimi akti večkrat urejajo razmerja, ki so bila dotlej pretežno nekonfliktna in tudi ne kažejo resnejših znakov potencialne konfliktnosti. V pretirani ali navidezni skrbi za pravice otrok²⁵ ali za transparentnost dela šol se tako pogosto z umetnim vzpostavljanjem novih pravnih zahtev in razmerij²⁶ nepotrebno ustvarjajo možnosti za nastanek konfliktnih situacij, ki sicer ne bi niti nastale²⁷, ali pa

²³ Tako se npr. v šolah pogosto ignorirajo določbe zakonov, ki za določene primere nalagajo postopanje v skladu z zakonom o upravnem postopku. Ker v zvezi s tem najpogosteje ne prihaja do prijav in sporov, ostaja takšna nezakonita praksa pretežno neopažena.

²⁴ Tako nastane začarani krog, na katerega pogosto opozarjajo šolniki. Vseh predpisov je enostavno preveč, da bi jih šole zmogle v celoti upoštevati in ob tem kakovostno opravljati vzgojno in izobraževalno delo.

²⁵ Seveda se je treba ob tem zavedati, da so pravice otrok posebna dragotina, ki jo mora pravo ustrezno varovati v vseh pomembnih segmentih (o tem obširno Novak, 2004).

²⁶ Temu nato sledi še določitev novih pristojnosti inšpektoratov ali ustanovitve kakega drugega organa, novi pravni postopki in sankcije itd.

²⁷ Gre za situacijo, ki spominja na t.i. samoizpolnjujočo se prerokbo (*self-fulfilling prophecy*).

bi se pojavljale v zanemarljivi meri in bile ustrezno rešljive z izvenpravnimi mehanizmi.

Posebno vprašanje je področje vrednot. Kako uskladiti pravne vrednote z vrednotami, ki so ključne za šolstvo? Če to vprašanje povežemo z zgoraj omenjenimi merili možnosti in nujnosti pravnega urejanja ter merilom konfliktnosti, nas to ponovno vrača k že predstavljenim ugotovitvam o tem, da gre v tem pogledu za širši vrednostni problem, v katerem je pravo le "delni krivec" za krčenje šolske avtonomije, kajti pravo tu v precejšnji meri le odraža splošno družbeno moralo in mentaliteto, kar pomeni, da je le nekakšno "izvršilno sredstvo" politike kot vrhovnega koncentrata te morale in mentalitete. Če bi politika (ob)držala pravo v mejah njegovega območja, to je v okviru meril pravnosti, potem bi pravne vrednote kot so pravna varnost, pravičnost, zakonitost ali svoboda učinkovale na šolstvo pozitivno, saj bi vanj vstopale le toliko in na takšen način, da bi bili postavljeni nujni in koristni okviri za vzgojne in izobraževalne procese. Ker pa v (naši) vrednostno zmedeni družbi elite, ki vzpostavljajo in usmerjajo organizacijo in delovanje šolstva, te zmedenosti v resnici ne odpravljajo, marveč jo dejansko ignorirajo ali celo generirajo²⁸, se to odraža tudi v neustreznem pravnem urejanju šolstva in posledično v prikritih ali odkritih konfliktih med predstavniki šolske sfere in vsemi tistimi nosilci pravne dejavnosti (politiki, pravniki, uradniki itd.), ki imajo do pravnih predpisov izrazito legalistično oziroma apologetsko držo. S tem se le še povečuje znani razkorak med šolstvom in pravom, v katerem šolniki pravo pogosto doživljajo kot nedobrodošel vdor v svojo sfero, pravniki (točneje: nosilci pravne dejavnosti) pa pogosto podcenjujejo posebnosti šolskega področja in zmotno menijo, da se je mogoče z njim uspešno ukvarjati že zgolj na podlagi splošnih znanj o pravu.²⁹

²⁸ Seveda obstajajo tudi častne izjeme.

²⁹ Heubert, 1999, str. 7.

4 Sklepne misli

Pravo in šolstvo sta nujno soodvisna.³⁰ Pravo je v svoji idealni konstrukciji oziroma podobi varuh svobode in avtonomije šolstva, šolstvo pa mora kot del svoje odgovornosti sprejeti tudi spoštljiv in odgovoren odnos do pravne države. Praksa v Sloveniji žal v preveliki meri odstopa od takšnega ideala. Pretirano in neustrezno pravno urejanje šolskega sistema zmanjšuje šolsko svobodo in avtonomijo, kar se na področju šolstva odraža v delnem ignoriranju predpisov in posledično v njihovi neučinkovitosti, v povečanem odporu šolnikov do prava kot takšnega, v prekomernem pravnem administriranju v šolah na račun pedagoških in drugih za otroke pomembnejših in koristnejših dejavnosti, v demotiviranosti učiteljev za vzgojo in izobraževanje ter posledično v slabši kakovosti učnega procesa.

Šolstvo potrebuje pravo mero prava, ki jo je nemogoče opredeliti empirično ali numerično. Tu je treba za ugotovitev realnega stanja vzpostaviti resničen dialog in odnos zaupanja med nosilci šolske dejavnosti na eni strani ter nosilci pravne dejavnosti na drugi. Obe strani si morata medsebojno prisluhniti in vzpostaviti odgovorno sodelovanje. Pravo se mora kolikor je mogoče prilagoditi zahtevam takšnega (avtonomnega) šolskega sistema, ki bo vzgojil in izobrazil mlade rodove v čim bolj svobodne (ustvarjalne in rado-vedne) duhove ter hkrati v družbeno odgovorne osebnosti, šolstvo pa mora seveda v polni meri upoštevati temeljna načela pravne države, ki seveda tudi šolstvu zapovedujejo spoštovanje človekovih in drugih zakonitih pravic, upoštevanje načel nediskriminacije, pravne enakosti, pravne varnosti, pravičnosti, sorazmernosti in zakonitosti.

K navedenemu dialogu in (nadaljnji) graditvi medsebojnega zaupanja med predstavniki šolske in pravne sfere je treba pristopati potrpežljivo in z dolgoročnimi vizijami. Treba se je vseskozi zavedati, da smo v pravu in šolstvu izhodišče in cilj naših (skupnih) prizadevanj vedno ljudje. Naivno bi bilo "krivdo" za zmanjševanje šolske avtonomije pripisovati pravu kot takšnemu, ali zgolj pravnikom, ki so v tem pogledu le del celotne zgodbe. Treba se je ozreti v vrednostni sistem družbe, ki preko neustreznega

³⁰ Prim. Hehir & Gamm, 1999, str. 205–239, ki (v navezavi na vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami) opozarjata na nujnost zavzetega sodelovanja med šolsko in pravnoadministrativno sfero, pri čemer avtorja svoje predloge za nadaljnje izboljšave sistema umeščata v koncept, ki ga poimenujeta "a collaborative model of education reform".

delovanja družbenih elit ter ob večji ali manjši (vsekakor pa na splošno preveliki) pasivnosti in apatiji državljanov doživlja svojo postopno dekonstrukcijo. V takšni situaciji, ki vodi v splošno vrednostno dezorientacijo in posledično v škodljive družbene pojave (npr. v pretirani materializem in individualizem, objestnost, potrošništvo, pretirano tekmovalnost, pomanjkanje empatije itd.), je treba na splošno in še posebej v šolah nenehno obujati in krepiti temeljne moralne ter zdravorazumske principe in prakse. Le tako bodo namreč lahko v prihodnje tudi nosilci pravnega urejanja in drugih pravnih dejavnosti emocionalno in intelektualno dozoreli za vzpostavitev in dinamično ohranjanje prave mere prava. Seveda je to le ideal, ki se mu nikoli ne moremo dovolj približati. Vsekakor pa nas mora voditi stran od tistih sodobnih trendov, ki so ta ideal popačili in zabrisali do te mere, da se lahko zaradi njegove vedno večje neprepoznavnosti pravo na dolgi rok spremeni v golo in hipertrofirano normativno tehniko, šolstvo pa v robotizirano dejavnost, ki postopno in vztrajno mrtviči človeškega duha.

Dr. Miro Cerar je redni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, kjer redno predava teorijo in filozofijo prava ter primerjalno pravo. V letih 1991–1992 je bil sekretar ustavne komisije, ki je pripravila temeljne akte za osamosvojitve Slovenije in predlog nove Ustave Republike Slovenije (1991). Odtlej je tudi stalni zunanji svetovalec za ustavna vprašanja pri slovenskem parlamentu. V pomladnem semestru 2008 je bil gostujoči Fulbrightov profesor na Golden Gate University School of Law v San Franciscu, kjer je predaval primerjalno ustavno pravo. Od decembra 2010 dalje je predsednik Sodnega sveta Republike Slovenije.

Literatura in viri

- Cerar, M. (2009). (Ne)ideološkost pravne države [The (Non-)Ideological Nature of the State Based on the Rule of Law]. V: Cerar, M., Igličar, A., Kerševan, E., Pavčnik, M., Simič, V., Škrk, M., Testen, F., Wedam-Lukić, S. *Pravna država* [The State Based on the Rule of Law]. Ljubljana: GV Založba.
- Cerar, M. (2006). Splošni vidiki prava in pravne ureditve [General Aspects of the Law and Legal Regulation]. V: Bohinc, R., Cerar, M., Rajgelj, B. *Temelji prava in pravne ureditve (za nepravnike)* [The Foundations of Law and Legal Regulation (for Non-Lawyers)]. Ljubljana: GV Založba.
- Coing, H. (1993). *Grundzüge der Rechtsphilosophie*. Berlin – New York: Walter de Gruyter.
- Hahir T. & Gamm S. (1999). From Legalism to Collaboration. *Law and School Reform*. Yale University.
- Heubert, Jay P. (1999). Six Law-Driven School Reforms: Developments, Lessons, and Prospects. *Law and School Reform*. Yale University.
- Horn, N. (1996). *Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Kant, I. (1967). *Metafizika čudoreča*. Sarajevo: Izdavačko preduzeće "Veselin Masleša".
- Novak, B. (2004). *Šola in otrokove pravice* [School and Children's Rights]. Ljubljana: Pravna fakulteta, Cankarjeva založba.
- Pavčnik, M. (2009) Narava pravne države in njene prvine [The Nature of the State Based on the Rule of Law and its Elements]. V: Cerar, M., Igličar, A., Kerševan, E., Pavčnik, M., Simič, V., Škrk, M., Testen, F., Wedam-Lukić, S. *Pravna država* [The State Based on the Rule of Law]. Ljubljana: GV Založba.
- Simič, V. (2009). Vladavina prava kot pravnocivilizacijski pojav [The Rule of Law as a Phenomenon of Law and Civilization]. V: Cerar, M., Igličar, A., Kerševan, E., Pavčnik, M., Simič, V., Škrk, M., Testen, F., Wedam-Lukić, S. *Pravna država* [The State Based on the Rule of Law]. Ljubljana: GV Založba.
- Šolska avtonomija v Evropi, Politike in ukrepi [The Autonomy of Schools in Europe, Policies and Measures]. (2008). Ljubljana: Eurydice, Informacijsko omrežje o izobraževanju v Evropi.
- Tadić, L. (1988). *Nauka o politici*. Beograd: Biblioteka Rad.