
Vsebina človekove pravice do izobraževanja

Marjan Šimenc in Zdenko Kodeljca

V sodobnem govoru o vzgoji in izobraževanju imajo človekove pravice posebno mesto. Ta poseben položaj je opazen že na ravni programskih dokumentov. V Sloveniji tako prva *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v RS* v uvodnem poglavju z naslovom *Načela in teoretična izhodišča* zapiše: »Načela, ki določajo splošno teoretični okvir za preoblikovanje javnega sistema edukacije na preduniverzitetni ravni, izhajajo iz človekovih pravic in pojma pravne države.« (Krek, 1995: str. 13.) Tudi druga Bela knjiga ravna podobno. Začne se s poglavjem *Splošna načela vzgoje in izobraževanja*, poglavje pa se začne s trditvijo: »Temeljna načela vzgoje in izobraževanja v RS izhajajo iz skupne evropske dediščine političnih, kulturnih in moralnih vrednot, ki jih združujejo človekove pravice in njim pripadajoče dolžnosti ter načela pluralne demokracije, strpnosti, solidarnosti in pravne države.« (Krek, Metljak, 2011: str. 13.)

Podobno ravna slovenska zakonodaja, ki denimo v drugem členu *Zakona o osnovni šoli* med cilji osnovnošolskega izobraževanja navede tudi »vzganjanje za /.../ spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin« (Šolska zakonodaja, 1996: str. 109). Tudi med cilji gimnazij najdemo izpostavljeni pomen človekovih pravic: »/R/azvija zavest o pravicah in odgovornostih človeka in državljana./« (Šolska zakonodaja, 1996: str. 147.)

V javnem govoru je sklicevanje na človekove pravice pogosto, tudi ko je govora o šolstvu. Zlasti ob razpravi o zasebnem šolstvu in njegovem sofinanciranju so bile v javnih nastopih pogoste izjave, ki so določeno ureditev zasebnega šolstva zagovarjale s tem, da taka ureditev sledi iz človekovih pravic. Vendar je v javnem govoru nastopila določena težava, saj se je različna, včasih nasprotujoča stališča utemljevalo s tem, da tako ureditev zahtevajo človek-

ove pravice. H kompleksnosti nastale situacije je prispevalo tudi to, da je bilo sklicevanje na človekove pravice uporabljeno kot argument, ki mu ne gre oporekati, tako rekoč zadnja beseda – se pravi tisti moment razmisleka, ko se razmislek pravzaprav ustavi, saj smo prišli do odločilne poante. Tako da znotraj govora ni bilo prostora za vprašanje, za katero pravico natančno gre in kako iz nje sledi zagovarjana ureditev.

Eden od razlogov za dvoumno sklicevanje na pravice je povezan z naravo javnega govora: v njem je težko vzpostaviti ločnico med strokovnostjo in nestrokovnostjo, saj za poglobljeno razpravo o temeljnih izhodiščih ni priložnosti.

Vendar se zdi, da težava s človekovimi pravicami ni vezana samo na javni govor, ki se ga udeležujejo vsi državljani, tako da se v njem na isti ravni artikulirajo vsi pogledi, tudi tisti, ki se lahko v temeljitejšem razmisleku izkažejo za nestrokovne. Izkaže se namreč, da ima na področju človekovih pravic z ločnico utemeljeno/neutemeljeno v stroki določene težave tudi strokovni govor. Tako Eide opozarja na temeljno težavo pri implementaciji pravic druge generacije:

»Temeljna napačna konceptualizacija, ki ima negativni učinek na implementacijo ekonomskih in socialnih pravic, je v tem, da bi jih morala zagotoviti država. V preteklosti je ta napačna konceptualizacija povzročila, da so številni ljudje nasprotovali ekonomskim in socialnim pravicam, na osnovi predpostavke, da so drage, spodkopavajo kreativnost, odstranijo spodbude in vodijo do preobširnega državnega aparata.« (Eide, 1987: str. 2.)

Težave pri razumevanju človekovih pravic torej niso obrobne, ne zadevajo samo tistih, ki stvari ne poznajo, temveč se lahko nanašajo na temeljne koncepte in so povezane tudi s tistimi, ki naj bi se na stvari spoznali. Lahko bi sicer rekli, da velja prisluhniti strokovnjakom, a tudi različni strokovnjaki so človekove pravice včasih uporabili za zagovarjanje nasprotnojuočih si stališč, tako da se pojavi vprašanje: Na katero področje sodijo človekove pravice in kdo je strokovnjak, ki lahko odloči, kaj je človekova pravica in kaj ne?

V nadaljevanju bomo najprej podrobneje predstavili osnovno zamejitev pravice do izobraževanja, po splošni predstavitvi pa preverili, kje so bistveni razlogi za nesporazume in razlike pri interpretacijah.

Pravica do izobraževanja

Pravica do izobraževanja je priznana in pravno zavarovana kot ena od človekovih pravic. Sodi med socialne pravice, ki so znane tudi pod imenom »druga generacija« človekovih pravic. V nasprotju s pravicami prve

generacije, to se pravi s pravicami do svobode, je zanje značilno, da korelativne obveznosti države niso le v tem, da država ne preprečuje ali ovira njihovega uresničevanja, temveč mora tudi omogočiti, da jih posamezniki, ki jim te pravice pripadajo, lahko udejanjijo. Čeprav so človekove pravice marsikdaj opredeljene kot naravne, so v resnici zgodovinsko nastale »na začetku moderne dobe, skupaj z individualistično koncepcijo družbe« (Bobbio, 1990: str. VIII). Vendar to ne pomeni, da so se vse človekove pravice pojavile istočasno. Pojavljale so se v različnih časovnih obdobjih oziroma generacijah. Pravica do izobraževanja se je prvič pojavila leta 1791 v takratni francoski ustavi in bila nato potrjena še v *Deklaraciji o pravicah človeka in državljana* iz leta 1793.¹ V obeh primerih je pravica do izobraževanja pomenila pravico do javnega izobraževanja oziroma šolanja, ki ga zagotovi država in je brezplačno dostopno vsem državljanom.²

Po drugi svetovni vojni je bila pravica do izobraževanja zapisana v več mednarodnih dokumentih o človekovih pravicah. Tako je bila najprej vključena v nemara najbolj znano in vplivno *Splošno deklaracijo človekovih pravic*, ki jo je Generalna skupščina OZN sprejeta leta 1948, pozneje pa še v več drugih z njo neposredno povezanih dokumentov (konvencij in paktov), ki so za podpisnice tudi pravno zavezujoči. Prav tako je vključena tudi v mnoge ustave in nacionalne zakonodaje. Toda pravica do izobraževanja, kakor je opredeljena v mednarodnih aktih o človekovih pravicah, ni ena sama, temveč vključuje poleg te pravice, razumljene v ožjem smislu,³ še pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu z lastnimi religioznimi ali filozofskimi prepričanji, in tudi z njo povezano pravico, da izberejo izobraževanje ali šolo, ki takšno vzgojo ali izobraževanje nudi.⁴

1 V znameniti *Deklaraciji o pravicah človeka in državljana* iz leta 1789 pravica do izobraževanja še ni navedena. Prav tako je ne najdemo v njej predhodnih dokumentih o človekovih pravicah.

2 »Il sera créé et organisé une Instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement, dans un rapport combiné avec la division du royaume« (*La Constitution* de 1791, Titre premier). »L'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique, et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens« (Constitution du 24 juin 1793, *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, 22. člen).

3 Opredelitev te pravice ali, natančneje rečeno, pravic, je v *Splošni deklaraciji človekovih pravic* naslednja: »Vsakdo ima pravico do izobraževanja. Izobraževanje je brezplačno vsaj na začetni in temeljni stopnji. Šolanje na začetni stopnji je obvezno. Tehnično in poklicno šolanje mora biti splošno dostopno. Višje šolanje mora biti na osnovi doseženih uspehov vsem enako dostopno« (26. člen, točka 1).

4 Tako je že v tretji točki 26. člena *Splošne deklaracije človekovih pravic* navedena prvenstvena pravica staršev »do izbire vrste izobrazbe za svoje otroke«. Pozneje je bila ta pravica natančneje določena v drugih dokumentih. V *Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah* je zapisano, da imajo starši pravico, da izberejo za svoje otroke tudi take šole, ki jih niso ustanovile javne oblasti, če te šole ustrezajo takim minimalnim standardom, ki jih določi ali

Poleg teh pravic, ki so opredeljene kot univerzalne, to se pravi kot pravice, ki veljajo za vse ljudi,⁵ so v nekaterih dokumentih navedene še pravice, ki veljajo le za posamezne kategorije prebivalstva, recimo, za narodne manjšine.⁶

Pravice do izobraževanja, ki so zapisane v mednarodnih dokumentih o človekovih pravicah, lahko razdelimo na pravice v strogem pomenu besede in na pravice, ki so pravzaprav dolžnosti oziroma obveznosti.⁷ Za pravice kot pravice je namreč bistveno, da je njihovo uveljavljanje odvisno od presoje in svobodne izbire tistega, ki mu je določena pravica priznana. To pomeni, da subjekt pravice ni obvezen izvrševati te pravice. Med pravicami do izobraževanja je takšna pravica, denimo, pravica do splošne dostopnosti tehničnega in poklicnega šolanja. Prav nasprotno pa je s pravico do izobraževanja na začetni oziroma osnovni stopnji. Takšno izobraževanje je namreč obvezno. Ker je obvezno, se subjekt te pravice ne more svobodno odločiti, ali jo bo izvrševal ali ne. Zato je to zanj dolžnost oziroma obveza, ne pa pravica.

Druga značilnost obravnavanih dokumentov o človekovih pravicah je, da so v njih pravice do izobraževanja opredeljene na dva načina. Prvič, kot dejanske pravice, ki jih posameznik lahko udejanji. Drugič pa kot cil-

predpiše država (čl. 13. 3). V istem členu je navedena tudi pravica staršev, da zagotovijo svojim otrokom versko in moralno vzgojo v skladu z njihovim lastnim prepričanjem. Podobne določbe so tudi v *Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah* (»Države članke tega Pakta se zavezujejo spoštovati pravico staršev, v danem primeru pa zakonitih skrbnikov, da svojim otrokom zagotovijo tisto versko in moralno vzgojo, ki je v skladu z njihovim lastnim prepričanjem«, čl. 18. 4), *Deklaraciji o odpravi vseh oblik nestrpnosti in diskriminacije na podlagi vere ali prepričanja* (»Vsak otrok ima pravico do dostopa do vzgoje, ki zadeva vero ali prepričanje, v skladu z željami njegovih staršev oziroma zakonitih skrbnikov, in se ga ne sme siliti k pouku o veri ali prepričanju v nasprotju z željami njegovih staršev oziroma zakonitih skrbnikov, pri čemer so koristi otroka vodilno načelo«, čl. 5. 2) in *Konvenciji proti diskriminaciji v izobraževanju* (»Države podpisnice so se sporazumele: /.../ da je bistvenega pomena spoštovati prosto voljo staršev, in kjer to prihaja v poštev, voljo zakonitih varuhov; to /.../ pomeni, da sami za šolanje otrok izberejo tudi druge institucije kot tiste, ki jih vzdržujejo javni organi, vendar le, če so vsaj na takšni ravni, kakor so jo kot minimalno predpisali ali odobrili pristojni javni organi ...«, čl. 5 b).

5 Te pravice so priznane vsakomur »ne glede na raso, barvo, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno pripadnost, premoženje, rojstvo ali kakršnokoli drugo okoliščino« (*Splošna deklaracija človekovih pravic*, čl. 2).

6 Pripadnikom narodnih manjšin je priznana pravica, »da imajo svoje izobraževalne dejavnosti, v številni vzdrževanje lastnih šol, in odvisno od vzgojno-izobraževalne politike države, uporabljajo ali poučujejo svoj jezik, vendar le pod pogojem: I) da se ta pravica ne izvaja tako, da se pripadnikom teh manjšin preprečuje spoznavati kulturo in jezik celotnega občestva in sodelovati v dejavnostih tega občestva, ali tako, da to ogroža nacionalno suverenost; II) da učna raven ni nižja od obče veljavne ravni, ki so jo predpisali ali odobrili pristojni javni organi; III) da je obiskovanje takih šol prostovoljno« (*Konvencija proti diskriminaciji v izobraževanju*, čl. 5 c).

7 Nekateri avtorji v tem primeru govorijo raje o razliki med *diskrecijskimi* in *mandatnimi* pravicami (prim. Feinberg, 1980: str. 156-158).

ji, ki jih je treba v prihodnosti šele doseči, da jih bo potem posameznik sploh lahko uresničil kot pravice. Pravzaprav so ti cilji le zapisani kot pravice. Ali natančneje rečeno: zapisani so v členih, ki opredeljujejo pravice do izobraževanja, medtem ko so v resnici to obveznosti države, da zagotovi sistemske in druge pogoje za to, da bodo posamezniki lahko udeležili svoje pravice. Ti cilji pa so dveh vrst. Po eni strani gre za cilje, ki jih mora država poskušati doseči na ravni izobraževalnega sistema,⁸ na drugi strani pa za cilje, ki državo obvezujejo, da si prizadeva za njihovo uresničitev z zagotovitvijo takšnega izobraževanja in vzgoje na ravni šole oziroma pouka, ki je v skladu s človekovimi pravicami, kakor jih opredeljujejo mednarodni dokumenti.⁹ A naj gre za dejanske pravice posameznikov ali za cilje, ki jim mora slediti država, je posledica za državo v obeh primerih enaka – zagotovi mora možnost uresničitve teh pravic in ciljev. Toda obveznost države je pri tem vendarle različna. V prvem primeru je dolžna zagotoviti možnost udeležanja pravic posameznikov do izobraževanja takoj, v drugem primeru pa s podpisom mednarodnih dokumentov o človekovih pravicah sprejema le obveznost, da si bo prizadevala za doseg ciljev, ki so nujni pogoj za udeležanje teh pravic.

Tretja značilnost obravnavanih dokumentov o človekovih pravicah pa je, da so v njih pravice do izobraževanja navidezno opredeljene na neprotisloven način. Na prvi pogled se namreč zdi, da gre zgolj za dopolnitev in večjo konkretizacijo pravic, ki so bile najprej zapisane v *Splošni deklaraciji človekovih pravic*. Čeprav je to v veliki meri res, pa se po drugi strani zdi prav tako očitno, da so nekatere pravice – kljub navidezni enakosti – različne ali celo v nasprotju s kakšno drugo pravico. Tako je, na primer, v več mednarodnih dokumentih pravica staršev, da vzgajajo svo-

8 Med te cilje lahko štejemo naslednje: da si mora država aktivno »prizadevati za razvoj šolskega omrežja vseh stopenj« (Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, čl. 13 e); da mora »vzpostaviti ustrezen sistem štipendij«, »nenehno izboljševati materialne pogoje učnega osebja« (ibid., čl. 13 e), vzpodbujati ali čim bolj okrepiti osnovno izobraževanje za tiste, ki ga sploh niso dobili ali niso dobili popolne šolske izobrazbe (ibid., čl. 13 d) ipd.

9 Ti cilji so navedeni v več mednarodnih dokumentih o človekovih pravicah, najbolj konkretizirani pa so v *Konvenciji o otrokovih pravicah*, kjer je v 29. členu zapisano, »da mora biti izobraževanje otrok usmerjeno k:

- a) popolnemu razvoju otrokove osebnosti, nadarjenosti ter umskih in telesnih sposobnosti;
- b) krepitevi spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter načel, določenih z Ustavno listino OZN;
- c) krepitevi spoštovanje do otrokovih staršev, njegove kulturne identitete, jezika in vrednot, nacionalnih vrednot države, v kateri otrok prebiva, države, iz katere morda izhaja, in do civilizacij, različnih od njegove;
- d) pripraviti otroka na odgovorno življenje v svobodni družbi, v duhu razumevanja, miru, strpnosti, enakosti med spoloma in prijateljstva med vsemi ljudmi, etničnimi, narodnimi in verskimi skupnostmi in osebami staroselskega porekla;
- e) krepitevi spoštovanje do naravnega okolja.«

je otroke v skladu z lastnim religioznim ali filozofskim prepričanjem, nedvoumno razglašena kot njihova človekova pravica. Po sprejetju *Konvencije o otrokovih pravicah* leta 1989 pa ni več mogoče trditi, da mednarodni dokumenti o človekovih pravicah jamčijo staršem to pravico kot brezpogojno. V njej je namreč priznana pravica otroka »do svobode misli, vesti in veroizpovedi« (*Konvencija o otrokovih pravicah*, čl. 14), ki jo morajo države spoštovati enako kot pravico in dolžnost staršev, »da otroka pri uveljavljanju te pravice usmerjajo na način, prilagojen njegovim razvojnim zmožnostim« (ibid.). S tem je *Konvencija o otrokovih pravicah* naredila pomemben korak v smeri drugačne interpretacije pravice staršev do vzgoje lastnih otrok v skladu s svojimi religioznimi ali filozofskimi prepričanji. Poudarek je sedaj na otrokovi pravici do svobode veroizpovedi, ki jo morajo starši spoštovati, in ne več na brezpogojni pravici staršev do vzgoje otrok v skladu s svojimi, to je z religioznimi ali filozofskimi prepričanji staršev. Ker *Konvencija o otrokovih pravicah* omejuje to pravico staršev s tem, ko poudarja ne samo pravico, ampak tudi dolžnost staršev, da otroka pri uveljavljanju pravice do svobode veroizpovedi »usmerjajo na način, prilagojen njegovim razvojnim zmožnostim«, je očitno, da jim ni več dovoljeno vzgajati otrok zgolj v skladu s svojimi religioznimi ali filozofskimi prepričanji. Če je ta razlaga pravilna, potem je otrokova pravica do svobode vere v nasprotju s pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke le v skladu s svojim verskim prepričanjem, kakor je zapisana v nekaterih prej omenjenih mednarodnih dokumentih o človekovih pravicah, ki so časovno nastali pred *Konvencijo o otrokovih pravicah*.

Primer le navidezno enake pravice pa so že najbolj splošne formulacije same pravice do izobraževanja. V nasprotju s pozitivnimi formulacijami, kakšne so: »Vsakdo ima pravico do izobraževanja« ali »Države /.../ priznavajo vsakomur pravico do izobraževanja«, je v drugem členu Prvega protokola k *Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin* pravica do izobraževanja namenoma zapisana v negativni obliki zato, ker so hoteli preprečiti, da bi se pozitivna formulacija (»Vsakdo ima pravico do izobraževanja«) interpretirala kot obveznost države, da zagotovi vsakomur izobraževanje, kakršno si želi. Iz istega razloga je ta pravica zapisana v *Protokolu* in ne v samem besedilu *Konvencije* (Digest, 1985: str. 827). Razlika med pozitivno in negativno formulacijo pravice do izobraževanja je pomembna, saj je to razlika med pozitivno in negativno pravico. V nekaj primerih, ki sta jih Evropska komisija in Evropsko sodišče za človekove pravice obravnavala v zvezi z navedenim členom *Protokola*, sta namreč jasno odločila, da *Protokol* ne nalaga državi nobene obveznosti, da na lastne stroške uvaja ali subvencionira izobraževanje katerekoli vrste in katerekoli ravni, prav tako pa tudi, da noben starš ali skupina staršev ne

more izvajati pritiska na državo, da ustanovi nove šole posebne vrste ali da subvencionira obstoječe šole, če gre za šole, ki dajejo vzgojo in izobrazbo v skladu s posebno kulturno, religiozno ali konfesionalno tradicijo oziroma s posebno akademsko specializacijo (Meredith, 1992: str. 26; Digest, 1985: str. 827–828). Prav te in še nekatere druge razsodbe Evropskega sodišča za človekove pravice dokazujejo, da formulacije pravice do izobraževanja še zdaleč niso tako jasne in samoumevne, kot se morda zdi na prvi pogled. Če bi bile, sporov na sodišču ne bi bilo.

Obstaja pa dodatni zaplet, ki vsebino pravic postavlja v še bolj kompleksno luč: Evropsko sodišče za človekove pravice lahko razume to pravico enkrat tako, drugič drugače. Tako je, denimo, mali senat tega sodišča leta 2009 odločil, da prisotnost razpel na stenah učilnic v italijanskih javnih šolah krši tako pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu z lastnimi religioznimi ali filozofskimi prepričanji, kakor tudi pravico otrok do svobode misli, vesti in veroizpovedi. Nato pa je le dve leti pozneje veliki senat istega sodišča o isti zadevi sprejel ravno nasprotno odločitev.¹⁰ A o tem več v nadaljevanju.

Je vse lahko človekova pravica?

V javnih razpravah o izobraževanju se včasih uporablja izraz človekove pravice, da bi se opozorilo na nekaj, kar se govorcju zdi samoumevna pravica, ko pa se skuša preveriti, na kaj se sklicevanje opira, se izkaže, da govorec nima v mislih nobene konkretne teorije, avtorja ali dokumenta, iz katerega bi ta pravica izhajala.¹¹ Tako da se zdi, da se govorec pri izjavljanju sklicuje predvsem nase oziroma na lastno intuicijo: to je pravica, ker sam čutim in globoko verjamem, da je to pravica.¹²

Iz zgornjega razdelka je razvidno, da danes pomena pravic ne moremo zvesti na subjektivni občutek. Danes obstajajo mednarodno priznani dokumenti, v katerih lahko preverimo, ali je domnevna človekova pravica, na katero se govorec sklicuje, res opredeljena kot pravica, in tudi relativni mednarodni konsenz držav, da so tovrstni dokumenti res vir opredelitev človekovih pravic. Rešitev za vprašanje, kaj točno so pravice, je bila torej v

10 Veliki senat je odločil, da nista bila kršena ne 2. člen Prvega protokola ne 9. člen Konvencije (*Lautsi et autres c. Italie*, Cour EDH, G.C. 18 mars 2011, Req. n° 30814/06).

11 V nekem smislu taka raba ni nekaj, kar bi bilo značilno za pravice. Tudi ko gre za diskurzivno uspešne termine, ki nakazujejo na znanstveno osnovo in povezujejo govorca z nečim pozitivnim, je značilna široka raba, ki počasi izprazni pomen termina. Tako se govori o različnih oblikah inteligenc in kapitala, tudi v strokovni literaturi, da termina počasi izgublja ta vsak določen pomen.

12 Taka subjektivna raba termina mu počasi vzame moč v argumentaciji, saj naj bi argumentacija merila prav na intersubjektivnost, vendar pa je tudi res, da so se pravice v zgodovinskih začetkih v velikih filozofskih besedilih res merile na to, kako je posamezni avtor koncipiral resnice oziroma so se v okviru njegovega razmisleka zdele kot evidentne resnice.

tem, da so se pravice zapisale v pravnem jeziku, ki je značilen za tako oblikovane in sprejete dokumente. In da se je za tako oblikovane dokumente iskalo mednarodno soglasje držav. K temu vidiku pa je treba dodati, iz optike posamezne države, še tiste pravice, ki so zapisane v njeno ustavo:

»Besedne zveze, kot so, vzemimo, ‚temeljne pravice‘, ‚temeljne (človekove) pravice‘, ‚ustavne svoboščine in pravice‘, ‚človekove pravice in temeljne svoboščine‘, zajemajo vse tiste pravice (v pravnem pomenu besed), ki imajo ustavno naravo. Najbolj na kratko jih je mogoče označiti kot ‚temeljne pravice‘, ki se od drugih pravic razločujejo ravno po tem, da jih opredeljuje ustava, ki je temeljni in hierarhično najvišji splošni pravni akt v posamezni državi. Za njih se pogosta navajata tudi izraza ‚temeljne (človekove) pravice‘ ali pa zgolj okrajšava ‚človekove pravice‘. Slednja jezikovna dvojica je pravno ohlapna, ker se nanaša tudi na tiste pravice, ki so v celoti urejene šele z zakoni. V primeru, ko je uporabljen izraz ‚človekove pravice‘, je najbolj zanesljivo pomensko merilo kontekst, v katerega je ta oznaka umeščena. Iz besedne zveze bo praviloma dovolj jasno razvidno, ali gre za človekove pravice v širšem ali pa za človekove pravice v ožjem (ustavnopravnem) pomenu besede.« (Pavčnik, 1997: str. 15–16.)

Avtorjevo razlikovanje med človekovimi pravicami v ožjem in širšem pomenu je za v tem članku obravnavano temo pomembno opozorilo. Kaže na drugo raven, ki jo je treba pritegniti, ko pride do nejasnosti glede pravic. Na prvi ravni je človekova pravica vsaka splošna zahteva, ki se govorcju kaže kot nujno veljavna, in nadaljevanje razmisleka je potem v tem, da se preveri, ali je tako res opredeljena v mednarodnih deklaracijah in konvencijah oziroma v ustavi države, v kateri se govorec želi sklicevati na pravico. Če pravica (še) ni vključena v pravno veljavne dokumente, potem ni mogoče trditi, da že je pravica, čeprav včasih ni mogoče z gotovostjo trditi, da kdaj v prihodnosti ne bo postala pravica. Tako da se človekovih pravic v ožjem smislu vendarle drži kanec kontingentnosti: nekatere trenutno še ne veljajo, čeprav bo morda čez leto ali dve sprejeta konvencija, ki se morda danes celo že pripravlja, in bo trenutno še ne pravico razglasilo za pravico. Iz te perspektive so človekove pravice sicer univerzalne, brezčasne, pa vendar take postanejo šele, ko se jih razglasi oziroma vpiše v mednarodno priznani dokument, to pa je nek konkretni zgodovinski trenutek.

Vendar pa posameznik v neki državi nima pravice samo do tistega, kar je zapisano v ustavi, in tu nastopi druga težava pri opredeljevanju pravic. Vse, kar v neki državi zakoni, podzakonski akti, pravilniki, statuti itd. omogočajo posamezniku, lahko poimenuje za njegovo pravico. Posameznik res ima to pravico, in gre torej za človekovo pravico. A zdi

se, da je primerneje reči, da za njegovo pravico v širšem smislu. Vendar ne gre za človekovo pravico v ožjem smislu, kot je opredeljena v zgornjem razmisleku ustavnega pravnika. Če bi bila, bi bile človekove pravice vse, kar posamezni pravni sistem v vsej svoji razvejanosti v nekem trenutku omogoča posamezniku v neki državi. Tak pogled na pravice se zdi manj primeren.

Če bi sprejeli tako vseključujoči opis pravic kot splošno opredelitev posameznih človekovih pravic, denimo pravice do izobraževanja, bi postalo pravica prav vse, kar sledi bodisi iz zakona bodisi pravilnika bodisi kakega drugega normativno veljavnega akta. Kar je trenutno pravno veljavno, pa naj bo še tako drobna uredba ministrstva ali pravilnik šole, je pravica otroka. Iz optike prava to drži, saj se je na te zapise mogoče sklicevati v pravnem postopku kot na pravice, vendar ima ta zorni kot neprijetne posledice. Pravilniki se spreminjajo, tako da sklicevanje nanje ob govoru o pravici do izobraževanja pomeni, da tudi pravica postane zelo spremenljiva zadeva. Ta kontingentnost pravice pa je v nasprotju z intuicijo, da je človekova pravica nekaj, kar je povezano z naravo človeka, torej nekaj stalnega, nekaj, kar je v nekem smislu celo del narave stvari.

Nujna nedoločenost temeljnih dokumentov o človekovih pravicah

Zamejenost človekovih pravic na človekove pravice v ožjem smislu, na temeljne pravice, se izogne temu, da bi vsaka banalna malenkost postala človekova pravica, ne izogne pa se v celoti nedoločenosti, povezane s človekovimi pravicami. Lahko bi celo rekli, da je prav ta zamejitev pravic na neki drugi ravni sama razlog za nedoločenost človekovih pravic. Vsebina temeljnih pravic zaradi njihove splošne narave ni vselej razvidna, zato je potrebna interpretacija. Na to ustavni pravniki opozarjajo ob temeljnih pravicah ustave Republike Slovenije: »Določbe ustave Republike Slovenije, zlasti o temeljnih pravicah, potrebujejo interpretacijo predvsem zaradi svojega abstraktnega nivoja.« (Mavčič, Pavčnik, 1993: str. 27.)

S tako zatrjeno neizogibnostjo interpretacije avtorja polemizirata s prepričanjem, da je branje pravne norme samo spoznavanje pomena, ki je že v celoti vsebovan v posameznih členih ustave, tako da bi bil »predmet razlage že izoblikovana pravna norma, ki jo je treba le še izluščiti iz ustavnega besedila« (ibid.: str. 41). Pri tem se sklicujeta na sodobno filozofija jezika, ki opozarja, da je pomen besed oziroma v tem primeru zapisa vselej posredovan s kontekstom in prakso jezikovne rabe. V primeru ustave lahko ta kontekst nekoliko zamejimo in rečemo, da je sama ustava ključni kontekst, na katerega se gre opirati pri njeni razlagi. Avtorja vpeljeta zanimiv izraz »dohitevanje« in opirajoč se na pravno herme-

nevtiko izpeljujeta, da »pravni akt nikoli ne more dohiteti svojega razlaganja« (ibid.: str. 41).

Vendar pa ustava ni edini kontekst razlaganja ustave. Pri analizi temeljnih pravic, zapisanih v slovensko ustavo, se namreč izkaže, da je v ustavo velikokrat že vključeno navodilo zakonodajalcu, naj posamezno pravico podrobneje uredi. V ustavi torej niso zadosti opredeljene. To se lahko zdi sporno, saj zakonodajca, se pravi odvisni in tako sekundarni akt, s tem zapolnjevanjem manka, ki je prisoten v ustavi, začne bistveno sodoločati vsebino temeljnih pravic, ki potemtakem niso več ustavne pravice, temveč pravice, ki jih določajo tudi pravni akti nižjega reda. Vendar avtorja izpeljeta drugačen sklep:

»Težišče problema je preprosto v tem, da temeljne pravice postanejo pravice v pravnem pomenu besede šele tedaj, ko so v celoti urejene njene sestavine (to je upravičenje in pravovarstveni zahtevak) in ko so na drugi strani v celoti urejene tudi pravne dolžnosti (to je obveznosti pravnih subjektov in na njih navezujoče se sankcije). V logiki 'ustavnega urejanja' je, da so temeljne pravice v ustavi le deloma urejene in da je celo tam, kjer so temeljne pravice neposredno uresničljive (npr. nedotakljivost življenja, svoboda gibanja, nedotakljivost stanovanja), šele zakon tisti, ki opredeljuje kršitve teh pravic in z njim povezane sankcije. Nepopolnost ustavnega opredeljevanja temeljnih pravic je še bolj intenzivna pri vseh tistih pravicah, kjer zakon sploh omogoča, da postanejo uresničljive (npr. pri pravici do socialne varnosti in do zdravstvenega varstva). Skratka: za temeljne pravice je značilno, da so v ustavi vselej nepopolno urejene, njihova celostna opredelitev je dosežena šele tedaj, ko jih zakon normativno konkretizira in jim s tem da kolikor toliko celovito podobo.« (Ibid.: str. 43.)

Ustava in v njej zapisane temeljne pravice so torej po svojem statusu nepopolno urejene, nejasne, poddoločene, »nepopolno urejene« (ibid.: str. 47). To ni pomanjkljivost ustave, to je, nasprotno, njena temeljna značilnost, saj je ustava nujno abstraktna, splošna in tako nedoločena. »V nasprotnem primeru bi morala biti ustava preobširna in preobložena ali pa bi bile temeljne pravice le načelne deklaracije, ki bi nujno ostale mrtva črka na papirju.« (Ibid.: str. 43.)

Zato lahko rečemo, da slovenska ustava ne vsebuje celote pravnih norm o temeljnih pravicah, temveč le »primarne dispozicije«, druge pa prepušča zakonu. Še več, celo primarnih dispozicij »ne ureja izčrpno: prej jih nakazuje, kot da bi jih pomensko izčrpno opredeljevala« (ibid.: str. 43). Tako da šele konkretizacija in specifikacija pravne norme v zakonu doseže-

ta, da pravica »zaživi« (ibid.: str. 44), obenem pa gre za nujno dejavnost, ki jo lahko opredelimo s »konkretizirati in izpeljevati« (ibid.: str. 44).

Pri ustavi je tako treba računati na zakonodajo, ki bo dopolnila in konkretizirala ustavo, ji dala določno vsebino in odpravila stanje, ko je ustava mrtva črka na papirju. Kaj pa to pomeni za status deklaracij in konvencij, ki opredeljujejo človekove pravice na mednarodni ravni? Če pogledamo jezik in vsebino členov mednarodnih dokumentov, je pogosto videti podobno nedoločenost zapisa posameznih členov. Kako se ta nedoločenost odpravi, kako se abstraktnost človekovih pravic konkretizira na ravni deklaracij in konvencij, kako na tej ravni mrtva črka postane živa pravica? V primeru mednarodnih deklaracij in konvencij ni mednarodne zakonodaje, ki bi jih konkretizirala in odpravila nejasnosti. Kdo torej opravi to delo? Ali je ta konkretizacija sploh potrebna?

Pred nadaljevanjem je treba navesti še nek zadržek glede zgornje izpeljave oziroma vpeljati še nek dodatni ozir, da bi se izognili nespo-razumu. Ne drži namreč stališče, da bi bila ustava v celoti nejasna brez zakonodaje. Najprej zato, ker se ustava dejansko največkrat ne sprejema v pravno praznem prostoru, temveč v okoliščinah, ko že veljajo neki predpisi, ki tvorijo kontekst za sprejemanje ustave. Ustavni zakon za izvedbo Ustave RS tako v prvem členu določa: »Predpisi in drugi splošni akti, ki so veljali na dan razglasitve te ustave, ostanejo v veljavi.« (Ustava, 2007: str. 105.) Po drugi strani pa zato, ker logika interpretacije ne velja samo v eno smer. Zakoni sicer res konkretizirajo ustavo, po drugi strani pa je naloga ustavnega sodišča v tem, da presoja, ali so samo v skladu z njo, torej je ustava konkretizirana s kontekstom zakonov, a ima sama v tem krogu interpretacije dovolj »relativne« avtonomije, da je mogoče govoriti o preverjanju usklajenosti zakonov z ustavo. To je še bolj razvidno, če upoštevamo dejstvo, da so tudi zakoni abstraktni, pisani za zelo raznolike konkretne situacije, tako da tudi sami potrebujejo kontekst, ki jih pojasnjuje. Tako Lauri Lehtimaja ob opisu institucije ombudsmana poudarja: »Določbe ustreznih instrumentov varstva človekovih pravic se lahko uporabljajo kot interpretacijska navodila, ki kažejo najustreznejše možnosti, kadar so v domačem pravu zakonska besedila nedorečena ali nejasna.« (Lehtimaja, 1993: str. 141.) Verjetno pa lahko pri abstraktnosti zakonov ponovimo korak, ki je bil opravljen pri opredelitvi razmerja med ustavo in zakoni: podzakonski akti, njihovo izvajanje in pravna praksa posredujejo tisto vez s konkretnostjo, ki pomaga pri razumevanju, kako aplicirati abstraktno pravilo.¹³

13 Zdi se, da je tu mogoča analogija s težavami, ki jih na bolj splošni ravni analizira Wittgenstein pri problematiki sledenja pravilu.

Status mednarodnih dokumentov

Opozoriti velja, da ima zgornja analogija med ustavo in mednarodnimi dokumenti jasno mejo. Že bežen pregled mednarodnih dokumentov pokaže, da ne gre za enovito skupino besedil, temveč so med njimi precejšnje razlike. Nekoliko poenostavljeno bi lahko rekli, da na mednarodni ravni srečamo spekter ureditev. Na eni strani naletimo na tako, ki je v nekem smislu, a nikakor ne v celoti, primerljiva z urejanjem na ravni posamezne države, na drugi strani pa so dokumenti, ki bi jim, če bi veljala analogija z ustavo, bi lahko rekli, da imajo status mrtve črke na papirju. Poglejmo si najprej obe ekstremni strani spektra, da dobimo občutek za njegov obseg. Primer ene strani spektra je *Evropska konvencija za varstvo človekovih pravic*, primer druge *Splošna deklaracija človekovih pravic*.

Začnimo z Evropsko konvencijo. Svet Evrope je nastal leta 1949, štiri leta po vojnem razdejanju Evrope, in s prepričanjem, da je »za ohranitev in nadaljnje uresničevanje teh idealov« – in s tem mislijo na »duhovne in moralne vrednote, »ki so skupna dediščina njihovih narodov in pomenijo izvirna načela osebne svobode, politične svobode in spoštovanje zakona, na katerih temelji vsa prava demokracija« – smiselno ustanoviti Svet Evrope. Tem napovedim v preambuli statuta Sveta Evrope sledi opredelitev ciljev v prvem členu, ki povezanosti članic v prvi alineji poveže z ciljem »zaščititi ter nadalje razviti ideale in načela, ki so njihova skupna dediščina«. V drugi alineji se opredeli uresničevanje tega cilja in se poleg razpravljanja, pogodb in sodelovanja navede »z uresničevanjem in razvijanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin« (Rovšek, 1993: str. 5).

Človekove pravice so tako v jedru Sveta Evrope, zato ni presenetljivo, da je Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP) najpomembnejši dokument Sveta Evrope, Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČŠ) pa je njegov najpomembnejši organ. EKČP je edina konvencija Sveta Evrope, za katero je bilo ustanovljeno posebno sodišče, ki varuje njeno uresničevanje v posameznih državah članicah. Sodišče ni vzpostavilo samo varstva uresničevanja konvencije, temveč je vzpostavilo tudi pravno prakso, ki nadalje konkretizira in daje podrobno vsebino sami konvenciji.¹⁴ Kot poudarja pisec slovenske spremne besede k študiji *Pravo Sveta Evrope*, se na te razsodbe velikokrat sklicuje tudi slovensko *Ustavno sodišče* v svojih odločitvah (Ribičič, 2006: str. 15).

Evropska konvencija o človekovih pravicah je bila sprejeta leta 1950, torej dobro leto po ustanovitvi Sveta Evrope. Nato pa je bila k njej spreje-

14 Sodišče je tako opredeljeno kot instanca, ki ne samo uporabi zakon v posameznih primerih, temveč s svojimi razsodbami tudi počasi daje bolj določeno vsebino oziroma pomen členom Konvencije.

ta vrsta protokolov, ki so jo vsebinsko dopolnjevali (prvi leta 1952, drugi, tretji in četrty leta 1963, peti leta 1966 ..., protokol številka 14 pa leta 2004).

Na začetku je bila za države članice neobvezna, tako da jo je Francija ratificirala šele leta 1974. Od leta 1989 pa je postala ratifikacija te konvencije obvezna za vse nove članice, pravzaprav celo prvi pogoj za včlanitev. Od leta 1995 pa tudi ratifikacija protokolov h konvenciji, tako da je postalo »dejansko temeljno pravo Sveta, ki veže vse države članice« (Benoit-Rohmer, Klebes, 2006: str. 40).

Leta 1993 je skupščina Sveta Evrope uvedla tudi poseben mehanizem spremljanja uresničevanja (monitoring), kako nove članice uresničujejo obveznosti, ki so jim bile naložene ob vstopu v Svet. Leta 1994 je tudi odbor ministrov ustanovil svoj mehanizem spremljanja. Oba mehanizma si delita delo: skupščina spremlja splošne razmere v posamezni državi, odbor ministrov pa posamezno področje (Benoit-Rohmer, Klebes, 2006: str. 140). Sistem spremljave se nadgrajuje. Tako je skupščina leta 1997 ustanovila poseben nadzorni »odbor za spoštovanje dolžnosti in obveznosti držav članic Sveta Evrope«. Odbor vsaj vsaki dve leti poroča skupščini SE o vsaki posamezni državi, ki je vključena v njegovo spremljavo (Benoit-Rohmer, Klebes, 2006: str. 144).

Konvencije Sveta Evrope ne govorijo podrobno o tem, kako naj jih posamezne države vključijo v svoj pravni red oziroma kako naj postane zunanje mednarodno pravo notranje uporabno. Pravni red posamezne države določa postopek ratifikacije konvencij, pa tudi, kakšen status ima posamezna konvencija v zakonodaji posamezne države. Res pa je, da nekatere konvencije posebej določajo, da morajo posamezne članice v svojo notranjo zakonodajo vključiti ukrepe, ki bodo poskrbeli za uresničevanje zadevne konvencije (ibid.: str. 150).

Sodišče, zlasti po uveljavitvi 11. protokola leta 1998, je postalo vse bolj dejavno. Do leta 1999 je obravnavalo 177 primerov, do leta 2002 pa že 844. Pregled primerov sodišča avtor začne z navedkom: »Konvencija je živ instrument, ki /.../ ga je treba interpretirati v luči sedanjih okoliščin.« (Dutertre, 2003: str. 19.) Avtor nato opozori, da je sodišče v šestih letih, ki so pretekla od prejšnjega pregleda primerov, dogradilo in nadgradilo svoj »case-law«, kar pomeni, da je lahko mestoma tudi nekoliko spremenilo svoje pretekle odločitve. Kar za bralca *Konvencije* prinaša težave. Dejstvo, da odločitve sodišča predstavljajo precedens za prihodnje odločitve, pomeni, da vsebine členov ne moremo razbrati samo z njihovim prebiranjem, temveč moramo poznati tudi pravno prakso. Dejstvo, da se pravna praksa nadgrajuje, pa pomeni, da je vsebina posameznih členov *Konvencije* živ organizem z lastno dinamiko, tako da je potrebna stalna spremljava, da razumemo, kaj člani natančno pomenijo. Proces, s katerim se poskuša zag-

otoviti, da členi niso samo mrtva črka na papirju, je tako tudi proces profesionalizacije, ki nespecialistu počasi otežuje razumevanje vsebine v konvenciji zapisanih človekovih pravic (če pustimo ob strani, da je prva težava že pravni jezik, v katerem so formalizirane konvencije, ki je za slehernika težje razumljiv). Lahko bi sicer rekli, da je jedrna vsebina jasna in da se odločitve sodišča nanašajo samo na *sive cone*, ki so v periferiji. Vendar je razprava o razliki med temeljnimi in perifernimi pravicami pokazala, da je to distinkcijo težko jasno postaviti. Obenem pa pretekle odločitve sodišča nakazujejo, da včasih določajo sam jedrni pomen posameznih členov, saj se nanašajo na razumevanje nekaterih temeljnih izrazov.¹⁵

Konvencija sama v prvotni obliki ni obravnavala izobraževanja, je pa tematiko izobraževanja vpeljal Prvi protokol h Konvenciji. Sprejet je bil leta 1952, izobraževanje pa obravnava v drugem členu, ki ima naslov »Right to Education«, v slovenskem prevodu *Pravica do izobrazbe*:

»Nikomur ne sme biti odvzeta pravica do izobraževanja (*education*). Pri izvajanju funkcij, ki so v zvezi z vzgojo in izobraževanjem (*to education and to teaching*), mora država spoštovati pravico staršev, da zagotovijo svojim otrokom takšno vzgojo in izobraževanje (*education and teaching*), ki sta v skladu z njihovim lastnim verskim in filozofskim prepričanjem.« (Cerar, Jamnikar, Smrkolj, 2002: str. 484.)

Vidimo težave pri prevodu termina *education*, ki ga ni mogoče enolično prevajati. Vidimo tudi, da člen ne govori o brezplačni osnovni šoli, kot je govora v Deklaraciji združenih narodov. In govori o pravici staršev, nič pa ni rečenega o pravici otrok. Če to primerjamo s Splošno deklaracijo, je razlika še bolj izstopajoča.

Splošna deklaracija o izobraževanju govori v 26. členu.

»1. Vsakdo ima pravico do izobraževanja. Izobraževanje mora biti brezplačno (*shall be free*) vsaj na začetni stopnji. Šolanje na začetni stopn-

15 V podkrepitev te teze si pogledjmo dva primera s področja izobraževanja. Tako razsodba v primeru *Kjeldsen, Busk Madsen in Pedersen v. Danska* vsebuje podrobnejšo analizo drugega člena Prvega protokola. Opredelitev člena, da »nikomur ne sme biti odvzeta pravica do izobraževanje«, tako po razlagi sodišča pomeni »pravico do dostopa do izobraževalnih ustanov, ki obstajajo v danem času« (Dutertre, 2003: str. 396) in možnost imeti korist od »uradnega priznanja dokončanega šolanja« (ibid.). Primer *Campbell in Cosans v. VB* pa poda podrobnejšo razlago izraza »versko in filozofsko prepričanje«: »V svojem običajnem pomenu beseda ‚prepričanja‘, vzeta sama na sebi, ni sinonim z besedami ‚mnenja‘ in ‚ideje‘, kot so uporabljene v 10. členu Konvencije, ki jamčijo svobodo izražanja; je bolj podobna terminu ‚beliefs‘ (v francoskem tekstu ‚convictions‘), ki se pojavi v 9. členu ... Ko pa gre za pridevnik ‚filozofski‘, ga ni mogoče izčrpno definirati /.../ izraz ‚filozofska prepričanja‘ v danem kontekstu denotira po mnenju Sodišča prepričanja, ki si zaslužijo spoštovanje v ‚demokracijski družbi‘ /.../ in niso nezdržljiva s človeškim dostojanstvom.« (Ibid.: str. 399.)

ji (*elementary education*) mora biti obvezno. Tehnično in poklicno šolanje mora biti splošno dostopno. Višje šolanje (*higher education*) mora biti na osnovi doseženih uspehov vsem enako dostopno.

2. Izobraževanje mora biti usmerjeno k polnemu razvoju (*full development*) človekove osebnosti in utrjevanju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pospesovati mora razumevanje, strpnost in prijateljstvo med vsemi narodi in med rasami in verskimi skupinami ter pospeševati dejavnost Združenih narodov za ohranitev miru.

3. Starši imajo prednostno pravico pri izbiri vrste izobraževanje (*the kind of education*) svojih otrok.« (Cerar, Jamnikar, Smrkolj, 2002: str. 158.)

Vidimo, da je ta člen obsežnejši in od držav podpisnic terja več. Je pa med obema dokumentoma še druga razlika. Konvencija, sprejeta leta 1950, ima dva dela. Prvi del, z naslovom *Pravice in svoboščine*, ima 17 členov. Drugi del, *Evropsko sodišče za človekove pravice*, ima 33 členov. Temu sledi še 8 členov v tretjem delu z naslovom *Razne določbe*. Splošna deklaracija ima samo en del, ki govori o pravicah, ni pa drugega in tretjega dela, ki ju ima Konvencija. To ni naključje, ker ima *Splošna deklaracija* drugačen status. Gre res za deklaracijo, ki nima moči zaveze, ki jo ima Konvencija. To se jasno izraža tudi v preambuli, ki v sklepnem delu pravi:

»Generalna skupščina razglasa to Splošno deklaracijo človekovih pravic kot skupen ideal vseh ljudstev in vseh narodov z namenom, da bi vsi organi družbe in vsi posamezniki, vedno v skladu s to Deklaracijo, pri pouku in vzgoji razvijali spoštovanje teh pravic in svoboščin ter s postopnimi (*progressive measures*) državnimi in mednarodnimi ukrepi zagotovili in zavarovali njihovo splošno in resnično priznanje in spoštovanje, tako med narodi držav članic samih, kakor tudi med ljudstvi ozemelj pod njihovo oblastjo.«

Dejali smo že, da imajo mednarodni dokumenti dva ekstrema. Na eni strani je Evropska konvencija, ki ima svoje sodišče. Nanj se lahko posamezniki pritožijo, če menijo, da posamezna država oziroma njena zakonodaja krši pravice, ki so jim bile podeljene. V tem smislu ima konvencija podoben položaj kot ustave posameznih držav. Na drugi strani spektra je *Splošna deklaracija o človekovih pravicah*. Ta nima posebnega sodišča, ki bi razsojalo o kršitvah, niti ne sistema nadzora, ki bi preverjal, kako države izpolnjujejo obveznosti, ki so jih sprejele z njeno ratifikacijo. Niti ne posebnega organa, ki bi pomagal pri razmisleku, kako posamezne člene deklaracije interpretirati.

Druge mednarodne dokumente lahko razvrstimo v spektru, ki ga opredelujeta ta dva ekstrema. Za večino je v njih opredeljeno, kakšen

status imajo zaveze, ki jih sprejmejo podpisnice. In dodamo lahko, da za mednarodne dokumente Združenih narodov, ki so bili sprejeti po sprejetju *Splošne deklaracije*, lahko rečemo, da skušajo popraviti odprtost in v nekem smislu nedokončanost *Deklaracije* in dajejo več vsebinskih opredelitev pravicam, zapisanim v *Splošni deklaraciji*, in vsebujejo tudi instrumente, ki naj bi v neki meri nadzorovali njeno izvajanje. Kot primer si pogledimo *Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah* in opredelitev pravice do izobraževanja v njem. Ta pakt v IV. delu posebej opredeljuje zavezo držav podpisnic, da poročajo o ukrepih za zagotovitev spoštovanja v paktu opredeljenih pravic (16. člen) *Ekonomskemu in socialnemu svetu*. 18. člen pa *Ekonomskemu in socialnemu svetu* daje možnost, da specializirane agencije pooblasti, da poročajo o napredku pri uresničevanju pakta. *Ekonomski in socialni svet* je na tej podlagi ustanovil ekspertno delovno skupino, ki naj bi mu pomagala pri obravnavi poročil držav podpisnic pakta, in jo poimenoval *Odbor Združenih narodov za ekonomske, socialne in kulturne pravice* (*UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, s kratico CESR).

Odbor CESCR tako v *General Comment No. 13* opredeli člen 13(2) pakta kot pravico do prejetja izobrazbe.¹⁶ Pri tem je privzel shemo, poimenovano *Shema 4A*, ki jo je za potrebe poročanja o pravici do izobraževanja oblikovala Katarina Tomaševski, poročevalka ZN za pravico do izobraževanja. Ta shema kot bistvene elemente pravice do izobraževanja navede štiri bistvene, a medsebojno povezane in delno prekrivajoče se značilnosti izobraževanja: razpoložljivost, dostopnost, sprejemljivost, opredelitve izobraževanja, ki se v angleščini začenjajo na črko A: *availability, accessibility, acceptability, adaptability*.

Izraza *available* in *accessible* sta del besednjaka *Splošne deklaracije*, v členu o pravici do izobraževanja. Ta konceptualni par Katarina Tomaševski dopolni z *acceptable* in *adaptable*, da dobi shemo 4A, ki jo v poznejšem spisu dopolni še z *affordable*. Shematika ni uporabna zgolj za izobraževanje, uporabijo jo tudi denimo za področje prehrane, kjer kot tretja in četrta elementa nastopata adekvatno in trajnostno (*sustainable*).

V slovenskem prevodu 26. člena *Splošne deklaracije* se ta razlika izgubi, saj sta tako *available* kot tudi *accessible* prevedena kot dostopno.

Article 26.

(1) Everyone has the right to education. **Education shall be free**, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be

16 Gre za *Splošni komentar št. 13 k pravici do izobraževanja*, ki jo je CESR sprejel na enaindvajsetem zasedanju decembra 1999 (UN Doc.E/C.12/1999/10).

made generally **available** and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.

26. člen

1. Vsakdo ima pravico do izobraževanja. **Izobraževanje mora biti brezplačno** vsaj na začetni stopnji. Šolanje na začetni stopnji mora biti obvezno. Tehnično in poklicno šolanje mora biti splošno **dostopno**. Višje šolanje mora biti na osnovi doseženih uspehov vsem enako **dostopno**. (Cerar, Jamnikar, Smrkolj, 2002: str. 158)

Ta shema je uporabljena za analizo vsebine pravice do izobraževanja, kot tudi za opredelitev dolžnosti (obligacije) države.

Razpoložljivost je opredeljena kot zahteva, da je v posamezni državi na voljo »zadostno število funkcionalnih izobraževalnih institucij in programov«. Sledi pojasnilo, kateri faktorji opredelijo funkcionalno: stavbe, sanitarije, pitna voda, učitelji, učna sredstva, knjižnice, računalniki – kar je odvisno od »razvojnega konteksta«, v katerem delujejo.

Dostopnost je opredeljena kot zahteva, da so izobraževalne institucije in programi dostopni za vsakega, brez diskriminacije. Tu so razčlenjene tri medsebojno prikrivajoče se razsežnosti: nediskriminacija (dostopnost vsem skupinam, tudi najbolj ranljivim), fizična dostopnost (bližina oziroma dostopnost prevoza), ekonomska dostopnost za vse (*affordable*).

Sprejemljivost meri na to, da so oblike in vsebine izobraževanja »relevantne, kulturno primerne in kvalitetne«. Gre za sprejemljivost za učence in starše, sicer tako na ravni vsebin kot metod poučevanja, kvaliteta pa meri na »minimalne izobraževalne standarde« (Splošni komentar 1999: 6. odstavek).

Adaptabilnost meri na to, da je »izobraževanje prožno, tako da se lahko prilagodi potrebam spreminjajočih se družb in skupnosti in lahko odgovori na potrebe učencev v njihovem specifičnem socialnem in kulturnem kontekstu« (ibid.: 6. odstavek).

Splošno vodilo, ko gre za uporabo »med seboj povezanih in bistvenih značilnosti« izobraževanja, pa je interes otroka (ibid.: 7. odstavek).

Podrobnejša pojasnila za razumevanje sheme lahko najdemo pri avtorici sheme. Karina Tomaševski tako leta 1999 v svojem poročilu takole opredelila pomen te sheme: »A-4 shema mi je služila kot analitična mreža za raziskovanje o pravicah utemeljenega izobraževanja.« (Tomaševski, 1999: str. 3.) Gre torej za shemo, ki pomaga začeti raziskovanje edukacije, ki temelji na pravicah. Ideja je torej širša: ne zgolj interpretacija členov, temveč raziskovanje, kaj ta pristop prinese edukaciji. Ne gre za vprašanje, kako razumeti člene mednarodnih dokumentov, ki v sebi že vsebujejo

vso vsebino edukacije, temveč člene, predvsem pa sam pristop k edukaciji, ki ga ti člani predpostavljajo, vzeto kot izhodišče za raziskavo edukacije. Členi torej priznavajo, da je edukacija temeljna človekova pravica. To je njihovo bistvo. Bistvo členov ni v vsebini, temveč v gesti. Naloga ni, da v njih najdemo vsebino, ker formalni zapis ne more zaobsegati posebnega bogastva vsebine, njihovo bogastvo je v perspektivi, ki jo odpirajo. In njihov premislek mora premisliti, kaj sledi iz te velike geste in katera nova področja se odpirajo, če privzamemo perspektivo, ki je s to gesto utemeljena?

Tomaševski do konca svojega življenja razvija interpretacije pomena teh štirih A področij. V svoji seriji *Right to Education Primers*, v tretjem delu po vrsti z naslovom *Human Right obligation: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Affordable* (2003), razpoložljivost poveže z delitvijo na spoštovati – ščititi – uresničevati in loči med dolžnostjo dopuščati ustanavljanje izobraževalnih institucij kot politično pravico in dolžnostjo njihovega ustanavljanja oziroma financiranja kot socialno pravico. Razvije tudi konceptualno razlikovanje med pravico do izobraževanja, pravicami v izobraževanju in pravicami skozi izobraževanje ter ga poveže s shemo 4A, tako da dobimo dvojno mrežo. Razpoložljivost in dostopnost sta povezani s pravico do izobraževanja, sprejemljivost in adaptabilnost s pravicami v izobraževanju, adaptabilnost pa je povezana tudi s pravicami skozi izobraževanje.

A kakšen je status te interpretacije pravice do izobraževanja? Ali je to uradni del vsebina pakta in formalno veljavna interpretacija vsebine členov, ki se nanašajo na izobraževanje? Njen pomen je bržčas predvsem v okviru spremljave (monitoringa) uresničevanja pravic, ki je opredeljena v samem paktu. Države, ki so ratificirale posamezno mednarodno konvencijo ali pakt, brez spremljave ne morejo oceniti, v kakšni meri uresničujejo pravice. Po drugi strani pa brez te spremljave ni mogoče klicati držav na odgovornost, če pravice, ki so se jih zavezale spoštovati, kršijo. Velja pa opozoriti še na en korak: še preden je mogoča spremljava, je potrebna konkretizacija pravic. Šele, če se abstraktna forma konvencije prevede v konkretnost posamezne države, lahko posamezna država načrtuje uresničevanje pravice, ki je po svojem bistvu nujno zavezano konkretnosti. Spremljava je tako drugi korak, ki sledi prvemu. In tudi za ta prvi korak je potrebna konkretizacija pravic in konceptualizacija, ki pomaga bolje razumeti, kaj zahtevajo posebni člani.

Sklep

Pravica do izobraževanja se je tako pokazala predvsem kot pravica v obliki, ki je zapisana v mednarodnih dokumentih. Ti zapisi se med sabo razlikujejo, včasih si celo nasprotujejo, pogosto je med njimi napetost, druž

pa jih pravna forma, ki je dovolj abstraktna, da velja za najrazličnejše situacije. Ta abstraktnost zapisanih pravic pa pomeni tudi, da je pomen pravic v mednarodnih dokumentih nepopoln. Tako kot ustava terja dopolnitev v zakonodaji, dobijo člani mednarodnih dokumentov o človekovih pravicah svojo podrobnejšo vsebino v odločitvah sodišča – vsaj pri konvencijah, ki imajo tovrstno institucionalno podporo. Pri drugih pa obstaja spremljava uresničevanja konvencij, ki ni samo spremljava v konvenciji že razvite vsebine, temveč se v procesu spremljave počasi razvija interpretacija v konvenciji zapisanih opredelitev. Analogija z ustavo je pokazala, da se v tem procesu določanja vsebine v ustavi zapisanih temeljnih pravic lahko zdi, da je človekova pravica vse, kar je zapisano v različnih pravnih aktih, kar bi imelo za posledico, da se pojem človekove pravice kot temeljne pravice razvodeni.

Podobno vprašanje se zastavlja ob pravici do izobraževanja. Tako kot ob ustavnih pravicah težko rečemo, kje se začnejo kontingentne pravice in do kam sega opredeljevanje temeljnih človekovih pravic z zakonodajo, tako se tudi ob pravici do izobraževanja zdi, da ni mogoče določiti točke, kjer se konča opredeljevanje abstraktnih členov in se začne področje kontingentnih konkretizacij, ki ni več nujno povezano z vsebino univerzalnih pravic. Gotovo pa je, da so člani v mednarodnih dokumentih abstraktni in terjajo dopolnitev pomena s pritegnitvijo konkretnega. Po drugi strani pa je množica pravic, ki jih vsebuje posamezni sistem edukacije v svoji razvejanosti, preveč partikularna, da bi jih lahko neposredno povezali s človekovimi pravicami.

Literatura

- Benoit-Rohmer, F., Klebes, H. (2006) *Pravo Sveta Evrope, Na poti k vseevropskemu pravnemu prostoru*. Ljubljana: GV založba.
- Bobbio, N. (1990) *L'età dei diritti*. Torino: Einaudi.
- Bohte, B. (1997) Mednarodno varstvo temeljnih pravic. V Pavčnik, M., Polajnar-Pavčnik, A., Wedam-Lukić, D. (ur.). *Temeljne pravice*, str. 440–486. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Cerar, M. (1997) O naravi človekovih pravic in dolžnosti. V Pavčnik, M., Polajnar-Pavčnik, A., Wedam-Lukić, D. (ur.). *Temeljne pravice*, str. 52–83. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Cerar, M., Jamnikar, J., Smrkolj, M. (ur.) (2002) *Dokumenti človekovih pravic*. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni inštitut.
- Chapman, A. R (1996) A »Violations Approach« for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly* 18 (1) (Feb. 1996), str. 23–66.

- Digest of Strasbourg Case – Law relating to the European Convention on Human Rights (1985)*. Vol. 5. Köln, Berlin, Bonn, München: Council of Europe, C. Heymanns Verlag, str. 827.
- Eide, A. (1987) *The Right to Food as a Human Right*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23.
- Feinberg, J. (1980) A Postscript to the Nature and Value of Rights. V *Rights, Justice, and the Bounds of Liberty*. Princeton: PUP.
- Gomien, D. (2009) *Kratek vodič po Evropski konvenciji o človekovih pravicah*. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje.
- Krek, J. (ur.) (1997) *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanje v RS*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Krek, J., Metljak, M. (2011) *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanje v RS 2011*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
- Lehtimaja, L. (1993) Mehanizmi uveljavljanja človekovih pravic: komparativni opis institucije ombudsmana. V Rovšek, J. (ur.). *Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah*, str. 139–148. Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.,
- Mavčič, A., Pavčnik, M. (1993) Temeljne pravice in razlagalna vrednost ustave. V Rovšek, J. (ur.). *Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah*, str. 25–48. Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- Pavčnik, M., Polajnar-Pavčnik, A., Wedam-Lukić, D. (ur.) (1997) *Temeljne pravice*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pavčnik, M. (1997a) Namesto uvoda. V Pavčnik, M., Polajnar-Pavčnik, A., Wedam-Lukić, D. (ur.). *Temeljne pravice*, str. 13–17. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pavčnik, M. (1997b). Razumevanje temeljnih (človekovih) pravic. V Pavčnik, M., Polajnar-Pavčnik, A., Wedam-Lukić, D. (ur.). *Temeljne pravice*, str. 13–17. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Rovšek, J. (ur.) (1993) *Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah*. Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- Ribičič, C. (2006) Predgovor k slovenski izdaji. V Benoit-Rohmer, Klebes. *Pravo Sveta Evrope, Na poti k vseevropskemu pravnemu prostoru*, str. 11–16. Ljubljana: GV založba.
- Splošni komentar št. 13 k pravici do izobraževanja* (1999) (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 13, The right to education (Twenty-first session, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999)). <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/escgencom13.htm>.
- Tomaševski, K. (1999) *Statement by Special Rapporteur on the right to education*. Commission on Human Rights, Geneva, 22 March - 30 April

1999. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2185&LangID=E#sthash.nG9jZuho.dpuf>.

Tomaševski, K. (2001) *Human Right obligation: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Affordabe*. Lund: Raoul Wallenberg Institute.

Turk, B. J., Lampe, R., Bošnjak, M., Teršek, A. (2004). *Človekove pravice v pravnih in sodnih sporih*. Ljubljana: Legalia.

Ustava republike Slovenije (2007). Ljubljana: GV Založba.