

Mezinárodní a zejména evropský rámec vnitrostátní debaty o právní ochraně sociálních práv

VÍT ALEXANDER SCHORM*

International and, in Particular, the European, Framework for the Internal Debate on the Legal Protection of Social Rights

Summary: *The article situates the internal debate on the legal protection of social rights into a broader, international and, in particular, the European context and points to the international commitments of the Czech Republic in the field of social rights, namely those laid down in various universal instruments, in the European Convention on Human Rights and notably the European Social Charter. It mentions the corresponding control mechanisms and their basic features and is further mainly devoted to the system of the European Social Charter and collective complaints that conveniently complement the control of compliance based on administrative reports. It provides a brief overview of the methods of interpretation employed and refers to the current debate on the ways to achieve a more effective respect for social rights in the member States of the Council of Europe.*

Keywords: *international commitments in the area of social rights, the European Social Charter, the European Convention on Human Rights, administrative control, individual and collective complaints, improvement of effectiveness of respect for social rights*

Cílem tohoto příspěvku je zasadit vnitrostátní debatu o právní ochraně sociálních práv do širšího, mezinárodního, zejména evropského kontextu. Budu v tom ale selektivní, protože na komplexní obrázek ani není v rámci stručného příspěvku prostor.

Česká republika je smluvní stranou řady mezinárodních smluv o lidských právech, které zakotvují také práva sociální. Z hlediska mezinárodní odpovědnosti za dodržování těchto závazků jsou vnitrostátní debaty o tom, zda lidská práva zahrnují sociální práva, či nikoli, vcelku nerozhodné, zejména pokud je příslušný instrument vybaven kontrolním mechanismem, který dohlíží na jeho dodržování. Zjednodušeně řečeno, Česká republika ratifikovala úmluvy OSN, jako je v dané oblasti zejména, nikoli však výlučně, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 (dále též „Pakt“).¹ Podléhá tedy dohledu Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, a to v klasickém rámci předkládání

zpráv – reportingu čili administrativní kontroly. Možnost, aby zmíněný výbor projednával individuální oznámení na porušení Paktu, jsme zatím neakceptovali.² Nedochozí zde tedy k přímému přezkumu vnitrostátních rozhodnutí v konkrétních případech. Musíme však vzít v úvahu, že sociální práva nebo jejich aspekty můžeme detekovat i v jiných instrumentech, u nichž jsme třeba možnost podávat oznámení akceptovali (např. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen³).

Vedle toho převzala Česká republika závazky v systému Rady Evropy. Ty vyvěrají ze dvou hlavních instrumentů v této organizaci sjednaných – Evropské sociální charty a Evropské úmluvy o lidských právech.

Mám-li začít Úmluvou z roku 1950,⁴ je dobré si uvědomit, že ta sice není primárně určena k ochraně sociálních práv, ale s ohledem na to, že mnohá práva chráněná Úmluvou mají sociální aspekty,⁵ lze v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále též „Soud“) odhalit celou řadu rozsudků

* Autor působí jako vládní zmocněnec pro zastupování ČR před Evropským soudem pro lidská práva. E-mail: VSchorm@msp.justice.cz.

¹ Vyhláška č. 20/1976 Sb.

² Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, přijatý Valným shromážděním OSN dne 10. prosince 2008.

³ Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen (sdělení č. 57/2001 Sb. m. s.).

⁴ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhláška č. 209/1992 Sb.).

⁵ Ve věci *Airey proti Spojenému království* (č. 6289/73, rozsudek ze dne 9. října 1979, § 26). Soud uvedl mimo jiné, že „zatímco Úmluva zakotvuje v podstatě občanská a politická práva, mnohá z nich mají dopady sociální nebo hospodářské povahy“ a „neexistuje nepropustná hranice oddělující [sféru hospodářských a sociálních práv] od oblasti pokryté Úmluvou“.

a rozhodnutí, které se sociálních práv týkají. Je jim tak poskytována ochrana přímo (například u zákazu otroctvé a nucené práce, u svobody shromažďování a sdružování s významným přesahem pro činnost odborů nebo u práva na vzdělání) anebo nepřímo (oblastí je řada – od zákazu mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení přes právo na spravedlivý proces, právo na soukromý a rodinný život, svobodu svědomí a náboženského vyznání a svobodu projevu až po pokojné užívání majetku či v neposlední řadě zákazů diskriminace). Z hlediska České republiky můžeme zmínit takové rozsudky, jako je *D. H. a ostatní* (právo romských dětí na vzdělání),⁶ *Havelkovi* nebo *Wallovi* (odebírání dětí z péče biologických rodičů z důvodů sociálních)⁷ nebo *Andrle* (rozdílný věk odchodu do důchodu pro muže a ženy v závislosti na počtu vychovaných dětí).⁸ Kontrolní mechanismus Úmluvy je založen na právu individuální stížnosti a Soud ve Štrasburku přímo přezkoumává rozhodnutí našich orgánů, včetně Ústavního soudu, který je v těchto věcech zpravidla poslední vnitrostátní instancí.⁹

Hlavním a ve vztahu k Úmluvě doplňkovým instrumentem pro oblast sociálních práv je však pochopitelně Evropská sociální charta z roku 1961 (dále též „Charta“).¹⁰ Aniž bych se dlouze věnoval jejímu obsahu, musím se zmínit o tom, že systém přebírání závazků podle ní je à la carte. To se projevuje minimálně ve třech rovinách. Zaprvé, státy si mohou do určité míry vybírat v rámci ustanovení Charty ta, k jejichž dodržování se zavážou.¹¹ Česká republika všechna ustanovení zdaleka nepřevzala.¹² Zadruhé, původní Charta byla po 35 letech revidována¹³ – ustanovení byla přeformulována a doplněna –, přičemž ale některé smluvní státy původní Charty k revidované Chartě

nepřistoupily. To platí i pro Českou republiku. A zatřetí, systém Charty je primárně založen na kontrole na základě zpráv předkládaných státy, avšak opční protokol z roku 1995¹⁴ zavedl možnost podávání kolektivních stížností proti státům, které k tomuto protokolu přistoupí. Mezi nimi Česká republika pro změnu je.

Už to vytváří na první pohled komplexitu, která nemá například v systému Úmluvy obdoby, byť i tam existují dodatkové protokoly, k nimž všechny státy nutně nepřistoupily. Do značné míry komplexní je i kontrolní mechanismus, který zahrnuje na prvním místě Výbor nezávislých expertů zvaný Evropský výbor pro sociální práva.¹⁵ Jeho výstupy může moderovat Vládní výbor Evropské sociální charty a Evropského zákoníku sociálního zabezpečení, složený naopak ze závislých expertů dojíždějících z ústředí. Nad tím trůní Výbor ministrů Rady Evropy (dále též „Výbor ministrů“), jehož aktivita v oblasti sociálních práv je přinejmenším vlažná a těžko se srovnání s dohledem nad výkonem rozsudků Soudu. Výbor ministrů sice může státu, který se v řízení o kolektivní stížnosti neobhánil, dávat doporučení, ale nedělá prakticky ani to,¹⁶ patrně kvůli pochybnostem o tom, zda by bylo možné dosáhnout kvalifikované většiny.¹⁷ V důsledku toho Evropský výbor pro sociální práva sice posuzuje, zda státy dodržují Chartu, ale respektování jeho právních názorů v praxi zůstává do značné míry závislé na tom, zda státy jeho závěry přijmou za své. Jsou každopádně povinny předkládat každoročně periodické zprávy k různým skupinám ustanovení¹⁸ a vedle toho případně také zprávy implementační ohledně rozhodnutí o kolektivních stížnostech.¹⁹ Pro stát, který akceptoval postup kolektivní stížnosti, se

⁶ *D. H. a ostatní proti České republice* (č. 57325/00, rozsudek velkého senátu ze dne 13. listopadu 2007).

⁷ *Wallova a Walla proti České republice* (č. 23848/04, rozsudek ze dne 26. října 2006); *Havelka a ostatní proti České republice* (č. 23499/06, rozsudek ze dne 21. června 2007).

⁸ *Andrle proti České republice* (č. 6268/08, rozsudek ze dne 17. února 2011).

⁹ V judikatuře Soudu nebyla ústavní stížnost považována za účinný prostředek nápravy systémové v situacích, kdy je namítána nepřiměřená délka soudních řízení či vůbec liknavost státních orgánů, a individuálně tam, kde bylo s ohledem na jiné rozhodnuté případy zřejmé, že by podání ústavní stížnosti nevedlo k jinému výsledku řízení. V širší oblasti sociálních práv bylo toto konstatováno konkrétně ve věci *Bucherův proti České republice* (č. 36541/97, rozsudek ze dne 26. listopadu 2002, § 50).

¹⁰ Sdělení č. 14/2000 Sb. m. s. Článek 8 odst. 4 Charty o noční práci žen byl Českou republikou později vypovězen (sdělení č. 56/2010 Sb. m. s.). Česká republika přijala i dodatkový protokol z roku 1988 (sdělení č. 15/2000 Sb. m. s.).

¹¹ Článek 20 odst. 1 Charty, jenž se stal článkem A Revidované Evropské sociální charty.

¹² Viz prohlášení, které bylo učiněno při ratifikaci Charty, reprodukované v úvodu sdělení č. 14/2000 Sb. m. s.

¹³ Revidovaná Evropská sociální charta, otevřená k podpisu dne 3. května 1996, kterou Česká republika podepsala dne 4. listopadu 2000.

¹⁴ Sdělení č. 80/2012 Sb. m. s.

¹⁵ K přejmenování fakticky došlo v roce 1998.

¹⁶ Z databáze HUDOC-ESC, dostupné na <<https://hudoc.esc.coe.int/>>, vyplývá, že takové doporučení snad bylo přijato jen jedno, a sice doporučení RecChs(2001)1 ze dne 31. ledna 2001 o kolektivní stížnosti č. 6/1999 *Syndicat national des Professions du tourisme proti Francii*.

¹⁷ Postup upravuje rozhodnutí Výboru ministrů ze dne 17. prosince 1998. Doporučení sice může být přijato tichým postupem, ale dotčený stát může žádat o hlasování. Doporučení je pak přijato dvoutřetinovou většinou hlasujících a současně většinou smluvních států Charty, kteří jsou jediní oprávněni hlasovat.

¹⁸ Rozhodnutí Výboru ministrů ze dne 3. května 2006 zavádí čtyři skupiny práv a v jejich rámci odkazuje na jednotlivé články Charty.

¹⁹ Státy mají do čtyř měsíců po rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva o kolektivní stížnosti předestřít Výboru ministrů svůj postoj, ideálně informovat o opatřeních, která přijaly nebo hodlají přijmout k implementaci rozhodnutí. Státy, které akceptovaly systém kolektivních stížností, byly rozhodnutím Výboru ministrů ze dne 2. dubna 2014 rozděleny do dvou skupin a jejich zprávovala povinnost byla upravena (zmírněna či zjednodušena) tak, že tyto státy podávají jednou za dva roky namísto plné zprávy o plnění závazků toliko zjednodušenou zprávu, ve které mají informovat jen o implementaci rozhodnutí o kolektivních stížnostech. Představuje to jakýsi bonus s cílem nalákat státy, aby systém kolektivních stížností akceptovaly.

z toho stává houští, kterým pro nezasvěcenou osobu není úplně snadné se prodat.

Pokud v hrubých obrysech srovnáme systém Evropské sociální charty s ostatními dvěma systémy, které poskytují též ochranu sociálním právům, dospějeme k závěru, že je svým způsobem unikátní, a to nejenom svou jistou komplikovaností.

Činnost Evropského výboru pro sociální práva v rámci administrativní kontroly a v rámci kontroly na základě kolektivních stížností se jeví být relativně stejnorodá. Jistě, přezkum zpráv se spíše podobá inkvizičnímu posuzování z moci úřední, kdežto kolektivní stížnosti jsou projednávány v kontradiktorním řízení. Také výstup vypadá na první pohled formálně odlišně. Přesto je výsledek ve své podstatě stejný a je jím určení, zda posuzovaná vnitrostátní právní úprava či praxe je v souladu s Chartou, nebo není. Smluvní orgány OSN naproti tomu uskutečňují mesalianci klasické administrativní kontroly a posuzování individuálních případů. Proč ty pochybnosti o uvedeném spojení? Pro první z těchto činností je východiskem relativní standard – každý stát může být když ne přímo kritizován, tak alespoň vybízen k tomu, aby – zejména sociální práva – naplňoval ve větší míře, než jak činí doposud. To je jistě legitimní pohled na věc, který navíc umožňuje překlenout leckdy propastné rozdíly mezi různými signatáři té které úmluvy OSN, aby nevznikl nežádoucí dojem, že někdo je převážně šetřen a jiný setrval kritizován. Posuzování individuálních případů ale vyžaduje zcela jinou myšlenkovou operaci, a to určení absolutního standardu, který umožňuje binární rozhodování mezi souladem a nesouladem s dotčeným mezinárodním závazkem.

Přestože se tedy pracovní metoda štrasburského výboru liší od pracovní metody průměrného ženevského výboru, stále tu je riziko, že v rámci administrativní kontroly bude předem zaujat názor na určitý problém, který se dotčenému státu bude obtížně vyvracet v řízení o kolektivní stížnosti. Zhola nemožné to však není, nehledě na to, že kolektivní stížnost může být mnohem přesněji zacílena na konkrétní aspekty vnitrostátní právní úpravy. Evropskému výboru pro sociální

práva dává mechanismus kolektivních stížností potenciálně lepší vzhled do posuzované problematiky, protože vychází z výměny stanovisek mezi žalovaným státem a autorizovanou nevládní organizací. Přesto ale kontradiktorní diskuse nutně není ilustrována konkrétními příklady a může zůstat v obecné rovině, aniž výbor pronikne do větší hloubky problémů. Pak je snadné v pochybnostech rozhodnout ve prospěch stěžovatelské organizace.

Riziko předchozího zaujetí názoru vůči konkrétnímu státu na základě administrativní kontroly naopak odpadá u štrasburského Soudu, který – s výhradou velice omezeného počtu mezistátních stížností nebo vydávání posudků podle Protokolu č. 16 k Úmluvě – rozhoduje jen individuální případy. Zatímco pro systém Úmluvy je typické, že uspěje nanejvýše jedna stížnost z dvaceti podaných, pro systém kolektivních stížností na nerespektování Charty je charakteristický pravý opak.²⁰ Znamená to také, že nemusejí být čerpány vnitrostátní prostředky nápravy a Evropský výbor pro sociální práva může být prvním (kvazi)soudním orgánem, který se určitým problémem zabývá. Nastolený problém tedy nemusel nikdy předtím posuzovat vnitrostátní soud.

To je ostatně naprosto běžné i u stížností proti České republice. Když pomineme, že Ústavní soud dokonce mohl příležitost dostat, ale nemusel ji využít, jako tomu bylo u práva na vzdělání romských dětí posuzovaného Soudem,²¹ stojí prakticky všechna témata nastolená v našich kolektivních stížnostech mimo dosah Ústavního soudu, protože se k němu nikdy nedostala, ač nemožné to není. Mnohdy by ale bylo zapotřebí, aby se chopil iniciativy kvalifikovaný návrhovač, nejspíše skupina zákonodárců. Tématy jsou:

- tělesné trestání dětí ve věci *APPROACH*,²²
- romské bydlení a přístup ke zdravotní péči ve věci *European Roma and Travellers Forum*,²³
- sterilizace jako předpoklad úřední změny pohlaví u transgender osob ve věci *Transgender Europe a ILGA-Europe*,²⁴ pokud jde o případy rozhodnuté, a

²⁰ Pouze šest kolektivních stížností ze zhruba 173 dosud podaných bylo odmítnuto. Zhruba 113 věcí bylo podle HUDOC-ECS posouzeno meritorně. Z těch bylo v necelé čtvrtině případů rozhodnuto, že k žádnému z namítaných porušení Charty nedošlo.

²¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. října 1999, sp. zn. I. ÚS 297/99. To platí s výhradou, že se skutkové okolnosti stížnosti k Soudu samozřejmě odehrály dlouho před ratifikací opčního protokolu k Chartě, který umožňuje podávání kolektivních stížností, nehledě na to, že Česká republika neratifikovala revidovanou Chartu, což má ve světle rozhodnutí *European Roma and Travellers Forum (ERTF) proti České republice*, citovaného v poznámce č. 23, jistou relevanci (viz též poznámku č. 33).

²² *Association for the Protection of All Children (APPROACH) Ltd. proti České republice* (č. 96/2013, rozhodnutí ve věci samé ze dne 20. ledna 2015).

²³ *European Roma and Travellers Forum (ERTF) proti České republice* (č. 104/2014, rozhodnutí ve věci samé ze dne 17. května 2016).

²⁴ *Transgender Europe and ILGA-Europe proti České republice* (č. 117/2015, rozhodnutí ve věci samé ze dne 15. května 2018).

- *gender pay gap* a zastoupení žen v řídicích orgánech ve věci *University Women of Europe*,²⁵
- soudnictví nad dětmi pod 15 let pro činy jinak trestné ve věci *ICJ*²⁶ a
- umístování malých dětí do kojeneckých ústavů ve věci *ERRC & MDAC*,²⁷ pokud jde o věci nerozhodnuté.

Ve všech rozhodnutých věcech bylo shledáno porušení Charty, byť ne nutně v plném rozsahu uplatněných námitek.

Lze namítat, že věci projednávané Soudem, které se týkají sociálních práv, nejsou primárně sociálněprávní, ale přinejmenším některé z problematik nastolených v oněch šesti kolektivních stížnostech proti nám také nejsou typicky sociálněprávními záležitostmi. Kolektivní stížnost *ICJ* se konkrétně týká: (i) otázky nutné obhajoby dítěte již od prvního úkonu ve věci, (ii) přístupu k policejnímu spisu, (iii) práva obdržet rozhodnutí o odložení věci a možnosti uplatnit proti němu opravný prostředek a (iv) otázky, zda je nezbytné vždy vést řízení o uložení opatření před soudem pro mládež. Takové stížnosti dětí se současně jen obtížně dostávají ke štrasburskému Soudu, protože kde není žalobce, není ani soudce,²⁸ a proto může být cesta aktivistů za dětská práva k přezkumu na evropské úrovni právě skrze Evropský výbor pro sociální práva pohodlnější, ne-li téměř jediná možná.

Současně ovšem platí, že když problém posuzovaný později ve Štrasburku v systému Charty nebyl předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu, mohou být třetí plochy nanejvýše omezené a vzájemný vztah bezkonfliktní. Může to i napomáhat tomu, že

tam, kde Ústavní soud posuzuje podobné situace, může se právními názory Evropského výboru pro sociální práva snadněji inspirovat. Nelze vyloučit ani to, že Ústavní soud nakonec dostane příležitost zasáhnout do právní úpravy, kterou předtím kritizoval Evropský výbor pro sociální práva, a zjednat nápravu derogačním nálezem.

Pokud jde o výkladové metody používané Evropským výborem pro sociální práva, odkazuje v zásadě na pravidla Vídeňské úmluvy o smluvním právu s tím, že se jedná o instrument na ochranu lidských práv, který doplňuje Úmluvu.²⁹ Odkaz na kodifikaci smluvního práva nicméně výboru nezabránil v tom, aby odstavec 1 přílohy Charty vyložil jasně *contra legem* a rozhodl, že ustanovení Charty mohou být vztažena i na osoby, které se na území státu nacházejí protiprávně.³⁰ Také přihlíží k jiným mezinárodním instrumentům a jejich výkladu příslušnými orgány, ať už jde o Úmluvu, Pakt, nebo úmluvy Mezinárodní organizace práce anebo také unijní právo. Když si vezmeme, že jeho rozhodnutí coby expertní stanoviska nejsou striktně závazná, je přiléhavý poukaz na shodu na mezinárodní úrovni v určité otázce velmi důležitý, jako například u sterilizací transgender osob.³¹ To ovšem neznamená, že závěry různých orgánů budou vždy stejné. Například v oblasti úsporných opatření dává štrasburský Soud státům velký prostor pro uvážení při úpravě výše sociálních dávek, zatímco Evropský výbor pro sociální práva neváhá taková a jiná související opatření k regulaci trhu práce kritizovat, jako se to stalo ve vztahu k Řecku.³² Specifickým problémem ovšem

²⁵ *University Women of Europe proti České republice* (č. 128/2016).

²⁶ *International Commission of Jurists (ICJ) proti České republice* (č. 148/2017).

²⁷ *European Roma Rights Centre (ERRC) and Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) proti České republice* (č. 157/2017).

²⁸ Stížnost *Blokhin proti Rusku* (č. 47152/06, rozsudek velkého senátu ze dne 23. března 2016) zřejmě za chlapce podal jeho děd coby jeho opatrovník. Podobně pokud jde o problematiku tělesného trestání, mohl by se takový problém k Soudu dostat přímo nejspíše díky zapojení dospělých osob (rodičů), jako tomu bylo ve věci *Costello-Roberts proti Spojenému království* (č. 13134/87, rozsudek ze dne 25. března 1993) kvůli školním trestům nebo ve věci *A. proti Spojenému království* (č. 25599/94, rozsudek ze dne 23. září 1998), kdy stížnosti za děti podali jejich rodiče (jejichž vlastní námítky na dané téma byly odmítnuty). Je tu i nepřímá cesta, kdy dospělí, kteří děti trestají, napadnou opatření státu, která tělesné trestání naopak postihují – z nejnovější judikatury lze odkázat na věci *Tlapak a ostatní proti Německu* (č. 11308/16 a 11344/16, rozsudek ze dne 22. března 2018, § 85 a § 86) a *Wetjen a ostatní proti Německu* (č. 68125/14 a 72204/14, rozsudek z téhož dne, § 72 a § 73).

²⁹ *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) proti Francii*, č. 14/2003, rozhodnutí ve věci samé ze dne 8. září 2004, § 26–29.

³⁰ Rezoluce Výboru ministrů CM/ResChS(2015)4 ve věci *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) proti Nizozemsku* (stížnost č. 86/2012, rozhodnutí ve věci samé ze dne 2. července 2014).

³¹ V bodech 81–85 výše citovaného rozhodnutí ve věci *Transgender Europe and ILGA-Europe proti České republice* Evropský výbor pro sociální práva poukázal na Soud, zvláštěního zpravodaje OSN pro právo každého na nejvyšší dosažitelnou úroveň fyzického a duševního zdraví, Úmluvu Rady Evropy o lidských právech a biomedicíně, jakož i na komisaře Rady Evropy pro lidská práva, obecně komentáře Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, zvláštěního zpravodaje OSN pro případy mučení nebo na Meziamerický soud pro lidská práva. Přesto v České republice naráží úsilí směřující k implementaci tohoto rozhodnutí na zpochybňování jeho relevance, jak vyplývá z připomínkového řízení k návrhu novely příslušných zákonů, zejména potom z argumentů Ministerstva vnitra.

³² Odkázat lze u Evropského výboru pro sociální práva na věci *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) a Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) proti Řecku* (stížnosti č. 65-66/2011, rozhodnutí ve věci samé ze dne 23. května 2012), *Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) proti Řecku*, *Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) proti Řecku*, *Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (ISAP) proti Řecku*, *Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) proti Řecku* (popořadě stížnosti č. 76, 77, 78 a 80/2012, rozhodnutí ve věci samé ze dne 7. prosince 2012) a *Greek General Confederation of Labour (GSEE) proti Řecku* (stížnost č. 111/2014, rozhodnutí ve věci samé ze dne 23. března 2017). Naproti tomu Soud řadu stížností na úsporná opatření odmítl, jako např. ve věci *Mihăieş a Senteş proti Rumunsku* (stížnosti č. 44232/11 a 44605/11, rozhodnutí ze dne 6. listopadu 2011), *Koufaki a Adedy proti Řecku* (stížnosti č. 57665/12 a 57657/12, rozhodnutí ze dne 7. května 2013), *Da Conceição Mateus a Santos Januário proti Portugalsku* (stížnosti č. 62235/12 a 57725/12, rozhodnutí ze dne 8. října 2013) nebo *Savickas a ostatní proti Litvě* (stížnost č. 66365/09 a další, rozhodnutí ze dne 15. října 2013), s výjimkou věci *N. K. M. proti Maďarsku* (stížnost č. 66529/11, rozsudek ze dne 14. května 2013).

bývá detekce rozdílů mezi původní a revidovanou Chartou u těch států, které ratifikovaly pouze původní Chartu.³³ Vezmeme-li v úvahu, že i původní Charta je živým instrumentem,³⁴ rozdílly se značně stírají.

Jinak Evropský výbor pro sociální práva poukazuje na takové zásady, jako že za provádění Charty nese primární odpovědnost smluvní stát jako celek a nemůže se jí zprostit s poukazem na delegaci pravomocí na místní úroveň,³⁵ což bývá častý argument, jímž se státy snaží v oblasti sociálních práv vyvinut. Stejně tak uznává zásadu práv nikoli jen teoretických a iluzorních, ale praktických a účinných.³⁶ Vyvodil z Charty pozitivní závazky států.³⁷ V neposlední řadě připouští, že některá práva musejí být zaručena již od okamžiku, kdy stát příslušný závazek převezme, kdežto jiná si mohou vyžádat postupné zavádění; státy by však měly dosahovat cílů Charty v přiměřené době, být schopny dosahovaný pokrok měřit, postupovat způsobem, který maximálně využívá dostupné zdroje, a brát rovněž v úvahu dopady svých rozhodnutí na zranitelné skupiny.³⁸ (Můžeme se zamyslet nad tím, do jaké míry bývá postup našich orgánů, ať už moci výkonné, zákonodárné, nebo soudní, v souladu s těmito požadavky, když například naše ministerstva nezřídka odmítají napsat černé na bílém, kdy zamýšlejí určitého cíle dosáhnout, a důraz kladou na činnost a prostředky, nikoli na výsledky vynaloženého úsilí. Že to příliš nefunguje a výsledky se nutně nedostaví, bývá v tomto pojetí dost vedlejší.)

Již z výše uvedeného musejí vyplývat jasné náznaky toho, že situace v systému Evropské sociální charty není úplně uspokojivá. I když původní Chartu ratifikovalo 43 ze 47 členských států Rady Evropy, revidovanou Chartu z nich nepřijalo devět. Počet smluvních

stran protokolu o kolektivních stížnostech se zatím ustálil na čísle 15. O dalších protokolech se ani nezmiňují. Jen dva státy jsou vázány všemi ustanoveními revidované Charty.³⁹ Nelze tu navíc hovořit o pravidelném přírůstku počtu států vázaných těmito instrumenty. Rada Evropy přitom oficiálně vyvíjí úsilí směřující k většímu počtu ratifikací. Je to charakteristické pro tzv. Turínský proces, zahájený v roce 2014. Jeho výsledky jsou prozatím spíše hubené, minimálně v tom směru, že se mnoho ratifikací či převzetí nových ustanovení Charty nedostavilo.⁴⁰ Vůle tu z různých důvodů chybí a vějíř argumentů může jít od fundamentalistických, které zdůrazňují povahové rozdíly mezi generacemi základních práv, přes argumenty čistě pragmatické, založené na tom, že pro stát nemusí být prozíravé přijmout další závazky (pro některé státy je však lákadlo opačné, mají-li se bránit tlaku na přijetí úsporných opatření, což může právě vysvětlit postoj Řecka), až po argumenty, které poukazují na problémy s fungováním kontrolního mechanismu Charty, včetně výkladových excesů, jichž se příležitostně dopustil Evropský výbor pro sociální práva.⁴¹

V současné době mimo politickou úroveň a úroveň přímo zainteresovaných osob probíhá v Radě Evropy v rámci Řídicího výboru pro lidská práva expertní diskuse o tom, jak posílit dodržování sociálních práv v členských státech.⁴² Pracovní skupina je daleko od optimismu těch, pro které jsou další ratifikace, posílení samotného kontrolního mechanismu (téměř až na úroveň štrasburského Soudu) a vůbec pomyslné heslo „více sociálních práv ve všech kontextech“⁴³ – což samozřejmě nemístně zjednodušují – jasným lékem na hospodářskou krizi a na celou řadu problémů, které současnou společnost tíží.

³³ Ve věci *European Roma and Travellers Forum (ERTF) proti České republice*, rozhodnutí citované výše, § 129, nicméně výbor obě znění odlišil a dospěl k závěru, že segregace romských dětí ve vzdělávacím systému nespadá do oblasti ochrany zdraví podle článku 11 původní Charty, ale mohla by být porušením práva na vzdělání podle článku 17 revidované Charty.

³⁴ Jak uvedl například ve výše citovaném rozhodnutí *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) proti Francii*, § 27.

³⁵ *European Roma Rights Centre (ERRC) proti Řecku*, stížnost č. 15/2003, rozhodnutí ve věci samé ze dne 8. prosince 2004, § 29.

³⁶ *International Commission of Jurists (ICJ) proti Portugalsku*, stížnost č. 1/1999, rozhodnutí ve věci samé ze dne 9. září 1999, § 32.

³⁷ Například ve věci *European Roma and Travellers Forum (ERTF) proti České republice*, rozhodnutí citované výše.

³⁸ *Autism-Europe proti Francii*, stížnost č. 13/2002, rozhodnutí ve věci samé ze dne 4. listopadu 2003, § 53.

³⁹ Francie a Portugalsko.

⁴⁰ Řecko ratifikovalo revidovanou Chartu v roce 2016, Belgie a Ukrajina přijaly nová ustanovení revidované Charty, žádný stát se však zatím nově nepřipojil k dodatkovému protokolu o kolektivních stížnostech.

⁴¹ Jsou to otázky, které analyzuje dále zmíněná pracovní skupina CDDH-SOC, již ustavil Řídicí výbor pro lidská práva Rady Evropy.

⁴² Srovnej unijní iniciativu v podobě tzv. Evropského pilíře sociálních práv (společná deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise ze dne 17. listopadu 2017), kterou v našem odborném tisku – způsobem však poněkud ideologicky podbarveným – s výhradami prezentoval Tomáš Břicháček (BŘICHÁČEK, T. *Evropský pilíř sociálních práv*. *Právník*, 2018, č. 11, str. 945 a násl.) a která rovněž směřuje k většímu promítnutí sociálních práv do právní úpravy a praxe na úrovni Evropské unie i jejích členských států.

⁴³ Velmi dobře je to patrné již z obecné zprávy, kterou z konference na vysoké úrovni v Turíně k Evropské sociální chartě, konané ve dnech 17. až 18. října 2014, předložil tehdejší místopředseda Parlamentního shromáždění Rady Evropy Michele Nicoletti. Stejným směrem se ubírá tzv. Bruselský dokument k budoucnosti ochrany sociálních práv v Evropě, jenž je zprávou skupiny nezávislých expertů, jejímž účelem je vyvodit hlavní závěry z konference konané na toto téma v Bruselu ve dnech 12. až 13. února 2015. Ač se na těchto konferencích otázka prezentuje velmi optimisticky a některé orgány Rady Evropy, jako je Parlamentní shromáždění a generální tajemník, setrvalě deklarují podporu Turínskému procesu, Výbor ministrů coby hlavní rozhodovací orgán Rady Evropy se za uvedený proces nikdy jasně nepostavil. Nezdá se, že by bylo realistické očekávat, že se v brzké době další státy houfně do systému Charty zapojí nebo svoji dosavadní angažovanost dramaticky zvýší. V souladu s tím má i pracovní skupina ve svých diskusích sklon zaujímat k možným dalším krokům zdrženlivý postoj a zůstane pravděpodobně pozadu za proklamovanými cíli Turínského procesu, vtělenými do Akčního plánu pro Turínský proces, který je částí IV Nicolettiho zprávy.

Skutečností ovšem zůstává, že je stávající systém smluvních instrumentů Charty komplikovaný, ať už po stránce hmotněprávní, nebo procesní, že je podfinancovaný (zdroje věnované Chartě bývají v Radě Evropy předmětem škrťů v současné složité situaci) a že na vnitrostátní úrovni zejména nejsou složky tohoto systému dobře známy, a tudíž se lze domnívat, že nejsou adekvátně dodržovány ani závazky, které z něj vyplývají. Položme si otázku, kolik se toho o sociálních právech dozví

průměrný student české právnické fakulty. A kolik specificky sociálněprávních úvah nalezneme třeba v hodnocení dopadů regulace u jednotlivých návrhů zákonů? Zjednodušení procesní složky systému – alespoň v rámci stávajících smluv –, šíření povědomí o Chartě nebo její systematické zohledňování při tvorbě předpisů jsou kandidáty na opatření, s nimiž by pracovní skupina Řídicího výboru pro lidská práva jako s návrhy na posílení sociálních práv v Evropě nepochybně mohla přijít.⁴⁴

⁴⁴ Tyto náznaky vyplývají z dosavadních diskusí uskutečněných na zasedáních pracovní skupiny CDDH-SOC, které však v době dokončení tohoto článku nebyly uzavřeny.



Vážené kolegyně,
vážení kolegové,

přijměte, prosím, pozvání na V. ročník mezinárodní vědecké **konference MEDIACE 2019**, kterou ve dnech **12. – 13. 9. 2019 pořádá Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci**. Generálními partnery jsou Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně a Ministerstvo spravedlnosti ČR.

Cílem konference je interdisciplinární reflexe mediace v České republice a v zahraničí. Diskutována budou témata z teorie, výzkumu i praxe mediace.

Program bude již tradičně probíhat ve třech částech. V úvodním plenárním zasedání vystoupí významní čeští i zahraniční odborníci, druhá část proběhne prostřednictvím tematicky zaměřených sekcí a ve třetí se uskuteční interaktivní workshopy. Součástí konference bude společenský večer s cimbálovkou v příjemných prostorách Pevnosti poznání Univerzity Palackého.

Podrobné informace ke konferenci, včetně elektronické přihlášky, naleznete na webových stránkách www.pf.upol.cz/mediace/.

S úctou

Zdenka Papoušková
děkanka Právnické fakulty
Univerzity Palackého v Olomouci