



# SOCIÁLNÍ DOKTRÍNA ČESKÉ REPUBLIKY

Září 2001

## OBSAH

- Úvodem
- Východiska
- I. Poslání a základní funkce české sociální doktriny
- II. Hodnotová východiska české sociální doktriny
- III. Lidská a sociální práva - pater sociální doktriny
- IV. Priority sociální doktriny
- V. Způsoby uplatňování sociální doktriny v praktické sociální politice
- Závěrem

## ÚVODEM

Práce na tomto programovém dokumentu probíhaly bezmála tři roky a podílely se na nich desítky odborníků, představujících různé instituce, vědní disciplíny i názorové proudy.<sup>1)</sup> Všechny je spojovalo přesvědčení, že stávající sociálně politická praxe citelně postrádá dlouhodobě orientující vodítko. Předpokládáme, že tento dokument může představovat minimální společně programové východisko pro tvůrce a realizátory sociální politiky českého státu v budoucím období. Nabízíme jej proto k diskusi, kritickému posouzení a případnému přijetí celé politické a správní reprezentaci České republiky bez ohledu na příslušnost k té či oné politické straně, resortu, úrovni státní správy nebo sdružení. Věříme, že se stane východiskem dlouhodobé koncepční práce směřující k tomu, aby budoucí česká sociální politika dostala měnícím se nárokům doby i očekáváním samotných občanů.

## VÝCHODISKA

Česká sociální doktrína se opírá o **hodnotová východiska**, daná zakotveností v evropském kulturním a myšlenkovém prostoru. Elementární požadavky jsou na ni kladeny z hlediska zajištění základních lidských a sociálních práv. Promítají se do ní i nové akcenty a ambice reflektující dosavadní průběh sociální reformy a měnící se společenskou realitu ve světě i u nás.

Stále naléhavěji je Česká republika konfrontována s některými nepříznivými vývojovými trendy: společnost stárne (hlavně proto, že se snižuje porodnost a stále více lidí se dožívá vyššího věku), roste a diferencuje se riziko nezaměstnanosti, zvyšuje se počet rozvodů a osamělých rodičů a stále častěji selhává ve svých funkcích rodina. Vzhledem k těmto trendům i vzhledem k rostoucím rizikům nezaměstnanosti a příjmovým nerovnostem se vynořuje problém chudoby a sociálního vyloučení. Sociální politika se v současnosti zaměřuje na eliminaci výše uvedených rizik, přičemž dosáhla nesporně řady pozitivních výsledků. Jejím nedostatkem je však skutečnost, že spoléhá převážně na přerozdělování a je zaměřena hlavně na odstraňování negativních důsledků zmíněných rizik. V důsledku toho není do-

statečně aktivním a dynamizujícím prvkem ve vývoji společnosti. Mnoho lidí se proto dostává do pasti závislosti na sociálních dávkách, někteří je dokonce zneužívají, zatímco jiní postrádají účinnou podporu ze strany společnosti. V budoucnu bude třeba účinnějších strategií.

Sociální doktrína představuje základní orientaci pro tvorbu takové sociální politiky, která poskytne **garance** základních nezadatelných lidských a občanských práv a současně bude i sociálně integrujícím prvkem, stejně jako prvkem aktivujícím a dynamizujícím společenský vývoj žádoucím směrem. Sociální politika vytváří rámec, jehož prostřednictvím stát umožňuje svým občanům, aby se cítili pro společnost užitečnými a cennými členy, podporuje dlouhodobou prosperitu společnosti a prosazuje solidaritu, stabilitu a legitimitu společenského řádu a tím upevňuje sociální soudržnost společnosti. Tyto cíle jsou navzájem provázány - starost o rozvoj lidského potenciálu je základní strategií, od níž se dosažení těchto cílů odvíjí. Sociální politika je investicí do lidí a tím i investicí do sociálního a ekonomického rozvoje společnosti. Perspektiva takové sociální politiky je perspektivou dlouhodobé prosperity zajišťované především sociálními investicemi do lidského potenciálu. Tato perspektiva musí převážet nad hlediskem krátkodobého zisku, hledajícím okamžité úspory v oblasti vkladů do zkvalitňování lidského potenciálu.

Základním cílem sociální politiky jsou rovné příležitosti a vytvoření lidsky důstojných podmínek života. Prosazení rovných příležitostí předpokládá rovný přístup ke vzdělání, rovný přístup ke zdravotní péči na dostatečně kvalitní úrovni, rovný přístup k pracovním příležitostem, rovný přístup k možnostem zajištění bydlení a konečně i obecnou garanci dostatečného minimálního příjmu v případě definovaných sociálních situací.

Při prosazování rovných příležitostí musejí být věnovány zvláštní pozornost, ohledy a opatření spoluobčanům znevýhodněným zdravotním stavem, věkem, závazkem péče o děti nebo jiné závislé osoby, příslušností k etnickým menšinám. Takto handicapovaní se nesmějí dostávat na okraj pracovních a jiných společenských aktivit. Poskytnutí rovných příležitostí ve všech oblastech, zejména ve vzdělání a v přístupu na trh práce, je nejlepší formou boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, je způsobem jak zamezit utváření uzavřeného „cyklu deprivace“ a závislosti na dávkách, z něhož později není pro některé členy společnosti úniku. Elementární podmínkou rovných příležitostí je garance rovných práv: protidiskriminační zákony musí být přijaty ve všech oblastech společenského života a ve vztahu ke všem skupinám, které jsou reálně diskriminaci vystaveny.

Při podpoře rovných příležitostí je významné, aby rostl lidský potenciál všech členů společnosti: především jde o to, aby vyrůstala zdravá a vzdělaná mladá generace, abychom se postupně stali „společností vzdělání a zdraví“. Z to-

hoto pohledu je třeba, aby investice společnosti do vzdělání a zdravotní péče v relaci k hrubému domácímu produktu spíše rostly, i když je samozřejmě současně třeba dbát na jejich efektivní užití. Zvýšit by se měl i rozsah pomoci mladým rodinám vychovávajícím děti.

## I. POSLÁNÍ A ZÁKLADNÍ FUNKCE ČESKÉ SOCIÁLNÍ DOKTRINY

Česká sociální doktrína navazuje na dlouhou tradici sociálního myšlení a politické praxe jak u nás, tak i jinde v Evropě a ve světě. Orientuje přístupy a činy státu a dalších sociálních aktérů včetně očekávání a činů samotných občanů. Její myšlenky nalezneme v ústavě a zákonech České republiky i v mezinárodních úmluvách a paktech, které ratifikovala. Usílí o její explicitní vyjádření a další rozvíjení je vedeno snahou, aby si její obsah ozřejmili všichni, kteří spolurozhodují a budou spolurozhodovat o podobě a realizaci české sociální politiky budoucích let a desetiletí.

Česká sociální doktrína je v plném souladu s nároky, které jsou na Českou republiku kladeny v procesu jejího přijímání do Evropské unie. Charakterizuje cíle a vymezuje přístup k řešení sociálních otázek v České republice v širších souvislostech a v dlouhodobé perspektivě. Chce občanům usnadnit pochopení konkrétních politických opatření, umožnit jim kontrolovat soulad slov a činů politiků v sociální oblasti. Byla zpracována i proto, aby se stala základem co nejširše založené společenské dohody o všech významných sociálních otázkách a způsobech jejich řešení. Její součástí je i úsilí o udržování přijatelných relací v postavení různých sociálních vrstev v zájmu humanizace života jedinců, rodin i ekonomické a kulturní prosperity celé společnosti. Současně je i jedním z významných vstupů do širší celospolečenské diskuse o vizi a žádoucích cílech pro český stát. Sociální doktrína představuje rovněž teoreticky zdůvodněný soubor základních hodnot a principů odpovídajících nárokům doby, z nichž by měla vycházet praktická činnost státních orgánů, samosprávných orgánů krajů a obcí, spolupracujících institucí i občanů při realizaci sociální politiky. Musí být proto opřena o souhlas rozhodujících politických sil a vyjadřovat obecné zásady sociální politiky nového českého státu a být koncipována tak, aby stimulovala a usnadňovala hledání těch nejlepších alternativ při řešení konkrétních sociálních problémů.

Základní funkce české sociální doktriny jsou následující:

### • Orientační funkce

Tato funkce je prvořadá pro identifikaci hlavních sociálních problémů, stanovení žádoucích cílů sociální politiky a zejména způsobů jejich realizace. Tam, kde se podařilo dosáhnout shody, zahrnuje také charakteristiku potřebných proměn institucí a nástrojů sociální politiky.

### • Funkce budování a udržování národního konsenzu

Tato funkce v oblasti sociální politiky představuje explicitní formování sociálního kontraktu



mezi rozhodujícími sociálními a politickými aktéry a tím přispívá i k upevňování národní identity. Smlouva, ztělesněná v textu české sociální doktríny, sehrává zároveň ve vztahu k občanům roli záruky, že se stát nevzdá svých závazků vůči nim tam, kde sociální doktrína předpokládá jeho angažmá v dlouhodobé perspektivě. Sociální doktrína bude využívána také při širším informování občanů o tom, co mohou očekávat od sociální politiky státu.

## • Stabilizační funkce

Tato funkce vychází z jejího zaměření na koncepční řešení sociálně politických problémů, opírající se o identifikaci hlavních sociálních, ekonomických, demografických i globálních vývojových trendů. To snižuje riziko náhlých změn vyvolaných buď rychlým střídáním vlád, nebo konjunkturálně politicky spíše než věcně motivovanými rozhodnutími.

## • Sociálně aktivizační funkce

Tato funkce představuje vytváření podmínek pro převzetí větší odpovědnosti občanů při formování vlastního života i života jejich blízkých na základě hodnověrného výhledu toho, co mohou a co nemohou očekávat v budoucnosti od státu. Cílem je, aby občané dostali více prostoru pro aktivnější přístup k vlastnímu životu, pro vlastní volbu. Aktivizaci lidí se ovšem dynamizuje i role lidského potenciálu a zvyšuje se jeho vklad do rozvoje a prosperity celé společnosti.

## • Funkce garantující stálou orientaci na zmírňování sociální nespravedlnosti

Jde o vytyčování jasných záměrů rozhodujících sociálních a politických aktérů, jakým směrem a do jaké míry bude potřeba se vyrovnávat se změnami v sociálním rozvrstvení české společnosti a jak se v tomto smyslu vypořádávat s tendencemi a projevy sociální nespravedlnosti, případně jak odstraňovat její nejbolestivější následky.

## II. HODNOTOVÁ VÝCHODISKA ČESKÉ SOCIÁLNÍ DOKTRÍNY

### Humanismus

Základní hodnotou, z níž vyvěrá sociální politika moderní demokratické společnosti, je úcta k člověku jako jedinečné lidské bytosti. Člověk je tvůrcem zdrojů pro rozumnou sociální politiku a jeho důstojný a co možná spokojený život je jejím smyslem a cílem. Součástí humanistické koncepce sociální politiky je pochopení významu začlenění jedince do soužití rodin a jiných sociálních skupin, jejichž aktivní účast na zabezpečování důstojného života jejich příslušníků je nepominutelným předpokladem pro uplatnění základních hodnot i principů sociální politiky.

### Svoboda a odpovědnost

Sociální politika směřuje k tomu, aby každý člověk mohl uplatnit své právo občana na svobodný rozvoj osobnosti a na svobodná rozhodnutí. Současně usiluje o to, aby každý jednal odpovědně. Jde o odpovědnost těch, kteří mohou pracovat a pečovat o jiné, vůči těm, kteří pracovat nemohou či kteří se sami neobejdou bez pomoci ostatních. Jde i o odpovědnost příjemců této pomoci, bránící jejím nadužívání či zneužívání. Svoboda jedince je ohraničena svobodou jiných lidí. Uplatnění práv člověka předpokládá současně plné respektování jeho osobní odpovědnosti a povinností plynoucích z demokraticky

přijatých zákonů. Výchova mladé generace v rodině a vzdělávacím systému musí směřovat k tomu, aby byla připravena tato práva, odpovědnosti a povinnosti na sebe převzít v plném rozsahu.

### Rovnost

Jednou ze základních hodnot moderní demokratické společnosti je rovnost všech lidí v důstojnosti, svobodě a právech, jakož i v odpovědnosti a povinnostech, a to bez ohledu na pohlaví, věk, rasu, národnost, náboženské a politické přesvědčení, zdraví, ekonomické a sociální postavení jednotlivců, rodin a domácností ve společnosti. Vzhledem k tomu, že podmínky, v nichž žijí, jejich kvalifikace, schopnosti a výkony se vzájemně liší, nelze za cíl sociální politiky považovat úplnou rovnost kvality jejich života. Moderní demokratická společnost proto usiluje především o vytvoření rovnosti příležitosti pro všechny. Za tím účelem vytváří podmínky pro rovný přístup ke vzdělání, zdravotní péči, k práci, sociálnímu zabezpečení i občanskému i osobnímu uplatnění.

### Solidarita

Jedním ze základních způsobů vytváření rovnosti v důstojnosti, svobodě a právech je uplatnění přirozené lidské solidarity a z ní se odvíjející občanské soudržnosti s těmi skupinami, jež jsou tak či onak sociálně handicapovány podmínkami svého života, a jsou proto ohroženy sociálním poklesem, chudobou, případně i sociálním vyloučením. Proto stát i občanská společnost usilují o vytvoření důstojných podmínek života pro důchodce, rodiny s dětmi, nemocné a zdravotně postižené, nezaměstnané, osoby neznalé jazyka a neadaptované na převládající kulturu a způsob života, jakož i jinak handicapované menšiny nebo marginální skupiny, a to v rozsahu, který je většinou občanů vnímán jako přiměřený. Zabezpečení důstojného života rodinám s dětmi znamená dosažení takových ekonomických a sociálních podmínek, za kterých mít a vychovávat děti nepřináší hrozbu chudoby, ale které naopak umožňují harmonický rozvoj rodiny.

### Sociální spravedlnost

Stát i občanská společnost mohou výrazně přispět k tomu, aby existující sociální nerovnosti nepřekročily únosnou mez a aby byly společností vnímány jako přijatelné a užitečné. Bude tomu tak, jestliže ekonomické i morální oceňování práce bude co nejvíce odpovídat vzdělanostní i zkušenostní kvalifikaci a reálnému výkonu ekonomicky aktivních osob jak v rozpočtové sféře a veřejném sektoru, tak na otevřeném trhu práce, zboží, služeb a kapitálu. Náléhavým úkolem bude zvyšování společenské prestiže a ocenění práce v domácnosti a veřejné prospěšné a sociálně užitečné dobrovolné práce. Předpokládá to současně omezování nezasloužených výdělků plynoucích z šedé i černé ekonomiky, přiměřenou regulaci neopodstatněných nerovností ve formě demokratickými zákony stanovené daňové politiky, i uplatňování účinných nástrojů sociálního zabezpečení. Součástí spravedlivé sociální politiky je i vytvoření jistot pro každého jednotlivce a jeho rodinu tak, aby všichni mohli užívat plodů své poctivé práce včetně výsledků samostatné činnosti a podnikatelských aktivit. Takto pojatá sociální politika mů-

že napomoci sociální soudržnosti a prosazování sociálního smíru.

## Sociální politika jako zdroj ekonomického bohatství a kulturního rozkvětu

Sociální politika vycházející z uvedené soustavy hodnot je náročná na finanční prostředky plynoucí ze státního rozpočtu i z rozpočtů regionů a obcí, jakož i ze zdrojů občanské společnosti. Musí proto respektovat danou ekonomickou situaci a její výhledy a být koncipována na principu rozumné dostatečnosti zdrojů.

Současně však toto její racionální a aktivizující pojetí vytváří ze sociálních investic významný zdroj dlouhodobé ekonomické prosperity a kulturních přínosů, které jsou hlavním zdrojem dynamizace rozvoje moderní tržní ekonomiky, demokratického státu a občanské společnosti.

Systém sociálních služeb a investic do člověka je základem existence významného odvětví, nabízejícího nové pracovní příležitosti. Jejich rozvoj s sebou přináší i dodatečné ekonomické efekty.

Rozšířený pocit elementární sociální zabezpečení a existence sociálního smíru, založeného na sociálním vyjednávání, je významným sociálně a politicky stabilizujícím činitelem, jehož přítomnost stimuluje ekonomické aktivity. Princip rovnosti příležitosti umožňuje mobilizaci existujících lidských potenciálů - talentů, vědomostí, kvalifikace a schopností ve všech oborech lidské činnosti, jež by jinak zůstaly nevyužity. Uplatnění výběru pracovníků a jejich odměňování podle kvalifikace a výkonů včetně tržního úspěchu je dalším významným stimulačním faktorem moderní ekonomiky.

## III. LIDSKÁ A SOCIÁLNÍ PRÁVA - PÁTEŘ SOCIÁLNÍ DOKTRÍNY

Česká sociální doktrína vychází z občanských práv deklarovaných v Listině základních práv a svobod občanů. Základními nezadatelnými lidskými právy jsou právo na život, na lidskou důstojnost, na rovné zacházení bez jakékoli diskriminace a právo na svobodu. Takto obecně formulovaná práva jsou jakýmsi sociálním minimem každé sociální doktríny.

Páteř sociální doktríny tvoří nezadatelná sociální práva. Jejich vymezení se odvíjí od mezinárodních úmluv ratifikovaných Českou republikou: Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Všeobecné deklarace lidských práv, Evropské sociální charty a klíčových úmluv Mezinárodní organizace práce. Jde o následující práva:

### Právo na práci

Právo na práci v demokratické společnosti znamená možnost zvolit si svobodně zaměstnání v uspokojivých pracovních podmínkách za přiměřenou odměnu, právo získat práci v mezích společenských možností nebo peněžitou podporu v nezaměstnanosti, která by občanovi zajistila přiměřenou a lidsky důstojnou životní úroveň a umožňovala a stimulovala jeho snahu opět pracovat.

Právo na práci je prostředek, který má každému občanovi zajistit podíl na národním důchodu, úměrný jeho schopnostem a fyzickým možnostem a současně plné uplatnění vlastní osobnosti; je jedním ze základních nástrojů sociální emancipace člověka.



Právo na práci je smyslné i v tržní ekonomice, neboť je přirozenoprávním základem pro poskytování podpory v nezaměstnanosti, jejíž potřeba je v ekonomicky vyspělé společnosti vyvolána rozvojem národního hospodářství, potřebou strukturální přestavby, vysokou společenskou délkou práce, přirozenou fluktuací mladých lidí či starších pracovníků hledajících lepší uplatnění nebo přiměřenější zaměstnání. Právo na práci je třeba zajišťovat účinnými opatřeními na trhu práce a podporou dobrovolných a svépomocných aktivit, jinak se stává legitimací k dávám v nezaměstnanosti. Za nezbytnou součást plné realizace práva na práci je třeba považovat právo na vzdělání a na náležitou přípravu pro povolání.

Právo na práci je třeba uplatňovat v rámci programů aktivní politiky zaměstnanosti včetně technického a odborného školení a výcviku a poskytováním prostředků k dosažení plné a produktivní zaměstnanosti za podmínek, zajišťujících jednotlivci základní politické a hospodářské svobody.

#### Právo na uspokojivé pracovní podmínky

Každý zaměstnanec (pracovník) má právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky. Jakákoliv diskriminace v této oblasti je nepřijatelná. V souladu se změnami Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech člověka (čl. 7) má zejména právo na:

- odměnu, která se poskytuje jako minimum všem pracovníkům,
- spravedlivou mzdu a stejnou odměnu za práci stejné hodnoty bez jakéhokoli rozlišování, přičemž zvláště ženám jsou zaručeny minimálně stejné pracovní podmínky s muži a stejná odměna za stejnou práci,
- slušný život pro občana a jeho rodinu,
- bezpečné a zdravotně nezávadné pracovní podmínky,
- stejnou příležitost pro všechny dosáhnout v zaměstnání povýšení na odpovídající vyšší stupeň, přičemž nesmějí být uplatňována jiná kritéria než schopnosti, zkušenosti, znalosti a délka zaměstnání,
- odpočinek, zotavení a rozumné rozvržení a organizaci pracovní doby, zákonem stanovenou dovolenou na zotavení a na odměnu ve dnech veřejných (státem uznávaných) svátků.

Občan má právo na to, aby stát přesně a jasné definoval a zaručil základní sociální práva, zakládající jeho sociální jistotu, aby mohl ve svobodném politickém ovzduší usilovat o sociální pokrok a aby mohl prostřednictvím kolektivního vyjednávání usilovat o zlepšování životních a pracovních podmínek.

#### Právo na důstojné životní minimum

Každý občan má právo na takovou životní úroveň, která by jemu a jeho rodině zajistila zdraví a základní podmínky pro existenci, počítaje v to zejména výživu, ošacení, přiměřené bydlení, péči o zdraví a lékařskou pomoc, jakož i nezbytné sociální služby a dávky.

Každý má právo na ochranu před hmotnou nouzí a sociálním vyloučením. Stát zaručuje minimální mzdu, která umožní důstojný život. Její výše musí být předmětem vyjednávání se sociálními partnery (odbornými svazy zaměstnavatelů). Toto právo mají občané i při ztrátě výdělných možností v důsledku okolností nezávis-

lých na jejich vůli, jako jsou nezaměstnanost, nemoc (invalidita), věk (dětí a seniorů) a ztráta živitele. Toto právo se promítá do norem životního minima.

#### Právo na zdraví

Základní determinantou životní úrovně je zdraví. Občan má proto právo na dosažitelnou úroveň fyzického a duševního zdraví, přičemž se předpokládá, že o své vlastní zdraví také sám pečuje. V zájmu plného uskutečnění tohoto práva přijímá stát opatření, jež vedou zejména:

- ke zkvalitňování perinatální péče v úsilí o omezení vrozených vad narozených dětí a samovolných potratů žen a tím k umožnění optimálního zdravotního vývoje dětí,
- k všestrannému zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva zaměřením na prevenci a léčbu nemocí infekčních, srdce a oběhové soustavy i nádorových onemocnění, úrazů, chorob z povolání a dalších nemocí, které vedou ke snížení kvality i délky života,
- ke zlepšení všech stránek vnějších životních podmínek a hygieny práce,
- k udržení dobrého životního prostředí a k omezení jeho negativních vlivů na zdraví lidí a zdroje kvalitní výživy.

#### Právo na rodinu

V duchu svých závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech člověka (čl. 8) stát zajišťuje:

- potřebné podmínky pro vstup do manželství a narození dětí, zvláště umožněním získat startovní a později finančně dostupné byty,
- nejširší možnou ochranu a pomoc rodině, která je přirozenou a základní jednotkou společnosti, a to zvláště v době, kdy odpovídá za péči a výchovu nezletilých dětí,
- zvláštní ochranu matek v průběhu přiměřeného období před a po narození dítěte včetně placené rodičovské dovolené (resp. včetně požitků sociálního zabezpečení), i v době jejich návratu zpět do zaměstnání,
- ochranu a pomoc všem dětem a mládeži proti vykořisťování, předčasnému zaměstnávání, ohrožení mravnosti a zdraví.

#### Právo na sociální zabezpečení

Právo na sociální zabezpečení patří mezi velké vymoženosti 20. století. Stát je povinen realizovat je tak, aby ekonomická, sociální a kulturní práva zajistila důstojnost a svobodný rozvoj osobnosti člověka. Toto právo je podrobně rozvedeno v úmlouvách Mezinárodní organizace práce, zejména v úmlouvách o sociálním zabezpečení a o rovnosti zacházení.

Pro jednotlivá odvětví sociálního zabezpečení byly vypracovány zvláštní úmluvy o zdravotní péči a nemocenském pojištění, o starobním, invalidním a pozůstalostním pojištění (zabezpečení), o úrazovém pojištění a odškodnění, o pojištění v nezaměstnanosti a o mateřských a rodinných dávkách.

#### Právo na svobodu sdružování

Právo na svobodu sdružování zahrnuje i právo na kolektivní vyjednávání a petiční a jiná práva s tím spojená. Mezinárodní organizace práce toto právo upravila podrobně v úmlouvách rozpracovaných podle jednotlivých částí, které Česká republika ratifikovala. Podle těchto úmluv

má každý právo sdružovat se k obraně svých zájmů. Sdružování v odborových organizacích nepodléhá žádnému schvalování státem, registrace má jen evidenční význam.

#### Právo na vzdělání

Vzdělání se stává nezastupitelnou složkou kultivace osobnosti jedince i občana a také zásadním předpokladem jeho uplatnění na trhu práce. Kvalifikačně náročných zaměstnání je dnes již většina a jejich podíl dále roste. Rychle se mění i nároky na kvalifikaci samotnou. S dynamizujícím se trhem práce tudíž poroste i význam celoživotního vzdělávání. Právo na vzdělání proto předpokládá, že každému občanu se dostane takového vzdělání, jaké odpovídá jeho dispozicím a schopnostem.

Zabezpečení uvedených práv, která tvoří základní obsah sociální doktriny České republiky, je součástí našeho ústavního režimu. Konkrétní politické programy se mohou lišit rozsahem či mírou zabezpečení toho kterého práva, nemožno však popřít jeho podstatu.

### IV. PRIORITY ČESKÉ SOCIÁLNÍ DOKTRINY

#### 1. Práce a rozvoj lidského potenciálu

Základní prioritou české sociální doktriny je podpora rozvoje, využití a ochrany lidského potenciálu. Lidský potenciál a jeho rostoucí kvalita jsou pro Českou republiku v prostředí ekonomicky vyspělých evropských tržních demokracií nejdůležitějším zdrojem dynamizace ekonomického růstu, demokratizace politického systému a společnosti i udržování sociální soudržnosti. Na něm v největší míře záleží, nakolik úspěšně se podaří zvládat rizika vývoje moderní společnosti 21. století (nezaměstnanost, ohrožení rodiny a jejích funkcí a sociální vyloučení) a zlepšovat kvalitu života.

Sociální politika je souhrnem opatření rozvíjejících a kultivujících lidský potenciál. Vytváří rovné příležitosti k uplatnění ve společnosti a posiluje takto jak individuální talenty jednotlivců, tak i vzájemnou důvěru a odpovědnost mezi členy společnosti. Za takových okolností se také všichni občanské společnosti chtějí a mohou účastnit tržní soutěže a přispívat k ekonomické prosperitě.

Vytvářený lidský potenciál musí být využit v pracovní aktivitě na trhu práce či v práci ve prospěch komunity, ve prospěch závislých členů rodiny nebo jiných členů společnosti a ve vyšší produktivní síle této aktivity. Jinak se dostává systém sociální politiky do finančního kolapsu a lidé se propadají do sociální závislosti. Sociální politika proto musí formulovat v oblasti zaměstnanosti, a to zejména ve sféře aktivní politiky zaměstnanosti výrazně náročnější cíle.

Tyto cíle zahrnují několik základních požadavků:

##### Zaměstnatelnost

Tento požadavek předpokládá výrazně větší důraz na pracovní přípravu včetně motivačních programů, modulového výcviku pro nekvalifikovanou pracovní sílu, jež se dostává na okraj pracovního trhu, programů profesního výcviku, programů k získání pracovní zkušenosti pro lidi nově vstupující na pracovní trh, programů celoživotního vzdělávání pro zaměstnance ohrožené nezaměstnaností. Aktivní politika v oblasti pracovního výcviku a přípravy napomáhá moderni-

zacím a restrukturalizačním změnám ekonomiky. Vedle toho zlepšuje celkovou připravenost lidí podnikat, realizovat potřebné společenské změny a vytvářet demokratickou společnost.

#### Motivace k aktivitě

Stanovení výše podpor v nezaměstnanosti, ale současně i celého systému sociálních dávek musí být takové, aby byla jednoznačně zvýhodněna pracovní aktivita (ať už placená či dobrovolná) před závislostí na dávkách, a to pro všechny typy domácností. Pracovní aktivita živatele rodiny musí v každém případě umožnit důstojný život celé rodině. Podobně musí být živatele rodiny usnadněn přechod od dočasného zaměstnání (případně i s dočasným ponecháním sociálních dávek) k trvalému zaměstnání, a tak eliminovány dosud časté aktivity v neformální ekonomice.

#### Garance pracovní aktivity

Tato garance musí být poskytnuta, ale současně je vyžadován i závazek pracovní aktivity vůči lidem, kteří se dostávají mimo pracovní trh a kteří pracovat mohou. Pojem práce zde znamená i užitečnou aktivitu ve prospěch společnosti - nejen práci v ziskovém sektoru, ale i v oblasti sociálních služeb, ekologie, budování sociální infrastruktury, případně přípravu na takové podoby pracovního uplatnění.

#### Věťší podíl prostředků z hrubého domácího produktu vyčleněný pro aktivní politiku zaměstnanosti

Je přitom nutno počítat s tím, že výrazný tlak na uvolňování těchto prostředků vyvolávají právě období zvyšující se či trvale vysoké a neklesající nezaměstnanosti.

## 2. Rodina a trh práce

Lidský potenciál se formuje v největší míře v rodině. Rodina svým dobrým fungováním vytváří příznivé podmínky pro kultivaci vlastní osobnosti u mladé generace. Předpokladem rozvoje lidského potenciálu je tedy i **dobrá rodinná politika státu**, podporující rodinu ve všech jejích základních funkcích.

**Rovné příležitosti** a jejich uplatnění v pracovní aktivitě **předpokládají účinné spojení péče o rodinu se zapojením na pracovním trhu**. Sociální politika musí umožnit rovný podíl angažovanosti muže a ženy při péči o děti. Musí také umožnit spojení pracovní aktivity a péče o děti - zkrácené pracovní úvazky nesmí proto nijak omezovat nároky na dávky či služby spojené s péčí o děti. Musí být přijímána opatření omezující negativní dopady přerušování pracovní kariéry v souvislosti se závazky péče. Pojem práce bude třeba postupně rozšířit **propojením a uznáním společenského přínosu nejen placeného zaměstnání, ale i dobrovolných neplacených aktivit ve prospěch komunity či společnosti jako celku, stejně jako péče o závislé osoby v rodině či komunitě**. Flexibilita pracovního trhu a efektivní rozdělení práce ve společnosti se může dobře opírat právě o rozšíření pojmu práce, o strategii rovných šancí, o sdílení pečovatelských závazků a propojení oblasti práce a rodiny.

## 3. Vzdělávání a trh práce

Jedním z cílů sociální politiky je **růst vzdělanosti na úrovni srovnatelnou s kulturně a hospodářsky vyspělými zeměmi**. To bude mít pozitivní dopady sociálně-kulturní, politické i ekonomické. Vzroste schopnost lidí realizovat

pozitivní společenské změny, stejně jako jejich adaptabilita na tyto změny, flexibilita zaměstnavatelů i zaměstnanců ve vztahu k trhu práce a vyhlídky bezpečného uplatnění lidí na trhu práce.

**Soustava celoživotního vzdělávání musí poskytovat všem občanům stejné šance a podmínky k tomu, aby se mohli v souladu se svými individuálními záměry stát a po celý život zůstat kvalifikovanými pracovníky a vzdělanými osobnostmi**. To předpokládá i rozšíření vzdělávacích aktivit mimo sféru samotného školství (uplatnění vzdělávacích aktivit zaměstnavatelů i dalších vzdělávacích subjektů) a **chápání investic do vzdělávání z nejrůznějších zdrojů jako dlouhodobě nejefektivnějších investic vůbec**.

## 4. Odstraňování diskriminace

Důležitým hodnotovým východiskem sociální doktriny ČR je rovnost přístupu všech občanů ke vzdělávání, zdravotní péči, k zaměstnání a sociálnímu zabezpečení. **Diskriminace, která se dosud výrazně projevuje v postavení mužů a žen, určitých skupin občanů a národnostních menšin, je popřením tohoto východiska a jedním ze zdrojů sociálního vyloučení**. Odstraňování všech forem diskriminace je tudíž imperativem politiky demokratického státu.

## 5. Podpora rozvoje občanské společnosti a neziskového sektoru

**Posílení funkcí rodiny** je také základním předpokladem pro **budování občanské společnosti**. Ta vyrůstá především z vzebrů uvnitř rodiny a mezi rodinami v komunitě. Rodina je přirozeným prostředím solidarity a vytváření rovných šancí. Právě společenství rodin může v komunitě tyto principy efektivně prosazovat. Občanská společnost se zakládá na svobodném sdružování lidí k realizaci jejich zájmů a potřeb. Opírá se o partnerství mezi veřejnou a soukromou sférou a o aktivity zprostředkované neziskovými organizacemi. Je povinností a **závazkem státu tyto organizace a sdružení občanů výrazně podporovat**, neboť ony jsou v mnoha ohledech nezastupitelné při ochraně rodin a jedinců v situacích potřeby a nejistoty. Jsou také nenahraditelným prostředím pro artikulaci společných zájmů a velkým **přínosem pro formování veřejné politiky ve vztahu k rodinám a komunitám**. Jejich význam dále tkví v tom, že zprostředkují občanské spolurozhodování, spoluúčast a kontrolu tvorby a realizace této politiky.

## 6. Podpora důvěry a reciprocity, odpovědnosti a jistoty v uspořádání systému sociální ochrany

Jen aktivní občanská společnost vytváří ideální prostředí pro důvěru a solidaritu mezi jejími členy. Sociální politika k této vzájemné důvěře a k legitimitě strategie společné ochrany před sociálními riziky a sdílených rizik přispívá tehdy, když respektuje **princip reciprocity**. Znamená to, že systém sociálního pojištění musí do značné míry odrážet přínos jednotlivých účastníků systému a jejich zásluhy pracovní či jiné, jako je například péče o rodinu či jiný prospěch společnosti. Krom toho musí být tento systém citlivý k oprávněným a specifickým potřebám, jež vznikají v důsledku zdravotních a jiných handicapů. Tento systém kolektivně sdíleného rizika

musí vzájemnou důvěru posilovat tím, že **zamezí parazitování na systému, tj. zamezí zneužívání společných zdrojů některými jednotlivci či skupinami a stejně tak zajistí plnění povinností vůči společnému systému** (například odvody daní a sociálního pojištění).

Kromě kolektivních systémů sociálního pojištění a připojištění je třeba podporovat a rozvíjet i přebírání osobní odpovědnosti za osud jedince či rodiny formou individuálního připojištění.

**Důvěra, solidarita a legitimita vzájemného sdílení rizik se přitom opírají v prvé řadě o plnění závazků. Je závazkem a odpovědností různých generací, různých sociálních skupin a dalších subjektů nepřenašet vyšší náklady na své potřeby na jiné generace, skupiny či subjekty - pokud to není nezbytně nutné v důsledku jejich objektivně omezených možností tyto náklady v dostatečné míře pokrýt**. Pokud by tento závazek nebyl naplněn, nebyly by solidarita a společné sdílená rizika uskutečnitelnými.

## V. ZPŮSOBY UPLATŇOVÁNÍ SOCIÁLNÍ DOKTRÍNY V PRAKTICKÉ SOCIÁLNÍ POLITICE

V praktické sociální politice je třeba uplatňovat **princip subsidiarity** (tedy odpovědnosti a spoludopovědnosti odpovídající možnostem daného subjektu), a to v pořadí jednotlivce, rodina, obec, kraj, stát, při širokém prostoru a podpoře svobodné a dobrovolné účasti nestátních subjektů. Požadavek subsidiarity a odpovědnosti občanů, jejich rodin a komunit předpokládá ovšem podporu a vytváření příznivých podmínek pro aktivity a iniciativy jednotlivců a dalších subjektů státem. Ten vytváří právní rámec a soustřeďuje ve svých rukou největší zdroj a pravomoc včetně mechanismů kontroly.

Stát je hlavním manažerem rizik moderní společnosti - to však neznamená, že přebírá úplnou garanci za veškerá rizika. Svou činností nesmí tlumit či eliminovat zájem o aktivitu dalších subjektů na poli sociální ochrany - naopak musí tyto subjekty stimulovat. **Odpovědná usměrňující a koordinující role státu spočívá ve vytváření podmínek pro efektivní naplnění české sociální doktriny za spoluúčasti ostatních aktérů demokratické občanské společnosti, tedy samotných občanů i nadací, nadačních fondů, obecně prospěšných společností, církevních organizací a občanských sdružení a iniciativ**. Stát musí vymezit prostor i pro uplatnění tržních subjektů na tomto poli.

Na naplňování sociální doktriny se podílí vláda spolu se sociálními partnery (odborné a zaměstnavatelské svazy). **Sociální dialog** zvyšuje její hodnověrnost a legitimitu a je předpokladem její trvalosti - a zároveň jejího ověřování a rozvíjení tváří v tvář měnícím se podmínkám. Týká se to i **přímé účasti na rozhodování**. Zaměstnancům musí být v souladu s legislativou platnou v rámci Evropské unie poskytnut dostatečný prostor k participaci a uplatnění vlivu na rozhodování zaměstnavatelů.

Ve vztahu k **reformě české veřejné správy** bude jedním z nejdůležitějších úkolů nejbližších let hledání, vymezení a uplatnění nové funkce dělby práce mezi státem, vzniklými samosprávnými kraji, obcemi a dalšími subjekty podle jejich se na tvorbě a realizaci sociální politiky tak, aby i v této oblasti představovala



reforma veřejné správy jednoznačný přínos především pro samotné občany.

Podmínkou efektivní realizace sociální politiky je **srozumitelné a vyčerpávající informování veřejnosti** o cílech, opatřeních a nákladech sociální politiky. S občany je třeba vést stálou veřejnou diskusi o tom, co má být považováno za spravedlivé, co je právem, co je závazkem, z jakých zdrojů a na co jsou vynakládány finanční prostředky. Stát uznává prostřednictvím sociální doktriny své cíle a závazky, a nemůže-li vždy naplnit to, co vymezuje jako spravedlivé, jasně občanům sděluje, co je v jeho současných možnostech a co je jeho záměrem do budoucna.

Při realizaci sociální doktriny musí být zohledněny **možnosti dané dosažitelnými ekonomickými zdroji**. Její priority a požadavky musí být zvažovány vedle jiných potřeb občanů jako jednotlivců a také vedle jiných společných potřeb. Ekonomický růst a postupné rozšiřování ekonomických zdrojů je v dlouhodobé perspektivě žádoucí využít pro aktivní sociální politiku. Ta musí být **provázána s hospodářskou, ekologickou a kulturní politikou**. Sociální politika by se v takovém pojetí měla stát přínosem pro dlouhodobě hospodářsky a kulturně prosperující společnost. Sama pak může plodit této prosperity uživat k realizaci svých priorit a od nich odvozených cílů.

Praktické provádění sociální politiky musí:

- podporovat důstojnost lidí a minimalizovat rizika sociálního vyloučení,
- být pružné a přizpůsobené potřebám jejich uživatelů,
- plátcům - tedy občanům a státu - kontrolovat výši nákladů,
- minimalizovat možnosti zneužití a plýtvání prostředky.

## ZÁVĚREM

Předpoklady pro realizaci české sociální doktriny vytváří trvalý politický dialog mezi vládou, opozicí a představiteli odborné a občanské veřejnosti o sociálně politických otázkách.

Českou sociální doktrinu nelze formulovat jedinou provědu. Počítá se s její neustálou konfrontací s realitou a s jejím vývojem, a to v přímé závislosti na poznání, na společenském vývoji a na získávání zkušeností při správě veřejných záležitostí. Každé takové změně však musí předcházet odborná i občanská diskuse.

<sup>1</sup> Zpracováno na základě diskusí nad tvorbou české sociální doktriny organizovaných SOCIOLUBEM - Sdružením pro podporu rozvoje teorie a praxe sociální politiky za podpory Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku Senátu parlamentu ČR, vedených v letech 1998-2001. Autorský tým pracoval ve složení doc. Ing. Miroslav Hříšl, CSc., doc. Ing. Vojtěch Krebs, CSc., doc. PhDr. Pavel Machonin, DrSc., profesor PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc. (odborný garant zpracování), doc. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc., profesor JUDr. Igor Tomeš, CSc., Ing. Petr Višek, PhDr. Josef Zeman, CSc., doc. Ing. Jana Žižková, CSc. Do výsledné podoby textu byly promítnuty výsledky veřejné diskuse, která proběhla od října 2000 do dubna 2001 a do níž s písemnými připomínkami vstoupili následující odborníci: MUDr. Milena Černá, PhDr. Jindřich Fibich, CSc., RNDr. Milan Kučera, CSc., prof. PhDr. Jiří Musil, CSc., doc. PhDr. Libor Musil, CSc., doc. PhDr. Igor Pleskot, CSc., Ing. Ondřej Schneider, prof. ThDr. Jakub S. Trojan, docent PhDr. Radim Valenčík, CSc. Pracovní verzi podkladu předložil k veřejné diskusi ministr práce a sociálních věcí ČR PhDr. Vladimír Špidla.

# VEŘEJNÁ DISKUSE NA TÉMA ROVNOST MUŽŮ A ŽEN (5)

Mgr. Jolana KOVÁKOVÁ  
MPSV ČR

## Princip rovnosti mužů a žen v právu Evropské unie

Evropská unie je v historii útvarem bezprecedentním, jehož statut zatím není jasný a plně definovaný. Ačkoliv není sám o sobě státem, je útvarem nadnárodním „založeným na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společně členským státům“ [článek 6 (1) Smlouvy o založení EU]. Je obdařen vlastní suverenitou, zákonodárnou mocí, jurisdikcí a mechanismy k vynutitelnosti práva.

Obecně vzato lze konstatovat, že význam rovnosti pohlaví se v Evropské unii stále více prosazuje. Došlo k jeho posílení jak v jurisdikci, tak v relevantních politikách Evropské unie. Původním zdrojem práva na rovné zacházení s muži a ženami v zaměstnání je článek 119<sup>1)</sup> Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) z roku 1957. Hlavním cílem tohoto ustanovení je zajišťovat a prosazovat princip rovné odměny za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty na území všech členských států. Na tento článek navázala celá řada sekundárních právních předpisů, zejména směrnic, týkajících se otázek rovného odměňování, rovného přístupu k zaměstnání, rovného přístupu do státních i zaměstnaneckých systémů sociálního zabezpečení atd. Při interpretaci požadavků norem komunitárního práva plní významnou funkci Evropský soudní dvůr, pod jehož jurisdikci spadá především řízení o tzv. předběžných otázkách ve sporných otázkách výkladu či neplatnosti komunitárního práva, ale také řízení na základě žalob Komise podaných proti členským státům pro porušení závazků vyplývajících ze Smlouvy.

Amsterodamská smlouva, která vstoupila v platnost 1. května 1999, potvrdila důležitost, která je v procesu evropské integrace přikládána principu rovnosti a respektování lidských práv. Novelizací základní smlouvy došlo k posílení principu rovnosti prostřednictvím legislativních změn, které otevřely nové možnosti pro dosažení pokroku v této oblasti. Princip rovnosti mužů a žen byl shledán natolik závažným, že byl zařazen mezi základní cíle Společenství uvedené v článku 2 Smlouvy. V čl. 3 je navíc obsažena povinnost aplikovat metodu genderového mainstreamingu<sup>2)</sup> ve všech činnostech v rámci Společenství. Nový článek 13 lze považovat za obecné zmocnění k přijímání antidiskriminačních opatření včetně opatření legislativního charakteru, a to pokud jde o diskriminaci nejen na základě pohlaví, ale i rasového a etnického původu, věku, víry, náboženství nebo sexuální orientace.

Článek 141 (původní článek 119) byl rozšířen o dovození k zachování nebo přijímání zvláštních opatření s cílem zajistit v praxi plnou rovnost mezi muži a ženami v zaměstnání (tzv. pozitivní opatření)<sup>3)</sup>.

Evropské právo představuje svébytný systém práva, které zahrnuje jak právo Evropských společenství (tzv. právo komunitární, nadnárodní), tak právo Evropské unie (unijní právo neboli právo vzniklé v rámci mezivládní spolupráce členských států Unie). V praxi se setkáváme zejména s odvozeným (sekundárním) komunitárním právem Evropských společenství (právo ES) ve formě nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanovisek ES. Zatímco nařízení jsou přímo aplikovatelná, aniž by vyžadovala další akce na vnitrostátní úrovni, směrnice zavazují všechny členské země, pouze pokud jde o jejich cíle. Každý jednotlivý stát se tedy může v zásadě svobodně rozhodnout o tom, jak směrnici aplikovat. Státy mají zřejmý zájem o využívání vlastních administrativních struktur a o to, aby ve vlastních rukou držely monitoring svých opatření.

Veškeré právní nástroje v oblasti rovnosti žen a mužů byly přijaty formou směrnic. Všechny směrnice obsahují časový rámec jejich implementace a lhůtu pro předkládání vnitrostátních zpráv o této implementaci. Pokud stát nestihne včas zavést směrnici do svých vnitrostátních předpisů, nemohou jednotliví stěžovatelé využívat ustanovení směrnice přímo. Stát, který se svou „líností“ takto provinil, však odpovídá za kompenzaci újmy, která poškozené osobě v důsledku porušení implementační povinnosti vznikla.

Kromě závazných komunitárních právních norem tzv. hard law byla v oblasti rovného zacházení s muži a ženami přijata celá řada doporučujících norem, tzv. soft law, které jsou významné zejména z hlediska tvorby příslušné věcné politiky. Mezi nejvýznamnější doporučení patří: doporučení o vyrovnané účasti žen a mužů v rozhodovacích procesech, o odborné přípravě žen a o podporování pozitivních opatření ve prospěch žen.

V návaznosti na článek 13 Amsterodamské smlouvy, jak bylo uvedeno výše, přichází z EU v poslední době celá řada podnětů. Nejnovější iniciativou bylo přijetí směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ, směrnice Rady 2000/78/ES, stanovící obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a při výkonu povolání, a v neposlední řadě i vypracování návrhu novely směrnice o rovném zacházení s muži a ženami 76/207/EHS<sup>4)</sup>.

Obě antidiskriminační směrnice čerpají ze zkušeností nabytých téměř za tři desetiletí při odstraňování nerovnosti mezi muži a ženami a obsahují analogické instituty jako jednotlivé směrnice o rovnosti mezi pohlavími. Jedná se např. o koncepci přímé a nepřímé diskriminace, soudní či jinou ochranu před diskriminací, zákaz odvetných opatření, přenesené důkazní břemeno a další. Návrh novely 25 let staré směrnice o rovném zacházení s muži a ženami v současné době prochází poměrně složitou schvalovací procedurou, nicméně její přijetí se očekává co nejdříve.

<sup>1)</sup> Amsterodamskou smlouvou přečíslovaný na čl. 141.

<sup>2)</sup> Býla genderového mainstreamingu bylo obsahem třetí části tohoto seriálu.

<sup>3)</sup> Pozitivním (afirmativním) opatřením se věnuje druhá část seriálu.

<sup>4)</sup> Směrnice Rady 76/207/EEC o realizaci zásady rovného zacházení s muži a ženami pokud jde o přístup k zaměstnání, odborné přípravě a funkčnímu postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky.