

# IZTOŽLJIVOST SOCIALNIH PRAVIC S POUDARKOM NA VLOGI EVROPSKEGA ODBORA ZA SOCIALNE PRAVICE

Polonca Končar\*

UDK: 349.3: 342.7

**Povzetek:** Glavni cilj kateregakoli mednarodnega instrumenta o človekovih pravicah je, da v njem določene pravice v vsakdanjem življenju učinkovito uresničujejo. V prvi vrsti so pogodbene stranke odgovorne za spoštovanje človekovih pravic, za preprečevanje njihovih kršitev in za sankcioniranje kršitev, če do njih pride. Mednarodni instrumenti predvidevajo nadzorne mehanizme, ki prispevajo k njihovem uresničevanju na nacionalni ravni. Prispevek obravnava postopke nadzora, ki jih predvideva Evropska socialna listina, in kvazi sodno vlogo Evropskega odbora za socialne pravice v okviru teh postopkov.

**Ključne besede:** socialne pravice, iztožljivost, Evropski odbor za socialne pravice, postopek kolektivnih pritožb

## JUSTICIABILITY OF SOCIAL RIGHTS AND THE ROLE OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS

**Abstract:** The main objective of any international human rights instrument is that the rights provided for in the instrument are effectively implemented in daily life. State parties have the primary responsibility to respect human rights, to prevent violations and to remedy them when they occur. International instruments have introduced supervision systems which contribute to their enforcement on the national level. The paper focuses

\* Polonca Končar, doktorica pravnih znanosti, profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, predsednica Evropskega odbora za socialne pravice Sveta Evrope  
polonca.koncar@pf.uni-lj.si  
Polonca Končar, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia; president of the European Committee of Social Rights, Council of Europe

*on the supervision procedures under the European Social Charter and on the quasi judicial role of the European Committee of Social Rights in this respect.*

**Key words:** *social rights, justiciability, European Committee of Social Rights, collective complaints procedure*

## 1. UVOD

Načelo, da so vse človekove pravice univerzalne, nedeljive, soodvisne in medsebojno povezane, pa naj gre za državljanske in politične ali ekonomske, socialne in kulturne pravice, je vsaj na splošni deklarativni ravni sprejeto načelo. Nanj se praviloma sklicujemo, ko začenjamo akademske pa tudi politične razprave o temeljnih človekovih pravicah. Zakaj je to potrebno? S sklicevanjem na primer na nedeljivost pravic želimo, med drugim, poudariti, da ni sprejemljiva na primer delitev na temeljne človekove pravice in na ekonomsko-socialne pravice. Slednje niso manj pomembne od drugih pravic, zato je treba vse človekove pravice obravnavati kot enakovredne. V primeru kršitve katerekoli od človekovih pravic mora vsakdo imeti pravico do njenega učinkovitega varstva.

Razumevanje ekonomskih in socialnih pravic kot le programskih načel, ki pomenijo obveznost države, da jih uresničuje postopoma, ni pa jih mogoče uveljavljati po sodni poti, je vplivalo na status oziroma naravo, ki so jim jo začeli pripisovati. Splošna deklaracija o človekovih pravicah OZN dvodelitve pravic ni poznala. Do nje je prišlo postopoma. Vplivala je tudi na mednarodno ureditev človekovih pravic. Tako na univerzalni kot tudi regionalni ravni so bili sprejeti mednarodni pravni instrumenti, ki ločeno urejajo državljanske in politične pravice ter ekonomske in socialne pravice. Taka dvodelitev je prispevala k temu, da nekateri še dandanes podcenjujejo vlogo in pomen ekonomskih in socialnih pravic. Kljub temu se razumevanje vloge in pomena teh pravic spreminja. Počasi, vendar vztrajno. Pri tem je zanimivo, da na to spet vplivajo mednarodni pravni instrumenti. Poleg različnih sistemov spremljanja uresničevanja obveznosti, ki jih z ratifikacijo mednarodnih pogodb sprejmejo države pogodbenice, uvajajo različne načine in sredstva za uveljavljanje mednarodno priznanih ekonomskih in socialnih pravic na mednarodni in nacionalni ravni po sodni ali kvazi sodni poti, in tako prispevajo k povečevanju vloge in pomena ekonomskih in socialnih pravic in k njihovi večji prepoznavnosti.

Priznavanje pravic brez jamstva za njihovo uresničevanje je neuspešno. To velja tudi za temeljne človekove pravice. Vprašanje, ki se pri tem postavlja pa je, ali je učinkovito le sodno varstvo, ali so lahko tudi druge oblike varstva učinkovite.

Z mednarodnimi pogodbami priznane temeljne človekove pravice so dolžne v prvi vrsti uresničevati države pogodbenice same. V ta namen lahko sprejemajo zakonodajo, kolektivne pogodbe, upravne akte, zagotavljajo pa tudi sodno varstvo. Če domači pravni red temelji na načelu monizma<sup>1</sup>, je pod določenimi pogoji možna tudi direktna uporaba mednarodne pogodbe. Različni sistemi nadzora nad izvajanjem sprejetih obveznosti na nadnacionalni ravni, ki jih predvidevajo mednarodne pogodbe, so namenjeni čim bolj doslednemu uresničevanju človekovih pravic v domačem pravnem redu. V primeru morebitnega neizpolnjevanja obveznosti s strani države pogodbenice nekatere mednarodne pogodbe predvidevajo sodno varstvo (primer Evropske konvencije o človekovih pravicah) ali kvazi sodno varstvo (primer Evropske socialne listine) na mednarodni ravni. Čeprav je v Evropi vloga Evropskega sodišča za človekove pravice na področju preprečevanja sistematičnih kršitev temeljnih človekovih pravic zelo velika, pa so zanimiva v najnovjšem času izražena mnenja, da bi morali v večji meri upoštevati načelo subsidiarnosti<sup>2</sup> in sodno varstvo na nadnacionalni ravni uporabljati le kadar uresničevanje mednarodne pogodbe na nacionalni ravni ni učinkovito. Poleg tega sodišče ni edini organ v evropskem sistemu varstva temeljnih pravic, saj ga dopolnjujejo različni drugi nadzorni organi, katerih naloga je skrb za učinkovito uresničevanje temeljnih pravic iz različnih pravnih instrumentov s področja človekovih pravic.

V zadnjem desetletju v razpravah o vplivu mednarodnih pravnih instrumentov s področja človekovih pravic na nacionalne sisteme in o tem, koliko mednarodni instrumenti prispevajo k iztožljivosti ekonomskih in socialnih pravic, za ilustracijo zelo pogosto omenjajo Evropsko socialno listino in njene nadzorne mehanizme.<sup>3</sup> Tudi

<sup>1</sup> Več o odnosu med mednarodnim pravom in notranjim pravom glej: Mirjam Škrk, Odnos med mednarodnim pravom in notranjim pravom v praksi Ustavnega sodišča, *Pravnik* 6-8/2007, str. 275-311.

<sup>2</sup> Na načelo je opozoril Thorbjarn Jagland, generalni sekretar Sveta Evrope, v svojem govoru na Konferenci o prihodnosti Evropskega sodišča za človekove pravice, 18. februarja 2010 v Interlaken-u, [http://www.coe.int/t/secretarygeneral/sg/speeches/2010/20100218\\_interlaken\\_en.asp](http://www.coe.int/t/secretarygeneral/sg/speeches/2010/20100218_interlaken_en.asp)

<sup>3</sup> Fons Coomans, Some introductory remarks on the justiciability of economic and social rights in a comparative constitutional context, V: Fons Cooman (ur.), *Justiciability of Economic and Social Rights*, Intersentia 2006, str. 1-5.

sama se bom v nadaljevanju omejila na obravnavo listine in prikaz njenih nadzornih mehanizmov, ki prispevajo k temu, da socialne pravice<sup>4</sup> postajajo iztožljive.

Čeprav se prispevek nanaša na vprašanje, v kakšnem smisli lahko o pravicah iz ESL govorimo kot o iztožljivih pravicah, bi uvodoma rada nakazala še en vidik, ki je pomemben v zvezi z ocenjevanjem vloge in pomena socialnih pravic v sodobnem času. Ni malo tistih, ki menijo, da socialne pravice pomenijo oviro za gospodarski napredek v okviru globalnega trga in skušajo pomen temeljnih socialnih pravic čim bolj zmanjšati. Sama se pridružujem tistim, ki zatrjujejo ravno nasprotno. Socialne pravice je treba varovati in spodbujati njihovo dosledno uresničevanje, saj so bistvenega pomena za izhod iz sedanje gospodarske krize. Posebej, če jih razumemo kot sredstvo za preprečevanje socialne izključenosti ljudi. Veliko lahko prispevajo h koheziji sleherne družbe, hkrati pa so pomemben dejavnik celovitega in vzdržnega razvoja.

## 2. EVROPSKA SOCIALNA LISTINA

Evropska socialna listina (v nadaljevanju ESL ali listina) je ena od dveh osrednjih mednarodnih pogodb Sveta Evrope, ki na splošni ravni urejata človekove pravice. Izhajajoč iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah OZN Listina dopolnjuje Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in zagotavlja uresničevanje razmeroma širokega in celovitega nabora socialnih pravic. Zadeva praktično vse, kar moderna Evropa uvršča med socialne pravice.<sup>5</sup> V listini priznane pravice posegajo na za vse posameznike zelo pomembna področja njihovega življenja: nastanitev, zdravje, izobraževanje, zaposlovanje in delo, pravno in socialno varstvo, gibanje oseb in nediskriminacijo.

Običajno v ednini uporabljan izraz ESL pomeni nabor več instrumentov: izvirno ESL, sprejeto leta 1961, Dodatni protokol k listini iz leta 1988, ki je listino iz leta 1961 dopolnil s štirimi novimi pravicami, Protokol o spremembah Evropske socialne listine iz leta 1991 o nadzornem sistemu listine (znan tudi kot Torinski protokol), ki ga še vedno niso ratificirale vse države članice Sveta Evrope in formalno še ni začel veljati, se pa na podlagi soglasne odločitve Odbora mini-

---

<sup>4</sup> V nadaljevanju bo glede na poimenovanje listine namesto izraza »ekonomske in socialne pravice« uporablján izraz »socialne pravice«.

<sup>5</sup> Spremenjena Evropska socialna listina vsebuje 31 socialnih pravic.

strov delno vendarle izvaja, Dodatni protokol k Evropski socialni listini o sistemu kolektivnih pritožb iz leta 1995 in spremenjeno Evropsko socialno listino iz leta 1996 (MESL)<sup>6</sup>.

Listina je zanimiva tako po svoji zgradbi<sup>7</sup> kot tudi vsebini, saj vsebuje nekaj določb, po katerih se razlikuje od drugih mednarodnopравnih instrumentov o človekovih pravicah. Sestavlja jo šest delov in dodatek. I. del, ki pravno ne obvezuje, vsebuje seznam pravic, ki jih države pogodbenice uresničujejo in pomenijo njihovo politično zavezo. II. del določa pravne obveznosti držav pogodbenic za učinkovito uresničevanje posameznih pravic. III. del določa obveznosti, ki jih mora država članica sprejeti, če želi postati pogodbenica. V tem delu pomeni posebnost z vidika drugih mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah ureditev, ki dopušča ratifikacijo *à la carte*. Države lahko v okviru določenih omejitev izbirajo, katere določbe listine bodo ratificirale.<sup>8</sup> IV. del vsebuje določbe o nadzoru nad izpolnjevanjem obveznosti iz listine. Po vsebinski strani je pomemben V. del. MESL v tem delu nalaga državam pogodbenicam na primer, da zagotovijo uživanje vseh v listini določenih pravic brez razlikovanja na kakršnikoli podlagi. (člen E)<sup>9</sup> Pomembna je nadalje ureditev omejitev, ki jih dovoljuje listina glede pravic in obveznosti določenih v njej. (člen G) Tako kot v primeru drugih mednarodnih pogodb velja tudi v primeru listine, da z njeno ratifikacijo izpolnjevanje obveznosti prevzame država. Listina pa dopušča, da se nekatere določbe listine izvajajo lahko: z zakoni ali drugimi predpisi, s sporazumi med socialnimi partnerji, s kombinacijo omenjenih dveh načinov ali z drugimi primernimi sredstvi. (člen I) VI. del je posvečen vprašanju podpisa, ratifikacije, začetka veljavnosti in odpovedi listine. Listino lahko dosledno uresničujemo le, če poleg določb II. in naslednjih delov listine spoštujemo tudi *dodatek k listini*. V njem najdemo določbe, ki razlagajo ali dopolnjujejo določbe iz II. dela. Odstop od siceršnje mednarodne ureditve človekovih pravic pa pomeni določba o osebni veljavno-

<sup>6</sup> Republika Slovenija je ratificirala spremenjeno Evropsko socialno listino in sicer leta 1999 (Ur.l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7 (Ur.l. RS, št. 24/1999).

Sicer pa je bilo stanje meseca marca 2010 glede ratifikacij naslednje: 43 držav od 47 držav članic Sveta Evrope je ratificiralo listino. 30 držav obvezuje MESL, 13 držav pa ESL. Ene ali druge listine zaenkrat še niso ratificirale: Liechtenstein, Monako, San Marino in Švica.

<sup>7</sup> Listina iz leta 1961 in MESL se po zgradbi bistveno ne razlikujeta.

<sup>8</sup> Izbira se nanaša na člene oziroma pravice, dopustna pa je tudi ratifikacija po odstavkih v posameznih členih.

<sup>9</sup> Člen E je bil v MESL vnesen po vzoru 14. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah. Pomeni horizontalno določbo, ki se nanaša na vse določbe listine materialno pravne narave.

sti listine. Veljavnost listine je omejena na državljane držav pogodbenic<sup>10</sup>, kar je predmet strokovnih kritik.

Ko govorimo o vsebini listine, je umestno spomniti na eno od temeljnih značilnosti socialnih pravic, to je na njihovo *dinamičnost*. Izraz »dinamičnost« je mogoče uporabiti v različnih pomenih besede. S tem izrazom lahko poudarjamo njihovo *relativnost* v smislu, da so odvisne od ravni gospodarskega in družbenega razvoja. Ta lahko prinaša s seboj nove pravice, vsebina že priznanih pravic pa se lahko širi in dviguje se lahko njihova raven. Socialne pravice so po drugi strani same dejavniki socialnega napredka. Če so nove pravice priznane s pravnimi normami, tudi z mednarodnimi, lahko govorimo o *normativni dinamičnosti*. Kot bomo videli v nadaljevanju pa lahko »dinamičnost« zasledimo tudi v *interpretaciji* mednarodnih norm.<sup>11</sup>

V zvezi z ESL in MESL lahko normativno dinamičnost ilustriramo z naslednjima primeroma: ESL je bila prvi mednarodni instrument, ki je izrecno priznal pravico do stavke (četrti odstavek 6. člena), MESL pa je prva določila pravico do dostojanstva pri delu (26. člen). Dinamičnost odraža MESL tudi s tem, da je upoštevalje razvoj mednarodnega prava na področju socialnih pravic<sup>12</sup> razširila varstvo iz ESL na 12 dodatnih socialnih pravic.

### 3. NADZOR NAD URESNIČEVANJEM LISTINE

Nadzor nad uresničevanjem listine temelji na dveh različnih postopkih<sup>13</sup>:

1. na rednem *postopku pisnega poročanja* držav pogodbenic in
2. na *postopku kolektivnih pritožb*.

<sup>10</sup> Dodatek v 1. točki določa, da so ne glede na četrti odstavek 12. člena in četrti odstavek 13. člena osebe, na katere se nanašajo pravice iz listine, samo tisti tujci, ki so državljani drugih pogodbenic in zakonito prebivajo ali so redno zaposleni na ozemlju ene od pogodbenic.

<sup>11</sup> O omenjenih vidikih »dinamičnosti« glej tudi:

Polonca Končar, *The Evolution of International and European Law in the Field of Social Rights*, *Revista Europea de Derechos Fundamentales* 13/2009 (Valencia), str. 200-202;

Régis Brillat, *The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact*, V: Burca and Witte (eds), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, str. 37 in nasl.;

Olivier De Schutter, *The European Social Charter*, V: C. Krause, M. Scheinin (ur.), *International Protection of Human Rights: A Textbook*, Abo Akademi University, 2009, str. 437-438.

<sup>12</sup> Poročilo, v katerem je pojasnjena MESL poudarja vrsto določb (člene 8/4, 12/4, 24, 25, 28 in 29), za katerih vsebino so avtorji listine našli inspiracijo v ustreznih konvencijah MOD in direktivah ES. Glej: *European Social Charter, Collected texts* (6th edition), str. 171-192.

<sup>13</sup> Oba postopka veljata tako za ESL kot tudi MESL.

V obeh postopkih sicer sodelujejo različni organi<sup>14</sup>, osrednjo vlogo pa ima Odbor neodvisnih strokovnjakov, ki se od leta 1998 imenuje *Evropski odbor za socialne pravice* (EOSP). Trenutno ima EOSP petnajst članov, ki jih na predlog pogodbenih strank voli Odbor ministrov.<sup>15</sup> Pri teh volitvah so države članice razdeljene v pet skupin, ki okvirno predstavljajo različne pravne tradicije in kulture v Evropi. Poleg pogojev iz 25. člena listine morajo člani EOSP izpolnjevati tudi pogoje iz poslovnika odbora. Tako morajo biti razpoložljivi za opravljanje svojih nalog, pri svojem delu morajo biti neodvisni in nepristranski, kot to zahteva njihov položaj, vsebino razprav EOSP pa morajo ohraniti zaupno. Upoštevanje navedenih pogojev naj bi prispevalo k verodostojnosti odbora.

V skladu z drugim odstavkom 24. člena II. dela listine in svojim Poslovníkom EOSP s pravnega vidika presoja *usklajenost nacionalnega prava in prakse* z obveznostmi, ki izhajajo iz listine za zadevne države pogodbenice. Čeprav EOSP ni sodni organ v pravem pomenu besede, pa ima znotraj nadzornega sistema listine izključno pristojnost za pravno ocenjevanje nacionalnih poročil in obravnavo kolektivnih pritožb. Pri oceni razmer v posamezni državi se ne omejuje le na ugotavljanje skladnosti domačih pravnih virov z listino, temveč svoje sklepe<sup>16</sup> oblikuje na podlagi presoje zakonodaje in drugih pravnih virov ter prakse države pogodbenice. Odbor analizira pravice, ki so priznane z listino, pojasnjuje njihovo vsebino, pri čemer, če je to potrebno ali ustrezno, upošteva interpretacije drugih mednarodnih pravnih instrumentov s področja človekovih pravic in podrobneje opredeljuje obveznosti, ki za države pogodbenice izhajajo iz listine. Delovanje odbora je pravne narave in čeprav ni sodni organ v ožjem pomenu besede, vendarle njegove sklepe označujejo z izrazom »sodna praksa«.

Ne da bi se spuščala v vse podrobnosti postopka poročanja, je glede tega postopka primerno povzeti nekatere značilnosti.

*Prvič*, postopek temelji na *pisnih poročilih*. Vlada države pogodbenice mora za posamezno referenčno obdobje pripraviti poročilo v skladu z navodili Odbora ministrov, ki vsebuje seznam vprašanj za vsako določbo, na katera morajo države pogodbenice odgovoriti. V obdobju med leti 1965 - 1989 so države poročale na

<sup>14</sup> V okviru postopka poročanja so to Vladni odbor, Odbor ministrov in Parlamentarna skupščina, v postopku kolektivne pritožbe pa imata formalno posebne pristojnosti Odbor ministrov in Parlamentarna skupščina.

<sup>15</sup> Če bi veljal Torinski protokol, bi člane EOSP volila Parlamentarna skupščina.

<sup>16</sup> Listina zanje uporablja različne izraze. V okviru postopka poročanja tako EOSP sprejema »conclusions«, v okviru postopka kolektivnih pritožb pa »decisions«.

vsaki dve leti. Nato se je sistem spremenil. Države so o uresničevanju tako imenovanih osrednjih oziroma ključnih določb (hard core provisions) začele poročati na dve leti, o preostalih določbah pa na štiri leta. Leta 2007 je bil sistem ponovno spremenjen. Določbe listine so sedaj razdeljene v štiri tematske skupine in države poročajo vsako leto o določbah iz ene skupine. Pogostnost poročanja o določbah, ki naj bi bile jedro listine, se je sicer zmanjšala, je pa sistem za države pogodbenice ugodnejši in preglednejši, saj omogoča istočasno poročanje o pravicah, ki so vsebinsko povezane.<sup>17</sup>

*Drugič*, v postopku poročanja je pomembna *vloga socialnih partnerjev*.<sup>18</sup>

*Tretjič*, EOSP pri ocenjevanju pravne situacije glede uresničevanja listine v posamezni državi ne upošteva samo nacionalna poročila ter morebitne pripombe socialnih partnerjev, ampak tudi *druge pisne dokumente*.<sup>19</sup>

*Četrtoč*, če EOSP meni, da za svojo presojo nima dovolj informacij, lahko v obdobju do sprejema dokončnega sklepa na podlagi poročila na vlado naslovi pismo in zahteva dodatna pojasnila. *Neposredna pisna vprašanja* prispevajo k temu, da odbor lahko sprejme sklepe o (ne)izpolnjevanju obveznosti iz listine in mu ni treba sprejem sklepov odlagati.

*Petič*, čeprav postopek v načelu temelji na pisnih poročilih, pa vendarle lahko pride, ali na pobudo odbora ali na pobudo države pogodbenice, tudi do *neposrednih srečanj* članov EOSP in predstavnikov držav pogodbenic. Odbor lahko ob taki priložnosti zbere manjkajoče informacije in se bolje seznanj z razmerami v zadevni državi in s posebnostmi njenega pravnega reda. To pa lahko prispeva k kvaliteti njegovih odločitev.

EOSP postopek sklense s sprejetjem sklepa o tem, ali država listino krši ali ne. V primeru pomanjkanja zadostnih informacij lahko odločitev o (ne)kršitvi odloži.

<sup>17</sup> V prvi skupini so pravice v zvezi z zaposlovanjem, usposabljanjem in enakimi možnostmi (členi 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24 in 25), v drugi skupini pravice s področja zdravja, socialne varnosti in socialne pomoči (členi 3, 11, 12, 13, 14, 23 in 30), v tretji skupini so pravice v zvezi z delom (členi 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 in 29), v četrti skupini pa pravice otrok, družin in migrantov (členi 7, 8, 16, 17, 19, 27 in 31).

<sup>18</sup> Pogodbenice morajo poročilo predložiti nacionalnim združenjem delodajalcev in sindikatom, članom ustreznih evropskih organizacij, ki imajo status opazovalcev v Vladnem odboru. Ti lahko pripombe na poročilo pošljejo neposredno EOSP.

<sup>19</sup> Mednarodne dokumente s statističnimi podatki, sodno prakso, raziskave in druge podatke, ki jih zbirajo mednarodne ustanove ipd.



Sledi *druga faza postopka* (v angleščini: »follow-up« postopek). EOSP svoje sklepe posreduje Vladnemu odboru, ki sicer ni pristojen ocenjevati pravnih ugotovitev EOSP. Vladni odbor naj bi zagotovil, da kršiteljice listine situacijo v državi uskladijo z listino oziroma z ugotovitvami EOSP. Vladni odbor za Odbor ministrov pripravi predlog sklepov, ki jih ta sprejme v obliki resolucije o izvajanju listine s strani posamezne države v posameznem nadzornem obdobju. Če neka država pogodbenica v določenem obdobju ne odpravi kršitev, lahko Vladni odbor Odboru ministrov predlaga oziroma zahteva<sup>20</sup>, da v resolucijo vključi *priporočilo*<sup>21</sup>, kako naj situacijo uskladi z listino. Tudi če Odbor ministrov ne sprejme priporočila, to še ne pomeni, da je spremenil pravno oceno EOSP in da država ni kršila listine.<sup>22</sup> Resolucija z morebitnim priporočilom je dokument politične narave. Ponoviti je treba, da dandanes ni več dvoma o tem, da pravne ocene v postopku nadzora sprejema izključno le EOSP.

#### 4. POSTOPEK KOLEKTIVNIH PRITOŽB

Izmed dveh postopkov nadzora, katerih cilj je na mednarodni ravni prispevati k čim doslednejšemu uresničevanju pravic iz ESL in MESL, je z vidika vprašanja iztožljivosti socialnih pravic pomembnejši postopek kolektivnih pritožb.

Postopek kolektivnih pritožb je bil, kot je že bilo omenjeno, uveden z Dodatnim protokolom k Evropski socialni listini o sistemu kolektivnih pritožb leta 1995.<sup>23</sup> V mnogih pogledih je to z vidika mednarodnega prava edinstven postopek, ki je bil sprejet zato, da bi dopolnil tradicionalni postopek poročanja in s tem okreplil nadzorni mehanizem, naredil listino bolj prepoznavno<sup>24</sup>, hkrati pa tudi prispeval

<sup>20</sup> Régis Brillat, delo v op. 11, str. 33.

<sup>21</sup> Glej npr. Priporočilo CM/RecChS (2007)1 Irski o izvajanju prvega in tretjega odstavka 7. člena Evropske socialne listine (spremenjene) v obdobju 2003-2004 (Conclusions 2006).

<sup>22</sup> Dolgo časa so nekateri dejansko učinkovanje listine neutemeljeno ocenjevali po številu sprejetih priporočil.

<sup>23</sup> Dodatni protokol o kolektivnih pritožbah lahko ratificirajo države, ki so ratificirale ESL iz leta 1961. Države, ki se odločijo za ratifikacijo MESL iz leta 1996 pa lahko v skladu s členom D njenega IV. dela izjavijo, da sprejemajo nadzor nad svojimi obveznostmi iz listine po postopku, ki ga določa omenjeni protokol.

Dodatni protokol zaenkrat obvezuje le 14 držav članic Sveta Evrope.

<sup>24</sup> Tri desetletja je bila ESL slabo znana mednarodna pogodba in še danes je v nekaterih državah članicah Sveta Evrope tako. Listina je premalo poznana tudi med tistimi, ki bi morali skrbeti za njeno uresničevanje.

k učinkovitejšemu uresničevanju pravic iz listine. Kot rečeno, lahko dandanes Dodatni protokol omenjamo kot primer mednarodnega instrumenta, ki prispeva k utrjevanju iztožljivosti socialnih pravic.

#### 4.1. Kdo lahko vloži kolektivno pritožbo

Listino so poskušali oživeti z mehanizmom kolektivnih pritožb tako, da so predvideli večje sodelovanje socialnih partnerjev in nevladnih organizacij v postopku nadzora ter tako približati listino ljudem ter demokratizirati področje človekovih pravic. Po protokolu lahko kolektivno pritožbo *zoper katerokoli državo, ki je sprejela postopek kolektivnih pritožb*, vložijo organizacije, ki sodelujejo v Vladnem odboru: 1. Evropska konfederacija sindikatov (ETUC), BUSINESSEUROPE in Mednarodna organizacija delodajalcev, 2. mednarodne<sup>25</sup> nevladne organizacije, ki imajo posvetovalni položaj pri Svetu Evrope in so na seznamu, ki ga je sestavil Vladni odbor. *Zoper državo, v kateri delujejo*, pa lahko vložijo kolektivno pritožbo: 1. reprezentativne<sup>26</sup> nacionalne organizacije delodajalcev in sindikatov, 2. nacionalne nevladne organizacije v okviru jurisdikcije zadevne države, če so pristojne za vprašanja, na katera se nanaša listina, in če je država, zoper katero želijo ukrepati, podala izjavo, s katero je nacionalnim nevladnim organizacijam priznala pravico, da vlagajo kolektivne pritožbe.<sup>27</sup>

#### 4.2. Postopek

Kolektivno pritožbo obravnava EOSP. Postopek sestoji iz dveh faz. EOSP najprej odloči o dopustnosti kolektivne pritožbe. Dodatni protokol iz leta 1995 določa tri pogoje: 1. pritožba mora biti vložena pisno in načeloma v enem od uradnih jezikov Sveta Evrope, 2. nanašati se mora na določbo listine, ki jo je sprejela pogodbenica, 3. v kolektivni pritožbi mora biti navedeno, v zvezi s čim pogodbenica ni

---

<sup>25</sup> Organizacija je »mednarodna«, če vključuje organizacije iz najmanj dveh držav pogodbenic.

<sup>26</sup> Reprezentativnost EOSP uporablja kot avtonomni pojem. Ni namreč nujno, da ga domače pravo sploh opredeljuje ali da je po vsebini identičen opredelitvi, ki velja v nacionalnem pravu. Država pogodbenica lahko reprezentativnost organizacije v postopku ugotavljanja dopustnosti kolektivne pritožbe tudi izpodbija.

<sup>27</sup> Tako izjavo je doslej sprejela le Finska.

zagotovila zadovoljive uporabe listine. Preden EOSP odloči o dopustnosti, lahko predsednik odbora zadevno državo prosi za pisne informacije in pripombe glede dopustnosti pritožbe.<sup>28</sup>

Po sprejemu sklepa o (ne)dopustnosti kolektivne pritožbe sledi postopek, v katerem EOSP obravnava njeno vsebino. Država pogodbenica odboru posreduje odgovor na pritožbo. Obe stranki lahko predložita svoja dejstva kot odgovor na navedbe nasprotne stranke. Svoje pisne pripombe lahko predložijo tudi države pogodbenice Dodatnega protokola in mednarodne organizacije delavcev in delodajalcev. Celoten postopek je torej po pravilu pisen, temelji pa na načelu kontradiktornosti. EOSP lahko na predlog katere od strank ali na lastno pobudo organizira javno obravnavo. Na podlagi zbranih dejstev sprejme EOSP odločitev. Ugotovi, da je situacija v zadevni državi v skladu ali da ni v skladu z listino. Sestavi poročilo s podrobno utemeljeno pravno presojo pritožbe, ki ga pošlje Odboru ministrov. Sledi, lahko bi rekli, druga faza postopka (follow-up postopek). V njej Odbor ministrov sprejme resolucijo. Če je EOSP ugotovil kršitev listine, lahko Odbor ministrov na državo kršiteljico naslovi priporočilo o ukrepih za izvajanje obveznosti iz listine. Poročilo EOSP postane javno, ko Odbor ministrov sprejme resolucijo oziroma najpozneje v štirih mesecih po tem, ko je bilo poslano Odboru ministrov. Država pogodbenica mora v svojem naslednjem pisnem poročilu o uresničevanju določb o pravici, ki jo je kršila, navesti ukrepe, ki jih je sprejela za izvajanje priporočila Odbora ministrov. Spet pride do izraza vloga EOSP, ki, tokrat sicer v okviru postopka poročanja, nadaljuje s nadzorom glede uresničevanja sprejetih obveznosti.

### 4.3. Značilnosti postopka kolektivnih pritožb

ESL in MESL ne predvidevata možnosti individualne pritožbe.<sup>29</sup>

Na osnovi tehničnega orisa postopka kolektivnih pritožb je mogoče povzeti tudi naslednje značilnosti:

---

<sup>28</sup> EOSP zelo redko sprejme sklep o nedopustnosti kolektivne pritožbe. V novejšem obdobju pa je odbor npr. moral odločiti o izločitvi pritožbe iz seznama kolektivnih pritožb, ker je pritožnica, mednarodna nevladna organizacija, izgubila sposobnost biti stranka v nadaljnjem postopku.

<sup>29</sup> Tak postopek na primer predvideva sedaj Opcijski protokol k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki ga je sprejela Generalna skupščina OZN 10. decembra 2008.

Postopek kolektivnih pritožb ilustrira *iztožljivost socialnih pravic*. Običajno postopek označujemo kot *kvazi sodni postopek*. V njem sodelujeta dve stranki, temelji na načelu kontradiktornosti, postopek je javen, v načelu je pisen, vendar pa so možne tudi javne obravnave, EOSP svoje odločitve, podobno kot Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), podrobno utemelji. V primerjavi s postopkom pred ESČP je posebnost ta, da je dopustno vložiti kolektivno pritožbo, ne da bi bila poprej izčrpana vsa pravna sredstva pred domačimi sodišči. Načeli »res iudicata« in »ne bis in idem« v tem postopku ne veljata. EOSP nadzoruje uresničevanje določb listine že v okviru postopka poročanja. Ne glede na v tem postopku sprejete sklepe, lahko na podlagi kolektivne pritožbe v konkretnem primeru prouči, kako država izpolnjuje sprejete obveznosti in lahko glede na konkretne okoliščine sprejme po vsebini drugačno odločitev, kot jo je sprejel na podlagi pisnega poročila države. V tem pogledu sta postopek poročanja in postopek kolektivnih pritožb med seboj neodvisna. Poleg tega je kolektivna pritožba dopustna tudi, kadar je sporni predmet obravnaval že kakšen drug pristojni organ oziroma če je istočasno predložen različnim organom.

Praksa kaže na relativno *učinkovitost* postopka kolektivnih pritožb. Postopek je relativno hiter,<sup>30</sup> ni drag<sup>31</sup> in je strankam lahko dostopen. Glede na to, da so predstavniki civilne družbe tisti, ki lahko vlagajo kolektivne pritožbe, se potrjujejo pričakovanja avtorjev Dodatnega protokola, da bo postopek približal listino ljudem in tako prispeval, da bo postala bolj prepoznavna.

V okviru postopka poročanja je EOSP izoblikoval določena stališča glede tega, kaj dejansko listina določa in kako je treba razumeti njene določbe. V postopkih odločanja o kolektivnih pritožbah mora EOSP pogosto še podrobneje pojasnjevati obveznosti, ki izhajajo iz listine, ter včasih dopolniti svoja stališča, ki jih je izoblikoval v postopku poročanja. Načela v zvezi z interpretacijo listine, izoblikovana v okviru odločanja o kolektivnih pritožbah, imajo tako lahko povraten vpliv na vsebino odločanja na podlagi poročil držav pogodbenic. V tem smislu postopek kolektivnih pritožb prispeva k razvoju interpretacije listine, kar povezujemo s tako imenovano *dinamičnostjo* z vidika interpretacije socialnih pravic iz listine.

<sup>30</sup> EOSP praviloma odloči v največ 18 mesecih od vložitve pritožbe.

<sup>31</sup> Strošek za stranke so prevodi vloženih dokumentov in morebitna pomoč odvetnikov.

## 5. DINAMIČNI PRISTOP PRI INTERPRETACIJI LISTINE

V sklepih o kolektivnih pritožbah je EOSP sprejel nekatera pomembna interpretativna načela, ki kažejo na tako imenovano dinamičnost pravic iz listine z vidika njene razlage. Tako v zvezi z vprašanjem pravne narave listine EOSP poudarja, da je to mednarodna pogodba s področja človekovih pravic, katere namen je, kot dopolnilo EKČP, uresničevati Univerzalno deklaracijo o človekovih pravicah v Evropi. (Kolektivna pritožba 14/2003 - International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) zoper Francijo). V prvi vrsti so nacionalne oblasti odgovorne za uresničevanje obveznosti iz listine. V skladu s svojo ustavo, socialnim sistemom in industrijskimi razmerji lahko oblasti določena pooblastila prenesejo sicer na lokalne oblasti ali socialne partnerje, toda odgovornost za uresničevanje listine v končni fazi vendarle ostaja na državi.

V sklepu o prvi kolektivni pritožbi, ki jo je obravnaval, je EOSP sprejel načelo, ki ga spoštuje še danes, po katerem sta cilj in namen ESL kot instrumenta za varstvo človekovih pravic, ne le teoretično temveč tudi dejansko varstvo pravic (Kolektivna pritožba 1/1998 - International Commission of Jurists zoper Portugalsko). Uresničevanje Listine zahteva od držav pogodbenic, da poleg pravnih sprejemajo tudi praktične ukrepe ter zagotovijo v skladu z možnostmi potrebna sredstva za to, da se v razumnem roku zagotovi merljiv napredek glede uresničevanja pravic, ki bo v največji možni meri skladen z razpoložljivimi sredstvi (Kolektivna pritožba 13/2002 - Autisme Europe zoper Francijo; Kolektivna pritožba 33/2006 - International Movement ATD Fourth World zoper Francijo). Pristop je pomemben v primeru določb listine, ki vsebujejo obveznosti glede sredstev (obligations of means). EOSP izbiro ukrepov za uskladitev situacije v državi z listino prepušča državam pogodbenicam, vendar pa omenjeni pristop kaže na to, da odbor s svojimi interpretacijami spreminja naravo posameznih določb listine iz »obveznosti glede sredstev« v »obveznosti glede rezultatov«.<sup>32</sup>

Za dinamični pristop se je EOSP odločil pri odločanju o že omenjeni Kolektivni pritožbi 14/2003, ko je spomnil, da je listina živ instrument, ki je posvečen vrednotam kot so dostojanstvo, avtonomija, enakopravnost in solidarnost. Interpretirati jo je treba v luči razvoja nacionalnega prava držav članic Sveta Evrope kot tudi ustreznih mednarodnih instrumentov. Iz iste kolektivne pritožbe je mogoče kot nekakšno vodilo povzeti tudi, da EOSP listino interpretira v skladu z Dunajsko konvencijo o

<sup>32</sup> Olivier De Scutter, delo v op. 11, str. 436.

pogodbenem pravu iz leta 1969 in da meni, da je treba za interpretacijo listine uporabiti teleološki pristop. Listina mora tako biti interpretirana na način, da bodo temeljne socialne pravice zaživele in dobile smisel. To pa tudi pomeni, da je treba vse omejitve pravic razlagati restriktivno, to je, razumeti jih tako, da ohranjamo nedotaknjeno bistvo določene pravice in tako uresničujemo namen listine.

## 6. NAMESTO ZAKLJUČKA

Odgovornost za spoštovanje z mednarodnimi pogodbami priznanih temeljnih človekovih pravic je v prvi vrsti na državah pogodbenicah. Šele podrejeno je za učinkovito uresničevanje pravic lahko pomemben tudi sistem nadzora izven držav pogodbenic, ki ga predvidevajo mednarodne pogodbe. Namen prispevka je bil na primeru ESL ilustrirati vlogo in pomen postopkov nadzora, ki jih predvideva listina, predvsem z vidika vprašanja iztožljivosti socialnih pravic.

## LITERATURA

Brillat, R., *The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact*. V: Búrca and Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, 31-43.

Coomans, F. (ed): *Some Introductory Remarks on the Justiciability of Economic and Social Rights in a Comparative Context*, V: *Justiciability of Economic and Social Rights*, Intersentia 2006.

De Schutter, O., *The European Social Charter*, V: C.Krause, M. Scheinin (eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook*, Abo Akademi University, str. 425-442.

Gori, G., *Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward*, V: Búrca AND Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, str. 69-88.

Končar, P., *The Evolution of International and European Law in the Field of Social Rights*, *Revista de Derechos Fundam entales*, 13/2009, Valencia, str. 200-214.

Škrk, M., *Odnos med mednarodnim pravom in notranjim pravom v praksi Ustavnega sodišča*, *Pravnik* 6-8/2007, str. 275-311.

# JUSTICIABILITY OF SOCIAL RIGHTS AND THE ROLE OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS

Polonca Končar\*

## SUMMARY

State parties have the primary responsibility to respect human rights, including social rights. As to the European Social Charter, ways and means of its implementation on the domestic level are different. Legislative implementation, administrative decisions, collective agreements and judicial implementation can be mentioned as the most important ones. As regards the domestic judicial protection, the courts may ensure domestic implementation by using either the mechanism of the so-called normative justiciability or the mechanism known as »*technique de l'interprétation conforme*«. Implementation on the domestic level may be complemented by the supervision mechanisms on the international level.

The principle that all human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated, be they civil, political, economic, social or cultural, is point of departure of many either doctrinal or political discussions on human rights. This means that all human rights have to be treated in an equal manner and/or that they, in principle, must have the same protection. The European Social Charter can serve as an example of a regional instrument which contributes to the strengthening of the justiciability of social rights. Under the Charter the monitoring procedure is based on periodical national reports. It is carried out by the European Committee of Social Rights, a body of independent experts.

In 1995, a new and innovative procedure of collective complaints has been introduced by the facultative Additional Protocol. The collective complaints procedure,

---

\* Polonca Končar, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenija; President of the European Committee of Social Rights, Council of Europe  
polonca.koncar@pf.uni-lj.si

also carried out by the European Committee of Social Rights, is usually characterized as a quasi judicial procedure. For this reason the Committee is indicated to be a quasi judicial body.