

# 1 Obecné principy a cíle všech oborů sociální politiky

## 1.1 Princip rovnosti

### 1.1.1 Pojem, pojetí a cílové skupiny

**Rovnost.** Princip rovnosti znamená, že na biologicky a psychicky odlišné jedince se pohlíží jako na sobě rovné, tj. jako na jedince s rovnými přirozenými lidskými právy. Rovnost je nezbytnou podmínkou důstojnosti. Princip je to starý: *Pojem rovnosti (lat. aequitatis) byl v samém základu římského chápání spravedlnosti (Knapp, 1995)*<sup>1</sup>.

Moderní pojetí principu rovnosti je v demokratické společnosti vyjádřeno: (i) rovností před zákonem (rovnoprávností) a (ii) zákazem jakékoli diskriminace (Charta základních práv EU, 2000). Rovnost byla hlavním sloganem revolucí proti feudalismu, např.: *Všichni lidé se rodí volní a rovni (Deklarace práv člověka a občana, 1789)*, *Všichni lidé jsou si rovni rodem a před zákonem (francouzská ústava, 1793)* apod. Vychází z osvícenské filozofie, že *jedna lidská bytost si je s jinou lidskou bytostí rovna co do rozsahu a kvality svých přirozených práv (Tomeš, Koldinská, 2003)*.

Ve skutečnosti si občané nejsou rovni schopnostmi, genetickými předpoklady ani zdravotním stavem (Šanderová, Šídová, 2009). Proto se přirozené nerovnosti mezi občany musí kompenzovat, aby bylo dosaženo rovnosti. Musí se výslovně upravit různé zvláštní podmínky pro určité skupiny lidí. Tak se historicky vyvinuly zásady, podle nichž byla upravena rovnost osob různé rasy a národnosti, kulturní, náboženské a jazykové orientace, pohlaví, zdravotního stavu a věku. Na jedné straně se zakazuje diskriminace a na druhé straně se kompenzují objektivní rozdíly tak, aby se dosáhlo rovnosti: (i) mužů a žen, (ii) dětí s dospělými, (iii) starších s mladšími, (iv) sociálně a zdravotně znevýhodněných se zdravými apod. Různost právních úprav se připouští zejména tam, kde to vyžaduje ochrana přirozených (biologických) rozdílů, jako u dětí a mládeže ve vývoji nebo žen v souvislosti s těhotenstvím a mateřstvím.

Děti a mládež vyžadují zvláštní ochranu zdravého vývoje. Ženy v těhotenství a mateřství potřebují zvláštní ochranu svého zdraví i zdraví budoucího, resp. již narozeného dítěte, zvláště v kojeneckém věku. (úmluvy MOP, Evropská sociální charta)

Diskriminací není kompenzace znevýhodnění a poskytování zvláštní ochrany v biologicky odůvodněných případech.

1 Poznámka redakce: Kratší i delší citace textů jsou v této publikaci uvedeny v kurzívě.

Rovnost před zákonem zahrnuje nejen popření privilegií, ale také úsilí o:

- rovné zacházení ve společnosti,
- v ekonomické činnosti a zaměstnání,
- rovné příležitosti ke vzdělání,
- rovnou dostupnost nabízených a poskytovaných služeb, zejména zdravotnických a sociálních.

**Rovnostářství.** Rovnost neznamená stejnost. Rovnostářství (*egalitarismus*) byl protifeudální politický směr usilující o přerozdělování šlechtického majetku; vyznačovala se jím i některá náboženská hnutí. Rovnostářství vychází z mylné teorie, že „všichni máme stejný žaludek“. Nevnímá skutečnost, že každý člověk má jinou genetickou, fyzickou i psychosociální výbavu, která je neopakovatelná. Respektování rovnosti nepopírá přirozenou rozdílnost lidských individuů. Každá lidská bytost je jedinečná a neopakovatelná. Nelze tedy tvrdit, že lidé, jsou-li si právně a společensky rovni, jsou také stejní. Kdyby došlo k tomu, že by se rovnost pojala jako rovnostářství, zmrazil by se společenský vývoj; o tom se můžeme přesvědčit v komunistických diktaturách. To, že lidé nejsou stejní, ale ve svých právech a svobodách rovni, zaručuje společenskou pestrost i společenský pokrok (Tomeš, Koldinská, 2003).

**Porušení rovnosti.** Jde o zásah do přirozených práv člověka. Je to takové jednání či opomenutí, jehož důsledkem je narušení rovnosti mezi lidmi. V některých případech může jít o nerespektování rovnosti tím, že nejsou vytvořeny podmínky pro její nastolení či uplatňování.

**Obtěžování.** Je zvláštní formou porušení rovnosti, projevuje se nežádoucím chováním souvisejícím s diskriminačními důvody, jehož záměrem nebo důsledkem je snížení důstojnosti osoby a vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, ponižujícího, pokořujícího či urážlivého prostředí, nebo které může být oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí ovlivňující výkon práv a povinností vyplývajících z právních vztahů. Sexuálním obtěžováním se rozumí obtěžování se sexuálním podtextem.

Porušení rovnosti ještě není diskriminací – od diskriminace se liší tím, že není výsledkem záměrného úsilí, ale důsledkem selhání zákonné úpravy a jejího provádění.

Princip rovnosti je základním paradigmatem pro uspořádání sociální solidarity. Sociální systémy by se měly vyvarovat jakékoli různosti mezi skupinami občanů s nárokem na společenskou ochranu, podporu, zabezpečení, péči a pomoc.

**Genderová rovnost.** Zvlášť výrazným politicky skloňovaným požadavkem současnosti je rovnost mezi muži a ženami – jde o právní a společenskou rovnost respektující biologické rozdíly mezi pohlavími. Rovnost mezi muži a ženami neznamená stejnost; zohledňuje potřebu ochrany žen, zejména v době těhotenství a mateřství a v zaměstnání. Podstatou teorie rovnosti mužů a žen je právo na stejnou míru příležitosti dosáhnout životního uspokojení, jejímž předpokladem je zejména možnost rovného přístupu ke zdrojům a službám. Princip rovnosti mezi pohlavími je zvlášť akcentovaný při právní regulaci přístupu ke vzdělání, zaměstnání, politickému a společenskému životu a ke službám. Zahnuje především: (i) rovnost mužů a žen v přístupu k povolání, přípravě na ně, zaměstnání a kariéernímu postupu; (ii) rovnost v přístupu k výdělečné činnosti a v odměňování (za stejnou práci stejnou odměnu); (iii) v manipulaci s penězi (bankovníctví), v přístupu ke zboží a službám vzdělávacím, zdravotním, sociálním a komerčním; (iv) v systémech sociální ochrany (Koldinská, 2010).

V komunitárním právu (EU) se objevil výraz *gender*, dosud výhradně užívaný v oblasti filozofie či sociologie. Pojem genderové záležitosti je zde definován jako *takové odlišné a vzájemně se podmiňující role, odpovědnosti a příležitosti žen a mužů, které jsou založené na kulturních a sociálních zvláštěnostech a které se mohou časem změnit, mj. i jako výsledek intervenční politiky* (Směrnice Rady č. 2836/98, o integraci genderových záležitostí do rozvojové spolupráce). Jde tedy o stejnou příležitost v oblasti společenských vztahů, neusiluje se zde o stejnost.

### 1.1.2 Mezinárodněprávní rámec

Po druhé světové válce vítězné národy v *Chartě OSN* (1945) prohlásily, že *Spojené národy budou pracovat pro obecnou úctu k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu plemene, pohlaví, jazyka nebo náboženství a pro jejich zachování*.

Rovnost je základním principem komunitárního práva EU. Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (EHS; 1957) zavedla zásadu svobody pohybu a pobytu, pro jejichž realizaci je nezbytná rovnost před zákonem a rovné příležitosti.

Evropská unie (EU) od svého založení věnuje zvláštní pozornost otázce rovnosti mezi muži a ženami. Podle *Charty základních práv EU* (2000): *Rovnost mužů a žen musí být zajištěna ve všech ohledech, vč. zaměstnání, práce a odměny za ni. Zásada rovnosti nebrání v zachování nebo přijetí opatření poskytujících zvláštní výhody ve prospěch méně zastoupeného pohlaví*. (čl. 23) Zásada rovného zacházení s muži a ženami neplatí bezvýhradně; výslovně se nevztahuje na vztahy upravené ustanoveními zaručujícími ochranu žen z důvodu jejich těhotenství a mateřství. Směrnice také poskytuje členským státům relativní volnost, aby si samy určily konkrétní pracovní činnosti, při jejichž výkonu předstává pohlaví zaměstnance rozhodující faktor (např. práce v podzemí v dolech).

EHS se zprvu soustředilo na otázky volného pohybu pracovníků a jejich zaměstnávání. V této souvislosti začalo upravovat princip stejného zacházení se zaměstnanými ženami jako se zaměstnanými muži. Začalo otázkami mzdovými; poté upravilo rovnost v přístupu k zaměstnání, odbornou přípravu a postup v zaměstnání, pracovní podmínky, vč. samostatně výdělečně činných. V současné době je rovnost obecným paradigmatem evropské politiky (Charta základních práv EU, 2000)

V oblasti rovného zacházení přijímají evropské sociální partneri ujednání, jímž Rada EU dává souhlas a EK uvádí v život. Jedním z takových ujednání je rodičovská dovolená, která je výrazem úsilí úspěšně se vyrovnat se souběžným plněním povinností mužů i žen v zaměstnání a v rodině, resp. při výchově dětí. K tomu Rada přijala směrnici o rámcové smlouvě uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a ETUC (evropské sociální partneri) o rodičovské dovolené (č. 96/34/EC).

### 1.1.3 Právní rámec v ČR

V České republice je požadavek rovnosti vyjádřen v preambuli ústavy: *...my občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku ... odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů*.

Listina základních práv a svobod (ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.) vyhláší, že *lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, neprohlášené a nezrušitelné*. (čl. 1)

V čl. 3 se stanoví, že *základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Každý má právo svobodně rozhodovat o své národnosti. Zakazuje se jakékoli ovlivňování tohoto rozhodování a všechny způsoby nátlaku směřující k odnárodňování. Nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod*.

Listina zaručuje rovnost příslušníkům menšin – *všestraný rozvoj, zejména právo společně s jinými příslušníky menšiny rozvíjet vlastní kulturu, právo rozšiřovat a přijímat informace v jejich mateřském jazyku a sdružovat se v národnostních sdruženích, právo na vzdělání v jejich jazyku, právo užívat jejich jazyka v úředním styku a právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin* (čl. 25). K realizaci těchto práv byl vydán zákon o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů (č. 273/2001 Sb.).

Kromě toho je princip rovnosti promítnut do řady zákonů, např. zákoníku práce (č. 262/2006 Sb.), zákona o zaměstnanosti (č. 435/2004 Sb.).

Právo na rovné zacházení blíže vymezuje antidiskriminační zákon (zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů), který upravuje konkrétní pravidla (viz dále).

#### 1.1.4 Hlavní nástroje realizace

Hlavními nástroji pro zabezpečení rovnosti (právnícky rovnoprávnosti) je právní regulace a veřejnoprávní dohled, např. státní inspekce, policie. Rovnost jako princip i jako požadavek je zakomponovaná do všech relevantních právních předpisů. Porušení rovnosti je stíháno ve správním řízení i v řízení trestním a občanskoprávním. Rovnost je základním požadavkem v soukromoprávních vztazích.

Dohled na dodržování principu rovnosti je svěřen obecným orgánům a organizacím veřejnoprávní povahy – zejména obcím a krajským úřadům, městské a státní policii; dohledu a inspekci zvláštních orgánů a organizací, jako je inspekce práce apod.

Občané se proti porušení rovnosti mohou bránit ve správním řízení, žalobami u českých soudů až po Ústavní soud. Pokud tato obrana není účinná, mohou se obrátit na Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku.

#### 1.1.5 Hlavní problémy

Nejčastěji se setkáváme s úmyslným i faktickým, neúmyslným porušováním rovnosti ve vztahu mužů a žen a ve vztahu k menšinám a cizincům. V rodinách se to obvykle projevuje jako zneužívání a domácí násilí; v zaměstnání jsou ženy zařazovány na hůře placená pracovní místa.

Nevhodné chování lze někdy, i když v menší míře, zaznamenat vůči zdravotně (zejména mentálně) postiženým. Jde o projevy neochoty mladých zdravých uvolnit místo nemocnému apod.

Ve vztahu k menšinám se s porušováním rovnosti setkáváme na veřejných místech (např. v restauraci), při sportovních utkáních či zábavách apod., kdy se většinové obyvatelstvo k „jiným“ chová pohrdavě až arogantně. Jde o různé projevy xenofobie a rasismu.

Pokud tyto projevy porušování rovnosti nepřerostou až v diskriminaci (viz dále), popř. v trestnou činnost, veřejné orgány jsou v podstatě bezmocné. Je to otázka společenské kultury chování, výchovy v rodině i ve škole. Žel, rodiče často jdou na veřejnosti špatným příkladem svým dětem. Slušnost a ohleduplnost podmiňují rovné zacházení, proto se jim děti musí učit od nejtútlejšího věku, stejně jako hygieně a dobrým mravům při stolování (něm. *Kinderstube*).

## 1.2 Zákaz diskriminace

### 1.2.1 Pojem, pojetí a cílové skupiny

Rovnost je podmíněna zákazem diskriminace. Pojem diskriminace pochází z lat. *discriminare* – rozlišovat.

**Diskriminace.** Úmyslně poruší rovnost a tím fakticky vznikne stav nerovnosti či nerovnoprávnosti. Podle Matouška (2003) jde o: *...odlišný přístup. Především ke skupinám lidí určitého věku, pohlaví, rasového nebo etnického původu nebo hláscím se k určité kultuře a náboženství nebo ke skupinám, které mají určitou nevýhodu, případně okrajové sociální postavení, a tímto znakem se liší od jiných lidí.* Giddens (2001) za diskriminaci považuje stav, kdy: *...jsou jedné skupině upírána práva a příležitosti, jimiž disponují druzí.*

Diskriminace se lze dopustit: (i) v právní normě, (ii) správním rozhodnutím, (iii) jiným jednostranným právním aktem nebo (iv) chováním (činem, slovem). Při praktickém uplatnění právních norem, které diskriminaci zakazují a porušení tohoto zákazu trestají, se stanoví objektivní odpovědnost za porušení zákazu diskriminace a zavinění se nezkoumá; jde o presumpci viny (Tomeš, Koldinská, 2003).

**Znaky diskriminace.** Patří sem úmyslné jednání nebo opomenutí, jež činí rozdíl mezi jednotlivci s cílem narušit nebo zrušit jejich rovnost nebo uznat, požívat a uplatnit proti nim nerovnosti. Na konkrétní formě jednání či opomenutí nezáleží. Cíle mohou být různé, např. vyloučení či omezení práv osoby nebo poskytování preferencí osobě na úkor jiných osob.

Pod pojmem diskriminace lze chápat poměrně širokou paletu forem aktivity či pasivity – od neopodstatněných preferencí až po vyloučení. Tyto aktivity jsou vždy směřovány na lidské jedince. Jejich důsledkem nebo cílem je zrušit uznání rovnosti, nebo narušit její uplatnění či požívání. Diskriminace tedy neomezuje pouze tak, že v jejím důsledku dojde přímo k narušení rovnosti, stačí dokonce i ohrožení možnosti jejího uplatnění ze strany jedince či skupiny (Tomeš, Koldinská, 2003).

#### Typy diskriminace

- **Pozitivní diskriminace** – jde o preference pro určité skupiny či osoby na úkor jiných. Pozitivní diskriminace poskytuje někomu neoprávněně více výhod nebo lepší postavení či zacházení než jiným. Pozitivní diskriminace má negativní vliv na rovnost – poškozují většinu obyvatelstva a znerovnoprávňuje ji. Za nežádoucí pozitivní diskriminaci se nepovažuje vyrovnávání nevýhod skupin či jed-

notlivců ohrožených sociálním vyloučením, pokud je cílem jejich sociální včlenění, tj. kompenzace důvodů sociálního vyloučení a poskytnutí stejných šancí ve společenském a ekonomickém životě. V tomto smyslu jde o vytváření rovných příležitostí pro znevýhodněné skupiny osob, jak o nich byla řeč výše.

- **Negativní diskriminace** – podstatou je ubírání práv osobě či skupině osob (viz výše). Negativní diskriminace bývá postihována právem (zákonem, nařízením, vyhláškou), neboť v jejím důsledku dochází k omezování či vylučování některých osob nebo skupin a tím k ohrožení či narušení rovnosti ve společnosti.
- **Přímá diskriminace** – s určitou osobou je na základě její rasy, národnosti, náboženství, pohlaví, věku a zdravotního stavu zacházeno méně příznivě, než by se ve srovnatelné situaci zacházelo s osobou jiné rasy, národnosti, náboženství, pohlaví, zdravotního stavu a věku.
- **Nepřímá diskriminace** – rozumí se jí přijímání zdánlivě neutrálních opatření či sledování kritérií či praxe, v jejichž důsledku se jedna osoba dostane na základě své rasy, národnosti, náboženství, pohlaví, zdravotního stavu a věku do zvlášť znevýhodněného postavení oproti osobě jiné rasy, národnosti, náboženství, pohlaví, zdravotního stavu a věku. Za nepřímou diskriminaci se přitom nepovažují opatření či kritéria, jež jsou objektivně ospravedlnitelná legitimním zájmem, tj. zaručení rovných podmínek tak, jak bylo vysvětleno výše.

Z toho vyplývá, že v oblasti rovnosti, rovnoprávnosti a rovných příležitostí je diskriminace excesem, který ji narušuje. Diskriminace je neslučitelná s moderní demokratickou společností, s rovností a s pojetím lidských práv. Proto se diskriminaci musíme zabývat ve všech odvětvích sociální politiky.

K diskriminaci, stejně jako k porušení rovnosti či rovnoprávnosti dochází z různých důvodů, jako je rasa (*rasismus*), národnost (*xenofobie*), pohlaví (*gender*), stáří (*ageismus*) apod. V mezinárodním i evropském právu se postupně vyvinula různá hlediska rozlišující diskriminaci (viz výše).

Cílovými skupinami, které právo proti diskriminaci chrání, jsou lidé od ostatních se odlišující určitými znaky.

### 1.2.2 Mezinárodněprávní rámec

Po druhé světové válce vítězné národy v *Chartě OSN (1945)* vyhlásily, že *Spojené národy budou pracovat pro obecnou úctu k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu plemene, pohlaví, jazyka nebo náboženství a pro jejich zachování*. Na zmíněnou chartu navazuje *Všeobecná deklarace lidských práv (1948)*, podle níž je každý oprávněn ke všem právům a svobodám ... bez jakéhokoli rozdílu rasy, barvy

*pleti, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení*. Na úsilí OSN navázala v roce 1950 RE Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Jako první definovala diskriminaci MOP v roce 1958.

*Výraz diskriminace zahrnuje jakékoli rozlišování, vylučování nebo dávání přednosti založené na rase, barvě pleti, pohlaví, náboženství, politických názorech, národnostním či sociálním původu, které má za následek znemožnění nebo porušení rovnosti příležitostí nebo zacházení v zaměstnání či povolání, jakékoli jiné rozlišování, vylučování nebo dávání přednosti, jež má za následek znemožnění nebo porušení rovnosti příležitostí nebo zacházení v zaměstnání či povolání. (Úmluva MOP č. 111 o diskriminaci – zaměstnání a povolání)*

Úmluva OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965 definuje diskriminaci takto: *Výraz „rasová diskriminace“ znamená jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvyhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém, národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoli jiné oblasti veřejného života.*

V čl. 5 stanoví: *Smluvní státy se zavazují, že zakážou a odstraní rasovou diskriminaci ve všech jejích formách a že zaručí právo každého na rovnost před zákonem bez rozlišování podle rasy, barvy pleti, národnostního nebo etnického původu, zvlášť pak při užívání těchto práv: práva na rovné zacházení před soudy ... práva na osobní bezpečnost a ochranu státem proti násilí a újmě na zdraví ... politických práv, dalších občanských práv... (Sbírka zákonů pod č. 95/1974 Sb.)*

Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen (1979) definuje diskriminaci žen jako *jakékoli činění rozdílu, vyloučení nebo omezení provedené na základě pohlaví, jehož důsledkem nebo cílem je narušit nebo zrušit uznání, požívání nebo uplatnění základních práv...*

Diskriminace je RE zakázána v čl. 14 *Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950*.

*Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.*

Ve státech EU se zákaz diskriminace stal jedním ze základních principů již při samotném založení unie, protože nelze zabezpečit volný pohyb pracovníků v prostředí, které by nebylo prosté jakékoli diskriminace.

V současné době pro ČR platí zákaz diskriminace obsažený v *Chartě základních práv EU* z roku 2000, podle níž je zakázána jakákoli diskriminace z kteréhokoli důvodu, např. národnosti, pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického či sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo přesvědčení politického či jiného, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodinného původu, postžení, věku či sexuální orientace (čl. 21).

Ve směrnicích a nařízeních EU se zákaz diskriminace objevil poměrně pozdě. První normou vyhláující všeobecný rámec boje proti diskriminaci na základě náboženství, víry, invalidity, věku nebo sexuální orientace ve vztahu k zaměstnání či povolání, s cílem zajistit provedení zásady rovného zacházení je směrnice Rady pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (č. 2000/78/ES). Poprvé se zde objevuje prohlášení sexuálního obtěžování za zvláštní formu diskriminace na základě pohlaví. Směrnice zavedla *Akční program boje proti diskriminaci*.

Zákaz diskriminace má velký význam pro sociální ochranu. V dokumentech evropských států se nashromáždilo mnoho technických opatření, jež lze oprávněně označit za diskriminační. Například jde o dřívější výhodnější podmínky a vyšší důchody pro pracovníky v I. a II. pracovní kategorii, pro ženy (nižší důchodový věk), pro manželky v porovnání s družkami. Proto jsou pravidla o rovnosti a proti diskriminaci důležitými paradigmaty také pro sociální právo.

### 1.2.3 Právní rámec ČR

Diskriminace je *de facto* právní vztah, který má odpovědnostní charakter (Tomeš, Koldinská, 2003). Konkrétní odpovědnost obecně upravuje antidiskriminační zákon (č. 198/2009 Sb.). Blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace zejména ve věcech zaměstnání a přístupu k zaměstnání, přístupu ke zboží a službám, vč. bydlení a dalších věcech, v souladu s mezinárodním právem. Fyzická osoba, jež vystupuje v právních vztazích v uvedených oblastech, má právo na to, aby měla rovná práva, rovné přístupy a nebyla diskriminována. Za diskriminaci považuje rovněž obtěžování (např. sexuální obtěžování), pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci. Současně upravuje prostředky právní ochrany před diskriminací. Zvláštní odpovědnost je podle ZP (č. 262/2006 Sb.), který upravuje právo na rovné zacházení, zákaz diskriminace a důsledky porušení práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů (§ 16).

Obdobně zvláštní odpovědnost nařizují pravidla o rovném zacházení, o rovných přístupech a zákazu diskriminace, která obsahují předpisy sociální ochrany. Například účastníkům právních vztahů podle zákona o zaměstnanosti je zakázáno činit nabídky zaměstnání, jež mají diskriminační charakter (§12 zákona č. 435/2004 Sb.).

### 1.2.4 Hlavní nástroje realizace

Podobně jako u ochrany principu rovnosti je hlavním nástrojem realizace zákazu diskriminace regulace, dohled a inspekce. Právní prostředky ochrany před diskriminací jsou uvedeny v § 10 antidiskriminačního zákona, podle něhož se *porušení práv a povinností vyplývajících z práva na rovné zacházení nebo k diskriminaci, má ten, kdo byl tímto jednáním dotčen, právo se u soudu zejména domáhat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění*.

Diskriminovaný jedinec má nárok na náhradu nemajetkové újmy v penězích, pokud by byla v důsledku diskriminace ve značné míře snížena jeho dobrá pověst nebo důstojnost či vážnost ve společnosti. Výši náhrady určí soud.

Zvláštní ochrany požívá právnická osoba, která byla na ochranu práv obětí diskriminace založena nebo je-li ochrana před diskriminací předmětem její činnosti uvedené ve stanovách či statutu nebo taková skutečnost vyplývá z její činnosti či ze zákona. Taková právnická osoba je oprávněna podávat správním úřadům vykonávacím kontrolu nad dodržováním právních předpisů, vč. práva na rovné zacházení, podněty k provedení kontroly, popř. podněty k zahájení správního řízení (§ 11 antidiskriminačního zákona).

Dohled nad dodržováním zákazu diskriminace je svěřen správním orgánům, státní a městské policii. Zvláštní dohled nad dodržováním zákazu diskriminace je svěřen inspekci práce, která dohlíží nad dodržováním pracovního práva, hlavně na dodržování zákoníku práce.

V této souvislosti má zvláštní oprávnění veřejný ochránce práv, který mj. dbá na rovné zacházení a ochranu před diskriminací. Jeho kompetence je širší; působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Ochránce systematicky navštěvuje místa, kde se nacházejí či mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem je posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským a ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením. To se týká také zařízení sociální ochrany. Hovorově se veřejný ochránce práv nazývá *ombudsmanem*; toto označení bylo převzato ze švédštiny, kde vznikl první *ombudsman* (blíže viz zákon č. 349/1999 Sb.).

### 1.2.5 Hlavní problémy a úskalí jejich řešení

Problémy jsou vyvolávány rasistickými a xenofobními útoky jednotlivců či skupin osob, ať slovem nebo činem. Nejčastějšími oběťmi jsou Romové, Asiaté, především Vietnamci, a cizinci tmavší pleti.

Jsou případy, kdy oběť svým chováním vyprovokuje takové útoky. Největší problémy jsou s oběťmi, které provokují tím, že nedodrží právní předpisy země, v níž žijí, a zneužívají sociální ochrany, ačkoli ze strany státu, veřejných a soukromých organizací jsou jim nabízeny programy sociálního včleňování. V popředí jsou v současné době záležitosti s jinakostí některých skupin Romů (viz dále o národnostních menšinách).

Základním problémem je střet dvou lidských práv, např. práva na svobodu slova a na svobodu shromažďování s právem na rovné zacházení a ochranu proti diskriminaci, pokud se neporušuje trestní právo. Obecní a městské úřady mívají obtíže s prevencí střetů, avšak poruší-li občanské právo některá ze stran, mohou očekávat kritický verdikt soudů.

### 1.3 Principy osobních práv, svobody a důstojnosti

Podstatou evropské demokracie je sociálně-právní stát, který respektuje a zajišťuje svobodu, práva a důstojnost svých občanů a jim na roveň postavených osob na svém území, např. občanů ostatních členských států EU.

#### 1.3.1 Pojem, pojetí a cílové skupiny

Podmínkou rovnosti člověka/občana v demokratické společnosti je právo, svoboda a důstojnost. Těmito pojmy se zabývá filozofie, sociologie, ekonomie i právo. V tomto textu se nechceme pouštět do odborných diskusí – chceme jen zdůraznit, že vše, co se činí v sociální politice, musí respektovat nezadatelné právo člověka na svobodu, důstojnost a definovanou lidskou práva.

**Právo.** Tento pojem je ambivalentní a upřesňuje se adjektivy – můžeme ho rozlišovat podle předmětu úpravy jako právo trestní, pracovní, sociální apod.; v našem kontextu se soustředíme na sociální právo objektivní a subjektivní. Za objektivní právo se považuje komplex obecně závazných a vynutitelných právních předpisů, které vymezují nebo omezují lidské chování. Subjektivním právem rozumíme souhrn oprávnění člověka v určitém sociálním prostředí. V našem výkladovém sociálněpolitickém kontextu nás budou zajímat jak práva subjektivní, definovaná soubory mezinárodních a českých právních předpisů, tak právo objektivní, jež vytváří právní rámec pro uplatnění těchto subjektivních práv. Můžeme rozlišovat právo ve-

řejné a soukromé. Veřejné právo vymezuje, co stát a jeho orgány musí a mohou; vše, co jim není povoleno, je zakázáno. Soukromé právo určuje pravidla chování mezi osobami fyzickými i právnickými v občanských a obchodních vztazích; v těchto vztazích je dovoleno vše, co není zakázáno.

**Svoboda.** U Aristotela byla chápána jako nezávislost na jiných co do prostředků k životu (vnější svoboda), u stoiků jako zbavení vášní, které člověka zotročují (vnitřní svoboda; Všeobecná encyklopedie Diderot, 1999). V antickém právu byla definována jako *přirozená možnost činit, co je komu libo, nebrání-li v tom násilí nebo právo* (Knapp, 1995). Křesťanství vnímá svobodu jako osvobození člověka od sil, na nichž závisí a z nichž má strach. Svobodou se zabývá především filozofie, často ve vazbě na odpovědnost. V moderní demokratické společnosti je svoboda nezadatelným právem; může být omezena jen právem a končí tam, kde začíná právem zaručená svoboda druhých. V sociální politice budeme zdůrazňovat zákaz jakéhokoli omezování jedněch (zejména objektů sociální politiky, klientů) druhými (hlavně subjekty sociální politiky, jako jsou poskytovatelé péče apod.).

**Důstojnost.** Opět jde o pojem ambivalentní. Je to především etická kategorie o uznání člověka a jeho práv ve společnosti. Slovník jazyka českého ji definuje jako *mající vážnost*. Důstojnost člověku zaručuje ústavní listina práv a svobod, ale právo na důstojnost zde není definováno. *Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech*. (Listina, 1993) V sociální politice budeme spíše zdůrazňovat respekt k právním člověka na důstojný život a zacházení s člověkem s respektem k jedinečnosti každé lidské bytosti. Na důstojnost má člověk právo i v terminálním stadiu života (Dolista, 2005). Požadavek důstojné společnosti má také MOP jako čtvrtou část v *Programu důstojné práce* (ILO, 2009; Townsend, 2009).

#### 1.3.2 Mezinárodněprávní rámec

Ve *Všeobecné deklaraci lidských práv* (1948) se uvádí: *Všichni lidé se rodí svobodní a rovní v důstojnosti i právech. Jsou nadáni rozumem a svědomím a mají spolu jednat v duchu bratrství* (čl. 1)... *každý člověk má právo na zajištění hospodářských, sociálních a kulturních práv, nezbytných k jeho důstojnosti a k svobodnému rozvoji jeho osobnosti* (čl. 22). Tato právně nezávazná deklarace se stala východiskem pro všechny následné mezinárodněprávní úpravy. Transponovala se do soustavy konkrétních práv a svobod zaručených v *Paktu OSN o lidských a politických právech* (1966) a v *Paktu OSN o ekonomických, sociálních a kulturních právech* (1966), do *Úmluvy o právech dítěte* (1989) a do *Úmluvy o právech zdravotně postižených* (2006).

### 1.3.3 Právní rámec v ČR

Základní nezadatelná práva a svobody českým občanům vymezuje *Listina práv a základních svobod* (1993), která je součástí našeho ústavního pořádku. Jde o práva:

- **občanská** – o životě a osobních svobodách;
- **politická** – o participaci na věcech veřejných;
- **ekonomická** – o majetku a ekonomické činnosti;
- **sociální** – o sociální ochraně a bezpečnosti;
- **kulturní** – o právu národních menšin na vlastní jazyk a kulturní tradice.

Základní lidská práva jsou realizována v řadě zákonů, o nichž se zmíníme v příslušných kapitolách v souvislosti s danými oblastmi sociální politiky.

### 1.3.4 Nástroje realizace

Práva a svobody občanů i jejich důstojnost jsou v ČR standardně upraveny právním řádem. Jednotlivé zákony vytvářejí prostor pro společenskou a veřejnoprávní kontrolu dodržování občanských práv, svobody a důstojnosti. Povinnosti mají zaměstnavatelé, kteří jsou kontrolováni inspektory práce, i obchodníci, kteří jsou pod dohledem obchodní inspekce. Totéž se týká občanů (např. sousedů), kde působí hygienické služby, obecní úřady i bezpečnostní sbory. Pokud se někdo dopustí vážného porušení práva, svobody či důstojnosti, postupuje se podle procesů, jež jsou upraveny v předpisech platných pro trestní a správní řízení.

### 1.3.5 Problémy

Zákony jsou značně komplikované a upravují přemíru podrobností, proto se musí často inovovat. To činí právní řád nepřehledným a nesrozumitelným pro řadové občany, kteří často ani nemají potřebné znalosti o svých právech a svobodách. V jiných zemích jsou vlády zmocněny upravovat realizační postupy a podrobnosti, což vede ke stabilizaci právního řádu a k jeho srozumitelnosti – novelizují se vládní nařízení, ne zákony.

Ochrana práv občanů a dohled nad respektováním jejich svobod a důstojnosti je věcí státu, jeho státní a veřejné správy. Je však smutnou zkušeností, že státní a veřejní úředníci sami rovnost a důstojnost občanů při jednáních nerespektují. Navíc je v ČR dohled státu v sociální oblasti nedostatečně personálně vybaven, a proto je tak slabý. Soudy vyřizují žaloby zdlouhavě a advokáti jsou drazí. Nástroje na ochranu práv, svobod a důstojnosti jsou proto nedostatečné, což dává prostor šikaně a porušování práv a svobod.

## 1.4 Princip solidarity

### 1.4.1 Pojem, pojetí a cílové skupiny

**Solidarita** je ambivalentní výraz pro vzájemnost (vzájemná podpora), soudržnost, pospolitost, spoluúčast či porozumění pro jednotlivce nebo skupiny jednotlivců. Solidaritou se zabývají filozofové, sociologové, antropologové, ekonomové a další společenskovední obory. Nás zajímá role solidarity v sociální politice, tj. ve vazbě na zcela konkrétní úsilí lidí a jejich společenství, související s přerozdělováním hmotných statků ve prospěch potřebných občanů – typ solidarity zvané společenská.

Matoušek (2003) vnímá solidaritu jako svornost, jako charakteristiku různých skupin a pospolitostí.

Solidarita měla nejprve formu darů jako projevu porozumění pro jednotlivce, nebo jako forma ocenění.

V sociální politice rozeznáváme solidaritu dobrovolnou (fakultativní) a povinnou (obligatorní) – oktrojovanou státní mocí, toto rozlišení je zaznamenatelné v evropských dějinách.

V antice se solidarita projevovala ve vzájemné podpoře soudržnosti svobodných pospolitostí; jako příklady lze uvést dobrovolnou solidaritu ve vzájemnostních spolicích aténských řemeslníků a oktrojovanou solidaritu – Solonův zákaz dlužního otroctví k ochraně pospolitosti svobodných občanů, následovaný Periklovými reformami ve prospěch svobodných chudých (Tomeš, 2010).

**Dobrovolná solidarita.** Je historicky starší. Velkou akceleraci dobrovolné solidarity přineslo křesťanství, jak svým ideologickým imperativem *miluj bližního svého*, tak společenskou svorností a mimořádnou soudržností křesťanských pospolitostí v době pronásledování Římany (1.–3. století n. l.) a muslimy (8.–9. století n. l.). Podobný obraz poskytují starší monoteistická náboženství, např. soudržnost židů v době jejich babylonského a egyptského otroctví a po vyhnání z Palestiny Římany. Organizování dobrovolné solidarity se strádajícími a pomoc sociálně vyloučeným jsou osou činnosti církvi a jiných nestátních organizací působících v oblasti sociální ochrany. Je to projev morálních hodnot a respektu k etickým příkazům, ústící v individuální či skupinovou filantropii. Jde o vítězství nad sobectvím a hamizností. Filantropie může směřovat do určité skupiny (např. uvnitř rodiny, cechu, spolku) i vně skupiny na jiné osoby či skupiny (např. činnost Červeného kříže). Dobrovolná filantropie zpravidla probíhá mimo veřejný sektor, i když ten ji může podporovat přímo (granty, subvence nestátním organizacím) nebo nepřímo daňovými úlevami (např. pro sponzorství soukromými ekonomickými subjekty) apod.

**Povinná solidarita.** Tato solidarita je organizována státem na obranu sociální rovnováhy ve společnosti proti sociálnímu napětí, které vzniká z chudoby a sociálního vyloučení. Povinné přerozdělování ve prospěch chudých zdomácnělo v Evropě a na bylo nových demokratických forem povinné sociální redistribuce.

Římská říše politikou „chléb a hry“ chránila sociální klima proti sociálnímu napětí vyvolávanému zchudlými veterány. Alžběta I. bránila sociální prostředí transformující se anglické společnosti chudinskými zákony proti venkovské chudíně, která byla vytlačována z tradičních feudálních vazeb a hrula se do měst. Bismarck krotil politikou „cukru a biče“ socializující se dělníky, a to zákony proti socialistům a o sociálním pojištění.

V současnosti se povinná solidarita stala službou státu vůči občanům, která je založena na povinném respektu k jejich sociálním právům a organizováním nezbytných služeb redistribuce zdrojů, a to solidaritou:

- **plošnou** – má univerzální charakter, např. zdravotní péče a národní pojištění;
- **cílenou** – je elektivní a je určena ve prospěch definovaných skupin sociálně vyloučených osob, např. důchodové pojištění výdělečně činných osob.

Povinnou solidaritu může stát organizovat ve vlastní režii a financovat z daní vybíraných od obyvatelstva, nebo regulací donutit určité skupiny občanů (např. zaměstnance a jejich zaměstnavatele), aby se povinně pojistily pro případ budoucích sociálních rizik (např. sociální pojištění).

Někdy je koncept solidarity spojován s konceptem sociální spravedlnosti.

*Souvisí především s utvářením a rozdělováním životních podmínek jedinců a sociálních skupin (zejména rodin) v zájmu naplňování idejí sociální spravedlnosti. ... Sociální spravedlnost lze vymezit pravidly, podle nichž jsou ve společnosti rozdělovány příjmy a bohatství a také životní příležitosti a předpoklady (vzdělávat se, uplatnit se na trhu práce apod.) mezi jednotlivými občany, případně sociálními skupinami. (Žižková, 2007) Autorka dále konstatuje: Sociální spravedlnost či nespravedlnost a sociální nerovnosti s ní související, jejich rozsah i charakter, jsou otázkami vážícími se k sociálnímu napětí či souladu (smíru) ve společnosti.*

**Solidarita a sociální spravedlnost.** Ve skutečnosti jde o dvě zcela odlišné entity. Solidarita se projevuje úkony, které mohou, ale nemusí být motivovány sociální spravedlností. Sociální spravedlnost je ideový, ideologický koncept či lépe řečeno

politický program. Úsilí může být současně sociálně spravedlivé pro jedny a nespravedlivé pro jiné občany. Solidarita bývá projevem ideje či programu sociální spravedlnosti, ale nemusí tomu tak být. Motivace k solidaritě mohou být zcela odlišné a nemusí mít moc společného se sociální spravedlností. Například úsilí měst ve středověku tlumit rostoucí sociální napětí nebylo nikterak motivováno sociální spravedlností. Naopak solidarita v sociální politice je zcela identifikovatelný postoj a konání – objektivní realita.

Ani Bismarck nekonal ve jméno sociální spravedlnosti. Podle Žižkové (2007) *sociální spravedlnost ... může být vtisknuta velice subjektivní pečeť ...*, tj. sociální spravedlnost je zcela určitý ideologický či politický program, který ve svém důsledku může být sociálně nespravedlivý pro některé sociální skupiny.

Dobrovolná i povinná solidarita je v sociální politice především formou přerozdělování a vždy směřuje k sociálně potřebným a vyloučeným. Cílovými skupinami jsou nemocní a nevzdělaní, chudí, sociálně vyloučení bez zdrojů obživy a s nedostatečným přístupem k základním společenským službám. Má se dosáhnout jejich sociálního včlenění, aby se tak snížilo sociální napětí ve společnosti. Tyto cíle bývají humanizačního, náboženského či jiného ladění.

*Podle Masarykova slovníku (1932): ...solidarita je etický příkaz, neboť člověk je dlužníkem společnosti a ... je to jen splácení dluhu za prospěch, který skýtá společnost jednotlivci ....*

#### 1.4.2 Mezinárodněprávní rámec

Princip solidarity prolíná všemi mezinárodními úmluvami o lidských sociálních právech. Solidaritou se nezabývá žádná specifická mezinárodněprávní norma.

Zpočátku se úmluvy s principem sociální solidarity uzavíraly na půdě MOP. Hlavním jejich motivem nebyl čirý humanismus, ale spíše pokus o sjednání minimálních standardů v zaměstnaneckých vztazích, aby se srovnaly sociální náklady a tím minimalizovaly nevýhody způsobené v ekonomické konkurenci rozmanitou úrovní těchto nákladů. Později pod vlivem tripartity ve vedení organizace začaly převažovat úmluvy o sociální ochraně s charakterem výrazně solidárním.

Existovaly také mezinárodní úmluvy motivované humanismem, jako např. úmluvy uzavřené mezi světovými válkami zakazující otroctví či úmluvy na ochranu zajatců a civilního obyvatelstva v době válečného konfliktu (tzv. ženevské úmluvy, nejčastěji uzavřené na půdě Společnosti národů).

Některými úmluvami se budeme zabývat v dalších kapitolách.



### 1.4.3 Právní rámec ČR

Princip solidarity je zakotven v *Listině základních práv a svobod*. Solidarita je: (i) s pracujícím člověkem pracovněprávní ochranou uzákoněnou ZP a bezpečnostními předpisy, (ii) s rodinou, které se poskytuje právní, ekonomická a sociální podpora soustavou státních sociálních dávek, (iii) s ohroženými dětmi, zákonem o sociálně-právní ochraně dětí, (iv) se sociálně a zdravotně znevýhodněnými lidmi soustavami zdravotní a sociální ochrany (viz dále). Stát se dělí se zaměstnavateli o povinnosti plynoucí z obligatorní solidarity. Stát reguluje povinnosti zaměstnavatelů a nabízí veřejnoprávní sociální soustavy poskytující dávky a služby hrazené z veřejných prostředků i z příspěvků občanů.

### 1.4.4 Hlavní nástroje

Solidarita může být projevem občanské filantropie, která je dobrovolná a není právně upravena. Darování je upraveno občanským zákonem a často se na ně vztahují předpisy o darovací dani. Taková solidarita může být projevována v závěti, na niž se vztahuje občanské právo a dědická daň. Občanská solidarita bývá projevována při pohromách a katastrofách; tuto solidaritu právní předpisy podporují a nebrání jí ani daněmi či smluvní povinností.

Solidarita může být projevována dobrovolně občanským hnutím v některé právním řádem předvídané formě, jako je občanské sdružení, obecně prospěšná společnost, nadace či fond. Jde o ustálené formy občanské společnosti a jejich činnosti jsou zpravidla osvobozeny od daní a jsou státem podporovány.

Formy povinné solidarity jsou označovány jako sociální ochrana (Tomeš a kol., 2009). Hlavními nástroji této solidarity jsou regulace, povinné pojištění a redistribuce daněmi, z nichž se podporují veřejné služby, jako je zdravotnictví, školství, sociální služby apod., a občané v hmotné nouzi.

### 1.4.5 Hlavní problémy realizace

Problémů je zde řada, proto se soustředíme na následující základní skupiny problémů.

**Právní problémy.** Nejčastěji souvisejí s tím, že v rámci obligatorní solidarity stát ukládá příliš mnoho povinností zaměstnavatelům i občanům, které svými úřady není schopen vymáhat a často ani nad nimi dohlížet, proto nejsou respektovány. Ukazuje se, jak pravdivé je staré římské motto: *Pro společnost je často lepší a účinnější, když stát požaduje méně, ale důsledně*. Posiluje to právní stát a respekt k zákonům.

**Ekonomické problémy.** Sociální ochrana jedněm znamená daňovou zátěž pro druhé. Sociální stát je kritizován pro svoji štědrost. Existuje rozumná míra oblí-

gatorní solidarity, která respektuje rovnováhu mezi nároky těch, kdo požívají její plody, a ekonomickou zátěží těch, kdo to platí. Je-li rovnováha porušena, vytváří se sociální napětí u ekonomicky činného obyvatelstva. Například benevolentní obligatorní důchodové pojištění ekonomicky zatěžuje mladou a střední generaci a vyvolává problémy u jejich rodin, které mají vysoké náklady na vzdělání a výchovu dětí.

### 1.5 Princip participace

#### 1.5.1 Pojem, pojetí a cílové skupiny

**Participace.** Pojem byl používán ve filozofii pro vztah věcí a idejí (poprvé Platonem), v současnosti se tento pojem nejčastěji používá v sociologickém a politologickém smyslu k označení účasti (účastenství). Tak jej budeme používat i v sociální politice.

V ní se o participaci objektů (klientů) nejčastěji hovoří ve třech rovinách, a to jako o účasti: (i) na financování sociální politiky (pojistné, částečná úhrada nákladů na poskytnuté služby), (ii) na rozhodování o volbě nevhodnějších způsobů uspokojování potřeby (příspěvky na péči apod.), (iii) na řízení sociálních institucí, např. účast zaměstnanců na řízení podniku nebo účast zástupců ve správních radách veřejnoprávních korporací.

**Obligatorní participace** – zákony jí upravují financování dávek. Participace na volbě nevhodnější formy pomoci je zpravidla upravena zákony, někdy metodikou či jinou podobnou formou. Obligatorní participace na řízení je zpravidla výsledkem státní regulace. Jen žrídka se na ní dohodnou zainteresované strany smlouvou.

Nejčastější cílovou skupinou jsou zaměstnanci, historicky si to vynutily jejich odborové organizace. Po první světové válce získali právo kolektivně dojednat mzdové podmínky. Uzavíraly se tarifní a později kolektivní smlouvy mezi odborovými organizacemi a zaměstnavateli, kteří se také zformovali do národních a nadnárodních sdružení. Toto právo se postupně vyvinulo v právo na informace a na participaci na některých aspektech řízení podniků zpravidla s hlasem poradním.

Druhou cílovou skupinou byli ve střední Evropě pojištěnci obligatorního sociálního pojištění, kteří byli reprezentováni ve správních radách příslušných veřejnoprávních korporací.

Třetí cílovou skupinou byla občanská společnost, jež se domáhala podílu na řízení obcí, regionů i státních záležitostí, které se jí týkaly. Občanská společnost, organizovaná v zájmových, sportovních či folklorních a jiných sdruženích, se chtěla podílet na rozhodování o věcech veřejných. Stát chtěl naopak zainteresovat občany do své daňové politiky – hledal cesty, jak zajistit jejich zvýšenou participaci na výdajích státu a veřejných korporací.

**1.5.2 Mezinárodněprávní rámec**

Právo občana účastnit se věcí veřejných (participovat na nich) bylo poprvé vyhlášeno v Deklaraci nezávislosti Spojených států amerických v roce 1776. Mezinárodně bylo poprvé deklarováno ve Všeobecné deklaraci lidských práv v čl. 20 a 21, které vyhlásují právo sdružovat se a volit. Pakt o občanských a politických právech z roku 1966 v čl. 25 deklaruje: *Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů ... a bez neodůvodněných omezení:*

- a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců;
- b) volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování;
- c) vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.

Dnes je toto právo součástí všech základních mezinárodních dokumentů o lidských právech (např. RE, 1950), a to v částech o politických právech.

**1.5.3 Právní rámec ČR**

Podle Listiny základních práv a svobod (čl. 21): *Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*

V zaměstnaneckém pracovním poměru je ústavní zásada provedena v XII. části ZP (2006) a zákonem o kolektivním vyjednávání (1991). První upravuje právo na informace, na zastupování odborovou organizací nebo zaměstnaneckými radami. Podle zákona o kolektivním vyjednávání mají odborově organizovaní zaměstnanci právo na hájení svých pracovních zájmů prostřednictvím odborových orgánů a organizací.

**1.5.4 Hlavní nástroje**

Právní regulací umožňuje stát účast občanů na: (i) věcech veřejných (zpravidla volbami a referendem), (ii) na správě veřejných služeb (např. správní a dozorní rady veřejných pojišťoven), (iii) činnosti veřejné správy (např. dobrovolníci).

**1.5.5 Hlavní problémy**

Za komunismu byla participace na věcech veřejných silně omezena, neboť ohrožovala „vládu jedné strany“.

Po roce 1989 se rozvinuly formy demokratické občanské společnosti a participace občanů na řízení věcí, které se jich bezprostředně týkaly. Byla obnovena svo-

boda odborového sdružování a kolektivního vyjednávání, stávek a demonstrací – došlo k znovuzrození občanské společnosti, ale nepodařilo se v sociální politice obnovit principy autonomie v řízení sociálního pojištění. Několik pokusů bylo neúspěšných pro masivní odpor pravicových vlád v otázce autonomního financování sociálního pojištění. Podařilo se jen částečně obnovit participaci pojištěnců v řízení Všeobecné zdravotní pojišťovny.

**1.6 Společné cíle oborových sociálních politik**

Společným cílem všech oborových sociálních politik evropských zemí je úsilí o sociální soudržnost regionů a o sociální včleňování jednotlivců – úsilí proti jejich vyloučení. Vycházejí z myšlenky, že prosperita celku je ohrožena, jsou-li příliš velké sociální a ekonomické rozdíly mezi regiony, protože to podporuje nežádoucí sociální mobilitu ohrožující prosperující regiony „přehřátím“ ekonomiky a růstem sociálního napětí. Proto EU uvolnila strukturální fondy, z nichž se financuje vyrovnávání ekonomických a sociálních rozdílů mezi regiony, mezi jejich ekonomickou, technickou a sociální infrastrukturou. Podpora soudržnosti regionů je proto společným cílem evropských států sdružených v EU. Má umožnit pohyb kapitálu do zaostalejších regionů místo nežádoucího pohybu osob do prosperujících regionů, aby se tak zabránilo „vývozu“ sociálního napětí.

V EU převládá názor, že společným jmenovatelem sociálních událostí, které vyžadují veřejnoprávní pozornost, je sociální vyloučení a následně chudoba. Chudoba je vnímána jako relativní nedostatek zdrojů a nedostupnost základních zdravotních, školských a sociálních služeb. Je-li důsledek společný, musí být i řešení společné – přístup ke zdrojům a službám. Proto se v EU prosazuje společná politika zaměstnanosti, podpora malého a středního podnikání a rozvoj základních zdravotních, školských i sociálních služeb. Podporuje se sociální začleňování občanů založené na cílené politice zaměstnanosti a úsilí proti sociální vyloučenosti vybudované na omezení, popř. eliminaci zdrojů sociální vyloučenosti. Podporuje se prodloužení života ve standardním sociálním prostředí oproti „ghettizaci“ v ústavech, rodinná péče za pomoci terénních a specializovaných ambulantních sociálních služeb oproti „pečovatelskému“ v uzavřených ústavech; podporují se procesy deinstitucionalizace v sociální ochraně.

Toto jsou společné cíle všech oborových sociálních politik.