

Učinkovito uresničevanje Evropske socialne listine – njen osnovni cilj

Polonca Končar*

UDK: 349.2/.3:341.176(4)

349:342.7

Povzetek: Uresničevanje Evropske socialne listine je skoraj po pravilu obravnavano z vidika kontrolnih mehanizmov, ki jih uporablja Evropski odbor za socialne pravice. V prispevku pa je poudarjen pomen domačega uveljavljanja pravic. Poudarjeno je, da v skladu z načelom subsidiarnosti odgovornost za spoštovanje, preprečevanje kršitev in sankcioniranje, če do njih pride, prvenstveno leži na državah pogodbenicah. Glede učinkovitosti uresničevanja in iztožljivosti socialnih pravic je poudarjeno, da učinkovitosti ni mogoče zreducirati na iztožljivost. Zagotoviti jo je mogoče tudi na druge načine.

Ključne besede: socialne pravice, Evropska socialna listina, načelo subsidiarnosti, učinkovito uresničevanje, iztožljivost, sistem nadzora, interpretativne izjave

Effective Implementation of the European Social Charter – Its Basic Aim

Abstract: The implementation of the European Social Charter is almost as a rule discussed from the view point of the control mechanisms used by the European Committee of Social Rights. The paper underlines the importance of the domestic enforcement of the Charter. In accordance with the principle of subsidiarity, the the primary responsibility to respect social rights, to prevent violations and to remedy them when they occur lies on the states parties. As regards the effectiveness of the implementation and the justiciability of social rights it is maintained that one can not reduce it only to the justiciability of social rights. It can be assured by other modes.

* Polonca Končar, doktorica pravnih znanosti, zaslužna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

polonca.koncar@pf.uni-lj.si

Polonca Končar, PhD, professor emeritus at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

Key words: *social rights, European Social Charter, the principle of subsidiarity, effective implementation, justiciability, the supervision system, Statements of interpretation*

1. UVOD

Prispevek je namenjen letošnjemu praznovanju 60 letnice obstoja Evropske socialne listine 1961. Dolgo časa je glede Evropske socialne listine (v nadaljevanju: ESL¹ ali samo Listina) prevladovalo mnenje, da gre za »mehki« instrument (*soft instrument*), ki nima normativnega vpliva, predvsem pa da v njem priznane pravice niso iztožljive. Danes, po 60 letih obstoja Listine iz leta 1961, je mogoče tako oceno uveljavljanja Listine ovreči. Res pa je, da zaradi vrste razlogov² ostaja še vedno premalo vidna in poznana in nekateri še vedno menijo, da ni obvezujoče narave. Prepričana sem, da ji v notranjih pravnih sistemih še vedno pripisujejo premajhno vlogo in pomen, saj gre pritrditi tistim, ki so že pred več kot dvema desetletjema opozarjali, da Listina ni samo katalog številnih, posameznikom priznanih pravic, s katerimi dopolnjuje Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, in da s priznanjem posameznih pravic udejanja temeljne vrednote kot so dostojanstvo, avtonomija, enakopravnost in solidarnost, ki so pomembne tako za posameznike kot celotno družbo. Uresničevanje socialnih pravic lahko veliko prispeva h koheziji sleherne družbe, hkrati so te pravice pomemben dejavnik celovitega in vzdržnega družbenega razvoja. Poudariti torej velja, da je glavni smoter Listine dejansko učinkovito uresničevanje priznanih socialnih pravic na ravni posameznih držav pogodbenic. Sodno varstvo pa je

¹ Izraz ESL uporabljam v smislu nabora več instrumentov: izvirne ESL iz leta 1961, Dodatnega protokola k listini iz leta 1988, Protokola o spremembah ESL iz leta 1991 o nadzornem sistemu listine, Dodatnega protokola k ESL o sistemu kolektivnih pritožb in ESL (spremenjene) iz leta 1996, ki jo na kratko označujemo s kratico MESL.

Evropski odbor za socialne pravice je v splošnem uvodu k Sklepom 2011 sicer objavil odločitev, da morajo države pogodbenice od te objave naprej uporabljati izraz Listina za spremenjeno listino iz leta 1996, izraz Listina 1961 pa za izvirno Listino iz leta 1961.

² Npr. zaradi nesprejemljivega vztrajanja na doktrinskih stališčih o socialnih in ekonomskih pravicah kot samo programskih načelih, ki nimajo sodnega varstva, torej niso iztožljive, ali zaradi dvomov nekaterih, da bi ESL lahko pripisali naravo mednarodne pogodbe, iz katere v primeru ratifikacije za države pogodbenice izhajajo določene obveznosti.

samo eden od načinov, sicer zelo pomemben, s katerim lahko dosežemo njeno učinkovito uresničevanje.

Evropska socialna listina je obvezujoča mednarodna pogodba. Trditvi je mogoče očitati pleonazem. Vsaka pogodba je po svojem bistvu obvezujoča in ESL obvezuje države, ki so jo ratificirale. Res pa lahko določeno nejasnost oziroma dvoumnost pomeni dejstvo, da so avtorji instrument poimenovali »listina« in ne npr. konvencija, sporazum ali pogodba. Ne glede na to je ESL ena od dveh³ osrednjih mednarodnih pogodb Sveta Evrope, ki na splošni ravni urejata človekove pravice.

Priznavanje pravic brez jamstev za njihovo uresničevanje ostaja na ravni deklarativnosti in je praviloma neučinkovito. To velja tudi za temeljne človekove pravice. Vprašanje pa je, katere so oblike varstva pravic, s katerimi je mogoče zagotoviti njihovo učinkovito varstvo. Ali je učinkovito le sodno varstvo? Predvsem pa, kdo je v prvi vrsti dolžan zagotavljati spoštovanje z mednarodnimi pogodbami priznane temeljne človekove pravice, preprečevati njihove kršitve in sprejemati ukrepe za odpravo kršitev?

2. ODGOVORNOST ZA UČINKOVITO URESNIČEVANJE PRAVIC IZ ESL IN NAČELO SUBSIDIARNOSTI

V strokovni literaturi in na strokovnih srečanjih, namenjenih širjenju in utrjevanju poznavanja vloge in pomena ESL v sodobni družbi, največ pozornosti posvečamo sistemu nadzora nad uresničevanjem Listine, ki poteka znotraj Sveta Evrope, torej na mednarodni ravni. Zato velja opozoriti na načelo subsidiarnosti, po katerem so z mednarodnimi pogodbami priznane temeljne človekove pravice dolžne v prvi vrsti uresničevati države pogodbenice same.⁴ Odgovorne so za sprejemanje potrebne zakonodaje in upravnih aktov in zagotovitev nadzora nad njihovo uporabo, za vodenje ustreznih politik, ki omogočajo uresničevanje in varstvo pravic pa tudi za ustrezno sodno varstvo. Seveda lahko k učinkovitosti

³ Poleg Evropske konvencije o človekovih pravicah.

⁴ P. Končar, Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2010/X, str. 153; J.-K. Akandji-Kombé, Justiciabilité de la Charte sociale et son interprétation par les tribunaux nationaux, Actes de la conférence du 19 décembre 2008, Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, Ministère de la santé et des sports, str. 22.

uresničevanja mednarodnih norm poleg državnih institucij pomembno prispevajo tudi socialni partnerji in različne organizacije civilne družbe, ki se ukvarjajo s problematiko, ki so ji posvečene posamezne pravice, varuhi človekovih pravic, izobraževalne institucije, mediji itd.

V primeru Listine, konkretno, je tako določeno, *da se ustrezna določila 1. do 31. člena II. dela Listine⁵ izvajajo:*

- *z zakoni ali drugimi predpisi,*
- *s sporazumi med delodajalci in organizacijami delodajalcev in organizacijami delavcev,*
- *s kombinacijo teh dveh načinov in z drugimi primernimi sredstvi* (prvi odst. I. člena V. dela Listine).

Glede na to, da povzeti I. člen dopušča različne načine uresničevanja Listine, je tako primerno opozoriti tudi na eno od najpomembnejših interpretativnih načel, ki jih je sprejel Evropski odbor za socialne pravice (EOSP), ko je odločal o Kolektivni pritožbi 14/2003 – *International Federation of Human Rights (FIDH) zoper Francijo*. V zvezi z vprašanjem pravne narave Listine je poudaril, da je to mednarodna pogodba s področja človekovih pravic, katere namen je kot dopolnilo EKČP uresničevati Univerzalno deklaracijo o človekovih pravicah v Evropi. V prvi vrsti so nacionalne oblasti odgovorne za uresničevanje obveznosti iz Listine. V skladu s svojo ustavo, družbenim sistemom in industrijskimi razmerji lahko oblasti določena pooblastila prenesejo sicer na lokalne oblasti, socialne partnerje in druge deležnike, toda odgovornost za uresničevanje Listine v končni fazi vendarle ostaja na državi.

Z vidika uveljavljanja Listine v notranjem pravu in tako imenovane notranje iztočljivosti pravic, ki jih določa, sta, kot to velja na splošno za mednarodne pogodbe, znana dva mehanizma. V skladu z ustavno ureditvijo velja v nekaterih državah načelo monizma, ki pomeni, da mednarodna pogodba po ratifikaciji avtomatično postane sestavni del notranjega prava in je praviloma neposredno uporabljiva. Na jasne in določne določbe se je mogoče sklicevati pred sodiščem. Le če posamezne določbe pogodbe niso »samouresničljive« (*self-executing*), je tudi te določbe treba preliti v notranje pravo in jim tako zagotoviti učinkovanje v notranje pravnem režimu (sistem »zmernega monizma«). Drugačna je situacija v državah, kjer velja načelo dualizma. Mednarodno in notranje pravo pomenita dva

⁵ V konkretnem primeru je upoštevana Evropska socialna listina (spremenjena) in v njej uporabljeno označevanje členov.

vzporedna pravna sistema. Za izpolnjevanje obveznosti iz mednarodne pogodbe je treba sprejeti notranjo zakonodajo.

Vprašanje iztožljivosti v Listini priznanih pravic povezujemo s pravno naravo Listine. Pri tem gre po pravilu za vprašanje, ali so socialne pravice predmet sodnega varstva,⁶ pa tudi kako je mogoče s tako imenovano progresivno interpretacijo besedila posameznih določb Listine v državah pogodbenicah in na mednarodni ravni prispevati k temu, da bomo Listino dokončno sprejeli kot pravni instrument, na podlagi katerega imajo posamezniki priznane pravice. Ponavljam, da učinkovito uporabo obvezujočih mednarodnih norm ni mogoče zreducirati le na vprašanje iztožljivosti.

Sicer pa je iztožljivost mogoče opredeliti na različne načine. Zanimiva je na primer trojna opredelitev iztožljivosti, ki jo je ponudil prof. J.-F. Akandji-Kombé. Z vidika sodnika pomeni iztožljivost njegovo sposobnost, da zagotovi učinkovitost neke določbe (Listine) in učinkovito varstvo posameznikov. Z vidika posameznika gre za zmožnost, da uporabi določbo kot argument v postopku pred sodiščem. Z vidika posamezne določbe pa iztožljivost pomeni, da jo je mogoče uporabiti v sodnem postopku.⁷

3. UČINKOVITO IZPOLNJEVANJE OBVEZNOSTI IZ ESL V NOTRANJEM PRAVNEM SISTEMU IN VLOGA SODIŠČ

Skupaj z zakonodajalcem so domača sodišča tista, ne pa edina, ki lahko pomembno prispevajo k spoštovanju in učinkovitemu uresničevanju Listine v državi pogodbenici.⁸

⁶ Pomembno npr. v zvezi z direktno uporabo v notranjih pravnih sistemih.

⁷ Povzeto po: Gisela Gori, *Domestic Enforcement of the ESC: The Way Forward*, v: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte, *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, str. 82.

⁸ O analizi tega, kako slovenska sodišča uporabljajo ESL glej: Barbara Kresal, *Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč*, v: *Teorija in praksa, pravo in življenje, Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat*, UM, Pravna fakulteta, September 2018, str. 148-168.

Avtorica je lahko ugotovila, da se slovenska sodišča v sodbah sklicujejo na Listino kot na relevantni pravni vir, vendar pa premalo upoštevajo interpretacije določb Listine, ki jih je sprejel Evropski odbor za socialne pravice v svojih sklepih in odločitvah. Pomemben podatek je, da je Upravno sodišče v zvezi z kolektivno pritožbo v zadevi o neprofitnih stanovanjih sprejelo stališče, da pravice iz Listine niso iztožljive pravice, katere bi stranka lahko učinkovito zavarovala v postopku presoje posamičnega akta v upravnem sporu.

Kot sem že poudarila, imajo glede na ustavno ureditev in naš pravni red (sistem »zmernega monizma«) naša sodišča možnost, da pri odločanju o sporih uporabijo kot pravno podlago neposredno tiste določbe Listine, ki so po pravni naravi »samo izvršljive«. Praksa kaže, da v državah pogodbenicah, vključno s Slovenijo, niso pogosti primeri, ko bi sodišča določbe Listine uporabila neposredno.⁹ Iztožljivost socialnih pravic torej presega vprašanje njenega neposrednega učinkovanja.

Sodišča odločajo na podlagi notranjega prava, s katerim so bile socialne pravice priznane tudi v notranje pravnih režimih. Sodniki svoje odločitve ne opirajo vedno le na konkretne pravne določbe. Veljavno pravo lahko razlagajo v luči mednarodnega prava oziroma konkretno ESL. Ko interpretirajo domače pravo, se pri tem sklicujejo tudi na Listino in tako imenovano »sodno prakso« Evropskega odbora za socialne pravice.¹⁰ To tehniko, ki jo sodišča v različnih državah pogodbenicah lahko uporabijo za uveljavljanje socialnih pravic, imenujejo tudi »*technique de l'interprétation conforme*«. V sodnem postopku pa se tudi lahko izkaže, da notranje pravo ni v skladu z obvezujočimi mednarodnimi normami. To nekateri štejejo kot »nadzor nad mednarodno zakonitostjo« notranjega prava. V takem primeru lahko sodišče s svojo odločitvijo naloži pristojnemu zakonodajnemu organu, da spremeni in dopolni konkreten predpis ali sprejme novega, da bi tako domačo pravno ureditev uskladili z Listino.¹¹

Pri spoštovanju Listine na nacionalni ravni imajo pomembno vlogo tudi socialni partnerji. S formalnega vidika je pomembna njihova posvetovalna vloga, ko sodelujejo pri oblikovanju različnih pravnih virov in pazijo na to, da bodo v skladu z Listino. Listina nadalje sama dopušča, da se nekatere pravice uresničujejo na podlagi sprejetih kolektivnih pogodb. Pomembna je nadalje pravica nacionalnih socialnih partnerjev, da dajejo pripombe na vladna poročila o izvajanju določb Listine, še pomembnejša je pristojnost določenih organizacij delavcev in delodajalcev, da lahko vlagajo kolektivne pritožbe. Vprašanje seveda je, ali socialni partnerji Listino razumejo kot koristen in pomemben vir idej za vsebino njihovih aktivnosti v vsakdanji praksi.

Izmed mnogih, ki lahko prispevajo k čim doslednejšemu spoštovanju socialnih pravic, naj opozorim le še na to, da Listina sama v zvezi z nekaterimi pravicami¹²

⁹ Gisela Gori, *Domestic Enforcement of the ESC: The Way Forward*, v: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, str. 73.

¹⁰ Gre za tako imenovani sodni vpliv Listine.

¹¹ To nekateri poimenujejo normativna iztožljivost (*normative justiciability*) Listine.

¹² Glej npr. 3 (3) člen.

predvideva, ali jo razlagajo¹³ tako, da je inšpektorat za delo inštitucija, ki mora zelo strogo nadzirati uresničevanje zakonodaje, ki se nanaša na relevantne socialne pravice. Prav tako tudi iz sklepov¹⁴, sprejetih v okviru postopka poročanja, ali odločitev Evropskega odbora za socialne pravice v postopku o kolektivnih pritožbah¹⁵ lahko povzamemo njegovo interpretacijo, da je za učinkovito uresničevanje določene pravice odločilnega pomena delovanje inšpektorjev za delo.

4. EVROPSKI ODBOR ZA SOCIALNE PRAVICE IN NJEGOVA VLOGA PRI PRIZADEVANJIH, DA BI BILA LISTINA ČIM BOLJ DOSLEDNO URESNIČEVANA

Doslej sem se osredotočala na odgovornost sleherne države pogodbenice, da uresničuje iz Listine sprejete obveznosti v svojem notranjem pravnem sistemu. To pa pomeni sprejem ustrezne zakonodaje in drugih pravnih virov, preprečevanje kršitev pravic kot tudi sankcioniranje kršitev s strani pristojnih organov. Listina pa, tako kot nekatere druge mednarodne pogodbe, predvideva še poseben sistem nadzora nad spoštovanjem prevzetih obveznosti iz Listine, ki poteka znotraj Sveta Evrope, torej na mednarodni ravni. Ta sistem nadzora v veliki meri prispeva k učinkovitejšemu domačemu uresničevanju Listine.¹⁶

Sistem nadzora temelji na dveh sicer ločenih, vendar hkrati medsebojno povezanih postopkih¹⁷:

- rednem postopku periodičnih pisnih poročil držav,
- postopku kolektivnih pritožb.¹⁸

¹³ Conclusions X-2, Statement of Interpretation on Article 8(4), str. 97.

¹⁴ V zvezi s 7 (2) členom glej npr. Conclusions 2006, Norway, str. 631.

¹⁵ V kolektivni pritožbi *International Commission of Jurists (CIJ) v. Portugal, 1999*, je EOSP odločil, da učinkovitega varstva pravic iz 7(1) člena ni mogoče zagotoviti le z zakonodajo. Zakonodajo je treba v praksi učinkovito uporabljati in strogo nadzorovati. Pri tem odločilno vlogo odigrava Inšpektorat za delo.

¹⁶ Interpretacije, ki jih EOSP sprejema ali v okviru postopka poročanja ali v postopkih kolektivnih pritožb, morajo države skupaj z besedilom Listine upoštevati kot podlago za sprejem zakonodaje oziroma kolektivnih pogodb kot tudi v vsakodnevni praksi.

¹⁷ Postopka sta sicer neodvisna. Vendar pa v odločitvah v postopkih kolektivnih pritožb EOSP v osnovi upošteva po vsebini razlag, sprejetih v okviru postopka poročanja. Seveda jih lahko glede na konkretne okoliščine primera dopolnjuje. V Odločitvah sprejete interpretacije, vključno z vsebino interpretativnih izjav, odbor upošteva pri sprejemanju Sklepov v postopku poročanja.

¹⁸ Postopku kolektivnih pritožb pripisujejo v EOSP v zadnjih dveh desetletjih še poseben pomen.

V obeh postopkih je Evropski odbor za socialne pravice (EOSP) edini organ, ki je pri ocenjevanju, ali sta notranje pravo in praksa v skladu z Listino, pristojen s pravnega vidika ocenjevati nacionalna poročila in odločati o morebitnih kršitvah Listine v postopkih kolektivnih pritožb. EOSP v okviru postopka poročanja odloča o (ne)spoštovanju Listine v obliki Sklepov (*Conclusions*), v postopku kolektivnih pritožb odloča z Odločitvami (*Decisions*), ko pa ocenjuje, ali je država odpravila kršitev, ugotovljeno v okviru postopka kolektivne pritožbe, pa sprejme Ugotovitve (*Findings*). Ne nazadnje so pomembne tudi tako imenovane interpretativne izjave (*Statements of Interpretation*), v katerih EOSP pojasnjuje, interpretira, konkretizira, kaj je vsebina posamezne določbe Listine¹⁹, v okviru kolektivnih pritožb pa natančneje opredeljuje kakšne so obveznosti držav, ki jih morajo izpolnjevati, da bo mogoče šteti, da ravna v skladu z Listino.

Ni moj namen spustiti se v obravnavanje tehničnih vidikov obeh omenjenih postopkov pred EOSP.²⁰ Želim pa opozoriti na dinamičen pristop v interpretaciji Listine, ki ga v obeh postopkih lahko razvija EOSP. Zato je razumljivo, da poznavanje le besedila Listine ne zadošča, da bi v državi pogodbenici lahko dosledno uresničevali obveznosti, ki izhajajo iz Listine. Nujno je poznavanje celotne prakse (*case-law*) EOSP, torej vsebine Sklepov, Odločitev, sprejetih načel in interpretativnih izjav, še posebej tudi sprememb oziroma novosti v tej praksi, ki jo pogojujejo spremembe družbeno-ekonomskih pogojev, v katerih živimo, in jih EOSP pogosto upošteva v postopkih kolektivnih pritožb.²¹ Koristne usmeritve glede uresničevanja socialnih pravic lahko države povzamejo tudi iz Izjav, ki jih je Odbor sprejel v novejšem času.²²

Pri odločanju v tem postopku lahko EOSP konkretne pravice analizira in razlaga bolj podrobno kot v postopku poročanja in tako dopolnjuje, lahko pa tudi po vsebini razširja razlage, sprejete v Sklepih.

¹⁹ Op.cit.: Barbara Kresal, Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, 4/2020/XX, str. 421.

²⁰ O tem glej npr.: Régis Brilhat, The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact, v: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), Social Rights in Europe, Oxford University Press, 2005, str. 31-43; Barbara Kresal, delo v op. 19.

²¹ V ilustracijo lahko navedem kolektivne pritožbe, ki jih v zvezi s 17. členom Listine (pravica otrok in mladostnikov do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva) zoper več držav sprožila World Organization against Torture. EOSP je v Odločitvah odločil, da morajo konkretne države za to, da bi svoje pravo in prakso uskladile z Listino, uzakoniti izrecno zakonsko prepoved vseh oblik direktnega fizičnega kaznovanja otrok. V primerjavi z dotedanjo prakso je novo zahtevo utemeljil s tem, da spremembe družbenoekonomskih pogojev zaradi pravičnega razumevanja bistva pravice pogojujejo spremembo oziroma dopolnitev v razlagi določb o konkretni pravici.

²² Glej npr.: Statement on COVID-19 and social rights, adopted on 24 March 2021; v Izjavi,

V prispevku ni mogoče zaobseči vse doslej sprejete razlage,²³ ki kažejo na dinamičnost pravic iz Listine. EOSP jih je začel sprejemati od prve kolektivne pritožbe naprej.²⁴ Nekatere sem že omenila. Kot izhaja iz novejših Odločitev, mnoge izmed tistih starejših ostajajo aktualne še dandanes.

V ilustracijo naj omenim načelo, po katerem sta cilj in namen Listine ne le teoretično temveč tudi dejansko varstvo pravic.²⁵

Pomembna je razlaga, da uresničevanje Listine zahteva od držav pogodbenic, da poleg pravnih sprejemajo tudi praktične ukrepe ter zagotovijo v skladu z možnostmi potrebna sredstva, da se v razumnem roku zagotovi merljiv napredek v uresničevanju pravic, ki bo v največji možni meri skladen z razpoložljivimi sredstvi.²⁶ Razlaga je lahko pomembna v primeru tistih določb Listine, ki vsebujejo »obveznosti glede sredstev« (obligations of means). EOSP izbiro ukrepov za uskladitev situacije v državi z Listino prepušča državam pogodbenicam, tak pristop pa nakazuje, da taka interpretacija spreminja naravo posameznih določb iz »obveznosti glede sredstev« v »obveznosti glede rezultatov«.

Na koncu še enkrat navezujem na Kolektivno pritožbo 14/2003 - *International Federation of Human Rights zoper Francijo*. V svoji odločitvi v tem primeru je EOSP poudaril tudi, da je Listina živ instrument, ki je posvečen vrednotam kot so dostojanstvo, avtonomija, enakopravnost in solidarnost. Interpretirati jo je treba v luči razvoja domačega prava posamezne države pogodbenice kot tudi ustreznih mednarodnih instrumentov. Iz Odločitve je mogoče povzeti, da EOSP Listino interpretira v skladu z Dunajsko konvencijo o pogodbenem pravu iz leta 1969 in da meni, da je za interpretacijo treba uporabiti teleološki pristop. Način interpretacije mora biti tak, da bodo temeljne socialne pravice zaživele in bodo

namenjeni državam pogodbenicam, socialnim partnerjem, civilni družbi in drugim deležnikom, je EOPS opozoril na določene vidike pravic, ki so posebej aktualne v času pandemije, in poudaril, da nobene pandemije ne sme imeti za rezultat zmanjšanje varstva v Listini priznanih pravic. Ravno obratno, države so dolžne sprejeti vse potrebne ukrepe, da bi zagotovile njihovo učinkovito uresničevanje v obdobju, ko državljani najbolj potrebujejo varstvo.

²³ Obravnavajo jih tudi avtorji v naslednjih delih: Colm O'Cinneide, Bringing socio-economic rights back to mainstream of human rights: the case law... v: Revista Europea de Derechos Fundamentales, No 13/1 er Semestre 2009, str. 289-297; J.-F. Akandji-Kombé, The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights, v: Gráinne de Burca, Bruno de Witte, Social Rights in Europe, str. 89-108.

²⁴ Doslej so bile vložene 202 kolektivne pritožbe.

²⁵ Kolektivna pritožba 1/1998 - *International Commission of Jurists v. Portugal*.

²⁶ Kolektivni pritožbi 13/2002 - *Autisme Europe v. France* in 33/2006 - *International Movement ATD Fourth World v. France*.

dobile smisel. Vse morebitne omejitve pravic je treba razlagati restriktivno in ohranjati nedotaknjeno bistvo določene pravice.

Razumevanje bistva Listine v omenjenem pomenu je prav posebej pomembno v obdobju velikih izzivov, s katerimi se zaradi številnih družbenih sprememb, občasnih ekonomskih kriz, trenutno pa tudi krize zaradi COVID-19 epidemije srečuje ESL. Nobenega dvoma ni, da Listina ob vstopu v novo desetletje obstoja dejansko še pridobiva na pomenu. Tega bi se morali zavedati vsi relevantni dejavniki v državah članicah Sveta Evrope in si prizadevati za čim doslednejše uresničevanje socialnih pravic. S strani Evropskega odbora za socialne pravice izoblikovana »sodna praksa« in njegove usmeritve²⁷ so jim pri tem lahko v veliko pomoč.

LITERATURA

- J.-K. Akandji-Kombé. Justiciabilité de la Charte sociale et son interprétation par les tribunaux nationaux, Actes de la conférence du 19 décembre 2008, Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, Ministère de la sante et des sports, s. 22.
- J.-K. Akandji-Kombé. The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights, V: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), Social Rights in Europe, Oxford University Press, 2005, s. 89-108.
- Régis Brilhat. The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact, V: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), Social Rights in Europe, Oxford University Press, 2005, s. 31-43.
- Gori, Gisela. Domestic Enforcement of the ESC: The Way Forward, V: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), Social Rights in Europe, Oxford University Press, 2005, s. 69-88.
- Končar, Polonca. Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2010/X, s. 151-164.
- Kresal, Barbara. Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč, V: Teorija in praksa, pravo in življenje, Liber amicorum Etelka Korpič-Hrovat, UM, Pravna fakulteta, September 2018, s. 147-168.
- Kresal, Barbara. Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, št. 4/2020/XX, s. 417-439.
- Colm O' Cinneide, Bringing socio-economic rights back to mainstream of human rights: the case law of the European Committee of Social Rights as an example of rigorous and effective rights adjudication, Revista Europea de Derechos Fundamentales, No 13/1er Semestre 2009, s. 289-297.

²⁷ Najnovejše usmeritve vsebuje nov vodnik » How can National Human Rights Institutions and National Equality Bodies engage with the European Committee of Social Rights«, ki je bil objavljen oktobra 2021 in usmerja države, kako lahko v okviru obeh postopkov nadzora sodelujejo z EOSP.

Effective Implementation of the European Social Charter – Its Basic Aim

Polonca Končar*

Summary

The 60th anniversary of the European Social Charter is the occasion to assess the contribution of the Charter to the elevation of the social status of social rights and to the fact they are becoming to be better known and more effectively implemented on both national and international level. We must be aware of their importance for the overall development of our societies. Social rights must be interpreted as a means of preventing social exclusion of people. They can contribute to the reinforcement of cohesion in our societies and serve as a factor of integral and sustainable development. This is specially important in the period of great challenges related to numerous societal changes, periodic crisis (economic, COVID-19). One might hope that the anniversary will provide impetus to gain new grounds for social rights and to further strengthen them in Europe.

The Charter is a binding international treaty. The paper draws attention to the principle of subsidiarity according to which the State parties have the primary responsibility to respect the fundamental human rights recognised by the international treaties. The implementation of the rights depends in the first place on domestic legislation and/or collective agreements which provide for judicial and other means of enforcing rights recognized on international and national level. It is strongly underlined that it is not acceptable to reduce the effective implementation of binding international norms to the issue of their justiciability. The domestic courts and the legislators are not the only factors that can contribute to the effective domestic implementation of the Charter. The role of social partners and other institutions might be significant as well.

The last part of the paper is dedicated to the supervisory mechanisms provided for by the Charter which contributes to great extent to the effective domestic implementation of the Charter. The two procedures, the reporting procedure

* Polonca Končar, PhD, professor emeritus at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
polonca.koncar@pf.uni-lj.si

and the procedure of collective complaints are not dealt with from the technical point of view. The discussion focuses on the interpretative approach which has been developed by the European Committee of Social Rights by either adopting certain general principles of interpretation or by giving a dynamic interpretation to the respective Charter rights.