

Evropská integrace a sociální stát – právní aspekty

Filip Křepelka

PrF MU

Dvě samozřejmosti, přístup k problému

Sociální angažmá státu má stoletou tradici, v ČR je jádro sociálního státu neodstranitelné – nikoli právně, nýbrž politicky a společensky – a to přes všechnu problematickou budoucnost sociálního státu.

Hospodářská integrace ČR s Evropou a se světem je mimořádně vysoká a stěží odstranitelná bez zásadních otřesů. Evropská unie přináší zvláště vysoký stupeň hospodářské integrace.

- Právní přístup k problému, ovšem se souvislostmi ekonomickými, sociálními a politickými.

Sociální stát – okruhy angažmá

Třídění angažování sociálního státu

1. sociální dávky – výčet: důchodové zabezpečení (starobní, invalidní, pozůstalostní, sociální podpora rodin a sociální pomoc chudým a potřebným včetně podpory v nezaměstnanosti)
2. zdravotnictví, školství, sociální péče – hradí zcela nebo převážně stát, stát do značné míry také tyto služby poskytuje.
3. vnější okruh dotovaných služeb – doprava, kultura, sport, bydlení – stát přispívá do určité míry poskytovatelům (dotace) či příjemcům.

Základní sociální práva

Existuje celosvětový závazek k sociálnímu zabezpečení obyvatelstva – Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Není však důvod jej přeceňovat.

Mnoho ústav evropských států vymezuje podrobně základní sociální práva a činí je dokonce ústavně vymahatelná.

V ČR Listina základních práv, čl. 26 - 35

Též Listina základních práv EU postuluje základní práva, a to přes omezené angažmá EU.

Srovnání se světem – vysoké daně

Evropské státy jsou ve srovnání se světem státy se značným sociálním angažmá.

Jen málokteré státy jsou srovnatelné (Kanada, Izrael, Austrálie). Leckteré mimoevropské vyspělé země mají podstatně menší sociální angažmá (USA, Singapur, Jižní Korea, Tchaj-wan).

Existuje několik společensky odlišných bohatých zemí s vysokým sociálním angažmá (ropné emiráty).

Středně vyspělé země mají zpravidla výrazně menší sociální angažmá (latinská Amerika, vyspělejší země Afriky a Asie).

Zaostalé země nemají žádné sociální angažmá.

Vysoké sociální angažmá = vysoké daně.

Vazby a střet

Evropská unie, resp. Evropské společenství – byly založeny pro (především) hospodářskou integraci členských států.

Sociální angažmá zůstává věcí členských států.

Záležitosti nicméně nejsou zcela oddělitelné – důvodem souvislostí je víceré postavení jednotlivce – ten je –v průběhu svého života - výrobcem a poskytovatelem služeb či jejich zaměstnancem, spotřebitelem, daňovým poplatníkem a potřebným v rámci rodiny či společnosti.

Členské státy EU jako státy sociální, EU není sociální unie

- Evropská unie je unie sociálních států. Všechny členské státy jsou sociální státy. Nestala se však sociální unií se společnou sociální politikou.
- Právo EU uznává sociální angažmá členských států ustanoveními smlouvy ES nebo toto uznání z věci vyplývá.

Důvody nemožnosti většího sociálního angažmá EU

Značné rozdíly v hospodářské výkonnosti (tj. hrubý domácí produkt na člověka a rok) – až 10:1 v běžných cenách, snad 5:1 v paritě kupní síly.

Přes podobnost ve světovém srovnání jsou mezi evropskými sociálními státy značné rozdíly, pokud jde o představy o sociální politice.

Směrování sociální politiky se rozhoduje v národních politických systémech členských států.

Mezi evropskými národy je solidarita řádově menší než v rámci národního státu – spíše podobná solidaritě celosvětové.

Omezené sociální angažmá EU

- EU zabezpečuje sociálně pouze své zaměstnance a jejich rodinné příslušníky.
- EU provádí regionální (kohezní) politiku za účelem rozvoje zaostávajících oblastí.
- Je otázka, zda je tato politika dostatečně úspěšná – korupce, plýtvání prostředky na nevhodné projekty.
- Její sociální rozměr je jenom zprostředkovaný a často zastřený.

Legislativní pozornost EU – pobytové aspekty

Dlouhodobý pobyt předpokládá zařazení do hospodářské a sociální soustavy hostitelského státu.

Právo usazení se (dlouhodobého pobytu) mají jenom osoby sociálně zajištěné: zaměstnanci a živnostníci, jejich rodinní příslušníci, dále studenti, důchodci a osoby s vlastními zdroji.

Vyloučení jsou tedy osoby potenciálně závislé na sociální pomoci.

Nové pobytové právo (směrnice 2004/38/ES) zaručuje trvalý pobyt po pětiletém nepřerušném pobytu – vydržení sociálních práv.

Rovnost sociálního zabezpečení přistěhovalců – občanů jiných členských států

Nařízení 1612/68: upřesňuje požadavek zrovnoprávnění hospodářsky činných přistěhovalců z řad občanů jiných členských států EU pro školství, bydlení, dopravu a další srovnatelné služby nepovažované za součást sociálního zabezpečení v úzkém slova smyslu.

Připomínám končící odklad zrovnoprávnění občanů nových členských států na pracovním trhu (7 let po vstupu) – výjimka ze zásady zrovnoprávnění.

Propojení sociálního zabezpečení

- Nařízení 1408/71 – nahrazované nařízením 883/2004 (chybí stále prováděcí nařízení za nařízení 572/72)
- Propojuje soustavy důchodového, podpůrného a zdravotního zabezpečení členských států.
- Určuje se příslušnost, požaduje se zrovnoprávnění.
- Důchodové zabezpečení migrantů na základě sčítání rozhodných dob a poskytování dílčích důchodů.
- Zabezpečení nutné zdravotní péče v zahraničí též v případě turistů.

Používaná hlediska – pokles významu státního občanství

Občanství členských států – základní hledisko pro určení příslušnosti ke státům.

Ve vyspělém světě se na občanství váží výhradně politická práva (volby) a povinnosti (vojna), dále pak konzulární ochrana.

Občan nesmí být domovským státem vyhošťován a svévolně zbavován občanství.

Občanství členských států hraje stále uvedené role též v Evropské unii (národní volební právo, konzulární ochrana, branná povinnost).

Opuštění hlediska občanství ve světě a v Evropské unii

Vyspělé státy zařazují dlouhodobě pobývajících cizince do své hospodářské a sociální soustavy.

Státy zdaňují své obyvatele-cizince (zásada zdanění obyvatel / rezidentů) ze světových příjmů, spojená se zamezováním dvojího zdanění.

Státy zařazují své obyvatele rovněž do svého sociálního zabezpečení – postupně, s ohledem na zneužití.

Je to obecně spravedlivé a únosné – stejné daně = stejné sociální zabezpečení. Je to tak též v ČR u cizinců ze třetích států (zdravotní pojištění)?

Pokles významu občanství v EU

Právo EU požaduje toto zařazení u usazených občanů jiných členských států.

Občanství tedy ztrácí význam.

Podobné zařazení je též v záležitostech civilní justice (příslušnost soudů), ba dokonce dílem v politice: komunální a evropské volební právo ve státě usazení.

Jednotný domicil?

- Vzniká nějaký jednotný status obyvatele či rezidenta?
- Nikoli, jednotlivé úpravy stanoví nástup přiřazení podle srovnatelných, nikoli však totožných hledisek.
- Nevzniká tedy nějaký jednotný domicil.
- Připomínám, že v USA – kde je občanství jednotné, existuje též státní domicil.

Aktivistická judikatura

Soudní dvůr je aktivistický soud par excellence.

Platí to ve srovnání s řadou národních ústavních a nejvyšších soudů stejně jako se soudy mezinárodními.

Nadnárodní ráz práva (přímý účinek a úplná přednost) je výsledkem judikatury.

Soudní dvůr zásadně vykládá hospodářské svobody široce a možná omezení – včetně nestanovených, ale vyplývajících z podstaty věci – úzce.

široký výklad svobody osob

Sociální dávky

Soudní dvůr má tendenci (rozsudky Grzelczyk, Martínez Sala) požadovat od členského státu poskytnutí sociální dávky též osobám s omezenou hospodářskou a sociální vazbou na hostitelský stát.

Vysokoškolské vzdělání příchozím

Soudní dvůr dlouhodobě požaduje (rozsudky Gravier, Humbel, Komise proti Rakousku) rovné zacházení (tj. studium zdarma nebo s malým školstvím) též cizozemcům – studentům, kteří přišli pouze za studiem

Široký výklad svobody zboží a služeb

Dotované služby cizincům nebo cizozemcům

Jménem svobody služeb Soudní dvůr žádá zrovnoprávnění přístupu cizinců či cizozemců u dotovaných služeb, například kultury (Komise proti Itálii – muzea).

Proplácení v zahraničí vyhledané zdravotní péče

Soudní dvůr požaduje proplácení za hranicemi vyhledané zdravotní péče ve službách (Kohll) anebo zboží (Decker) za stejných podmínek jako doma.

Východiska a důsledky

Východiska Soudního dvora

- nevůle rozlišovat obyvatele a cizozemce v záležitostech, kde to právo EU výslovně neuznává (důchodové zabezpečení a zdravotní pojištění)
- přesvědčení o skryté diskriminaci občanů EU - cizinců v případě rozlišování podle statusu obyvatel – cizozemec.

Důsledky:

- první - rozšíření okruhu oprávněných
- druhý - zpřístupnění dalších výhod

Postoje států a EU, zmírnění nároků

Nelibost států – stanoviska před Soudním dvorem, zejména v záležitostech zdravotnictví.

Zmírnění požadavků Soudním dvorem ve zdravotnictví - uznáním práva kontrolovat náklady kontrolou vývozu na hospitalizace (Smits a Peerbooms) nebo organizace financování zdravotnictví (Watts).

Vyloučení ze směrnice o službách (2006/123/ES) a stěží úspěšný návrh zvláštní směrnice.

Zdrženlivost Komise – nežaluje

Srovnání s federací

Zařazení sociálního zabezpečení a jednotlivých sociálních služeb do hospodářské integrace

Občanské pojetí pohybu osob (čl. 18 Smlouvy ES).

To při velmi omezeném angažmá EU a malé solidaritě mezi státy

Srovnání s USA je pozoruhodné: zde státy běžně při poskytování sociálních služeb mezi obyvateli a cizozemci rozlišují (přístup na vysoké školy).

Důvody malé kritiky judikatury

Nevelké uvědomování si omezenosti sociálních soustav v Evropě.

Nekritické přijímání EU ze strany řady odborníků.

Popularita – rozšíření sociálních nároků je hodnoceno příznivě.

Subverze – Soudní dvůr postupuje opatrně, dokáže své závěry korigovat, narazí-li na skutečný odpor.

Nevelké dopady anebo příznivé vedlejší účinky

Příznivé vedlejší účinky: přístup na vysoké školy cizozemcům – obohacuje uvedené školy a do určité míry hostitelské země, státy koneckonců v určité míře své univerzity vždy otevíraly kvůli kulturnímu vlivu, antidiskriminační hnutí.

Malé narušení ve skutečnosti – přirozenou překážkou vyhledávání zdravotní péče, zvláště té nákladné, je jazyková rozmanitost stejně jako samotný zdravotní stav pacientů.

Skutečné hrozby sociálnímu státu

Aktivistická judikatura Soudního dvora rozhodně nepředstavuje základní hrozbu sociálnímu zabezpečení evropských států.

Je spíše doprovodným projevem než příčinou ohrožení (možného budoucího rozkladu) sociálních států

Skutečné hrozby jsou vlastní těmto státům: demografický vývoj (málo dětí, mnoho seniorů), sociálně-politické (rozpad společenské solidarity) a ekonomické (konkurence zemí s nerozvinutým sociálním modelem), populismus (přemrštěné rozdávaní)

Dodatek: českoslovenští důchodci

- Rozdělení československé důchodové soustavy na základě nahodilého, avšak jediného zvládnutelného hlediska.
- Zmírňování tvrdosti u některých skupin osob
- Zásah Ústavního soudu proti správním soudům a ministerstvu práce a sociálních věcí jménem rovnosti občanů a práva na zabezpečení ve stáří ve prospěch některých dalších osob.
- Odpor proti zabezpečení jménem práva EU, poukaz na neudržitelnost.
- Kapitulace ministerstva před Ústavním soudem, nyní stav, jenž může být shledán neslučitelným s právem EU.