

Petrovic proti Rakousku, rozsudek ze dne 27. 3. 1998

Stěžovatel: Petrovic

Žalovaný stát: Rakousko

Číslo stížnosti: 20458/92

Datum: 27.03.1998

Článek Úmluvy: čl. 12

čl. 13

čl. 14

čl. 25

čl. 32

čl. 43

čl. 47

čl. 8

Rozhodovací formace: Senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: diskriminace, pohlaví, prostor pro uvážení/margin of appreciation, respektování soukromého života

Významnost: 2

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

27. března 1998

VĚC PETROVIC

(Rozsudek ve věci Petrovic v. Rakousko)

Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“), zasedající v souladu s článkem 43 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a relevantních ustanovení Jednacího řádu Soudu jako senát, který tvořili soudci R. Bernhardt, předseda, F. Matscher, L.-E. Pettiti, B. Walsh, A. Spielmann, Sir John Freeland, M. A. Lopes Rocha, B. Repík, J. Casadevall a dále H. Petzold, tajemník Soudu, a P. J. Mahoney, zástupce tajemníka soudu, po neveřejném jednání ve dnech 27. října 1997 a 28. února 1998 vynesl posledně jmenovaného data následující rozsudek:

POSTUP

1. Příklad byl Soudu postoupen Evropskou komisí pro lidská práva (dále jen „Komise“) dne 5. prosince 1996, v rámci tříměsíční lhůty stanovené článkem 32 § 1 a článkem 47 Úmluvy. Jeho základem byla stížnost (č. 20458/92) proti Rakouské republice předložená Komisi podle článku 25 Úmluvy rakouským občanem, panem Antunem Petrovicem, dne 3. srpna 1992.

Žádost Komise se opírala o články 44 a 48 a prohlášení, jímž Rakousko uznalo obligatorní jurisdikci Soudu (článek 46). Předmětem žádosti bylo získat rozhodnutí o tom, zda skutkové okolnosti případu zakládají porušení závazků odpovědným státem podle článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy.

2. V odpovědi na dotaz učiněný v souladu s ustanovením 35 § 3 písm. d) Jednacího řádu Soudu B stěžovatel prohlásil, že si přeje zúčastnit se řízení, a určil advokáta, který jej bude zastupovat (ustanovení 31 Jednacího řádu Soudu). Předseda advokátovi dovolil, aby užíval německý jazyk (ustanovení 28 § 3 Jednacího řádu Soudu).
3. Senát, který bylo třeba vytvořit, zahrnoval ex officio F. Matschera, zvoleného soudce s rakouským občanstvím (článek 43 Úmluvy), a R. Bernhardta, místopředsedu Soudu (ustanovení 21 § 4 písm. b/ Jednacího řádu Soudu). Dne 20. ledna 1997, za účasti tajemníka Soudu, předseda Soudu R. Ryssdal vylosoval jména dalších sedmi členů, jimiž se stali L.-E. Pettiti, B. Walsh, R. Macdonald, Sir John Freeland, M.A. Lopes Rocha, B. Repik a J. Casadevall (článek 43 in fine Úmluvy a ustanovení 21 § 5 Jednacího řádu Soudu). Později A. Spielmann, náhradní soudce, nahradil R. Macdonalda, který se nemohl zúčastnit dalšího projednávání případu (ustanovení 22 § 1 a 24 § 1 Jednacího řádu Soudu).
4. Jako předseda senátu (ustanovení 21 § 6 Jednacího řádu Soudu) R. Berhardt, jednající prostřednictvím tajemníka kanceláře Soudu, konsultoval se zástupcem rakouské vlády (dále jen „Vláda“), se stěžovatelovým advokátem a s delegátem Komise organizaci řízení (ustanovení 39 § 1 a 40 Jednacího řádu Soudu). Po následném nařízení učiněném na základě těchto konsultací obdržel tajemník Soudu stěžovatelovo stanovisko a stanovisko Vlády, a to ve dnech 20. a 21. srpna 1997.

Dne 19. září 1997 předložila Komise různé dokumenty z řízení, které proběhlo před ní, jak si to od ní vyžádal tajemník Soudu na základě instrukcí předsedy.

5. V souladu s rozhodnutím předsedy se ústní jednání konalo veřejně v Paláci lidských práv ve Strasbourgu dne 23. října 1997. Předtím se Soud sešel k přípravnému zasedání.

Před Soud předstoupili:

(a) za vládu W. Okresek, ředitel Ústavní služby, Spolkové kancléřství, zástupce Vlády, R. Sauer, Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí, E. Bertagnoliová, mezinárodně právní odbor, Spolkové ministerstvo zahraničních věcí, poradci,

(b) za Komisi B. Marxer, delegát,

(c) za stěžovatele A. Laimer z Advokátní komory ve Vídni, poradce.

Soud si vyslechl vystoupení B. Marxera, A. Laimera a W. Okreska.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Okolnosti případu
2. Pan Antun Petrovic, rakouský občan, se narodil v roce 1950 a žije ve Vídni.
3. V rozhodné době byl pan Petrovic studentem a pracoval na zkrácený pracovní úvazek. Jeho manželce, která již dříve ukončila svá univerzitní studia a byla úřednicí na spolkovém ministerstvu, se narodilo dítě 27. února 1989. Manželka pokračovala v zaměstnání, zatímco stěžovatel si vzal rodičovskou dovolenou, aby mohl pečovat o dítě.
4. Dne 25. dubna 1989 požádal pan Petrovic o podporu při rodičovské dovolené.
5. Dne 26. května 1989 byla jeho žádost zamítnuta místním pracovním úřadem s odůvodněním, že ustanovení § 26 odst. 1 zákona o podpoře v nezaměstnanosti (viz níže odstavec 14) stanoví, že takovýto nárok mohou uplatňovat pouze matky po narození dítěte.

6. Dne 14. června 1989 se stěžovatel proti tomuto rozhodnutí odvolal k Zemskému pracovnímu úřadu ve Vídni. Uvedl, že ustanovení zákona o podpoře v nezaměstnanosti, podle něhož nemá právo na podporu při rodičovské dovolené, je diskriminační a tudíž protiústavní.
7. Dne 4. července 1989 Zemský pracovní úřad ve Vídni zamítl stěžovatelovo odvolání ze stejných důvodů jako místní pracovní úřad (viz výše odstavec 9).
8. Dne 18. srpna 1989 podal pan Petrovic stížnost u Ústavního soudu. Opětovně uvedl, že ustanovení § 26 odst. 1 zákona o podpoře v nezaměstnanosti je protiústavní, jelikož není slučitelné s principem rovnosti a s článkem 8 Úmluvy.
9. Dne 12. prosince 1991 po projednání v neveřejném zasedání Ústavní soud odmítl přijmout stížnost k adjudikaci s odůvodněním, že nemá dostatečné vyhlídky na úspěch.

S odvoláním na svou judikaturu Ústavní soud konstatoval, že ustanovení § 26 odst. 1 neporušuje stěžovatelova ústavní práva a neodporuje článkům 8 nebo 12 Úmluvy. Ústavní soud dodal, že i kdyby se přihlédlo k současným zákonným změnám (ustanovení § 26 zákona o podpoře v nezaměstnanosti bylo změněno spolkovým zákonem ze dne 12. prosince 1989 – viz níže odstavec 15), byla stěžovatelova stížnost neopodstatněná vzhledem k tomu, že legislativa má určitou dobu na to, aby přizpůsobila nová pravidla změnám ve společnosti.

1. Relevantní vnitrostátní právo
2. Zákony účinné v rozhodné době
3. Podle ustanovení § 26 odst. 1 zákona o podpoře v nezaměstnanosti z roku 1977 měly matky nárok na přídavky v rodičovské dovolené, pokud si po narození jejich dítěte vzaly rodičovskou dovolenou a měly nárok na mateřské přídavky (přídavek vyplácený pracujícím matkám po dobu osmi týdnů po porodu).
4. Následná legislativa
5. Toto ustanovení bylo změněno spolkovým zákonem ze dne 12. prosince 1989 (Úřední věstník č. 651/1989), který nabyl účinnosti 1. ledna 1990. V současné době platí, že otec může požadovat přídavky v rodičovské dovolené, pokud je zaměstnán, má primární odpovědnost za péči o dítě a dítě žije pod stejnou střechou. Kromě toho matka musí mít buď nárok na mateřskou dovolenou v důsledku porodu a zcela nebo částečně se vzdát tohoto práva, nebo nemá-li nárok na mateřskou dovolenou, musí jí její práce bránit v péči o dítě.

Nová pravidla však platí pouze ve vztahu k dětem narozeným po 31. prosinci 1989, proto se nevztahují na stěžovatele, jehož dítě se narodilo 27. února 1989.

ŘÍZENÍ PŘED KOMISÍ

16. Pan Petrovic se obrátil na Komisi 3. srpna 1992. S odvoláním na článek 8 Úmluvy a na článek 14 ve spojení s článkem 8 si stěžoval na zamítnutí žádosti o poskytnutí přídavek v rodičovské dovolené a na diskriminační povahu tohoto rozhodnutí. Stěžovatel rovněž tvrdil, že byl porušen článek 13 Úmluvy tím, že se Ústavní soud odmítl jeho odvoláním zabývat.
17. Dne 5. července 1995 Komise prohlásila stížnost (č. 20458/92) za přípustnou, pokud jde o stížnost na údajné diskriminační odmítnutí poskytnout mu přídavky v rodičovské dovolené, a za nepřípustnou ohledně její zbývající části.

Ve své zprávě ze dne 15. října 1996 (článek 31) vyjádřila Komise názor, že byl porušen článek 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy (dvacet pět hlasů ku pěti).

KONEČNÉ NÁVRHY PŘEDLOŽENÉ SOUDU

18. Ve své zprávě vláda požádala Soud, aby „prohlásil, že článek 8 Úmluvy není na daný případ aplikovatelný, nebo aby alternativně prohlásil, že článek 8 ve spojení s článkem 14 Úmluvy

nebyl porušen.“

19. Stěžovatel požádal Soud, aby „prohlásil jeho stížnost za přípustnou, tak jak to učinila Komise, a aby konstatoval, že v daném případě byl porušen článek 14 ve spojení s článkem 8 a aby mu přiznal spravedlivé zadostiučinění v souladu s článkem 50“.

PRAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

Údajné porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 8

20. Pan Petrovic si stěžoval na odmítnutí rakouských orgánů poskytnout mu přídatky v rodičovské dovolené podle ustanovení § 26 odst. 1 zákona o podpoře v nezaměstnanosti z roku 1977 (viz výše odstavec 14), které stanoví, že k obdržení takovýchto přídatků jsou oprávněné pouze matky. Pan Petrovic tvrdil, že je obětí diskriminace z důvodů pohlaví, a to v rozporu s článkem 14 Úmluvy ve spojení s článkem 8, které stanoví:

Článek 14

„Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví...“

Článek 8

- „1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.
2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“
3. Komise akceptovala stěžovatelův návrh, avšak Vláda nikoliv.
4. Aplikovatelnost článku 14 ve spojení s článkem 8
5. Jak Soud neustále konstatuje, článek 14 doplňuje ostatní hmotně právní ustanovení Úmluvy a jejích Protokolů. Článek 14 nemá nezávislou existenci, jelikož je účinný pouze ve vztahu k „užívání práv a svobod“ zaručených těmito ustanoveními. I když aplikace článku 14 nepředpokládá porušení těchto ustanovení- a v tomto rozsahu je článek 14 autonomní, nemůže existovat prostor pro jeho aplikaci, pokud daná fakta nespádají pod rozsah jednoho nebo více hmotně právních ustanovení (viz, mimo jiné, rozsudek ve věci Karlheinz Schmidt v. Německo ze dne 18. července 1994, Serie A č. 291-B, str. 32, § 22 a rozsudek ve věci Van Raalte v. Nizozemsko*) ze dne 21. února 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, str. 184, § 33).
6. Stěžovatel uvedl, že jakákoliv finanční pomoc umožňující rodičům ukončit zaměstnání, aby se mohli starat o své děti, ovlivňuje rodinný život a spadá tudíž pod rozsah článku 8 Úmluvy.
7. Vláda naopak tvrdila, že přídatek v rodičovské dovolené nespadá pod rozsah článku 8, jelikož za prvé toto ustanovení neobsahuje žádný obecný závazek poskytovat finanční pomoc rodičům v tom směru, aby jeden z nich mohl zůstat doma a pečovat o jejich děti, a za druhé přídatek v rodičovské dovolené je záležitostí sociální politiky, která nemá být zahrnována pod pojem rodinného života.
8. Soud proto musí rozhodnout, zda skutkové okolnosti daného případu spádají pod rozsah článku 8 a v důsledku toho pod článek 14 Úmluvy.
9. V této souvislosti se Soud, stejně jako Komise, domnívá, že zamítnutí poskytnout panu Petrovicovi přídatky v rodičovské dovolené nemůže znamenat nerespektování rodinného života, jelikož článek 8 neukládá žádný pozitivní závazek státům poskytovat danou finanční pomoc.

10. Tento přídavek vyplácený státem však má podporovat rodinný život a jistě ovlivňuje způsob, jímž je rodinný život organizován, protože ve spojení s rodičovskou dovolenou umožňuje jednomu z rodičů zůstat doma a pečovat o děti.
11. Soud již při mnoha příležitostech prohlásil, že článek 14 vstupuje do hry, kdykoliv „předmět nevýhody ... tvoří jednu z modalit garantovaného práva“ (viz rozsudek ve věci Národní svaz belgické policie v. Belgie ze dne 27. října 1975, Serie A č. 19, str. 20, § 45) nebo napadaná opatření jsou „spojena s výkonem garantovaného práva“ (viz rozsudek ve věci Schmidt a Dahlström v. Švédsko ze dne 6. února 1976, Serie A č. 21, str. 17, § 39).
12. Poskytnutím přídavku v rodičovské dovolené mohou státy demonstrovat svůj respekt k rodinnému životu ve smyslu článku 8 Úmluvy; přídavek tudíž spadá pod rozsah tohoto ustanovení. Z toho plyne, že článek 14 - ve spojení s článkem 8 - je aplikovatelný.
13. Dodržování článku 14 ve spojení s článkem 8
14. Podle judikatury Soudu je rozdílnost v zacházení diskriminační ve smyslu článku 14, jestliže „nemá objektivní a rozumné opodstatnění“, tj. jestliže nesleduje „legitimní účel“, nebo jestliže neexistuje „rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a účelem, který má být realizován“ (viz, mimo jiné, výše citovaný rozsudek ve věci Karlheinz Schmidt, str. 32-33, § 24 a výše citovaný rozsudek ve věci Van Raalte, str. 186, § 39).
15. Podle podání stěžovatele rozdílné zacházení s matkami a s otci při poskytování přídavku v rodičovské dovolené není vůbec oprávněné. Přídavek nemá chránit matky, není-li vyplácen do osmi týdnů po porodu a dokud nebylo vyčerpáno právo obdržet přídavek v mateřství, ale má pomáhat rodičům - ať už matkám nebo otcům, kteří si přejí vzít si volno, aby mohli pečovat o své malé děti.
16. Vláda oproti tomu tvrdila, že skutečnost, že neexistuje žádný obecný evropský standard v této problematice, znamená, že rozhodnutí rakouské legislativy vyplácet přídavek v rodičovské dovolené pouze matkám spadá do rozsahu volné úvahy přenechaného smluvním státům v oblasti sociální politiky. Kromě toho dané ustanovení odráží názor společnosti v dané době, podle něhož hrají matky primární roli při péči o malé děti.
17. Komise zastávala názor, že neexistence obecného standardu ohledně určitých sociálních výhod odráží podstatnou rozdílnost systémů sociálního zabezpečení v členských státech, avšak nemůže osvobodit tyto státy, které přijaly speciální systém přídavků v rodičovské dovolené, od poskytování těchto výhod bez diskriminace. Žádné objektivní a rozumné důvody, jež by opravňovaly k rozdílnosti v zacházení, nebyly uvedeny. Stěžovatel byl tudíž diskriminován při výkonu svého práva na respektování rodinného života, garantovaného článkem 8 Úmluvy.
18. Soud bere na vědomí, že v rozhodné době byly přídavky v rodičovské dovolené vypláceny pouze matkám a nikoliv otcům, jakmile uplynula doba osmi týdnů po porodu a právo na mateřský přídavek bylo vyčerpáno (ustanovení § 26 odst. 1 zákona o podpoře v nezaměstnanosti z roku 1977 - viz výše odstavec 14).
19. Nebylo sporu o tom, že to znamenalo rozdílné zacházení na základě pohlaví.
20. Mateřská dovolená a s ní spojené přídavky mají především umožnit matce, aby se zotavila z únavy po porodu a aby mohla kojit své dítě, pokud si to přeje. Otcovská dovolená a přídavek v rodičovské dovolené se naopak vztahují k období následnému a mají umožnit beneficiantu zůstat doma a pečovat o dítě osobně. I když si je vědom rozdílů, které mohou existovat mezi matkou a otcem ohledně jejich vztahu k dítěti, Soud vychází z předpokladu, že pokud jde o péči o dítě během tohoto období, jsou oba rodiče „v podobném postavení“.
21. Je pravdou, že dosažení rovnosti pohlaví je v současné době důležitým cílem v členských státech Rady Evropy a že pro takovou rozdílnost v zacházení budou zapotřebí velmi závažné důvody, aby rozdílné zacházení mohlo být pokládáno za slučitelné s Úmluvou (viz např. rozsudek ve věci Schuler-Zraggen v. Švýcarsko ze dne 24. června 1993, Serie A č. 263, str. 21-22, § 67 a výše citovaný rozsudek ve věci Van Raalte, str. 186, § 39 in fine).
22. Smluvní státy však mají určitý rozsah volné úvahy při posuzování, zda a v jakém rozsahu rozdílnosti v jinak podobných situacích opravňují k rozdílnému zacházení v právu. Rozsah

volné úvahy se bude měnit podle okolností, předmětu a jeho pozadí; v tomto ohledu může být jedním z relevantních faktorů existence či neexistence společného základu mezi zákony smluvních států (viz, mimo jiné, rozsudek ve věci Rasmussen v. Dánsko ze dne 28. listopadu 1984, Serie A č. 87, str. 15, § 40).

23. Je jasné, že v rozhodné době, tj. koncem osmdesátých let, neexistoval společný standard v této oblasti, protože většina smluvních států neměla právní úpravu, podle níž by se přídavky v rodičovské dovolené vyplácely otcům.
24. Myšlenka, že stát poskytuje finanční pomoc matce nebo otci podle jejich výběru, takže dotčený otec může zůstat doma, aby pečoval o děti, je relativně nová. Původně měla sociální opatření tohoto druhu – jako např. mateřská dovolená – přednostně chránit matky a umožňovat jim pečovat o maličké děti. Pouze postupně, tak jak se společnost vyvíjela ve směru rovnější dělby odpovědnosti mezi muži a ženami za výchovu jejich dětí, zaváděly smluvní státy opatření rozšiřující se na otce, jako například právo na rodičovskou dovolenou.
25. Z tohoto hlediska se rakouské právo vyvíjelo stejným směrem, přičemž rakouské zákonodárství přijalo v roce 1989 zákony, které upravily rodičovskou dovolenou otců. Paralelně se v roce 1990 rozšířilo poskytování přídaveků v rodičovské dovolené na otce (viz výše odstavec 15).

Proto se jeví jako obtížné kritizovat rakouské zákonodárství za to, že zavedlo postupně, při sledování evoluce ve společnosti v této oblasti, zákony, které jsou, při zvážení všech okolností, v Evropě velmi progresivní.

42. V této oblasti stále zůstává velká rozdílnost mezi právními systémy smluvních států. Zatímco mnohé státy již přijaly opatření k tomu, aby otcům bylo poskytnuto právo na rodičovskou dovolenou, neplatí totéž pro přídavky v rodičovské dovolené, které otcům poskytuje jen velmi málo států.
43. Odmítnutí rakouských orgánů poskytnout stěžovateli přídavek tudíž nevybočilo z mezí volné úvahy, která je jim povolena. Proto napadená rozdílnost v zacházení nebyla diskriminační ve smyslu článku 14.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

Potvrzuje sedmi hlasy ku dvěma, že nedošlo k porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 8.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Strasbourgu dne 27. března 1998.

Herbert PETZOLD

tajemník Soudu

Rudolf BERNHARDT

předseda

1) Viz Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu – Přílohový sešit XI/1997, Rozhodnutí ES o stížnosti č. 20060/92, str. 33.