

TransSOL forskningsresumé 1:

Fakta om og analyse af solidaritet i Europa

Den juridiske, politiske og socioøkonomiske baggrund for grænseoverskridende solidaritet (WP1)

Resumé

Solidaritet er et fælles konstitutionelt princip for alle de otte lande, der er undersøgt i TransSOL-projektet. Det betyder, at solidaritet i alle landene er en legitim kilde for lovgivning og politik, og at den bør ligge til grund for offentlige myndigheders og politiske beslutningstagers valg på alle forvaltningsniveauer. Derudover kan domstole, og især forfatningsdomstole, højesteretter og EU-Domstolen, legitimeret anvende solidaritet som et forfatningsmæssigt paradigme i retssager. De kan også beslutte, om afvigelser fra foranstaltninger, der bygger på solidaritet, er rimelige.

På de tre områder, der er genstand for TransSOL-projektet, er solidaritetsforanstaltninger dog blevet svækket siden krisen. Argumenter om markedsmekanismer er blevet fremført for at svække beskyttelsen mod arbejdsløshed, securitisering har været anvendt for at begrænse solidaritet i forbindelse med migration, samtnedskæringer i socialforsorg for at reducere solidariteten med handicappede personer. Dette har fundet sted, selv der hvor rettigheder var dybt integreret i lovgivningen, såsom f.eks. solidaritet med personer med handicap.

EU's forsøg på at udvikle politikker, der imødekommer udfordringerne fra krisen, har generelt ikke levet op til offentlighedens forventninger, og nationale regeringer har været tilbageholdende med hensyn til at bakke op. Denne tilbageholdenhed udspringer muligvis ikke kun fra nationale interesser, men kan også skyldes udfordringer i selve opbygningen af EU, som har forhindret orga-

nisationen i at træffe mere effektive foranstaltninger for at styrke solidariteten. Virkningerne af krisen har ændret og ændrer stadig denne balance i begge henseender, og den har således givet EU mulighed for at spille en større rolle med hensyn til at fremme samarbejde og solidaritet mellem medlemsstaterne.

Anbefalinger til europæisk politik

EU-institutioner, navnlig Kommissionen og Parlamentet, bør udpege muligheder for at harmonisere europæiske solidaritetspolitikker inden for områder, hvor EU har kompetencerne, og de bør samarbejde med medlemsstater om at minimere udfordringer for borgere på områder, hvor EU ikke har kompetencerne.

Handicappedes rettigheder

Institutionerne og medlemsstaterne bør proaktivt finde metoder til at øge solidariteten for personer med handicap på EU-plan i overensstemmelse med FN's handicapkonvention fra 2006. Dette bør omfatte fuldstændig gennemførelse af "direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet", herunder vejledninger om "handicap" og "rimelig tilpasning" samt tilskyndelse til vedtagelse af forslaget vedrørende direktiv om ligebehandling fra 2008.

Arbejdsløshed

Institutionerne og medlemsstaterne bør sikre, at beskyttelsesforanstaltninger omhandlende

arbejdsløshed øges i overensstemmelse med forpligtelserne vedrørende menneskerettigheder i den europæiske socialpagt. Dette kan omfatte harmonisering af nationale arbejdsløshedsordninger med henblik på at forbedre rettighederne og tjenesteydelserne i de medlemsstater, der har færre beskyttelsesforanstaltninger.

Migration og asyl

Institutionerne bør træffe foranstaltninger for at sikre, at regler og politikker vedrørende asyl og modtagelsesforhold bliver harmoniseret i hele EU. De bør også fremme solidaritet mellem medlemsstaterne, der angår asylansøgere i medfør af artikel 80 i TFEU.

Civilsamfund

Civilsamfundsorganisationer (CSO'er) har kun i ringe grad benyttet sig af domstolene, i forhold til andre metoder, for at beskytte solidaritetsforanstaltninger. CSO'er bør i højere grad benytte sig af forfatningsmæssige og andre juridiske principper, der kan gøre det muligt for dem at beskytte solidaritetsmekanismer via retssystemet.

Resultater af undersøgelsen

Solidaritet er, enten direkte eller indirekte, et paradigme indeholdt i forfatningen i alle TransSOL-lande (Danmark, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Polen, Schweiz og Storbritannien) og på EU-plan. For så vidt angår jura og politik har dette vigtige relevante konsekvenser: I alle landene er solidaritet en legitim kilde for lovgivning og politik og bør ligge til grund for offentlige myndigheders og politiske beslutningstageres valg på alle forvaltningsniveauer. Desuden kan domstole, især forfatningsdomstole, højesteretter og EU-Domstolen, legitimeret anvende solidaritet som et forfatningsmæssigt paradigme i retssager. De bliver også hørt for at træffe afgørelse om rimeligheden af en eventuel afvigelse fra anvendelsen af solidaritet. På

forfatningsmæssigt niveau kan solidaritet være indarbejdet i tre forskellige dimensioner:

- den vertikale, som forbinder borgerne med staten og giver mulighed for at oprette en forbindelse mellem de rettigheder og pligter, der definerer det politiske samfund. Dette omfatter både de tilfælde, hvor en person kan regne med statens støtte, f.eks. sociale ydelser, og de tilfælde, hvor en fysisk person er forpligtet til at bidrage til samfundet
- den horisontale, der skaber peer-to-peer-forbindelser mellem borgerne, som gensidigt anerkender andre personers menneskelige værdighed. Dette kan omfatte evnen til at støtte og deltage i frivillige organisationer eller skatteincitament for donationer til velgørenhed, og
- i decentraliserede stater, den territoriale, som giver subnationale enheder mulighed for at overkomme en indskrænket forståelse af det politiske samfund med henblik på at samarbejde om at forfølge hele det nationale samfunds fælles bedste.

Mutatis mutandis, solidaritet bygger på den vertikale og horisontale dimension, også i EU's primær ret (der er nedfældet i traktaterne). Gennemførelsen af disse dimensioner er imidlertid vanskelig med hensyn til juridiske og politiske rammer, navnlig inden for de politiske områder arbejdsløshed og migration/asyl.

På trods af denne juridiske beskyttelse og på trods af forskellene i de otte lande i løbet af og efter krisen er solidaritet i de otte undersøgte lande blevet indskrænket. Funktionen af markedet er blevet anvendt til at retfærdiggøre nedskæring i solidaritet for arbejdsløse, sikkerheden for migration og en velfærdsreform for personer med handicap.

Solidaritet inden for arbejdsløshed, migration og handicap vedrører ikke nødvendigvis eksplicite forfatningsmæssige principper i de

otte undersøgte lande, den vedrører nærmere implicitte eller eksplicitte solidaritetsprincipper. Inden for alle disse tre områder er beskyttelsesniveauet i alle otte lande blevet ændret siden krisen. Og dette uanset om landet blev berørt af krisen.

Arbejdsløshed

Den globale økonomiske krise i 2008 påvirkede TransSOL-landene meget forskelligt, hvad angår arbejdsløshed. Nogle lande blev hårdt ramt af den økonomiske og finansielle krise, især de sydeuropæiske lande, hvorimod virkningerne i Danmark, Tyskland, Schweiz og delvist Polen var mere moderate. Billedet af de politiske og lovgivningsmæssige reaktioner på arbejdsløshedsområdet viser imidlertid meget forskellige mønstre, der ikke nødvendigvis svarer til den relative virkning af krisen.

I Italien og Grækenland, hvor konsekvenserne af krisen førte til et højt arbejdsløshedsniveau, var reformer både hårde og strukturelle, de omfattede bl.a. store ændringer i arbejdsmarkedslovgivningen. I begge lande blev beskyttelse mod afskedigelse reduceret, og der blev tilskyndet til mere fleksible arbejdsmarkeder. I Italien blev det ledsaget af en tilsvarende stigning i arbejdsløshedsdækning for at afhjælpe arbejdsløshedsperioder mellem mere usikre ansættelsesforhold.

I Frankrig og Storbritannien var virkningerne af krisen knap så store, reformer var strukturelle men mere moderate end i Italien og Grækenland. I Frankrig betød det lavere omkostninger for arbejdsgivere til overarbejde og muligheden for lettere at afskedige medarbejdere af økonomiske årsager. I Storbritannien betød det strengere sanktioner for jobsøgende, der ikke tog imod beskæftigelse, eller som ikke accepterede frivillige arbejdstilbud, mens de modtog sociale ydelser som jobsøgende. I Polen, hvor virkningerne af krisen var begrænsede, blev der gennemført strukturelle reformer, disse var dog relativt

små og et led i en større liberalisering af arbejdsmarkedet.

I Danmark, Tyskland og Schweiz blev der derimod kun gennemført mindre, midlertidige foranstaltninger. Tyskland reagerede eksempelvis med flere økonomiske stimulusforanstaltninger, der er en videreførelse af landets stramninger af rettigheder under den lavtlønnede "Hartz IV"-beskæftigelsesordning og det til trods for de beskedne virkninger af krisen. Schweiz og Danmark videreførte de allerede iværksatte reformer af landenes arbejdsmarkeder.

Migration

Den økonomiske krise blev efterfulgt af en "flygtningekrise", der især berørte middelhavslandene, herunder Italien og Grækenland. Immigrations- og asyllovgivningerne blev ændret i alle TransSOL-landene, og der blev vedtaget mere restriktive foranstaltninger, undtagen i Polen og Grækenland. Dette skete uanset landets faktiske deltagelse i migrationskrisen, hvilket var et tegn på en politisering af problemet og den stadigt større betydning af populistiske krav.

Både Danmark og Schweiz strammede for eksempel deres immigrationsordninger i løbet af krisen, selvom ingen af de to lande stod over for store økonomiske vanskeligheder eller en stor tilstrømning af mennesker. Polen derimod, der ganske vist ikke oplevede et stort antal migranter, lempede sin immigrationslovgivning, hvilket i høj grad var for at leve op til EU's standarder.

De politiske reaktioner i de lande, der i højere grad var berørt af flygtningestrømmene - Italien, Grækenland og Tyskland - var meget forskellige. Tyskland skærpede sine asylregler og solidaritetsforanstaltninger for asylansøgere markant efter ankomsten af et stort antal asylansøgere, hvorimod reformer i Italien i høj grad var koncentreret om udokumenteret migration og kriminalitet. Samtidig liberalise-

rede Grækenland aspekter af sin immigrationslovgivning, som tidligere havde været restriktiv.

Handicap

I Tyskland, Frankrig, Italien, Danmark og Grækenland blev der i løbet af finanskrisen ikke gennemført nogen væsentlige reformer vedrørende handicap. I Storbritannien, Schweiz og Polen ændrede reformer ved mekanismerne men ikke principperne. Dette har konsekvenser for handicapområdet, hvor intersektionalitet og flere typer diskrimination er yderst relevante faktorer. Der er stor sandsynlighed for, at ulemper ved en kombination af handicap og for eksempel arbejdsløshed, køn, race, klasse osv. bliver mere alvorlige, og dette hænger sammen med, hvorfor økonomiske stramninger ofte har større indvirkninger på personer med handicap. Indførelsen af systemet med transbestemte ydelser i flere lande og reformerne af velfærdssystemerne har generelt betydet, at personer med handicap er blevet endnu mere sårbare. Dette fandt navnlig sted i løbet af krisens første år, selv i lande, der økonomisk set ikke blev så hårdt ramt som f.eks. Danmark, Schweiz og Polen.

En europæisk løsning?

Bestræbelser på at styrke solidariteten på europæisk plan er også i fare. Der er imidlertid en række centrale udfordringer, som kunne blive løst, og som ikke alene ville styrke den horisontale og vertikale dimension af europæisk solidaritet, men som også generelt ville styrke solidariteten i Europa.

Den horisontale dimension af solidaritet på europæisk plan er i høj grad truet, først af den økonomiske krise og efterfølgende af stigningen i migrationsstrømme og de europæiske ledes manglende evne til at nå til enighed om en asylpolitik, der er baseret på at dele byrden, hvilket ville have været et vidnesbyrd om mellemstatslig solidaritet. Brexit-

afstemningen har for nylig skadet den horisontale europæiske solidaritet. Generelt har krisen på det horisontale plan forværret den offentlige opfattelse af medlemsstaternes ulige kapacitet til at udnytte fordelene ved den europæiske integrationsproces: Nogle lande synes bedre i stand til at udnytte mulighederne ved det indre marked, hvorimod andre synes at have vanskeligheder på dette punkt.

For så vidt angår asyl og migration har Europa-Kommissionen indtaget en tilbageholdende tilgang ved at foreslå mekanismer, der er udviklet til primært at fungere i nødsituationer, og som ikke har vist sig i stand til på et strukturelt plan at indarbejde solidaritet i den europæiske asyllovgivning. I foråret 2017 indledte Kommissionen overtrædelsesprocedurer mod Tjekkiet, Ungarn og Polen for ikke at overholde deres forpligtelser i medfør af Rådets afgørelser om omfordeling fra 2015, der fulgte efter de massive tilstrømninger af asylansøgere, der flygtede fra konflikten i Syrien.

På beskæftigelses- og handicapområdet, som hænger sammen, har den økonomiske krise i høj grad forværret menneskers levevilkår, hvilket har affødt bekymringer og mistillid mod den europæiske integrationsproces og i sidste ende styrket populismen og nationalismen. EU's indgriben har også spillet en vigtig rolle med hensyn til at skabe en social model, der er baseret på forståelse for handicap, der rækker ud over medicinsk forståelse alene. Solidaritet *overfor* personer med handicap er blevet gennemført med vedtagelsen af en progressiv politisk ramme baseret på menneskerettigheder, der er styrket af en langsigtet, tværpolitisk strategi foruden instrumenter til overvågning af gennemførelsen.

Der har også været flere udfordringer for den vertikale dimension af europæisk solidaritet. En vigtig udfordring er de uoverensstemmelser, der er opstået mellem de fællesskaber, som understøtter det indre marked og valuta-

unionen, og de fortsat nationalt baserede sociale bestemmelser, der normalt skal ledsage udviklingen af en markedsøkonomi både hvad angår social sikring og velfærdsydelser. Det kan således anføres, at det europæiske system fortsat består af "separate" sociale systemer, som EU nogle gange gennemtvinger eller forsøger at italesætte med effektive - omend ikke tilstrækkelige - politiske koordinationsmetoder.

Med hensyn til immigration og asyl har den ulige fordeling af byrder i de stater, der er udsat for et højere pres, skadet modtagelsesystemerne alvorligt. Dette har demonstreret EU's og dens medlemsstaters manglende evne til at overholde solidaritetsprincippet samt

flygtninges og asylansøgere grundlæggende rettigheder.

På beskæftigelsesområdet beskrev Kommissionen den 16. november 2016 i sin årlige vækstundersøgelse for 2017 de vigtigste punkter på sin dagsorden for beskæftigelse og vækst, og den konkluderede, at der er tegn på moderat fremgang i Den Europæiske Unions økonomi. Kommissionen bekræftede, at der stadig er uligheder med hensyn til økonomiske resultater og sociale vilkår samt gennemførelse af reformer på tværs af EU. Mange økonomier står over for vidtrækkende udfordringer med høj, langvarig ungdomsarbejdsledsløshed, og en hidtil uset tilstrømning af flygtninge og asylansøgere, hvilket er et betydeligt nyt fænomen i nogle medlemsstater.

Bilag: Øjebliksbilleder af landenes lovgivning

Danmark

Solidaritetsprincippet er nedfældet i den danske grundlov fra 1849 (Grundloven), og det sikrer offentlig bistand til mennesker i nød. Med tiden har solidaritet som et vigtigt princip i det danske samfund afstedkommet oprettelsen af et stærkt velfærdssystem, der er baseret på universel adgang til offentligt finansierede ydelser. Danmark har, som andre nordiske lande, tradition for en universel socialdemokratisk velfærdsstat, hvor der er en tæt sammenhæng mellem velfærdsstat og samfund. Generel tillid til institutioner, dansk arbejdsmoral, frivilligt arbejde og høj beskatning bidrager til opretholdelsen af velfærdsstaten og dens relative stabilitet i løbet af årene. Ikke desto mindre har Danmark bevæget sig væk fra denne skandinaviske model på et væsentligt område ved at have udviklet flexicurity-modellen, der er kombineret med et system for optjening af retten til velfærdsydelser. Dette er grundlaget for et øget fokus på enkeltpersoners initiativ, ansvarlighed og fortjeneste. Flexicurity-modellen kombinerer neoliberale og kommunitaristiske elementer, og den har gjort det muligt for den danske stat at insistere på et mere ekskluderende princip, der med tiden begrænser ydelserne til eksempelvis arbejdsløse og migranter. Det kan således siges, at Danmark gennemgår en langsom men konstant omstilling fra en universel og inkluderende model med høj beskyttelse til en liberal subsidiaritetsmodel, der i stadig højere grad er afhængig af markedets bevægelser, og som kun yder sine borgere basale ydelser.

Frankrig

I Frankrig, der har en blandet tradition med solidaritet og subsidiaritet, afspejler lovgivningen i dag både offentlige og private former for solidaritet. I privatretten findes denne solidaritet både inden for familieretten, hvor medlemmer af en familie har pligt til at støtte hinanden, og på områder såsom civilretten, hvor f.eks. skyldnere kan indgå i et solidaritetsforhold med hensyn til deres kreditor. I den offentlige ret anses solidaritet for et bånd af gensidig bistand, der overordnet set er udtrykt som national solidaritet. Et særligt karaktertræk ved fransk republikanisme er den stærke forbindelse mellem solidaritet og nation. I den franske ånd er tolerance og respekt vigtigere for fredelig sameksistens end "fælles værdier" eller end at skabe et "fælles projekt". Sameksistens mellem enkeltpersoner er den første udfordring ved at leve sammen. Det betyder, at national solidaritet er en garanti for bistand mellem medlemmer af samme samfund. Denne tætte forbindelse mellem solidaritet og nation kan indebære en solidaritetsskat, en særlig skat, der har til formål at hjælpe staten med at løse en krise, som det var tilfældet i 1945 "impôt de solidarité nationale" (national solidaritetsskat). Den kan også anvendes til at finansiere et område af økonomien, der er særligt hårdt ramt af økonomisk nedgang, som f.eks. "impôt sécheresse" (tørkeafgiften) i 1976, eller endda til at genoprette et socialt system med underskud eller yde hjælp til en bestemt kategori af befolkningen, som f.eks. "journée de solidarité" (solidaritetsdagen). Sidstnævnte blev indført ved lov af den 30. juni 2004 (artikel 2) og fornyet med Loi Travail i 2016, der pålagde arbejdstagere en ekstra dags arbejde (syv timer) i solidaritet uden yderligere compensation. Det franske Forfatningsråd har flere gange henvist til begrebet solidaritet. I Forfatningsrådets retspraksis har begrebet solidaritet mange forskellige betydninger, det kan til tider benytte begreber såsom "mécanisme" (mekanisme) om solidaritet, "principe de solidarité" (solidaritetsprincip), "exigence de solidarité" (krav om solidaritet) and "objectif de solidarité" (solidaritetsmål) i samme afgørelse. Under en gradvist mere liberaliserende ordning og væksten af neoliberalismen har solidaritet i Frankrig bevaret sin modstandsdygtighed i form af sin tilstedeværelse i konkrete bestemmelser, både juridiske, politiske og sociale, der alle tvinger staten til at handle, og som også tilskynder samfundet til at være aktive borgere, der støtter solidaritet.

Tyskland

Solidaritet er ikke udtrykkeligt nævnt i den tyske grundlov (forfatning), det er dog indirekte blevet nævnt som et konstitutionelt princip af forfatningsdomstolen og juridiske fagfolk. Den tyske forfatning kodificerer derimod eksplicit princippet om det sociale velfærdssamfund (artikel 20, stk. 1 og 28, litra GG), som garanterer et minimumsniveau af social velfærd og et universelt eksistensminimum, der er defineret som hver borgers ret til at modtage et materialistisk minimum, der er nødvendigt for at dække deres daglige underhold (Heun 2011: 200). Dette er gentagne gange blevet bekræftet af forfatningsdomstolen, og det blev for eksempel slået fast i dens dom for nylig om mindste sociale ydelser "Hartz IV" (BVerfG, førstekammerets dom af 9. februar 2010 - 1 BvL 1/09 - "Hartz IV-dommen") og om ydelser til asylansøgere (BVerfG, førstekammerets dom af 18. juli 2012 - 1 BvL 10/10). Desuden indeholder forfatningen princippet om føderalisme (artikel 20, stk. 1, artikel 30 og artikel 79, stk. 3 GG). Det betyder, at Tyskland er en føderal stat, hvor magten er opdelt mellem en central stat og 16 føderale stater. Det interessante er, at billedet er mere komplekst for så vidt angår forfatningerne for de enkelte føderale stater end på nationalt plan. Ligesom grundloven nævner forfatningerne for de tidligere vesttyske føderale stater ikke eksplicit solidaritet. Til sammenligning er der direkte henvisninger til solidaritet, idet begrebet er behandlet som et grundprincip for statens handlinger i præamblerne til forfatningen for de nye østtyske føderale stater; i nogle tilfælde som en abstrakt forventning og i nogle tilfælde som en konkret forpligtelse for den pågældende føderale stat (Piazolo 2004 170-172). Selvom der ikke er nogen eksplicitte henvisninger i forfatningen eller lovgivningen, er solidaritet et grundfæstet element i det tyske samfund. Et vigtigt solidaritetsaspekt er den tyske velfærdsstat. Den giver personer, der har behov for det, en lang række sociale ydelser og faciliteter, der dog er baseret på tidligere bidrag og beskæftigelsesstatus. Det betyder, at de personer, som er med i sociale sikringsordninger, er godt beskyttet, hvorimod dem uden for disse ordninger kun tilbydes et minimumsniveau af social støtte. Desuden spiller familien, omend ikke i samme udstrækning som i middelhavslændene, stadig en vigtig rolle i det tyske socialsystem. Visse ydelser er beregnet på at støtte familielivet, og visse transbestemte ydelser er baseret på familiens indkomst.

Grækenland

Solidaritet er nedfældet i den græske forfatning. Princippet om solidaritet fremgår især af artikel 25, stk. 4, som fastslår, at alle voksne borgere har ret til at deltage i landets sociale, økonomiske og politiske liv. Staten og alle dens organer er pålagt at sikre sig, at den enkeltes rettigheder og friheder udøves fuldstændigt. Staten kan på sin side opfordre alle borgere til at "opfylde deres pligt til social og national solidaritet". Mere specifikt har princippet om solidaritet traditionelt været tæt knyttet til den græske velfærdsstat (der garanteres i førnævnte artikel 25 i forfatningen) og navnlig den offentlige pensionsordning. Siden 2010 har Grækenland dog oplevet en hidtil uset økonomisk, social og politisk krise, der har haft en stor indvirkning på de flestes levevilkår og på, hvordan hele det institutionelle apparat fungerer. Den dybe recession og de strenge sparepolitikker, der blev gennemført i denne periode, har påvirket alle aspekter af samfundslivet, eftersom store dele af befolkningen har lidt store indtægtstab, og unge grækere er blevet mødt med arbejdsløshedskrise, fattigdom, usikkerhed, frygt, vrede og pessimisme omkring fremtiden. I løbet af de første år af krisen udviste de nationale domstole generelt en ambivalent holdning til, hvordan solidaritet samt menneskelig værdighed og en anstændig levestandard blev sikret gennem pensionsreformer, der blev gennemført som en del af statens finanspolitiske tilpasningsbestræbelser. I løbet af de efterfølgende år ændrede domstolens holdning sig imidlertid. Revisionsretten fandt, at den europæiske menneskerettighedskonvention og den græske forfatning ikke garanterede nogen ret til pension af en bestemt størrelse, og de accepterede, at lovgiveren under alvorlige økonomiske omstændigheder kunne vedtage restriktive foranstaltninger for at reducere de offentlige udgifter, men at bestemmelserne i den græske forfatnings artikel 2 og 4, stk. 5, skal overholdes for at sikre passende levevilkår, navnlig for sårbare personer. På denne baggrund konkluderede Revisionsretten, at den "kumulative"

virkning af flere af de foranstaltninger, der blev truffet, og som forringede levevilkårene, samt tidligere nedskæringer i pensioner og andre ydelser, betød, at pensionsnedskæringerne var forfatningsstridige. Det græske tilfælde underbygger påstanden om, at der er en sammenhæng mellem sparepolitik og udvandingen af institutionel solidaritet, hvilket understøtter mange efterkrigsordninger, der har skabt en moderne græsk social velfærdsstat og økonomi. De negative virkninger af denne sammenhæng har ramt sårbare grupper hårdere, fordi den har undermineret værdisæt såsom social retfærdighed, lighed og det etiske grundlag for offentlige politikker. Solidaritet som et normativt grundlag for den græske velfærdsstat er blevet udfordret af den ambivalente juridiske holdning til nedskæringer i pensioner og sociale ydelser i forbindelse med de generelle nedskæringer. Som følge af statens manglende evne til at yde borgere i nød passende sociale politikker og ydelser, er der dog tegn på en stigende tilstedeværelse af solidaritetsøkonomien og muligheden for sociale ændringer, som bidrager til mere menneskeorienterede vækstmodeller.

Italien

Det italienske retssystem bygger på og er forankret i fem centrale principper, hvor social solidaritet spiller en vigtig rolle (artikel 2). Italien har i løbet af de sidste to årtier undergået dybe strukturelle forandringer, der grundlæggende har forandret landets sociale, politiske, økonomiske og juridiske system. Krisen har forværret visse svagheder i både det socioøkonomiske og juridiske system, og den har skabt momentum for iværksættelsen af flere reformer. I kølvandet på både det skattemæssige pres og de nye behov skabt af krisen, af en aldrende befolkning og, for så vidt angår immigration, de store tilstrømninger af økonomiske migranter og asylansøgere, er der gennemført væsentlige juridiske og politiske ændringer. Disse ændringer har haft en direkte indvirkning på ændringen af velfærdssystemet. Når man ser på det italienske retssystem og dets sociokulturelle aspekter, er der en besynderlig uoverensstemmelse mellem på den ene side en meget stærk konstitutionel beskyttelse af solidaritet, en rimeligt konsekvent og mangfoldig lovgivning, der udspringer af dette princip, og adskillige sager, der bygger på solidaritet, og på den anden side et velfærdssystem, der fortsat er karakteriseret ved ubalance et system der kombinerer en universalistisk tilgang til uddannelse og sundhed med en traditionel "korporativistisk" tilgang til pensions- og arbejdsløshedsforanstaltninger, og en familiebasert tilgang til social pleje. Nylige ændringer i sociale behov, i økonomien og politikudformning viser, at "den italienske vej" til solidaritet indeholder løsninger baseret på præmisser, der ikke længere stemmer overens med virkeligheden (en af disse præmisser er familiestrukturen). Krisen har sat den italienske solidaritetsramme på en af de skrappeste kollisionsprøver nogensinde. Den har frikoblet en allerede ubalanceret velfærdsstat voldsomt, og den har fjernet nogle af elementerne af dens solidariske og altruistiske sociokulturelle og juridiske grundlag. På denne baggrund har beslutningstagere været fristet til at vedtage foranstaltninger, forårsaget af krisen, der ikke altid er i overensstemmelse med solidaritetsprincippet. Som følge heraf fremstår domstolene og især forfatningsdomstolen som en anden og meget relevant aktør for beskyttelse af og respekt for solidaritet som kilde til lovgivning. Denne lovgivning og disse politikker, der udspringer af krisen, har skabt en høj grad af strid, og mange økonomiske stramninger er blevet anfægtet i domstolene, hvor man har påberåbt sig respekt for solidaritet, grundlæggende rettigheder og lighed. I et retsområde, hvor solidaritet udtrykkeligt er nævnt i forfatningen, henviser forfatningsdomstolen til princippet som et "konstitutionelt paradigme", og den har sågar i løbet af de seneste ti år løbende henvist til solidaritet, ofte i forbindelse med menneskelig værdighed, lighed, beskæftigelse og nærhed for at definere et samfunds ukrænkelige perimetre, hvor rettigheder og forpligtelser bør udspringe fra samme kilde: værdien ved at dele privilegier og ansvar.

Polen

Solidaritetsprincippet optræder kun eksplicit i præamblen til den polske forfatning, og forfatningsdomstolen henviser sjældnere til dette princip end til andre værdier. Betydningen af "solidaritet" i

Polen er imidlertid stærkt forankret i den særlige sociokulturelle baggrund og arv fra solidaritetsbevægelsen under kommunismen. Princippet nævnes også delvist i artikel 20 som et af de elementer, der karakteriserer den sociale markedsøkonomi: Den sociale markedsøkonomi er fundamentet for Polens økonomiske system, der er baseret på fri økonomisk aktivitet, privat ejendomsret, solidaritet, dialog og samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter. "Solidaritet" i forfatningens artikel 20 skal dog forstås i snæver betydning på den måde, at begrebet primært vedrører arbejdsmarkedets parter, dvs. fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og statslige myndigheder, når staten også er arbejdsgiver. Alligevel indgår solidaritet i andre centrale principper af det polske system, såsom den sociale dialog, det fælles gode eller social retfærdighed, og den polske forfatningsdomstol handler i overensstemmelse med den filosofi, der er kendt som "social solidaritet" og fremhæver dette princip i mange sager, selvom det ikke direkte udspringer af forfatningen. Polske konstitutionalister fremfører, at solidaritet ikke er fuldstændig anerkendt af domstolene, og at det er en iboende konstitutionel norm, der er på vej til at blive standardiseret. Social solidaritet anses også for at være grundlaget for den offentlige velfærdsstat, herunder den offentlige ordning om social bistand og social sikring. Kernen i dette princip kommer primært til udtryk ved, at det bryder en forbindelse (ækvivalensen) mellem indbetalte bidrag og de beløb, der modtages som ydelser. Derfor, og på grund af de historiske sociale faktorer, er solidaritet et princip, der fører til mange paradokser i Polen. På den ene side er "forpligtelsen til solidaritet" nedfældet i præambelen til den polske forfatning, hvilket antyder, at det er et af de principper, som det statslige system bygger på. På den anden side viser polske konstitutionalister derimod, at det solidaritetsprincip, der er nedfældet i den polske forfatning, er en temmelig "overordnet idé", som er umulig at definere, uklar, og som ikke er bindende. Forfatningsdomstolen henviser ofte til "solidaritet", navnlig princippet om "social solidaritet", men snarere som en del af andre principper. I en tid, hvor forfatningsdomstolens rolle er i krise, er det desuden uklart og vanskeligt at forudse, hvordan den vil dømme i fremtiden, under politisk pres. Det andet paradoks er, at Polen, landet der husede "solidaritets"-bevægelsen, som bidrog til at vælte kommunismen", efter 1989 har gennemført nærmest neoliberaler politiske og økonomiske løsninger, der i højere grad er baseret på individualisme end på social solidaritet. Til sidst, selvom det stadig er et katolsk land, hvor næsten 90 % af borgerne erklærer sig selv for katolikker, er det også et af de lande med det laveste niveau af empati og tolerance, der begge er afgørende egenskaber for, at solidariteten kan blomstre.

Schweiz

De schweiziske værdisæt for solidaritet henviser i høj grad til social samhørighed inden for forskellige territoriale niveauer af nationalstaten. Schweizisk føderalisme omfatter mangfoldighed og selvbestemmelse som den mekanisme, der står for politisk og social balance mellem den delte bestemmelsesret på føderalt niveau og den individuelle bestemmelsesret på kantonniveau. Solidaritet og føderalisme er underlagt statens kulturelle og territoriale kompleksitet, som tilskriver et sæt kerneværdier og -pligter, som holder kantonen sammen og sikrer borgernes fredelige sameksistens samt velfærd. Præambelen til den schweiziske forfatning fra 1999 anerkender solidaritetsprincippet som den grundlæggende værdi, der styrer det schweiziske samfund. Det definerer desuden ånden i den schweiziske stat som en solidarisk stat, der er åben over for verden, forankret i centrale værdier såsom mangfoldighed, bæredygtighed, demokrati og gensidig hensyntagen. Solidaritetsprincippet er i forfatningen kun en hensigtserklæring, der vejleder retssystemet, hvorimod andre love udtrykkeligt indeholder solidaritetsbestemmelser. Den føderale finansielle reform fra 2004 indeholder nærhedsprincippet, der giver den føderale regering mulighed for at afveje økonomiske ressourcer og byrder for at styrke den interne samhørighed og reducere uligheder mellem kantonen eller fordom mod personer, som nyder godt af kollektive ydelser. Den anerkender også statens og kantonens pligt til at sikre, at alle mennesker har adgang til social sikring (artikel 41). Den schweiziske velfærdsstat svarer med hensyn til omfang og struktur af sociale ordninger til den kontinentale forsikringsbaserede mo-

del med bidrag til social sikring, samtidig med at den kombinerer visse liberale træk. De fleste af disse ordninger er reguleret på føderalt niveau, hvorimod gennemførelsen af dem finder sted på kantonniveau, hvor der er store forskelle fra en kanton til en anden. Virkningen af føderalisme, direkte demokrati og mangfoldighed fører til en kompleks social-liberal velfærdsstat i flere faser, hvor foranstaltninger, der supplerer det personlige ansvar og det private initiativ, er garanteret af kantonerne og Det Schweiziske Forbund. Denne juridiske solidaritet er knyttet til individuelt og kollektivt ansvar. Efter den konstitutionelle revision i 2010 er uretmæssige krav på solidaritetsbaserede ydelser (social forsikring eller støtte) grund til tab af opholdstilladelse og udvisning af udenlandske residerter (forfatningens artikel 121, stk. 3 og 5), og schweiziske forsikringsordninger har for nylig styrket deres bestemmelser om bekæmpelse af svig og misbrug og åbnet op for mulighed for en overvågning ledet af en efterforsker.

Storbritannien

Solidaritet har siden begyndelsen været et centralt element i Storbritanniens (UK) eksistens som en enkelt politisk myndighed. Som en flernational stat, der samler fire forskellige nationer: England, Skotland, Wales og Nordirland var Storbritannien dermed nødt til at finde en balance mellem, hvad der kunne være konkurrerende solidariteter på forskellige geopolitiske niveauer. Solidaritet mellem disse fire nationer (f.eks. solidaritet blandt skotter og walisere) skal kombineres med tværnationale former for solidaritet (f.eks. skotter over for walisere) samt med en overnational solidaritet (f.eks. skotter over for briter). Der er således behov for et komplekst system til at opretholde disse former for solidaritet på forskellige geopolitiske niveauer, hvilket er blevet udviklet gennem specifikke institutioner og politikker. Storbritannien har ikke nogen skriftlig forfatning, men fra et socialpolitisk synspunkt er dette komplekse net af solidariteter derimod blevet videreført gennem udviklingen af velfærdsstaten, gennem oprettelsen af et offentligt sundhedssystem samt offentlige pensions- og forsikringsordninger, der blev indført i starten af det 20. århundrede. I Storbritannien er velfærdsstaten lige som andre steder et sæt omfordelingspolitikker, der har fungeret som et centralt værktøj til at fremme opbygningen af en national og overnational identitet, og har således været med til at skabe solidaritet mellem borgerne. Disse mekanismer til udvikling af solidaritet står imidlertid over for alvorlige udfordringer vedrørende politiske og politisk-økonomiske forhold. Disse udfordringer synes at være en katalysator for den solide genoplivning af nationale solidariteter på bekostning af de overnationale (britiske) solidariteter. Nogle af de mekanismer, der i mange år har understøttet tværnational solidaritet, står nu over for store udfordringer, hvilket har bragt den grundlæggende solidaritetsramme, som har holdt Storbritannien sammen i så mange år, i fare. Politisk-institutionelle ordninger såsom deling af magten mellem de forskellige nationer og territoriale-politiske aktører er blevet undersøgt for at afgøre, hvorvidt de repræsenterer en række interesser og stemmer i en sådan grad, at en af de nationer, der grundlagde Storbritannien, har søgt om uafhængighed fra Storbritannien via en folkeafstemning. En anden central politisk institution, der har garanteret solidaritet, såsom velfærdsstaten, er blevet reduceret af sparepolitikker, der fulgte den finansielle og økonomiske krise. Endelig er den overnationale solidaritet i den form, der følger af Storbritanniens medlemskab af Den Europæiske Union, brudt sammen efter landets afgørelse, om at træde ud af Unionen, via en folkeafstemning afholdt i juni 2016.