

## Έρευνα TransSOL, Περίληψη 1: Στοιχεία και ανάλυση της αλληλεγγύης στην Ευρώπη

*Το νομικό, πολιτικό και κοινωνικο-οικονομικό πλαίσιο της διακρατικής αλληλεγγύης (WP1)*

### Περίληψη

Η αλληλεγγύη συνιστά μια θεμελιώδη συνταγματική αρχή, κοινή και στις οκτώ χώρες που συμμετείχαν στο ερευνητικό πρόγραμμα TransSOL. Αυτό σημαίνει ότι η αλληλεγγύη αποτελεί, για όλες τις υπό μελέτη χώρες, πηγή δικαίου και πολιτικής, η οποία οφείλει να καθοδηγεί τις επιλογές των δημόσιων αρχών και των φορέων χάραξης πολιτικής σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης. Επιπλέον, τα δικαστήρια και ιδιαίτερα τα Συνταγματικά δικαστήρια, τα ανώτατα δικαστήρια και το Ευρωπαϊκό δικαστήριο, νομιμοποιούνται να χρησιμοποιούν την αρχή της αλληλεγγύης ως πρότυπο συνταγματικότητας σε δικαστικές υποθέσεις, ενώ παράλληλα καλούνται να κρίνουν το εύλογο των παρεκκλίσεων από τα μέτρα εκείνα που την εφαρμόζουν.

Ωστόσο, μετά την οικονομική κρίση τα μέτρα αλληλεγγύης, στους τομείς που εξετάστηκαν στο έργο TransSOL, φαίνεται να έχουν αποδυναμωθεί. Επιχειρήματα βασισμένα στις απαιτήσεις της αγοράς χρησιμοποιήθηκαν για την αποδυνάμωση των μέτρων προστασίας κατά της ανεργίας, ενώ το πρόταγμα της ασφάλειας χρησιμοποιήθηκε για τον περιορισμό της αλληλεγγύης στη μετανάστευση. Η μείωση των παροχών κοινωνικής πρόνοιας οδήγησε στη μείωση της αλληλεγγύης ακόμη και για τα άτομα με αναπηρίες, των οποίων τα δικαιώματα διέθεταν ισχυρή νομική κατοχύρωση.

Οι προσπάθειες της ΕΕ να αναπτύξει πολιτικές ικανές να ανταποκριθούν στις προκλήσεις αυτών των κρίσεων, τείνουν να υπολείπονται

των προσδοκιών του κοινού, ενώ οι εθνικές κυβερνήσεις διστάζουν, επίσης, να ανταποκριθούν. Αυτός ο δισταγμός πιθανόν να πηγάζει όχι μόνο από το εθνικό συμφέρον, αλλά και από την ίδια τη φύση της ΕΕ, η οποία την εμποδίζει να λάβει πιο αποτελεσματικά μέτρα για την ενίσχυση της αλληλεγγύης. Σε κάθε περίπτωση, η επίδραση της κρίσης έχει μεταβάλλει και συνεχίζει να μεταβάλλει αυτήν την ισορροπία, παρέχοντας ευκαιρίες στην ΕΕ να αναλάβει μεγαλύτερο ρόλο στην προώθηση της συνεργασίας και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών.

### Συστάσεις Ευρωπαϊκής πολιτικής

Στους τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ, τα θεσμικά όργανά της, ιδιαίτερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, οφείλουν να αξιοποιούν τις ευκαιρίες για την εναρμόνιση των ευρωπαϊκών πολιτικών αλληλεγγύης, ενώ στους τομείς εκτός της αρμοδιότητά της, οφείλουν να συνεργάζονται με τα κράτη μέλη, με στόχο την ελαχιστοποίηση των προκλήσεων για τους πολίτες.

#### Δικαιώματα ατόμων με αναπηρίες

Στο επίπεδο της ΕΕ, τόσο τα θεσμικά όργανα όσο και τα κράτη μέλη οφείλουν να εντοπίσουν τρόπους ενίσχυσης της αλληλεγγύης για τα άτομα με αναπηρίες, σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία του 2006. Αυτό θα μπορούσε να περιλαμβάνει την προώθηση της πλήρους εφαρμογής της «οδηγίας για την ισότητα στην απασχόληση», συμπεριλαμβανομένων εμπεριστατωμένων

κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με την «αναπηρία» και τις «εύλογες προσαρμογές». Επίσης θα μπορούσε να περιλαμβάνει την άσκηση πίεσης για την έγκριση του σχεδίου της οδηγίας για την ίση μεταχείριση του 2008.

### **Ανεργία**

Τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίσουν την ενίσχυση της προστασίας των ανέργων, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη. Αυτό θα μπορούσε να περιλαμβάνει την εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων προστασίας από την ανεργία με σκοπό τη βελτίωση των δικαιωμάτων και των υπηρεσιών στα κράτη μέλη με μικρότερη προστασία.

### **Μετανάστευση και άσυλο**

Τα θεσμικά όργανα πρέπει να λάβουν μέτρα ώστε να διασφαλίσουν την εναρμόνιση των κανόνων και των πολιτικών ασύλου αλλά και των συνθηκών υποδοχής σε ολόκληρη την ΕΕ. Οφείλουν επίσης να στηρίξουν την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με τους αιτούντες άσυλο μέσω του άρθρου 80 ΣΛΕΕ.

### **Κοινωνία των πολιτών**

Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών παρουσιάζονται διστακτικές στη χρήση ένδικων μέσων, επιλέγοντας άλλους τρόπους προστασίας της αλληλεγγύης. Ωστόσο, οι συνταγματικές και άλλες νομικές αρχές, τις οποίες θα όφειλαν να χρησιμοποιούν, θα τους επέτρεπαν να προστατεύσουν τους μηχανισμούς αλληλεγγύης, μέσω του νομικού συστήματος.

## **Αποτελέσματα της έρευνας**

Η αλληλεγγύη, είτε ρητά είτε άρητα, συνιστά συνταγματικό παράδειγμα σε όλες τις χώρες που συμμετέχουν στο πρόγραμμα TransSOL (Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία, Πολωνία, Ελβετία και Ηνωμένο Βασίλειο)

αλλά και στο επίπεδο ολόκληρης της ΕΕ. Από νομική και πολιτική άποψη, η παραπάνω συνθήκη έχει ανάλογες επιπτώσεις: σε όλες τις χώρες, η αλληλεγγύη αποτελεί μία πηγή δικαίου και πολιτικής, η οποία οφείλει να καθοδηγεί τις επιλογές των δημόσιων αρχών και των φορέων χάραξης της πολιτικής σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης. Επιπλέον, τα δικαστήρια, ιδιαίτερα τα Συνταγματικά δικαστήρια, τα ανώτατα δικαστήρια και το Ευρωπαϊκό δικαστήριο, νομιμοποιούνται να χρησιμοποιούν την αρχή της αλληλεγγύης ως πρότυπο συνταγματικότητας σε δικαστικές υποθέσεις και καλούνται να κρίνουν το εύλογο τυχόν παρεκκλίσεων από την εφαρμογή της αλληλεγγύης. Σε συνταγματικό επίπεδο, η αλληλεγγύη μπορεί να εντοπιστεί στη βάση τριών διαφορετικών διαστάσεων:

- την κάθετη, η οποία συνδέει τον πολίτη με το κράτος και επιτρέπει τη διασύνδεση μεταξύ των δικαιωμάτων και των καθηκόντων που ορίζουν την πολιτική κοινότητα. Αυτό το επίπεδο περιλαμβάνει τις περιπτώσεις στις οποίες το άτομο βασίζεται στην υποστήριξη του κράτους, για παράδειγμα μέσω κοινωνικών παροχών, αλλά και σε εκείνες που υποχρεούται να συνεισφέρει στην κοινότητα.
- την οριζόντια, που θεμελιώνεται στις ομότιμες σχέσεις μεταξύ των πολιτών, οι οποίοι αναγνωρίζουν την ανθρώπινη αξιοπρέπεια του άλλου προσώπου. Αυτό το επίπεδο περιλαμβάνει τη δυνατότητα συμμετοχής σε εθελοντικές οργανώσεις ή και τα φορολογικά κίνητρα για δωρεές προς φιλανθρωπικούς σκοπούς.
- την εδαφική -σε αποκεντρωμένα κράτη- η οποία επιτρέπει σε «υπο-εθνικές» οντότητες να ξεπεράσουν την στενή αντίληψη της πολιτικής κοινότητας και να συνεργαστούν για την επιδίωξη του κοινού καλού ολόκληρης της εθνικής κοινότητας.

Τηρουμένων των αναλογιών, η αλληλεγγύη εμφανίζει κάθετες και οριζόντιες διαστάσεις και στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ (ενσωμα-

τωμένο στις Συνθήκες), των οποίων ωστόσο η εφαρμογή μοιάζει προβληματική τόσο στο νομικό όσο και στο πολιτικό πλαίσιο, ιδίως στους τομείς της προστασίας από την ανεργία και της πολιτικής μετανάστευσης/ασύλου.

Παρά την εν λόγω νομική προστασία και παρά τις διαφορές που παρατηρήθηκαν - κατά τη διάρκεια και μετά την κρίση - μεταξύ των οκτώ χωρών που συμμετείχαν στην έρευνα, σε όλες τις χώρες η αλληλεγγύη παρουσίασε πτώση. Για να δικαιολογηθεί η μείωση της αλληλεγγύης προς τους ανέργους χρησιμοποιήθηκαν -ως επιχείρημα- οι απαιτήσεις της αγοράς, για τη μείωση της αλληλεγγύης στο πεδίο της μετανάστευσης χρησιμοποιήθηκε το επιχείρημα της ασφάλειας και για τη μείωση της αλληλεγγύης στα άτομα με αναπηρίες, χρησιμοποιήθηκε το επιχείρημα της μεταρρύθμισης του τομέα της κοινωνικής πρόνοιας.

Η αλληλεγγύη στους τομείς της ανεργίας, της μετανάστευσης και της αναπηρίας δεν θεμελιώνεται κατ' ανάγκη σε ρητές συνταγματικές αρχές στις οκτώ υπό μελέτη χώρες, αλλά μάλλον συνδέεται με ρητές ή και άρρητες αρχές αλληλεγγύης. Και στους τρεις αυτούς τομείς, τα επίπεδα προστασίας έχουν επηρεαστεί από την κρίση σε όλες τις χώρες που συμμετείχαν στην έρευνα, ανεξάρτητα από το εάν αυτές έχουν ή όχι επηρεαστεί οικονομικά από αυτήν.

### **Ανεργία**

Η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008 είχε πολύ διαφορετικές επιπτώσεις στα επίπεδα της ανεργίας σε όλες τις χώρες του TransSOL. Αν και ορισμένες χώρες, ιδιαίτερα εκείνες της Νότιας Ευρώπης, επλήγησαν σοβαρά από την οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση, στη Δανία, τη Γερμανία, την Ελβετία και εν μέρει την Πολωνία ο αντίκτυπος ήταν χαμηλότερος. Ωστόσο, η εικόνα των μέτρων σε επίπεδο νομοθεσίας και άσκησης πολιτικής στον τομέα της ανεργίας παρουσιάζει διαφοροποιημένα πρότυπα, τα οποία δεν

συμβαδίζουν απαραίτητα με τις αντίστοιχες επιπτώσεις της κρίσης.

Στην Ιταλία και την Ελλάδα, όπου η κρίση οδήγησε σε υψηλά επίπεδα ανεργίας, οι μεταρρυθμίσεις ήταν δραστικές και διαρθρωτικές, μεταξύ των οποίων και τεράστιες αλλαγές στο νομικό πλαίσιο της αγοράς εργασίας. Και στις δύο χώρες μειώθηκε η προστασία κατά των απολύσεων, ενώ παράλληλα προωθήθηκαν πιο ευέλικτες αγορές εργασίας. Στην Ιταλία αντίστοιχα αυξήθηκε η κάλυψη των παροχών ανεργίας με στόχο την αντιμετώπιση αυξημένων περιόδων ανεργίας μεταξύ πιο επισφαλών θέσεων εργασίας.

Στη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου οι επιπτώσεις της κρίσης ήταν μικρότερες, οι μεταρρυθμίσεις ήταν επίσης διαρθρωτικές, αλλά ηπιότερες από ότι στην Ιταλία και την Ελλάδα. Στη Γαλλία, διευκολύνθηκαν οι απολύσεις λόγω οικονομικής δυσχέρειας του εργοδότη, ενώ μειώθηκε και το κόστος των υπερωριών. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι αλλαγές περιέλαβαν αυστηρότερες κυρώσεις για όσους από τους αιτούντες εργασία δεν δέχονταν τις προσφερόμενες θέσεις ή δεν αποδέχονταν εθελοντικές θέσεις απασχόλησης κατά το διάστημα της επιδότησής τους λόγω ανεργίας. Στην Πολωνία, όπου ο αντίκτυπος της κρίσης ήταν περιορισμένος, πραγματοποιήθηκαν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες ωστόσο ήταν σχετικά μικρές και εντάσσονταν στο πλαίσιο μιας αυξανόμενης απελευθέρωσης της αγοράς εργασίας.

Η Δανία, η Γερμανία και η Ελβετία, από την άλλη πλευρά, εφάρμοσαν προσωρινά μέτρα, ήσσονος κλίμακας. Για παράδειγμα, η Γερμανία ανταποκρίθηκε με αυξανόμενα μέτρα για τη στήριξη της οικονομικής ανάκαμψης, εξακολουθώντας να εφαρμόζει περιορισμό των δικαιωμάτων στο πλαίσιο του καθεστώτος χαμηλόμισθης απασχόλησης «Hartz IV», παρά τις μικρές επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης. Η Ελβετία και η Δανία συνέχισαν τις

μεταρρυθμίσεις που βρίσκονταν ήδη σε εξέλιξη στις αγορές εργασίας τους.

### **Μετανάστευση**

Την οικονομική κρίση ακολούθησε μια «προσφυγική» κρίση που επηρέασε ιδιαίτερα τις μεσογειακές χώρες, συμπεριλαμβανομένης της Ιταλίας και της Ελλάδας. Οι νόμοι περί μετανάστευσης και ασύλου τροποποιήθηκαν γενικά σε όλες τις υπό μελέτη χώρες, στις οποίες εγκρίθηκαν πιο περιοριστικά μέτρα, εκτός από την Πολωνία και την Ελλάδα. Αυτό συνέβη ανεξάρτητα από το επίπεδο της μεταναστευτικής κρίσης στην κάθε χώρα, σηματοδοτώντας την πολιτικοποίηση του ζητήματος και την αύξηση της επιρροής των λαϊκιστικών διεκδικήσεων.

Η Δανία και η Ελβετία, για παράδειγμα, την περίοδο της κρίσης θέσπισαν αυστηρότερα πλαίσια στο ζήτημα της μετανάστευσης παρά το γεγονός ότι δεν αντιμετώπιζαν ούτε οικονομικές δυσκολίες μεγάλης κλίμακας ούτε μεγάλες μεταναστευτικές ροές. Η Πολωνία από την άλλη πλευρά, χωρίς να αντιμετωπίζει μεγάλο αριθμό μεταναστών, χαλάρωσε σε μεγάλο βαθμό τους νόμους περί μετανάστευσης, με στόχο τη συμμόρφωσή της με τα πρότυπα της ΕΕ.

Οι χώρες που επηρεάστηκαν περισσότερο από τις προσφυγικές ροές —Ιταλία, Ελλάδα και Γερμανία— είχαν διαφορετικές πολιτικές αποκρίσεις. Η Γερμανία, μετά την άφιξη μεγάλου αριθμού αιτούντων ασύλου, περιόρισε τα μέτρα αλληλεγγύης, εισάγοντας αυστηρότερους κανόνες για την παροχή ασύλου, ενώ στην Ιταλία οι μεταρρυθμίσεις επικεντρώθηκαν κυρίως στην παράτυπη μετανάστευση και την εγκληματικότητα. Αντίθετα η Ελλάδα απελευθέρωσε περιοριστικά σημεία του μεταναστευτικού νομικού της πλαισίου.

### **Αναπηρία**

Στη Γερμανία, τη Γαλλία, την Ιταλία, τη Δανία και την Ελλάδα, δεν υπήρξαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο της πολιτικής για θέματα αναπηρίας που να προκύπτουν από

την οικονομική κρίση. Στη Βρετανία, την Ελβετία και την Πολωνία οι μεταρρυθμίσεις εστίασαν στους μηχανισμούς και όχι στις αρχές. Αυτό είχε αρκετές συνέπειες για το συγκεκριμένο πεδίο στο οποίο εμπλέκονται διαφορετικοί τομείς πολιτικής, ενώ παράλληλα σημειώνονται πολλαπλοί τύποι διακρίσεων. Τα μειονεκτήματα στο σημείο τομής μεταξύ αναπηρίας και, για παράδειγμα, ανεργίας, φύλου, φυλής, οικονομικής τάξης κ.λπ. είναι πιθανό να διογκωθούν και αυτό σχετίζεται με το γεγονός ότι τα μέτρα λιτότητας τείνουν να έχουν ισχυρότερη επίδραση στα άτομα με αναπηρίες. Η εισαγωγή σε πολλές χώρες των συστημάτων ελέγχου τόσο των υπηρεσιών όσο και των παροχών, και οι μεταρρυθμίσεις του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, προκάλεσαν περαιτέρω αύξηση της ευπάθειας των ατόμων με αναπηρίες. Αυτό συνέβη ιδιαίτερα στα πρώτα χρόνια της κρίσης, ακόμη και σε χώρες που δεν επηρεάστηκαν σε μεγάλο βαθμό οικονομικά, όπως η Δανία, η Ελβετία και η Πολωνία.

### **Μία ευρωπαϊκή λύση;**

Ενώ οι προσπάθειες για ενίσχυση της αλληλεγγύης σε ευρωπαϊκό επίπεδο διατρέχουν ανάλογο κίνδυνο, θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν ορισμένες βασικές προκλήσεις, που όχι μόνο θα προωθούσαν και τις οριζόντιες και τις κάθετες διαστάσεις της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, αλλά παράλληλα θα ενίσχυαν την αλληλεγγύη γενικά στην Ευρώπη.

Η οριζόντια διάσταση της αλληλεγγύης σε ευρωπαϊκό επίπεδο απειλήθηκε δραματικά, αρχικά από την οικονομική κρίση και κατόπιν από την αύξηση των μεταναστευτικών ροών αλλά και από την αδυναμία επίτευξης συμφωνίας μεταξύ των ευρωπαίων ηγετών ως προς μια πολιτική ασύλου βασισμένη στον επιμερισμό του βάρους, που θα έφερε ενδείξεις διακρατικής αλληλεγγύης. Πιο πρόσφατα, η ψηφοφορία υπέρ του Brexit έπληξε την οριζόντια ευρωπαϊκή αλληλεγγύη. Γενικά, σε οριζόντιο επίπεδο, η κρίση επηρέασε αρνητικά την αντίληψη του κοινού

σχετικά με την άνιση δυνατότητα των κρατών μελών να αξιοποιήσουν τα πλεονεκτήματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης: ορισμένες χώρες φαίνεται να είναι πιο ικανές να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που προσφέρει η ενιαία αγορά, ενώ άλλες φαίνεται να δυσκολεύονται να το επιτύχουν.

Όταν διακυβεύονταν ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης, η στάση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπήρξε μάλλον άτολμη, καθώς πρότεινε μηχανισμούς σχεδιασμένους να λειτουργούν κυρίως σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, αποδεικνύοντας έτσι ότι δεν ήταν σε θέση να εφαρμόσει διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με βάση την αλληλεγγύη στην ευρωπαϊκή νομοθεσία για το άσυλο. Την άνοιξη του 2017, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες λόγω παραβάσεων κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας για τη μη τήρηση των υποχρεώσεών τους στη βάση των αποφάσεων του Συμβουλίου του 2015 σχετικά με τη μετεγκατάσταση, μετά τη μαζική εισροή αιτούντων άσυλο από τη Συρία λόγω πολέμου.

Σε ζητήματα απασχόλησης και αναπηρίας, τα οποία επίσης συνδέονται, η οικονομική κρίση έχει επιδεινώσει σημαντικά τις συνθήκες διαβίωσης των ανθρώπων, προκαλώντας τόσο ανησυχία όσο και έντονη δυσπιστία προς την ευρωπαϊκή διαδικασία ενοποίησης, και ενισχύοντας εν τέλει τον λαϊκισμό και τον εθνικισμό. Ωστόσο, η παρέμβαση της ΕΕ υπήρξε κρίσιμη για μια ευρύτερη κατανόηση της αναπηρίας, βασισμένης σε ένα κοινωνικό μοντέλο, πέραν του ιατρικού, ενώ η αλληλεγγύη όσον αφορά στα άτομα με αναπηρίες εφαρμόστηκε με την υιοθέτηση ενός προοδευτικού πολιτικού πλαισίου με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, στη βάση μιας μακροπρόθεσμης, διατομεακής στρατηγικής, πέραν των μέσων ελέγχου για την υλοποίησή του.

Ανάλογες προκλήσεις υπήρξαν και στην κάθετη διάσταση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, με

βασικότερη την αναντιστοιχία μεταξύ, αφενός, του κοινού πλαισίου στήριξης της ενιαίας αγοράς και της νομισματικής ένωσης και, αφετέρου, των ακόμα εθνικά υποστηριζόμενων κοινωνικών παροχών, που συνήθως στοχεύουν στην υποστήριξη της ανάπτυξης μιας οικονομίας της αγοράς, τόσο από την πλευρά της κοινωνικής ασφάλισης, όσο και από εκείνη της κοινωνικής πρόνοιας. Συνεπώς, το ευρωπαϊκό σύστημα μπορεί να θεωρηθεί ως ακόμη αποτελούμενο από «ξεχωριστά» κοινωνικά συστήματα, τα οποία η ΕΕ προσπαθεί να φέρει σε σύγκλιση, με αποτελεσματικές —αν και όχι επαρκείς— μεθόδους συντονισμού πολιτικής.

Στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, η άνιση κατανομή των βαρών έπληξε σοβαρά το σύστημα υποδοχής των κρατών που υπόκεινται σε υψηλότερα επίπεδα πίεσης, δείχνοντας την ανικανότητα της ΕΕ και των κρατών μελών της να σεβαστούν την αρχή της αλληλεγγύης, όπως και τα θεμελιώδη δικαιώματα των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο.

Από την πλευρά της απασχόλησης, στις 16 Νοεμβρίου 2016, στη δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων της ετήσιας έρευνας ανάπτυξης του 2017, η Επιτροπή παρουσίασε τα κυριότερα χαρακτηριστικά του προγράμματός της για την απασχόληση και την ανάπτυξη, διαπιστώνοντας ότι η οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζει μέτρια ανάκαμψη, παραδεχόμενη ότι οι οικονομικές επιδόσεις, οι κοινωνικές συνθήκες, καθώς και η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, παραμένουν άνισες σε ολόκληρη την ΕΕ. Πολλές οικονομίες εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σοβαρές προκλήσεις με την υψηλή και μακροχρόνια ανεργία των νέων και με μια άνευ προηγουμένου εισροή προσφύγων και αιτούντων άσυλο, συνθήκη που για ορισμένα κράτη μέλη συνιστά ένα νέο, ιδιαίτερα σημαντικό, φαινόμενο.

## Παράρτημα: Νομική προσέγγιση ανά χώρα

### Δανία

Η αρχή της αλληλεγγύης βασίζεται στο Σύνταγμα της Δανίας του 1849 (Grundloven) που προβλέπει την παροχή κοινωνικής αρωγής σε όσους την έχουν ανάγκη. Με την πάροδο του χρόνου, η αλληλεγγύη, ως βασική αρχή της δανικής κοινωνίας, διευκόλυνε τη δημιουργία ενός ισχυρού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, βασισμένου στην καθολική πρόσβαση σε κρατικά χρηματοδοτούμενες υπηρεσίες. Στη Δανία, όπως και σε άλλες σκανδιναβικές χώρες, η σοσιαλδημοκρατική παράδοση του ισχυρού, καθολικού και στενά συνδεδεμένου με την κοινότητα, κράτους πρόνοιας, είναι έντονη. Η γενική εμπιστοσύνη στα θεσμικά όργανα, το δανικό εργασιακό ήθος, ο εθελοντισμός και η υψηλή φορολογία αποτελούν παράγοντες που συμβάλλουν στη διατήρηση του κράτους πρόνοιας και της σχετικής διαχρονικής σταθερότητάς του. Ωστόσο, η Δανία σταδιακά απομακρύνθηκε από το σκανδιναβικό μοντέλο, αναπτύσσοντας το μοντέλο της «ευελιξίας με ασφάλεια» (flexicurity), το οποίο συνδυάζεται με ένα σύστημα απόκτησης δικαιωμάτων πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές. Αυτό έθεσε τα θεμέλια για την αυξανόμενη έμφαση στην ατομική πρωτοβουλία, την ευθύνη και την αξιοκρατία. Το μοντέλο της «ευελιξίας με ασφάλεια» έχει συνδυάσει τόσο νεοφιλελεύθερα όσο και κοινοτικά στοιχεία, επιτρέποντας στη δανική κυβέρνηση να επιμείνει σε μια πολιτική αποκλεισμού και, με την πάροδο του χρόνου, να περιορίσει τις υπηρεσίες, για παράδειγμα στο πεδίο των ανέργων και των μεταναστών. Μπορεί συνεπώς να θεωρηθεί ότι η Δανία διανύει έναν αργό αλλά σταθερό μετασχηματισμό από ένα καθολικό και συμπεριληπτικό μοντέλο υψηλής προστασίας σε ένα φιλελεύθερο μοντέλο επικουρικότητας, βασισμένο όλο και περισσότερο στη δυναμική της αγοράς, το οποίο περιορίζεται στην κάλυψη των βασικών αναγκών των πολιτών της.

### Γαλλία

Χάρη σε μια μικτή παράδοση αλληλεγγύης και επικουρικότητας, στη Γαλλία, σήμερα, παρατηρούνται τόσο δημόσιες όσο και ιδιωτικές μορφές αλληλεγγύης, οι οποίες αντικατοπτρίζονται στο δίκαιό της. Στο ιδιωτικό δίκαιο, η αλληλεγγύη εντοπίζεται τόσο σε ζητήματα οικογενειακού δικαίου, όπου τα μέλη μιας οικογένειας είναι υποχρεωμένα να αλληλοϋποστηρίζονται, όσο και σε τομείς όπως το αστικό δίκαιο, όπου, για παράδειγμα, οι οφειλέτες μπορούν να συνάψουν μια σχέση αλληλεγγύης με τον πιστωτή τους. Στο δημόσιο δίκαιο, η αλληλεγγύη νοείται ως μια σχέση αμοιβαίας υποστήριξης, που παίρνει τη γενική μορφή της εθνικής αλληλεγγύης. Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του γαλλικού ρεπουμπλικανισμού είναι η ισχυρή διασύνδεση μεταξύ της αλληλεγγύης και του έθνους. Στο γαλλικό πνεύμα, η ανοχή και ο σεβασμός είναι πιο σημαντικές έννοιες για την ειρηνική συνύπαρξη, από την ύπαρξη «κοινών αξιών» ή από τη δημιουργία ενός «κοινού έργου». Η συνύπαρξη μεταξύ ατόμων είναι το πρώτο μέλημα της κοινής διαβίωσης. Αυτό σημαίνει ότι η εθνική αλληλεγγύη αποτελεί εγγύηση για την υποστήριξη μεταξύ των μελών της ίδιας κοινότητας. Αυτή η βαθιά σύνδεση μεταξύ αλληλεγγύης και έθνους συνεπάγεται, σε αρκετές περιπτώσεις, και έναν φόρο αλληλεγγύης για τους πολίτες, έναν έκτακτο φόρο που προορίζεται στο να βοηθήσει το κράτος να αντιμετωπίσει μια κατάσταση κρίσης, όπως στην περίπτωση του φόρου «impôt de solidarité nationale» που θεσπίστηκε το 1945 (εθνικός φόρος αλληλεγγύης). Μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση ενός τομέα της οικονομίας που βρίσκεται σε οικονομική κάμψη, όπως στην περίπτωση του «impôtsécheresse» (φόρος ξηρασίας) του 1976 ή ακόμη και για την προώθηση ενός κοινωνικού συστήματος σε περίπτωση ελλείμματος ή για να βοηθηθεί μια συγκεκριμένη κατηγορία του πληθυσμού, όπως στην περίπτωση της «journée de solidarité» (ημέρα αλληλεγγύης). Η τελευταία θεσπίστηκε με τον Νόμο της 30ής Ιουνίου 2004 (άρθρο 2) και στη συνέχεια ανανεώθηκε στο πρόγραμμα Loi Travail του 2016, ορίζοντας μια επιπλέον ημέρα εργασίας (επτά ώρες) για τους εργαζόμενους χωρίς πρόσθετη αμοιβή. Το γαλλικό

Συνταγματικό Συμβούλιο κάνει συχνές αναφορές στην έννοια της αλληλεγγύης. Στη νομολογία του, η αλληλεγγύη έχει πολλές έννοιες, ενώ γίνεται χρήση των όρων «mécanisme» (μηχανισμός) αλληλεγγύης, «principe de solidarité» (αρχή της αλληλεγγύης), «exigence de solidarité» (επιταγή αλληλεγγύης) και «objectif de solidarité» (στόχος αλληλεγγύης), οι οποίοι συχνά συναντώνται στην ίδια απόφαση. Στο πλαίσιο της ανάπτυξης του νεοφιλελευθερισμού και της τάσης προς την απελευθέρωση της αγοράς, η αλληλεγγύη στη Γαλλία διατήρησε την ανθεκτικότητά της ως ένα σύνολο καθορισμένων κανόνων, τόσο νομικών όσο και πολιτικών και κοινωνικών, που αναγκάζουν το κράτος να δράσει υπέρ της, ενώ παράλληλα ενθαρρύνουν την κοινωνία και τους πολίτες της να την υποστηρίξουν ενεργά.

### **Γερμανία**

Η αλληλεγγύη δεν αναφέρεται ρητά στον γερμανικό Θεμελιώδη Νόμο (Σύνταγμα, GG), αλλά υπονοείται ως συνταγματική αρχή τόσο από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο όσο και από νομικούς αναλυτές. Ωστόσο, το γερμανικό Σύνταγμα κωδικοποιεί ρητά την αρχή του κοινωνικού κράτους πρόνοιας (άρθρα 20 παρ. 1 και 28 παρ. GG), διασφαλίζοντας ένα ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής πρόνοιας και ένα καθολικό ελάχιστο όριο διαβίωσης, το οποίο ορίζει ότι κάθε πολίτης έχει δικαίωμα στην παροχή ενός ελάχιστου αναγκαίου αριθμού υλικών αγαθών για την κάλυψη της ημερήσιας επιβίωσής του (Heun 2011: 200). Την παραπάνω αναγκαία συνθήκη επικαλείται επανειλημμένα το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο. Παραδείγματα αποτελούν η πρόσφατη απόφαση σχετικά με την ελάχιστη παροχή κοινωνικών παροχών «Hartz IV» (BVerfG, απόφαση του πρώτου τμήματος της 9ης Φεβρουαρίου 2010 - 1 BvL 1/09 - «απόφαση Hartz IV») και η απόφαση υπέρ των παροχών των αιτούντων άσυλο (BVerfG, απόφαση του πρώτου τμήματος της 18ης Ιουλίου 2012 - 1 BvL 10/10). Επιπλέον, το Σύνταγμα περιλαμβάνει την αρχή του φεντεραλισμού (άρθρο 20 παράγραφος 1, άρθρο 30 και άρθρο 79 παράγραφος 3 GG), δηλώνοντας ότι η Γερμανία αποτελεί ένα ομοσπονδιακό κράτος, στο οποίο οι εξουσίες διαχωρίζονται και παράλληλα κατανέμονται μεταξύ του κεντρικού κράτους και των 16 ομοσπονδιακών κρατιδίων. Είναι ενδιαφέρον ότι, στο επίπεδο των Συνταγμάτων των ομοσπονδιακών κρατιδίων, η εικόνα είναι πιο πολύπλοκη απ' ό,τι σε εθνικό επίπεδο. Όπως και στον Θεμελιώδη Νόμο, τα Σύνταγματα των ομοσπονδιακών κρατιδίων της πρώην Δυτικής Γερμανίας δεν αναφέρονται ρητά στην αλληλεγγύη. Αντίθετα, στα Συνταγματικά προοίμια των νέων ομοσπονδιακών κρατιδίων της πρώην Ανατολικής Γερμανίας η αλληλεγγύη είτε αναφέρεται άμεσα είτε αντιμετωπίζεται ισοδύναμα ως βασική αρχή κρατικής δράσης, άλλοτε ως αφηρημένη προσδοκία και άλλοτε ως ρητή υποχρέωση του αντίστοιχου ομοσπονδιακού κρατιδίου (Piazolo 2004: 170-172). Παρά την έλλειψη ρητών αναφορών στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία, η αλληλεγγύη είναι βαθιά ριζωμένη στη γερμανική κοινωνία. Ένας σημαντικός πυλώνας αλληλεγγύης είναι το γερμανικό κράτος πρόνοιας το οποίο, αν και λειτουργεί στη βάση των πρότερων επαγγελματικών εισφορών, παρέχει στους πολίτες που έχουν ανάγκη ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών υπηρεσιών και διευκολύνσεων. Αυτό συνεπάγεται την επαρκή προστασία των εργαζομένων εντός του πλαισίου των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης σε αντίθεση με όσους βρίσκονται εκτός, οι οποίοι δικαιούνται τα ελάχιστα επίπεδα κοινωνικής στήριξης. Η οικογένεια, αν και όχι στον ίδιο βαθμό με τις μεσογειακές χώρες, εξακολουθεί να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στο γερμανικό κοινωνικό σύστημα. Ορισμένες παροχές, στο επίπεδο της οικογένειας, αποσκοπούν στην υποστήριξη της οικογενειακής ζωής, ενώ άλλες υπόκεινται σε κριτήρια με βάση το οικογενειακό εισόδημα.

### **Ελλάδα**

Η αλληλεγγύη είναι κατοχυρωμένη στο ελληνικό Σύνταγμα. Συγκεκριμένα, η αρχή της αλληλεγγύης περιλαμβάνεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, στο οποίο αναφέρεται ότι κάθε ενήλικος πολίτης έχει δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας. Το κράτος και όλα τα όργανά του, έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν την πλήρη άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών του. Από την άλλη πλευρά, το κράτος, δικαιούται να αξιώνει από όλους

τους πολίτες «την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης». Πιο συγκεκριμένα, η αρχή της αλληλεγγύης συνδέθηκε παραδοσιακά με το ελληνικό κράτος πρόνοιας (το οποίο εγγυάται το προαναφερθέν άρθρο 25 του Συντάγματος) και ιδιαίτερα το δημόσιο συνταξιοδοτικό σύστημα. Ωστόσο, από το 2010 η Ελλάδα βιώνει μια άνευ προηγουμένου οικονομική, κοινωνική και πολιτική κρίση που έχει επηρεάσει βαθιά τόσο τις συνθήκες διαβίωσης της πλειονότητας των πολιτών, όσο και τη λειτουργία του συνόλου των θεσμικών οργάνων. Η βαθιά ύφεση και οι σκληρές πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου επηρέασαν όλες τις πτυχές της κοινωνικής ζωής, καθώς μεγάλα τμήματα του πληθυσμού υπέστησαν σημαντική απώλεια εισοδήματος, ενώ ιδιαίτερα οι νέοι αντιμετώπισαν κρίσεις ανεργίας, φτώχειας, ανασφάλειας, φόβου και απαισιοδοξίας για το μέλλον. Κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης, τα εγχώρια δικαστήρια επέδειξαν γενικά μια αμφιλεγόμενη στάση απέναντι στους τρόπους με τους οποίους η αλληλεγγύη, όπως και η ανθρώπινη αξιοπρέπεια και η αξιοπρεπής διαβίωση, διασφαλιζόνταν μέσω των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο των προσπαθειών δημοσιονομικής προσαρμογής του κράτους. Ωστόσο, στα χρόνια που ακολούθησαν, η νομολογική τάση άλλαξε, ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο διαπίστωσε ότι μολοντί η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα της Ελλάδας δεν διασφάλιζαν δικαίωμα σύνταξης συγκεκριμένου ποσού και αποδέχτηκε ότι, σε περιπτώσεις δυσμενών οικονομικών συνθηκών, ο νομοθέτης θα μπορούσε να λάβει περιοριστικά μέτρα για τη μείωση των δημόσιων δαπανών, εντούτοις πρέπει να τηρούνται οι απαιτήσεις των άρθρων 2 και 4(5) του ελληνικού Συντάγματος, ώστε να διασφαλιστούν επαρκείς συνθήκες διαβίωσης, ιδίως για τα ευπαθή άτομα. Σε αυτό το πλαίσιο, το Ελεγκτικό Συνέδριο απεφάνθη ότι λόγω της «σωρευτικής» επίδρασης των μέτρων που ελήφθησαν στη βάση της υποβάθμισης των συνθηκών διαβίωσης και δεδομένων των προηγούμενων περικοπών των συντάξεων και άλλων παροχών, οι περικοπές των συντάξεων ήταν αντισυνταγματικές. Η ελληνική υπόθεση επαληθεύει τον ισχυρισμό ότι υπάρχει σύνδεση μεταξύ της λιτότητας και της διάβρωσης της θεσμικής αλληλεγγύης, στην οποία βασίζονται πολλές μεταπολεμικές ρυθμίσεις που έχουν διαμορφώσει τόσο το σύγχρονο ελληνικό κράτος κοινωνικής πρόνοιας όσο και την ελληνική οικονομία εν γένει. Οι δυσμενείς συνέπειες αυτής της συσχέτισης ήταν περισσότερο οδυνηρές για τις ευπαθείς ομάδες, καθώς υπονομεύτηκε μια σειρά αξιών όπως η κοινωνική δικαιοσύνη και η ισότητα, αλλά και τα ηθικά θεμέλια της δημόσιας χάραξης πολιτικής. Επιπλέον, η αλληλεγγύη ως κανονιστικό θεμέλιο του ελληνικού κράτους πρόνοιας, αμφισβητήθηκε από την αμφιλεγόμενη δικαστική στάση στο ζήτημα της μείωσης των συντάξεων και των κοινωνικών παροχών εν μέσω των αντιδράσεων κατά της λιτότητας. Ωστόσο, ως αποτέλεσμα της αποτυχίας του κράτους να παρέχει επαρκείς υπηρεσίες στους πολίτες που έχουν ανάγκη και αποτελεσματικές κοινωνικές πολιτικές, υπάρχουν ενδείξεις που μαρτυρούν την αυξανόμενη παρουσία της αλληλέγγυας οικονομίας και τη δυνατότητα κοινωνικών αλλαγών που ενισχύουν μοντέλα ανάπτυξης με γνώμονα τον άνθρωπο.

## **Ιταλία**

Το ιταλικό νομικό σύστημα βασίζεται σε ορισμένες καθοριστικές αρχές, μεταξύ των οποίων και η κοινωνική αλληλεγγύη, η οποία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο (άρθρο 2). Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, η Ιταλία έχει υποστεί βαθιές διαρθρωτικές αλλαγές που έχουν μετασηματίσει ριζικά το κοινωνικό, πολιτικό, οικονομικό και νομικό της σύστημα. Η κρίση επιδείνωσε ορισμένες αδυναμίες τόσο του κοινωνικοοικονομικού όσο και του νομικού συστήματος και δημιούργησε τη δυναμική για τη θέσπιση διαφόρων μεταρρυθμίσεων. Μετά την αυξανόμενη δημοσιονομική πίεση αλλά και τις νέες ανάγκες που δημιούργησαν παράγοντες όπως η κρίση, η γήρανση του πληθυσμού και, στον τομέα της μετανάστευσης, οι σημαντικές εισροές οικονομικών μεταναστών και αιτούντων άσυλο, εφαρμόστηκαν σημαντικές νομικές και πολιτικές αλλαγές. Αυτές οι αλλαγές είχαν άμεσο αντίκτυπο στον μετασηματισμό του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Εξετάζοντας το ιταλικό νομικό σύστημα και τις κοινωνικο-πολιτισμικές του πτυχές, παρατηρείται μια περίεργη αναντιστοιχία μεταξύ, αφενός, μιας πολύ ισχυρής συνταγματικής κατοχύρωσης της αλληλεγγύης, μιας αρκετά συνεκτικής



και ποικίλης νομοθεσίας που απορρέει από αυτήν την αρχή και μιας μάλλον πλούσιας νομολογίας που βασίζεται στην αλληλεγγύη και, αφετέρου, ενός συστήματος κοινωνικής πρόνοιας που εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από πολλές ανισοροπίες, συνδυάζοντας μια καθολική προσέγγιση στον τομέα της εκπαίδευσης και της υγείας, με μια παραδοσιακή «κορπορατιστική» προσέγγιση στο συνταξιοδοτικό και την αντιμετώπιση της ανεργίας, και μια οικογενειοκεντρική προσέγγιση στην κοινωνική μέριμνα. Οι πρόσφατες μεταβολές στις κοινωνικές ανάγκες, στην οικονομία και στη χάραξη πολιτικής, δείχνουν ότι ο «ιταλικός τρόπος» προσέγγισης της αλληλεγγύης παρέχει λύσεις που βασίζονται σε παραδοχές οι οποίες δεν ανταποκρίνονται πλέον στην πραγματικότητα (μια από αυτές είναι η δομή της οικογένειας). Η κρίση υπέβαλε το πλαίσιο της ιταλικής αλληλεγγύης σε μία από τις δυσκολότερες δοκιμές σύγκρουσης που αντιμετώπισε ποτέ. Έχει κλονίσει σημαντικά ένα ήδη μη ισορροπημένο κράτος πρόνοιας, ενώ παράλληλα έχει διαβρώσει στοιχεία της αλληλεγγύης και των αλτρουιστικών κοινωνικο-πολιτισμικών και νομικών πυλώνων. Στο πλαίσιο αυτό και με γνώμονα την κρίση οι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων υιοθέτησαν μέτρα όχι συμβατά, στο σύνολό τους, με την αρχή της αλληλεγγύης. Ως αποτέλεσμα, τα δικαστήρια, και ιδιαίτερα το Συνταγματικό δικαστήριο, έχουν αναδειχθεί ως ένας δεύτερος, πολύ σημαντικός παράγοντας για την προστασία και τον σεβασμό της αλληλεγγύης, ως πηγή της νομοθεσίας. Πράγματι οι, βασισμένες στην κρίση, νομικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις έχουν προκαλέσει σημαντικές αντιδράσεις και ένας μεγάλος αριθμός μέτρων λιτότητας έχει αμφισβητηθεί στα δικαστήρια, με βάση την επίκληση στον σεβασμό της αλληλεγγύης, των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ισότητας. Με δεδομένη τη ρητή αναφορά της αλληλεγγύης στο Σύνταγμα, το Συνταγματικό δικαστήριο αναγνωρίζει την αρχή ως ένα κατάλληλο «συνταγματικό πρότυπο» και μάλιστα την τελευταία δεκαετία εστιάζει διαρκώς στην αλληλεγγύη, συχνά συνδέοντάς τη με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την ισότητα, την εργασία και την επικουρικότητα, με στόχο να ορίσει την απαραίτητη περίμετρο μιας κοινωνίας, στην οποία τα δικαιώματα και τα καθήκοντα θα πρέπει να πηγάζουν από την ίδια πηγή: την αξία της συμμετοχής σε προνόμια και ευθύνες.

### **Πολωνία**

Η αρχή της αλληλεγγύης αναφέρεται ρητά μόνο στο προοίμιο του πολωνικού Συντάγματος και γίνεται αντικείμενο επίκλησης λιγότερο συχνά σε σχέση με άλλες αξίες από το Συνταγματικό δικαστήριο. Ωστόσο, η έννοια της αλληλεγγύης στην Πολωνία είναι στενά συνδεδεμένη με το συγκεκριμένο κοινωνικο-πολιτισμικό υπόβαθρο και την κληρονομιά του «κινήματος της Αλληλεγγύης» κατά την κομμουνιστική περίοδο. Αναφέρεται επίσης εν μέρει στο άρθρο 20 ως ένα από τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την κοινωνική οικονομία της αγοράς: η κοινωνική οικονομία της αγοράς αποτελεί τη βάση του οικονομικού συστήματος της Πολωνίας και βασίζεται στην ελεύθερη οικονομία, την ιδιωτική ιδιοκτησία, την αλληλεγγύη, τον διάλογο και τη συνεργασία μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Η αλληλεγγύη στο άρθρο 20 του Συντάγματος, ωστόσο, γίνεται κατανοητή υπό τη στενή της έννοια, καθώς απευθύνεται κυρίως στους κοινωνικούς εταίρους, δηλαδή στις συνδικαλιστικές οργανώσεις, τις οργανώσεις εργοδοτών και τις κρατικές αρχές, στις περιπτώσεις που το κράτος είναι επίσης εργοδότης. Παρά ταύτα, η αλληλεγγύη αποτελεί μέρος άλλων βασικών αρχών του πολωνικού συστήματος, όπως ο κοινωνικός διάλογος, το κοινό καλό και η κοινωνική δικαιοσύνη, ενώ το πολωνικό Συνταγματικό δικαστήριο ασπάζεται τη φιλοσοφία της «κοινωνικής αλληλεγγύης», τονίζοντας σε πολλές περιπτώσεις, την αρχή αυτή, ακόμη και αν δεν απορρέει απευθείας από το Σύνταγμα. Πολωνοί συνταγματολόγοι δηλώνουν ότι η αλληλεγγύη δεν αναγνωρίζεται πλήρως από τα δικαστήρια και αποτελεί εγγενή συνταγματικό κανόνα που τείνει να καθιερωθεί ως αρχή. Η κοινωνική αλληλεγγύη θεωρείται επίσης η βάση για το κράτος κοινωνικής πρόνοιας, συμπεριλαμβανομένου του δημόσιου συστήματος κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής ασφάλισης. Η ουσία αυτής της αρχής εκδηλώνεται κυρίως με τη διάρρηξη της σχέσης (ισοδυναμίας) μεταξύ των καταβληθεισών εισφορών και του ύψους της εισπραχθείσας παροχής. Με βάση αυτό, αλλά και λόγω αρκετών ιστορικών και κοινωνικών παραγόντων, η αλληλεγγύη αποτελεί μια αρχή που προκα-

λεί πολλές αντιφάσεις στην Πολωνία: ενώ η «υποχρέωση αλληλεγγύης», όπως θεσπίζεται στο προοίμιο του πολωνικού Συντάγματος, υποδηλώνει ότι είναι μία από τις αρχές που αποτελούν τη βάση του κρατικού συστήματος, αρκετοί Πολωνοί συνταγματολόγοι υποστηρίζουν ότι έτσι όπως κατοχυρώνεται στο πολωνικό Σύνταγμα, δεν είναι παρά μια «γενική ιδέα», ασαφής, αδύνατον να οριστεί και με μη δεσμευτικό χαρακτήρα. Το Συνταγματικό δικαστήριο αναφέρεται συχνά στην «αλληλεγγύη», κυρίως υπό τη μορφή της «κοινωνικής αλληλεγγύης», αλλά και ως μέρος άλλων αρχών. Επιπλέον, σε περιόδους κρίσης της λειτουργίας του Συνταγματικού δικαστηρίου, η μελλοντική του στάση, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που αυτό μπορεί να υπόκειται σε πολιτική πίεση, είναι δύσκολο να προβλεφθεί. Το δεύτερο παράδοξο είναι ότι η Πολωνία, η χώρα του «κινήματος Αλληλεγγύης» που βοήθησε στην ανατροπή του κομμουνισμού, εφάρμοσε μετά το 1989 μάλλον νεοφιλελεύθερες πολιτικές και οικονομικές λύσεις, βασισμένες περισσότερο στον ατομικισμό παρά στην κοινωνική αλληλεγγύη. Τέλος, παρόλο που εξακολουθεί να αποτελεί μια χώρα στην οποία σχεδόν το 90% των πολιτών δηλώνουν καθολικοί, παράλληλα είναι μία από τις χώρες με τα χαμηλότερα επίπεδα ενσυναίσθησης και ανοχής, στοιχεία απολύτως απαραίτητα για την επίτευξη της αλληλεγγύης.

### **Ελβετία**

Το ελβετικό ήθος αλληλεγγύης, εντός των διαφόρων εδαφικών υποδιαίρέσεων του κράτους, παρέμπει έντονα στην έννοια της κοινωνικής συνοχής. Στον ελβετικό φεντεραλισμό η διαφορετικότητα και η αυτονομία αποτελούν τον μηχανισμό διασφάλισης της πολιτικής και κοινωνικής ισορροπίας μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, σε ομοσπονδιακό επίπεδο, και της αυτοδιοίκησης, σε επίπεδο καντονιών. Τόσο η αλληλεγγύη όσο και ο φεντεραλισμός υπόκεινται στην πολιτισμική και την εδαφική πολυπλοκότητα του κράτους, η οποία προάγει ένα βασικό σύνολο αξιών και καθηκόντων που διέπουν τα καντόνια και διασφαλίζουν την ειρηνική συνύπαρξη και την ευημερία των πολιτών. Το προοίμιο του ελβετικού Συντάγματος του 1999 αναγνωρίζει την αρχή της αλληλεγγύης ως μία από τις θεμελιώδεις αξίες που διέπουν την ελβετική κοινωνία. Επιπλέον, ορίζει το πνεύμα του ελβετικού κράτους ως αλληλέγγυο και ανοιχτό προς τον κόσμο, άρρηκτα συνδεδεμένο με ουσιαστικές αξίες όπως ο σεβασμός στη διαφορετικότητα, η βιωσιμότητα, η δημοκρατία και η αμοιβαία εκτίμηση. Ενώ η αρχή της αλληλεγγύης περιλαμβάνεται στο Σύνταγμα μόνο υπό τη μορφή της δήλωσης προθέσεων που καθοδηγούν την έννομη τάξη, άλλοι νόμοι περιλαμβάνουν ρητά διατάξεις περί αλληλεγγύης. Η ομοσπονδιακή δημοσιονομική μεταρρύθμιση του 2004 περιλαμβάνει, για παράδειγμα, την αρχή της επικουρικότητας, καθώς επιτρέπει στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση να εξισορροπεί τους οικονομικούς πόρους με τα βάρη, να ενισχύει την εσωτερική συνοχή και να μειώνει τις ανισότητες μεταξύ των καντονιών ή την προκατάληψη εις βάρος εκείνων που επωφελούνται από κοινωνικές υπηρεσίες. Αναγνωρίζει επίσης το καθήκον τόσο του κράτους όσο και των καντονιών να διασφαλίζουν την πρόσβαση κάθε ατόμου στην κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 41). Το ελβετικό κράτος πρόνοιας είναι, ως προς τη δομή και το πεδίο εφαρμογής των κοινωνικών συστημάτων, παρόμοιο με το, βασισμένο στο ασφαλιστικό πρότυπο, μοντέλο εισφορών κοινωνικής ασφάλισης της Κεντρικής Ευρώπης, διατηρώντας παράλληλα ορισμένα εναπομείναντα φιλελεύθερα στοιχεία. Αυτά τα σχήματα ελέγχονται ως επί το πλείστον σε ομοσπονδιακό επίπεδο, αλλά η εφαρμογή τους πραγματοποιείται σε επίπεδο καντονιών και ποικίλλει σημαντικά μεταξύ τους. Η επιρροή του φεντεραλισμού, της άμεσης δημοκρατίας και της διαφορετικότητας, οδηγεί σε ένα πολύπλοκο μοντέλο κοινωνικο-φιλελεύθερου κράτους πρόνοιας διαφορετικών σταδίων, στα οποία, διασφαλίζονται επιπρόσθετα μέτρα για την προσωπική ευθύνη και την ιδιωτική πρωτοβουλία και από τα καντόνια αλλά και από τη Συνομοσπονδία. Στη νομική αυτή αλληλεγγύη προστίθεται και η ατομική και συλλογική ευθύνη. Για παράδειγμα, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2010, η καταχρηστική απαίτηση παροχών βασιζόμενων στην αλληλεγγύη (στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης ή της αρωγής) δίνει νομική βάση για την απώλεια του δικαιώματος παραμονής στη χώρα και την απέλαση αλλοδαπών κατοίκων (άρθρο 121§3 και 5 του Συντάγματος), ενώ τα ασφαλιστικά συστή-

ματα της χώρας έχουν πρόσφατα ενισχύσει τις διατάξεις τους για την καταπολέμηση της απάτης και της κατάχρησης, επιτρέποντας ελέγχους από ιδιωτικούς φορείς.

### **Ηνωμένο Βασίλειο**

Η αλληλεγγύη αποτελεί βασικό στοιχείο της ίδιας της ύπαρξης του Ηνωμένου Βασιλείου ως ενιαίας πολιτικής εξουσίας από την ίδρυσή του. Ως πολυεθνικό κράτος που συνενώνει τέσσερα διαφορετικά έθνη, την Αγγλία, τη Σκωτία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο χρειάστηκε να βρει μια ισορροπία μεταξύ αυτών που, υπό άλλες συνθήκες, θα αποτελούσαν συγκρουόμενες ομάδες αλληλεγγύης σε διαφορετικά γεωπολιτικά επίπεδα. Η αλληλεγγύη εντός των εθνών (π.χ. η αλληλεγγύη μεταξύ των Σκωτσέζων ή των Ουαλών) πρέπει να συνδυαστεί με διεθνικές μορφές αλληλεγγύης (π.χ. των Σκωτσέζων προς τους Ουαλούς), όπως και με μια υπερεθνική (π.χ. των Σκωτσέζων προς τους Βρετανούς). Είναι εμφανές ότι για τη διατήρηση αυτών των μορφών αλληλεγγύης στα διαφορετικά γεωπολιτικά επίπεδα απαιτείται ένα σύνθετο σύστημα το οποίο έχει αναπτυχθεί μέσω ειδικών θεσμικών οργάνων και πολιτικών. Αν και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν διαθέτει γραπτό Σύνταγμα αυτό το σύνθετο, από κοινωνικοπολιτική άποψη, δίκτυο αλληλεγγύης διατηρείται μέσω της ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας, δηλαδή της θέσπισης ενός δημόσιου συστήματος υγείας, μαζί με δημόσια συνταξιοδοτικά και ασφαλιστικά προγράμματα, τα οποία εφαρμόζονται ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπως και αλλού, το κράτος πρόνοιας ως μια δέσμη πολιτικών αναδιανομής, υπήρξε ένα βασικό εργαλείο για την προώθηση της οικοδόμησης μιας εθνικής και υπερεθνικής ταυτότητας και επομένως της ανάπτυξης αλληλεγγύης μεταξύ των πολιτών. Ωστόσο, αυτοί οι μηχανισμοί ανάπτυξης αλληλεγγύης δέχονται σοβαρές προκλήσεις στο πολιτικό και πολιτικοοικονομικό επίπεδο. Αυτές οι προκλήσεις φαίνεται να λειτουργούν ως ο καταλύτης για την ισχυρή αναζωογόνηση της εκάστοτε εθνικής αλληλεγγύης εις βάρος της υπερεθνικής (Βρετανική). Μερικοί από τους μηχανισμούς που, για πολλά χρόνια, έχουν στηρίξει την αλληλεγγύη μεταξύ των διαφορετικών εθνών, αντιμετωπίζουν τώρα έντονες προκλήσεις και κατά συνέπεια το βασικό πλαίσιο αλληλεγγύης που συγκρατεί το Ηνωμένο Βασίλειο, τίθεται, πλέον, σε κίνδυνο. Οι πολιτικο-θεσμικές ρυθμίσεις, όπως η κατανομή της εξουσίας μεταξύ των διαφόρων εθνών και των περιφερειακών πολιτικών παραγόντων, τέθηκαν εν αμφιβόλω ως προς τη δυνατότητά τους να εκπροσωπούν το συνολικό φάσμα των συμφερόντων και των φωνών, σε τέτοιο βαθμό, που ένα από τα καταστατικά μέρη του Ηνωμένου Βασιλείου, η Σκωτία, ζήτησε, μέσω δημοψηφίσματος, την ανεξαρτησία της από το Ηνωμένο Βασίλειο. Ένας άλλος βασικός πολιτικός θεσμός που έχει εγγυηθεί την αλληλεγγύη, το κράτος πρόνοιας, περιορίστηκε από τις πολιτικές λιτότητας μετά τη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση. Τέλος, η υπερεθνική αλληλεγγύη, με τη μορφή που καθιερώθηκε από την ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, κατέρρευσε μετά από την απόφαση της χώρας, με δημοψήφισμα που διεξήχθη τον Ιούνιο του 2016, να ψηφίσει υπέρ της εξόδου.