

## **Pierwsze podsumowanie badania TransSOL: solidarność w Europie – fakty i analiza**

*Międzynarodowa solidarność w kontekście prawnym, politycznym i socjoekonomicznym (WP1)*

---

### **Podsumowanie**

Solidarność to konstytucyjna zasada, wspólna dla ośmiu państw zbadanych w ramach projektu TransSOL. Oznacza to, że we wszystkich tych krajach solidarność to prawomocne źródło ustawodawstwa i polityki, które powinno kierować decyzjami organów władzy państwowej i polityków na wszystkich szczeblach rządu. Ponadto sądy, w tym w szczególności trybunały konstytucyjne, sądy najwyższe i Europejski Trybunał Sprawiedliwości, są uprawnione do wykorzystywania solidarności jako paradygmatu konstytucjonalności w prowadzonych przez siebie postępowaniach i wzywa się je do orzekania w zakresie zasadności odstępowania od środków wdrażających zasadę solidarności.

Jednak od czasu kryzysu ekonomicznego środki służące realizacji solidarności uległy osłabieniu w trzech obszarach analizowanych w ramach projektu TransSOL. Posługiwanie się argumentami rynkowymi służy do osłabiania ochrony osób bezrobotnych, bezpieczeństwo ogranicza solidarność w kwestii migracji, zaś obniżanie nakładów na pomoc społeczną zmniejsza solidarność z osobami niepełnosprawnymi. Dochodzi do tego nawet tam, gdzie prawa są silnie zakorzenione w ustawodawstwie, tak jak w przypadku solidarności z osobami niepełnosprawnymi.

Próby podjęte przez UE w celu opracowania polityk, które sprostałyby wyzwaniom wynikającym z tych kryzysów nie spełniały na ogół oczekiwań społecznych, zaś władze państw niechętnie je przyjmowały. Źródłem tej niechęci mogą być nie tylko interesy narodowe,

ale także przeszkody wynikające z istoty samej UE, które uniemożliwiają podjęcie skuteczniejszych środków w celu zwiększania solidarności. Skutki kryzysu zmieniają ten stan rzeczy w obydwu kwestiach, tworząc dla UE możliwość odegrania większej roli w promowaniu współpracy i solidarności między państwami członkowskimi.

### **Zalecenia w zakresie polityki europejskiej**

Institucje UE, w tym w szczególności Komisja Europejska i Parlament Europejski, powinny zidentyfikować możliwości ujednoczenia europejskich polityk solidarności w obszarach kompetencji UE oraz współpracować z państwami członkowskimi w celu ograniczenia przeszkód, z którymi zmagają się obywatele obszarów poza jej jurysdykcją.

#### **Prawa osób niepełnosprawnych**

Institucje i państwa członkowskie UE powinny proaktywnie identyfikować sposoby zwiększenia solidarności z osobami niepełnosprawnymi na poziomie UE, zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 roku. Może to obejmować promowanie pełnego wdrożenia Dyrektywy o równości zatrudnienia, w tym szczegółowych wytycznych dotyczących „niepełnosprawności” i „racjonalnych usprawnień”, a także dążenie do uchwalenia projektu Dyrektywy o równym traktowaniu z 2008 roku.

## Bezrobocie

Institucje i państwa członkowskie UE powinny zapewnić większą ochronę osób bezrobotnych, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z praw człowieka oraz Europejską Kartą Społeczną. Może to obejmować ujednoczenie krajowych systemów świadczeń dla osób bezrobotnych oraz udoskonalenie prawodawstwa i usług w krajach członkowskich o niższym stopniu ochrony tych osób.

## Migracja i udzielanie azylu

Institucje UE powinny podejmować kroki w celu zapewnienia, że zasady i polityki w zakresie udzielania azylu i warunków przyjmowania będą ujednoczone w całej UE. Powinny także wspierać solidarność między państwami członkowskimi w kwestii osób ubiegających się o azyl, zgodnie z Artykułem 80 TFUE.

## Spółeczeństwo obywatelskie

W porównaniu z ich innymi działaniami, organizacje społeczeństwa obywatelskiego niechętnie odwołują się do sądów w celu ochrony solidarności. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny częściej korzystać z konstytucyjnych zasad oraz innych zasad prawnych, które umożliwiłyby im ochronę mechanizmów solidarności za pośrednictwem systemu prawnego.

## Wyniki badania

Solidarność, wyrażona wprost albo domyślna, stanowi paradygmat konstytucyjny we wszystkich krajach zbadanych przez TransSOL (Dania, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Polska, Szwajcaria i Wielka Brytania) oraz na poziomie UE. Ma to istotne konsekwencje z prawnego i politycznego punktu widzenia: we wszystkich tych krajach solidarność to prawomocne źródło ustawodawstwa i polityki, które powinno kierować decyzjami organów władzy państwowej i polityków na

wszystkich szczeblach rządu. Ponadto, sądy, w tym w szczególności trybunały konstytucyjne, sądy najwyższe i Europejski Trybunał Sprawiedliwości, są uprawnione do wykorzystywania solidarności jako paradygmatu konstytucjonalności w prowadzonych przez siebie postępowaniach i wzywa się je do orzekania w zakresie zasadności ewentualnego odstępowania od wdrażania zasad solidarności. Na poziomie konstytucyjnym solidarność można podzielić na trzy wymiary:

- pionowy, łączący obywatela z państwem i umożliwiający wzajemne połączenie praw i obowiązków określających wspólnotę polityczną. Obejmuje to zarówno przypadki, gdy osoba fizyczna może polegać na wsparciu państwa, na przykład w zakresie świadczeń socjalnych, jak również sytuacje, gdy osoba fizyczna jest zobowiązana do wniesienia wkładu na rzecz społeczności;
- poziomy, otwarty na relacje między obywatelami, którzy wzajemnie uznają ludzką godność drugiej osoby. Obejmuje to możliwość wspierania i członkostwo w organizacjach społecznych lub zachęty podatkowe za wspieranie celów charytatywnych; oraz
- terytorialny, w państwach zdecentralizowanych, który umożliwia podmiotom na szczeblu niższym niż krajowy przełamywanie wąskiego postrzegania wspólnoty politycznej w celu współpracy nad dążeniem do wspólnego dobra całej społeczności krajowej.

*Odpowiednio*, solidarność zakłada również istnienie pionowych i poziomych wymiarów w ustawodawstwie pierwotnym UE (zawartym w traktatach), które jednak zmagają się z problematycznym wdrażaniem w ramach prawnych i politycznych, zwłaszcza w obszarach polityki dotyczących bezrobocia oraz migracji/udzielania azylu.

Pomimo tej ochrony prawnej oraz zmian, które zaszły w ośmiu badanych krajach w trakcie kryzysu i po jego zakończeniu, we

wszystkich doszło do obniżenia poziomu solidarności. Osłabienie solidarności z osobami bezrobotnymi uzasadniano argumentami rynkowymi, w przypadku migracji było to bezpieczeństwo, zaś w kwestii osób niepełnosprawnych reforma pomocy społecznej.

Solidarność w sferze bezrobocia, migracji i osób niepełnosprawnych nie wiąże się koniecznie z wyraźnymi zasadami konstytucyjnymi w ośmiu badanych krajach, ale raczej odnosi się do wyrażonych wprost lub domyślnych zasad solidarności. Poziom ochrony uległ zmianie od czasu kryzysu we wszystkich ośmiu krajach we wszystkich trzech obszarach. Stało się tak bez względu na to, czy dany kraj został dotknięty kryzysem.

### **Bezrobocie**

Globalny kryzys gospodarczy z 2008 roku wpłynął w różny sposób na kwestię bezrobocia w krajach badanych przez TransSOL. Podczas gdy niektóre z nich, zwłaszcza kraje Europy Południowej, zostały poważnie dotknięte przez kryzys gospodarczy i finansowy, Dania, Niemcy, Szwajcaria i częściowo Polska odczuły go w mniejszym stopniu. Obraz polityki i odpowiedzi legislacyjnych w kwestii bezrobocia ukazuje jednak zróżnicowane schematy, które niekoniecznie odzwierciedlają stopień wpływu kryzysu.

We Włoszech i w Grecji, gdzie skutkiem kryzysu był wysoki poziom bezrobocia, wprowadzone reformy, radykalne i strukturalne, obejmowały znaczące zmiany w prawie rynku pracy. W obydwu krajach zmniejszono ochronę przed zwolnieniami i promowano bardziej elastyczny rynek pracy; we Włoszech wiązało się to ze wzrostem świadczeń dla bezrobotnych w związku z wydłużonymi okresami bezrobocia między bardziej niepewnymi miejscami pracy.

We Francji i w Wielkiej Brytanii, gdzie kryzys wywarł mniejsze skutki, reformy były strukturalne, ale bardziej umiarkowane niż we Włoszech i Grecji. We Francji wiązało się to z obniżeniem kosztów ponoszonych przez

pracodawców za nadgodziny oraz możliwością łatwiejszego zwalniania pracowników z przyczyn gospodarczych. W Wielkiej Brytanii oznaczało to bardziej surowe karanie osób poszukujących pracy za niepodjęcie zatrudnienia lub nieprzyjęcie pracy w charakterze wolontariusza przy równoczesnym korzystaniu z opieki społecznej dla osób poszukujących pracy. W Polsce, gdzie wpływ kryzysu był ograniczony, podjęte zostały reformy strukturalne, ale były one stosunkowo nieznaczne i stanowiły część rosnącej liberalizacji rynku pracy.

Dania, Niemcy i Szwajcaria wprowadziły z kolei tylko nieznaczne, tymczasowe środki. Przykładowo, pomimo nieznacznego wpływu kryzysu, odpowiedzią Niemiec był wzrost środków stymulujących gospodarkę poprzez kontynuację ograniczania praw osób objętych niskopłatnym programem świadczeń dla osób bezrobotnych „Hartz IV”. Z kolei Szwajcaria i Dania kontynuowały swoje reformy, które były już wprowadzane na rynku pracy.

### **Migracja**

Po kryzysie gospodarczym nastąpił kryzys uchodźczy, który wpłynął przede wszystkim na kraje śródziemnomorskie, w tym Włochy i Grecję. Przepisy prawa dotyczące imigracji i udzielania azylu zostały na ogół zmienione we wszystkich krajach badanych przez TransSOL, które wprowadziły bardziej restrykcyjne środki, z wyjątkiem Polski i Grecji. Miało to miejsce bez względu na faktyczny stopień zaangażowania danego kraju w kryzys migracyjny, co wskazuje na upolitycznienie tej kwestii i wzrost znaczenia populistycznych haseł.

Przykładowo Dania i Szwajcaria zaostrzyły swoje przepisy dotyczące imigracji w trakcie kryzysu, pomimo faktu, że żaden z tych krajów nie doświadczył trudności gospodarczych na dużą skalę ani znacznego napływu ludności. Z kolei Polska, chociaż nie doświadczyła napływu dużej liczby migrantów, złagodziła

swoje przepisy dotyczące imigracji, głównie w celu dostosowania się do standardów UE.

Kraje, które zostały w większym stopniu dotknięte ruchem uchodźców – Włochy, Grecja i Niemcy – odpowiedziały różnymi politykami. Niemcy znacząco zaostrzyły swoje przepisy dotyczące udzielania azylu i ograniczyły środki solidarności wobec osób ubiegających się o azyl z powodu napływu dużej liczby takich osób, z kolei we Włoszech skoncentrowano się przede wszystkim na nieudokumentowanej migracji i przestępczości. Jednocześnie Grecja zliberalizowała pewne aspekty swojego prawa imigracyjnego, które było wcześniej bardziej restrykcyjne.

### **Niepełnosprawność**

W Niemczech, Francji, Włoszech, Danii i Grecji wskutek kryzysu finansowego nie przeprowadzono żadnych istotnych reform dotyczących niepełnosprawności. W Wielkiej Brytanii, Szwajcarii i Polsce reformy zmieniły mechanizmy, ale nie zasady. Miało to wpływ na niepełnosprawność, obszar w którym intersekcjonalność i różne rodzaje dyskryminacji są bardzo istotne. Niekorzystne skutki intersekcjonalności niepełnosprawności i na przykład bezrobocia, płci, rasy, klasy itd. prawdopodobnie nasiliły się, a jest to związane z powodem, dla którego środki oszczędnościowe wywierają większy wpływ na osoby niepełnosprawne. Wdrożenie systemu kryteriów, jakie dana osoba musi spełnić, by uzyskać określone usługi i świadczenia w kilku krajach i reformy systemu opieki społecznej zasadniczo oznaczały jeszcze większe podkreślenie słabości osób niepełnosprawnych. Działania te zostały podjęte w szczególności w pierwszych latach kryzysu, nawet w krajach, których gospodarki nie były nim szczególnie dotknięte, takich jak Dania, Szwajcaria i Polska.

### **Europejskie rozwiązanie?**

Ponieważ działania prowadzone w celu wzmocnienia solidarności na poziomie Europy

również są zagrożone, można podjąć próbę rozwiązania wielu kluczowych problemów, co nie tylko zapewniłoby wsparcie europejskiej solidarności w wymiarze pionowym i poziomym, ale także wzmocniłoby ogólną solidarność całej Europy.

Wymiar poziomy solidarności na płaszczyźnie europejskiej został narażony na znaczne ryzyko, najpierw przez kryzys gospodarczy, a następnie przez wzmożoną migrację i brak porozumienia między władzami krajów europejskich w związku z polityką azylową opartą na solidarnym podziale kosztów, która stanowiłaby dowód solidarności państw członkowskich. Bardziej aktualną kwestią jest Brexit, który naruszył europejską solidarność w wymiarze poziomym. Ogólnie rzecz ujmując, w wymiarze poziomym kryzys pogłębił poglądy społeczeństwa dotyczące czerpania przez państwa członkowskie nierównych korzyści z procesu integracji europejskiej: wydaje się, że niektóre kraje mają wielkie możliwości czerpania korzyści z jednolitego rynku, a inne kraje tych korzyści nie osiągają.

W obliczu zagrożenia dotyczącego kwestii azylu i migracji Komisja Europejska obrała ostrożne podejście i zaproponowała mechanizmy działania stworzone głównie z myślą o nagłych przypadkach, a także udowodniła, że nie jest w stanie zapewnić strukturalnej solidarności w przepisach krajów Europy w zakresie polityki azylowej. Wiosną 2017 r. Komisja wszczęła przeciwko Czechom, Węgrom i Polsce postępowanie w sprawie naruszenia w związku z niewypełnianiem zobowiązań wynikających z Decyzji Rady z 2015 r. dotyczącej relokacji, która została podjęta wskutek wzmożonego napływu ubiegających się o azyl osób uciekających z Syrii z powodu panującego tam konfliktu.

Z perspektywy powiązanych z sobą zagadnień zatrudnienia i niepełnosprawności, konsekwencją kryzysu gospodarczego było znaczne pogorszenie warunków bytowych, co spowodowało poddanie procesu integracji europejskiej w wątpliwość i utratę zaufania,

a ostatecznie wzmocnienie stanowisk populistycznych i nacjonalistycznych. Interwencja UE również odegrała znaczącą rolę w zrozumieniu niepełnosprawności z punktu widzenia modelu społeczeństwa, a nie tylko medycyny, a solidarność *względem* osób niepełnosprawnych stała się rzeczywistością dzięki uchwaleniu ram postępowej polityki opartej na prawach człowieka, czego uzupełnienie stanowiła właściwa długofalowa strategia we wszystkich obszarach polityki wraz ze środkami kontroli jej wdrażania.

Na trudności napotkano także w wymiarze pionowym europejskiej solidarności. Kluczowe wyzwania stanowią niespójności pomiędzy podstawami, na których opiera się jednolity rynek i unia walutowa, jak również nadal oparte na prawie krajowym przepisy dotyczące zagadnień społecznych, które zwykle mają za cel towarzyszyć rozwojowi gospodarki rynkowej, zarówno z perspektywy przepisów dotyczących ubezpieczenia społecznego, jak i opieki społecznej. Z tego powodu system europejski nadal można określić jako składający się z osobnych systemów społecznych, które UE czasami zmusza do wdrożenia skutecznych, choć niewystarczających metod

koordynacji polityki albo podejmuje taką próbę.

Z perspektywy imigracji i azylu nierówny podział kosztów spowodował znaczne pogorszenie sposobu postrzegania tych państw, na które wywierano większą presję, co ujawniło niezdolność UE i jej państw członkowskich do poszanowania zasady solidarności, a także istotnych podstawowych praw uchodźców i osób ubiegających się o azyl.

Z perspektywy zatrudnienia w analizie wzrostu gospodarczego na 2017 r., wydanej 16 listopada 2016 r. Komisja podkreśliła główne punkty swoich zadań i planu rozwoju, co pozwoliło dostrzec umiarkowane ożywienie gospodarki Unii Europejskiej. Komisja potwierdziła, że wyniki gospodarcze i warunki społeczne, a także proces wdrażania reform nadal nie są na tym samym poziomie we wszystkich krajach UE. W wielu gospodarkach wysoka stopa długotrwałego bezrobocia wśród młodych ludzi wraz z nadzwyczaj wzmożonym napływem uchodźców i osób ubiegających się o azyl nadal stanowi problem na szeroką skalę i znaczące nowe zjawisko dla kilku państw członkowskich.

## Załącznik: Streszczenie przepisów obowiązujących w określonych krajach

### Dania

Zasada solidarności jest zakorzeniona w Konstytucji Królestwa Danii z 1849 r. (Grundloven), zgodnie z którą należy udzielić pomocy społecznej osobom potrzebującym. Na przestrzeni lat solidarność, będąca podstawową zasadą społeczeństwa duńskiego, umożliwiła ustanowienie silnego systemu opieki społecznej, opartego na powszechnym dostępie do usług finansowanych z budżetu państwa. Tak jak inne kraje skandynawskie, Dania posiada powszechną tradycję socjaldemokratycznego państwa opiekuńczego, w którym państwo opiekuńcze i społeczność są blisko powiązane. Ogólne zaufanie do instytucji, duńska etyka pracy, działalność wolontariacka i wysokie opodatkowanie przyczyniają się do utrzymania państwa opiekuńczego i jego długotrwałej stabilności. Danię znacznie odróżnia jednak od tego skandynawskiego modelu rozwinięty model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity), który jest powiązany z systemem nabycia prawa dostępu do świadczeń socjalnych. Ustanowił on podstawę dla zwiększonego nacisku na indywidualne inicjatywy, odpowiedzialność i wkład. Model elastycznego bezpieczeństwa łączy w sobie elementy neoliberalne i wspólnotowe, co umożliwiło rządowi Danii zachęcenie do stopniowego wprowadzania bardziej restrykcyjnej zasady ograniczającej możliwość korzystania ze świadczeń, na przykład w stosunku do osób bezrobotnych i migrantów. Z tego powodu Danię można określić jako państwo przechodzące powolną, lecz konsekwentną transformację z powszechnego modelu obejmującego wszystkich wysokim poziomem ochrony na liberalny model pomocniczości, które jest coraz bardziej oparte na dynamice rynku i zaspokaja jedynie podstawowe potrzeby obywateli.

### Francja

Ponieważ Francja jest krajem opartym na tradycji łączącej solidarność i pomocniczość, francuskie prawo przewiduje zarówno publiczne, jak i prywatne formy solidarności. W prawie prywatnym solidarność przejawia się zarówno między innymi w przepisach prawa rodzinnego, zgodnie z którymi członkowie rodziny mają obowiązek wspierać siebie nawzajem, jak i w przepisach prawa cywilnego, zgodnie z którymi na przykład dłużnicy mogą ustanowić zobowiązanie solidarne względem swojego wierzyciela. W prawie publicznym solidarność rozumiana jest jako więź polegająca na wzajemnej pomocy, której ogólną formą jest solidarność narodowa. Szczególną cechą republikanizmu francuskiego jest silne powiązanie solidarności i narodu. We Francji pokojowe współistnienie wymaga w większym stopniu tolerancji i szacunku niż posiadania „wspólnych wartości” lub utworzenia „wspólnego przedsięwzięcia”. Współistnienie ludzi jest głównym celem wspólnego życia. Oznacza to, że solidarność narodowa jest gwarancją wzajemnej pomocy członków jednej społeczności. Takie głębokie powiązanie solidarności i narodu może oznaczać podatek solidarnościowy, czyli wyjątkowy podatek mający na celu wsparcie państwa w kryzysowych sytuacjach, tak jak wprowadzony w 1945 r. „impôt de solidarité nationale” (narodowy podatek solidarnościowy). Może on zostać wykorzystany również w celu finansowania sektora gospodarki szczególnie dotkniętego kryzysem gospodarczym, tak jak w przypadku „impôt sécheresse” (podatek od suszy) wprowadzonego w 1976 r. albo nawet w celu wsparcia systemu społecznego w przypadku deficytu lub zapewnienia pomocy określonej kategorii populacji, tak jak w przypadku „journée de solidarité” (dzień solidarności). Ostatnie rozwiązanie zostało wprowadzone ustawą z dnia 30 czerwca 2004 r. (art. 2), a następnie ponownie w Loi Travail z 2016 r. i polegało na wyznaczeniu dodatkowego dnia pracy (siedem godzin) wykonywanej przez pracowników bez wynagrodzenia w ramach solidarności. Francuska Rada Konstytucyjna wielokrotnie odwoływała się do koncepcji solidarności. W orzecznictwie sądowym termin solidarność ma wiele znaczeń i występuje w kolokacjach „mécanisme” (mechanizm) solidarności, „principe de solidarité” (zasada solidarności), „exigence de solidarité” (wymóg solidarności) oraz „objectif de solidarité”

(cel solidarności), a czasami jedno orzeczenie zawiera wiele z nich. W obliczu coraz bardziej liberalnych zasad i wzmocnienia neoliberalizmu solidarność we Francji pozostała nieugięta w formie konkretnych norm zarówno prawnych, jak i politycznych oraz socjalnych, które zmuszają państwo do działania, a także zachęcają społeczeństwo do bycia czynnie wspierającymi solidarność obywatelami.

### **Niemcy**

Solidarność nie jest wyraźnie wspomniana w niemieckiej Ustawie zasadniczej (konstytucji), lecz została uznana przez Federalny Trybunał Konstytucyjny i specjalistów z dziedziny prawa za dorozumianą zasadę konstytucyjną. Konstytucja niemiecka wyraźnie jednak określa zasadę państwa opiekuńczego (art. 20 §§ 1 i 28 Ustawy zasadniczej), która gwarantuje minimalny poziom opieki społecznej i powszechne minimum egzystencji, co oznacza prawo każdego obywatela do uzyskania minimum środków niezbędnych do pokrycia kosztów codziennej egzystencji (Heun 2011:200). Federalny Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie potwierdzał powyższe stwierdzenie, na przykład bardzo jednoznacznie w swoim ostatnim wyroku dotyczącym minimalnej kwoty świadczeń socjalnych w ramach zasiłku „Hartz IV” (Federalny Trybunał Konstytucyjny, Wyrok Pierwszej Izby z dn. 9 lutego 2010 r. – 1 BvL 1/09 – „Wyrok w sprawie Hartz IV”) oraz świadczeń dla osób ubiegających się o azyl (Federalny Trybunał Konstytucyjny, Wyrok Pierwszej Izby z dn. 18 lipca 2012 r. – 1 BvL 10/10). Ponadto konstytucja określa zasadę federalizmu (art. 20 § 1, art. 30 i art. 79 § 3 Ustawy zasadniczej). Oznacza to, że Niemcy są państwem federalnym z podziałem władz na państwo centralne i 16 krajów związkowych. Co ciekawe, na poziomie konstytucji krajów związkowych kwestia ta jest bardziej złożona niż na poziomie ogólnopaństwowym. Podobnie jak w przypadku Ustawy zasadniczej konstytucje krajów związkowych byłych Niemiec Zachodnich nie odnoszą się wyraźnie do solidarności. Dla porównania w preambułach konstytucji nowych krajów związkowych Niemiec Wschodnich znajdują się bezpośrednie albo pośrednie odniesienia do solidarności jako podstawowej zasady działania państwa, czasami będącej abstrakcyjnym oczekiwaniem, a czasami konkretnym zobowiązaniem danego kraju związkowego (Piazolo 2004:170–172). Pomimo braku wyraźnych odniesień w konstytucji i przepisach prawa solidarność w Niemczech jest silnie zakorzeniona. Głównym filarem solidarności jest niemieckie państwo opiekuńcze. Zapewnia ono osobom potrzebującym szeroką gamę usług społecznych i placówek, jednak opiera się na wcześniej wpłaconych składkach i statusie zawodowym. Oznacza to, że osoby objęte systemem ubezpieczeń społecznych mają zapewniony wysoki poziom ochrony, natomiast osoby nieobjęte tym systemem mogą otrzymać jedynie minimalne wsparcie społeczne. Podobnie jak w krajach śródziemnomorskich, choć w mniejszym stopniu, rodzina odgrywa znaczącą rolę w niemieckim systemie społecznym, który przewiduje określone świadczenia mające na celu wsparcie życia rodzinnego i określone świadczenia uzależnione od wysokości dochodów w rodzinie.

### **Grecja**

Solidarność jest zakorzeniona w greckiej Konstytucji. Zasada solidarności przejawia się w szczególności w art. 25 § 4, zgodnie z którym każdy dorosły obywatel ma prawo do udziału w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym kraju. Państwo i wszyscy jego przedstawiciele mają za zadanie zapewnić, by każda osoba fizyczna mogła w pełni wykonywać swoje prawa i wolności. Państwo może ze swojej strony wezwać wszystkich obywateli „do wypełnienia obowiązku społecznej i narodowej solidarności”. Oznacza to, że zasada solidarności jest tradycyjnie silnie powiązana z greckim państwem opiekuńczym (gwarantowanym na mocy wyżej wspomnianego art. 25 Konstytucji), a w szczególności z publicznym systemem emerytalnym. Jednak od 2010 r. Grecja szczególnie odczuwa skutki kryzysu gospodarczego, społecznego i politycznego, który znacząco wpłynął zarówno na warunki bytowe większości ludzi, jak i na funkcjonowanie całego systemu instytucjonalnego. Głęboka recesja i wdrożona w tym okresie surowa polityka oszczędności wpłynęły na wszystkie aspekty życia społecznego, ponieważ duża część populacji utraciła znaczną część dochodów, a młode osoby

odczuły kryzys bezrobocia, biedy, niepewności, strachu, złości i pesymistycznego podejścia do przyszłości. W pierwszych latach kryzysu sądy krajowe zasadniczo wykazywały ambiwalentny stosunek do sposobów zabezpieczania solidarności, ludzkiej godności i godnego poziomu życia reformami emerytalnymi wdrożonymi w ramach działań państwa związanych z korektą budżetową. Jednak w ciągu kolejnych lat stanowisko sądów uległo zmianie, a Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że ponieważ w Europejskiej konwencji praw człowieka i greckiej Konstytucji nie uwzględniono zabezpieczeń prawa do emerytury o określonej wysokości i uznano, że w obliczu trudnej sytuacji gospodarczej ustawodawca może podjąć środki ograniczające w celu zmniejszenia wydatków publicznych, należy przestrzegać wymogów art. 2 i 4(5) greckiej Konstytucji z należyтым poszanowaniem, aby utrzymać odpowiednie warunki bytowe, zwłaszcza osób wymagających zwiększonej troski. Bazując na tym, Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że „zbiorczy” skutek różnorodnych podjętych działań, czyli pogorszenie warunków bytowych wskutek wcześniejszych cięć emerytur i innych świadczeń pokazał, że cięcia emerytur są niekonstytucyjne. Przypadek Grecji potwierdza tezę, że istnieje zależność pomiędzy programem oszczędności a procesem erozji solidarności instytucjonalnej, na której opierało się wiele powojennych ustaleń kształtujących współczesny grecki model państwa opiekuńczego i gospodarki. Negatywne skutki tej współzależności, godzące w zestaw wartości, takich jak sprawiedliwość i równość społeczna oraz moralne podstawy kształtowania polityki państwa, dotkliwiej odczuły grupy wymagające zwiększonej troski. Co więcej, zasada solidarności będąca podstawą normatywną greckiego państwa opiekuńczego została podważona przez ambiwalentne stanowisko sądów w sprawie obniżek kwot emerytur i świadczeń socjalnych wprowadzonych w ramach surowego programu oszczędności. Co prawda państwo nie zapewniło swoim obywatelom znajdującym się w potrzebie odpowiedniej polityki społecznej ani usług, istnieją jednak dowody na rosnące znaczenie gospodarki solidarnościowej i możliwość zajęcia zmian społecznych prowadzących do powstania modeli rozwoju, które będą bardziej ukierunkowane na człowieka.

### **Włochy**

Włoski system prawny jest zbudowany i osadzony na kilku kluczowych zasadach, wśród których istotną rolę odgrywa solidarność społeczna (art. 2). W ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci we Włoszech dokonały się gruntowne zmiany strukturalne, które doprowadziły do diametralnej transformacji społecznego, politycznego, gospodarczego i prawnego systemu tego kraju. Kryzys uwypuklił pewne niedostatki zarówno systemu społeczno-gospodarczego, jak i systemu prawnego, a także nadał impetu procesom uchwalania szeregu reform. W ślad za narastającą presją fiskalną i nowymi potrzebami wywołanymi przez kryzys, starzenie się populacji oraz zjawiska występujące w sferze imigracji – znaczny napływ migrantów zarobkowych i osób ubiegających się o azyl – wprowadzono istotne zmiany prawne i polityczne. Zmiany te miały bezpośredni wpływ na przekształcenie systemu opieki społecznej. Przyglądając się włoskiemu systemowi prawnemu i jego aspektom społeczno-kulturowym, można dostrzec interesującą rozbieżność pomiędzy, z jednej strony, bardzo silnym zakorzenieniem zasady solidarności w Konstytucji z całkiem spójnym i zróżnicowanym ustawodawstwem na niej opartym i dość licznymi przypadkami powoływania się na solidarność oraz, z drugiej strony, systemem opieki społecznej, który charakteryzuje się licznymi dysproporcjami, łącząc uniwersalistyczne podejście do edukacji i zdrowia z tradycyjnym, „korporacyjnym” podejściem do emerytur i działań podejmowanych w kontekście bezrobocia oraz modelem opieki społecznej zorientowanym na rodzinę. Ostatnie zmiany potrzeb społecznych, gospodarki i kształtowania polityki pokazują, że „włoska ścieżka” ku solidarności wiąże się z rozwiązaniami opierającymi się na założeniach, które straciły swoją aktualność (jedną z nich jest model struktury rodziny). Kryzys sprawił, że sposób funkcjonowania zasady solidarności we włoskim ustawodawstwie został poddany jednemu z najcięższych dotychczas sprawdzianów. Zachwiał on w posadach już wówczas niestabilnym państwem opiekuńczym, podkopując niektóre z elementów zasad solidarności oraz jego społeczno-kulturowe i prawne filary. W zaistniałej sytuacji decydentów kusiła wizja podjęcia w odpowiedzi na kryzys działań, które



nie zawsze były zgodne z zasadą solidarności. W konsekwencji sądy, a zwłaszcza Sąd Konstytucyjny, zaczęły odgrywać drugą co do znaczenia rolę w ochronie i zapewnianiu poszanowania solidarności zapisanej w aktach ustawodawczych. Przepisy i polityki wdrożone w odpowiedzi na kryzys rzeczywistości wywołały lawinę sporów, a wiele środków oszczędnościowych zostało zakwestionowanych przez sądy na gruncie braku poszanowania solidarności, fundamentalnych praw i równości. W jurysdykcji, w której zasada solidarności jest tak wyraźnie wzmiankowana w Konstytucji, Sąd Konstytucyjny traktuje ją jako prawdziwą „podstawę konstytucji” i rzeczywiście, w ciągu ostatnich dziesięciu lat, ustawicznie odwoływał się on do solidarności, często w związku z kwestią godności ludzkiej, równości, pracy i pomocniczości, w celu wyznaczenia nienaruszalnych granic społecznych obszaru, z którego powinny wywodzić się zarówno prawa, jak i obowiązki – wartości, jaką jest współdzielenie przywilejów i zobowiązań.

### **Polska**

Zasada solidarności jest wyraźnie wzmiankowana jedynie w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej, a Trybunał Konstytucyjny przywołuje ją rzadziej niż inne wartości. Jednakże znaczenie „solidarności” w Polsce jest silnie zakorzenione w charakterystycznym dla tego kraju kontekście społeczno-kulturowym i spuściznie po działającym w czasach komunizmu ruchu Solidarność. Pojęcie to jest również częściowo wzmiankowane w art. 20 jako jeden z elementów charakteryzujących społeczną gospodarkę rynkową: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednak „solidarność” jest w art. 20 rozumiana wąsko, gdyż odnosi się ona przede wszystkim do partnerów społecznych, tj. związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz organów państwowych, w przypadkach gdy państwo występuje w roli pracodawcy. Pomimo to solidarność jest częścią składową innych głównych zasad, na których opiera się polski system, m.in. zasady dialogu społecznego, dobra wspólnego czy sprawiedliwości społecznej, a polski Trybunał Konstytucyjny działa zgodnie z zasadą nazywaną „zasadą solidarności społecznej” i wielokrotnie ją podkreśla, mimo że nie wywodzi się ona bezpośrednio z Konstytucji. Polscy konstytucjonaliści twierdzą, że zasada solidarności nie jest w pełni uznawana przez sądy, a jest ona niezbędną normą konstytucyjną w procesie tworzenia kanonu legislacyjnego. Solidarność społeczna jest również uważana za fundament działalności publicznej państwa opiekuńczego, w tym publicznego systemu pomocy i ubezpieczeń społecznych. Istota tej zasady przejawia się głównie w zniesieniu zależności (równowagi) pomiędzy wysokością wpłaconych składek a wysokością otrzymanych świadczeń. Z uwagi na to oraz przez wzgląd na czynniki historyczno-społeczne, zasada solidarności jest w Polsce źródłem wielu paradoksów. Z jednej strony zapisany w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej „obowiązek solidarności” sugeruje, że solidarność jest jedną z zasad tworzących podstawę systemu państwowego. Z drugiej jednak strony polscy konstytucjonaliści wskazują na to, że zapisana w Konstytucji Rzeczypospolitej zasada solidarności jest raczej niemożliwym do zdefiniowania, niejasnym i nieposiadającym charakteru wiążącego „pojęciem ogólnym”. Trybunał Konstytucyjny często odwołuje się do „solidarności”, zwłaszcza zasady „solidarności społecznej”, ale raczej w kontekście „solidarności” będącej częścią składową innych zasad. Ponadto w okresie kryzysu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego ciężko jest z pełną jasnością przewidzieć, jak Trybunał, znajdując się pod presją polityczną, będzie orzekać w przyszłości. Kolejnym paradoksem jest to, że Polska, będąc krajem, w którym ruch „Solidarność” przyczynił się do obalenia komunizmu, po 1989 r. wdrożyła dość neoliberalne rozwiązania polityczne i gospodarcze, opierające się bardziej na indywidualizmie niż na solidarności społecznej. Na koniec należy wspomnieć, że choć Polska jest ciągle krajem katolickim, gdzie 90% obywateli deklaruje fakt bycia katolikami, jest również jednym z państw, w których poziom empatii i tolerancji nieodzownie potrzebnych do tego, aby mogła rozwijać się solidarność, jest najniższy.

### **Szwajcaria**

Szwajcarski etos solidarności jest ściśle związany z jednością społeczną występującą na różnych poziomach terytorialnych państwa narodowego. Szwajcarski federalizm łączy różnorodność i autonomię, tworząc mechanizm odpowiedzialny za polityczną i społeczną równowagę pomiędzy zasadą kolegalności funkcjonującą na szczeblu federalnym a zasadą samorządności istniejącą na poziomie kantonów. Solidarność i federalizm są powiązane z kulturową i terytorialną złożonością państwa, która wyznacza zestaw podstawowych wartości i obowiązków spajających ze sobą kantony i pokojowo współegzystujących w dobrobycie obywateli. Preambuła szwajcarskiej Konstytucji z 1999 r. podaje zasadę solidarności jako jedną z fundamentalnych wartości rządzących szwajcarskim społeczeństwem. Ponadto określa ona ducha Szwajcarii jako państwa solidarnego i otwartego na świat, zakorzenionego w podstawowych wartościach, takich jak różnorodność, stałość, demokracja i wzajemne poważanie. Podczas gdy w Konstytucji zasada solidarności wymieniona jest jedynie jako jedna z wytycznych kierujących porządkiem prawnym, inne akty ustawodawcze zawierają już wyraźne zapisy odnoszące się do solidarności. W Federalnej reformie finansów z 2004 r. zawarta jest na przykład zasada pomocniczości realizowana drogą umożliwienia rządowi federalnemu wyrównania zasobów i obciążeń finansowych w celu zwiększenia wewnętrznej jedności oraz zniwelowania różnic pomiędzy kantonami, a także uprzedzeń pod adresem osób, które korzystają z usług zbiorowych. Reforma uwzględnia również obowiązek zapewnienia przez państwo i kantony każdej osobie dostępu do ubezpieczeń społecznych (art. 41). Model szwajcarskiego państwa opiekuńczego pod względem zakresu i struktury systemów społecznych podobny jest do kontynentalnego modelu ubezpieczeniowego, bazującego na składkach na ubezpieczenie społeczne i łącząc jednocześnie szcątkowe cechy modelu liberalnego. Systemy te są regulowane głównie na poziomie federalnym, lecz ich wdrażanie odbywa się na poziomie kantonów i różni się znacząco w zależności od kantonu. Wpływy federalizmu, demokracji bezpośredniej i różnorodności dają złożony model społeczno-liberalnego państwa opiekuńczego funkcjonujący na różnych etapach zapewniania przez kantony i Konfederację środków uzupełniających w ramach odpowiedzialności osobistej i inicjatywy prywatnej. Ta solidarność prawna jest połączona z odpowiedzialnością indywidualną i zbiorową. Na przykład w konsekwencji zmian w Konstytucji dokonanych w 2010 r. wniesienie niesłusznego roszczenia o przyznanie świadczeń bazujących na zasadzie solidarności (ubezpieczeń lub pomocy społecznej) daje podstawę do utraty statusu rezydenta i deportacji obcokrajowców (Konstytucja, art. 121 § 3 i 5), a szwajcarskie systemy ubezpieczeń społecznych wzmocniły swoje przepisy dotyczące przeciwdziałania przestępstwom i nadużyciom finansowym, pozwalając na prowadzenie prywatnego nadzoru przez urzędnika śledczego.

### **Wielka Brytania**

Solidarność zawsze była kluczowym filarem istnienia Wielkiej Brytanii – od momentu powstania tego kraju jako jednolitego podmiotu politycznego. Jako wielonarodowe państwo łączące cztery różne kraje: Anglię, Szkocję, Walię i Irlandię Północną, Wielka Brytania musiała odnaleźć równowagę pomiędzy różnymi formami solidarności, aby, będąc na różnych poziomach geopolitycznych, nie rywalizowały one ze sobą. Wewnętrzna solidarność (np. solidarność Szkotów lub Walijszczyków) musi być połączona z formami solidarności między narodami (np. solidarność Szkotów z Walijszczykami) oraz solidarnością ponadnarodową (np. solidarność Szkotów z Brytyjszczykami). Utrzymanie tych form solidarności na różnych poziomach geopolitycznych wymaga istnienia złożonego systemu, który został opracowany przez odpowiednie instytucje i oparty na specjalnych zasadach. Wielka Brytania nie posiada spisanej konstytucji. Z punktu widzenia społeczno-politycznego funkcjonująca tam złożona sieć form solidarności jest utrzymywana w oparciu o wypracowany model państwa opiekuńczego, a mianowicie – utworzenie publicznego systemu opieki zdrowotnej oraz towarzyszących mu programów publicznych ubezpieczeń i emerytur, które istnieją od pierwszych dziesięcioleci XX wieku. W Wielkiej Brytanii, podobnie jak w innych krajach, model państwa opiekuń-

czego opierający się na zestawie zasad redystrybucji odegrał istotną rolę w promowaniu tworzenia narodowej i ponadnarodowej tożsamości, i tym samym przyczynił się do zbudowania solidarności między obywatelami. Jednak takie mechanizmy budowania solidarności są istotnie podważane przez problemy natury politycznej i polityczno-gospodarczej. Taka sytuacja sprzyja silnemu ożywieniu narodowej solidarności, które szkodzi solidarności ponadnarodowej (Brytyjczyków). Niektóre z tych mechanizmów, które przez lata warunkowały funkcjonowanie solidarności między narodami, są obecnie kwestionowane, co sprawia, że dotychczas utrzymujące jedność Wielkiej Brytanii zasady solidarności są w niebezpieczeństwie. Ustalenia polityczno-instytucjonalne, takie jak podział władzy pomiędzy różne narody i jednostki terytorialno-polityczne, zostały poddane wnikliwej ocenie pod kątem zdolności reprezentowania różnych interesów i poglądów, do tego stopnia, że jeden z krajów składowych Wielkiej Brytanii, Szkocja, przeprowadził referendum w sprawie uniezależnienia się od tego państwa. Kolejna kluczowa jednostka polityczna gwarantująca solidarność (m.in. w ramach państwa opiekuńczego) została zmuszona do ograniczenia jej zakresu poprzez wprowadzenie polityki oszczędnościowej, będącej rezultatem kryzysu finansowego i gospodarczego. Wreszcie, ponadnarodowa solidarność kultywowana przez Wielką Brytanię w formie członkostwa tego kraju w UE upadła w następstwie podjętej w drodze referendum, które odbyło się w 2016 r., decyzji tego kraju o wystąpieniu z Unii.