

Ryszard Necel

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

O znaczeniu praw społecznych dla rozwoju obywatelstwa

STRESZCZENIE W artykule podjęto próbę zrozumienia współczesnego obywatelstwa z perspektywy praw społecznych jednostki. Teoretyczną ramą prowadzonych rozważań była koncepcja Thomasa H. Marshalla akcentująca wagę socjalnych uprawnień w redukcji społecznych nierówności. Uwzględniając Marshallowską definicję praw społecznych, zaproponowano dwojaki sposób rozumienia ich istoty. Z jednej strony jako prawa wyjściowego gwarantującego minimalny standard godnego życia, z drugiej zaś jako prawa do aktywności, zaradność, szczególnie w sytuacji doświadczanego kryzysu socjalnego. Ponadto w artykule zaprezentowano typologię źródeł praw społecznych oraz opisano ich zastosowanie na przykładzie osób z niepełnosprawnością.

SŁOWA KLUCZOWE

OBYWATELSTWO,
PRAWA OBYWATELSKIE,
PRAWA SPOŁECZNE,
POLITYKA SPOŁECZNA

Wprowadzenie

W analizach akademickich dotyczących kondycji obywatelstwa jedna konstatacja jest niezmienna – otóż mamy w Polsce do czynienia z kryzysem konwencjonalnych form partycypacji politycznej. Jako dowód podaje się niskie wskaźniki frekwencji

wyborczej, wciąż niewielkie zaangażowanie w życie publiczne lub po prostu brak elementarnego zainteresowania polityką partyjną. Tę niepokojącą wizję zmierzchu czy korozji obywatelstwa, na co wskazują również autorzy zachodni (Turner, 2001), można by uznać za prawdziwą, jeśli przyjąć, iż jest ono jedynie realizacją powinności wobec zinstytucjonalizowanej polityki.

Wymiarów demokratycznego obywatelstwa jest więcej (Raciborski, 2011, s. 45–46; zob. też: Pudzianowska, 2013, s. 22–26). Oprócz wyżej wymienionego udziału w wyborach o obywatelstwie można mówić w kontekście uczestnictwa w zrzeszeniach i wspólnotach politycznych, poczucia tożsamości zbiorowej czy wreszcie praw i obowiązków jednostki. Ta ostatnia perspektywa ma charakter formalnoprawny, wywodzi się z tradycji demokracji starożytnych (Pudzianowska, 2013, s. 22), a w latach 50. XX wieku rozwinął ją Thomas H. Marshall. Ten brytyjski socjolog definiował obywatelstwo jako konglomerat przypisanych jednostce praw cywilnych, politycznych, które w ostatnim stuleciu były podstawą wyłonienia się uprawnień socjalnych (Marshall, 2009). Sens praw społecznych wyjaśniał w następujący sposób: „pełen zestaw praw, zaczynając od prawa do odrobiny ekonomicznego dobrobytu i bezpieczeństwa, aż do możliwości pełnego uczestnictwa w kulturze i do życia jako cywilizowana jednostka zgodnie z dominującymi w społeczeństwie standardami” (Marshall, 2009, s. 149). Powyższa interpretacja, ze względu na swoją uniwersalną formułę, w ostatnim stuleciu nie uległa znacznym modyfikacjom. Zmieniają się jednak wzorce realizacji obywatelstwa socjalnego, czego główną przyczyną jest przejście z tradycyjnych państw dobrobytu w systemy oparte na aktywnej polityce społecznej (Delanty, 2000; Edwards, Glover, 2002; Evers, Guillemand, 2013).

W kontekście zachodzących przemian systemów pomocowych badacze życia publicznego starają się odpowiedzieć na pytanie, jaka jest kondycja współczesnego obywatelstwa. W niniejszym artykule będę argumentował, że, po pierwsze, determinant jego rozwoju należy szukać w zakresie dostępności i jakości praw cywilnych, politycznych i społecznych. Po drugie, kapitał zaangażowania obywatelskiego ujawnia się w nowych formach partycypacji, która w wymiarze socjalnym najczęściej polega na koprodukcji usług (Pestoff, 2012; Sześciło, 2015). Po trzecie, badając kondycję współczesnego obywatelstwa, należy szczególnie brać pod uwagę uprawnienia kategorii osób często pomijanych w praktyce demokracji uczestniczącej, np. ludzi starszych (Dumas, Turner, 2009), bezrobotnych (Lister, 2003; Theiss, Kurowska, Petelczyc, 2016), uczących się (Wagner, 2008) czy niepełnosprawnych, których prawa do partycypacji i obywatelskiej troski będą przedmiotem zainteresowania w dalszej części artykułu.

Dlaczego prawa społeczne wymagają zabezpieczenia w polityce społecznej?

Na początku chciałbym wyjaśnić, dlaczego prawa społeczne warte są refleksji w kontekście polityki społecznej. Po pierwsze, jeśli uznać za Janem Szczepańskim, że polityka społeczna to „szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie” (1981, s. 336), to prawa społeczne pozwalają lepiej pojąć istotę tak rozumianej polityki nie tylko przez pryzmat realizowanych kierunków działań, lecz także przez uchwycenie ich aksjologicznych podstaw. W tym miejscu należałoby się też odwołać do Katarzyny Zamorskiej (2010), która prawa społeczne postrzega jako uzasadnienie i reprezentację określonych wartości: „Przy konkretyzowaniu praw społecznych poszukiwano dla nich uzasadnienia w wartościach, takich jak godność, sprawiedliwość, równość, wolność i potrzeba bezpieczeństwa. Jednocześnie prawa

społeczne same stały się głęboko osadzonymi wartościami w kontekście polityki społecznej” (Zamorska, 2010, s. 226).

Po drugie, warto rozważyć obywatelstwo w kontekście praw społecznych, gdyż są one kluczową, a często niedocenianą determinantą społecznej aktywności jednostki. Gwarancja tych praw jest warunkiem korzystania ze swobód cywilnych i politycznych (Dziwięcka-Bokun, 2009, s. 296), stąd też określa się je mianem praw drugiego rzędu, tj. uzupełniających (Kaźmierczak, 2006, s. 29).

Po trzecie, zakres znaczeniowy tego pojęcia obecnie się zmienia. Prawa społeczne to nie tylko uprawnienia do minimum socjalnego dobrobytu, niezależnie od nierówności kształtowanych przez rynek, lecz także prawo do aktywności społecznej. Tym samym zmieniają się prerogatywy instytucji pomocowych, dla których poszanowanie godności jednostki (Mariański 2014, s. 167) nie ogranicza się jedynie do zapewnienia minimum potrzeb bytowo-konsumpcyjnych, ale do wzmocnienia jej zaradności w duchu *empowerment*.

W niniejszym artykule zaprezentuję dwojaki sposób rozumienia praw. Z jednej strony proponuję postrzegać je jako konieczny warunek obywatelskiego zaangażowania, a więc korzystania ze swobód cywilnych i politycznych, a nie tylko ze względu na możliwość zmniejszania nierówności społecznych. Z drugiej strony sama aktywność jednostki, jej zaradność, szczególnie w sytuacji kryzysu socjalnego, staje się jednym z podstawowych uprawnień, ale też swoistą *idée fixe* instytucjonalizowaną w ramach programów aktywnej polityki społecznej. W celu zrozumienia istoty podejmowanych tu zagadnień na wstępie odwołam się do klasycznej koncepcji obywatelskich przywilejów Thomasa H. Marshalla oraz wskażę na problem jej ideowych założeń w zderzeniu z praktyką społecznych wykluczeń w dostępie do praw społecznych.

Prawa społeczne w ujęciu Thomasa H. Marshalla

W polskim dyskursie akademickim prawa społeczne są najczęściej przedmiotem zainteresowania nauk prawnych, gdzie dominują definicje enumeratywne, które wymieniają katalog wolności i praw zawartych w krajowych konstytucjach lub w aktach prawa międzynarodowego. W zachodniej literaturze istotny wkład w społeczne rozważania nad prawami jednostki miała propozycja Thomasa H. Marshalla, aby obywatelstwo postrzegać nie tylko w wymiarze cywilnym i politycznym, lecz także socjalnym.

Zgodnie z Marshallowską filozofią obywatelstwa prawa muszą być przyznawane na zasadzie równości wszystkich obywateli przynależących do obywatelskiej wspólnoty. W praktyce demokratycznych społeczeństw idea ta jest realizowana w stosunku do praw cywilnych i politycznych, natomiast prawa społeczne nigdy nie osiągnęły stanu powszechnej równości. Innymi słowy, wiele osób żyje poniżej minimalnego standardu życia, co w duchu koncepcji Marshalla oznacza, że nie osiągnęły one stanu pełnego obywatelstwa, mimo że ich status formalnoprawny stanowi inaczej (Somers, 2008, s. 16). Skąd wynika problem z powszechną równością praw społecznych? Prawa cywilne i polityczne nie wymagają codziennego zarządzania, administrowania, organizowania, wręcz przeciwnie – są w tym względzie prawami negatywnymi, gdyż „sprowadzają się do obowiązku powstrzymania się przez państwo od działania” (Zamorska, 2010, s. 35). W przypadku praw społecznych reguły dostępu do uprawnień, ich zakres i jakość spoczywają na państwie i tym samym stają się one określonym programem społecznym i gospodarczym (Zamorska, 2010, s. 39–40). Jego kierunki rozwoju zależne są od czynników ekonomicznych i politycznych oraz postępu cywilizacyjnego danego kraju.

W tym miejscu warto jednak podkreślić, że problem z implementacją praw nie wynika wyłącznie z uwarunkowań makroekonomicznych i decyzji politycznych. Równie istotna jest kwestia solidaryzmu społecznego i moralności prospołecznej wiążącej się z „pozytywnymi postawami i zachowaniami mającymi na celu dobro innych ludzi (pozaosobiste dobro) i zbiorowości (grup społecznych, a nawet całego społeczeństwa)” (Mariański, 2014, s. 188). O ile swobody cywilne i polityczne opierają się na wartości, jaką jest wolność, o tyle prawa społeczne bazują na opiekuńczości i współodpowiedzialności za drugiego człowieka. Pytaniem otwartym jest to – w jakim stopniu i na jakich zasadach społeczeństwo jest gotowe przyjąć odpowiedzialność etyczną za obywateli, którzy na stałe lub czasowo nie są w stanie korzystać ze swojej niezależności.

Reasumując, nie można jasno zdefiniować podstawowego katalogu praw społecznych, które obowiązywałyby w każdym systemie polityczno-społecznym (i w każdym kraju z takim samym systemem polityczno-społecznym). Ich treść warunkowana jest nie tylko polityką państwa w kwestii redystrybucji dóbr, lecz w równej mierze gotowością społeczeństwa na ponoszenie kosztów inwestycji społecznych na zasadach społecznej solidarności. Koncepcja praw społecznych Thomasa H. Marshalla wychodzi naprzeciw powyższym ograniczeniom, choć trudno doszukać się w niej definicyjnej precyzji. Zarysowanie granic uprawnień od odrobiny ekonomicznego dobrobytu do integracji jest niejako wprost wyrażoną sugestią, aby dopiero ład społeczny, polityczny i gospodarczy danej wspólnoty był przyczynkiem do analiz kondycji obywatelstwa socjalnego w jego konkretnych przejawach.

Źródła praw społecznych

Jeśli przyjęta za Thomasem H. Marshalllem koncepcja praw społecznych jest mało precyzyjna i odnosi się bardziej do nakreślenia granic dostępnych uprawnień i swobód, to trzeba zadać pytanie: gdzie można znaleźć ich konkretyzację? Pomocna w tym będzie analiza źródeł praw społecznych, które proponuję postrzegać w trzech zasadniczych sferach: prawodawstwa, strategicznych dokumentów polityki społecznej i praktyki działań pomocowych.

Biorąc pod uwagę pierwszy z wymienionych obszarów, należy odwołać się do aksjologii źródeł prawa zakładającej, że prawodawstwo jest odzwierciedleniem określonego systemu wartości (Kordela, 2016, s. 15). Na system ten składają się przede wszystkim normy prawne nakazujące realizację ustalonych wartości (Kordela, 2012, s. 102). Jak pisze autorka artykułu *Aksjologia źródeł prawa*: „Równość, godność człowieka, wolność czy sprawiedliwość społeczna to niewątpliwie źródłowo wartości moralne. Wprowadzone do systemu prawnego poprzez ich konstytucjonalizację stały się tym samym wartościami prawnymi” (Kordela, 2016, s. 16). Oprócz zasad prawa na kształt wartości prawnych wpływają też „przepisy regulujące prawa i wolności jednostki” (Kordela, 2016, s. 17). Porządek prawny rozumiany w wymiarze aksjologicznym, poza wartościami prawnymi, tworzą także wartości odesłania, które udzielają sądowi:

kompetencji do podjęcia rozstrzygnięcia albo na podstawie pozaprawnych norm mających uzasadnienie aksjologiczne przede wszystkim pod postacią zasad współżycia społecznego, albo poprzez wzięcie pod uwagę wartości, które wiążą się z użyciem takich zwrotów, jak dobra wiara, dobre obyczaje, należyta staranność, czy zwyczaję uczciwego obrotu (Kordela, 2016, s. 17).

Wreszcie trzecim zbiorem składającym się na system wartości prawodawcy jest moralność publiczna, wyrażona chociażby w preambułach konstytucyjnych (Kordela, 2016, s. 18).

Poza prawodawstwem istotnym nośnikiem praw społecznych są również dokumenty określające politykę rozwoju zarówno na poziomie ponadnarodowym, jak też w wymiarze ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym. W tym przypadku można mówić o unijnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Europa 2020 (2010), długo- i średniookresowych planach rozwoju kraju czy programach samorządowych. Należy je traktować jako próbę horyzontalnego określenia strategicznych celów polityki publicznej, z których bezpośrednio wynikają zadania do realizacji, ale pośrednio są one także konkretną egzemplifikacją przyjętej przez polityków koncepcji rozwojowej. Jak podkreśla Ryszard Szarfenberg (2009, s. 1), myślenie o rozwoju społecznym jako strategicznym zadaniu państwa musiało przez lata konkurować z neoliberalną koncepcją wzrostu gospodarczego, gdzie inwestycje społeczne traktowano jako zbyteczny koszt. Obecnie obserwujemy trend przeciwny, a współczesna polityka społeczna jest wręcz oparta na strategiach, które są wyrazicielem jej ideowych założeń. Z drugiej jednak strony badania dowodzą, że idee zapisane w dokumentach strategicznych często są jedynie „papierowymi skrzydłami” (Karwacki, 2010) niezajmującymi odzwierciedlenia w praktyce pracy socjalnej. Jest to problem, który pozostawiam na marginesie niniejszych rozważań, a tego typu dokumenty proponuję postrzegać jako sposób myślenia decydentów i urzędników wyrażony strategicznymi celami i kierunkami działań.

Trzecią drogą w poszukiwaniu „źródeł” praw społecznych jest praktyka działań pomocowych. W tym kontekście praca socjalna jest formą działania publicznego, która redukuje deficyty obywatelstwa poprzez rzecznictwo interesów i praw najsłabszych obywateli. W sukurs temu ujęciu przychodzi propozycja Tomasza Kaźmierczaka, aby pracą socjalną traktować jako praktykę obywatelską definiowaną poprzez „działania, które członkowie społeczności (obywatele) podejmują na rzecz tych współczłonków, którzy w życiu wspólnoty nie uczestniczą lub nie w pełni uczestniczą, po to, by stworzyć lub przywrócić im możliwość doświadczania pełni obywatelskości” (Kaźmierczak, 2006, s. 189). W tym miejscu należy się zastanowić, czy każde działanie pomocowe będzie formą obywatelskiej praktyki. Można założyć, iż są to te formy wsparcia, których sukces oparty jest na podmiotowym sprawstwie każdej ze stron pomocowej relacji. Pozostaje jeszcze odpowiedź na pytanie, kto jest głównym podmiotem inicjującym taką pomoc. Obywatelstwo w swoim socjalnym wymiarze może być zarówno wsparciem świadczonym przez przedstawicieli zawodów pomocowych, jak również relacją wzajemności między tymi, którzy w punkcie wyjścia mają podobne deficyty stanowiące barierę pełnej partycypacji, jak chociażby osoby z niepełnosprawnością, ubodzy, bezdomni itd.

Dla większej jasności wywodu podam przykład, który pozwoli lepiej zrozumieć proponowaną kategoryzację źródeł praw jako norm prawnych, dokumentów strategicznych oraz praktyki pracy socjalnej. Posłużę się prawem społecznym mówiącym o potrzebie ochrony i pomocy rodzinie. Odwołując się do źródeł normatywnych, pomoc rodzinie gwarantowana jest w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., m.in. w art. 71 ust. 1, który brzmi następująco: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględni dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych” (Dz.U. 1997). Niniejsza gwarancja konstytucyjna swoje doprecyzowanie znajduje w wielu ustawach regulujących politykę rodzinną – w tym miejscu podam tylko jeden przykład. W art. 8 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wymienia się prawa społeczne należne rodzinie, które są zobowiązaniem nałożonym na wójta, m.in. pomoc w integracji

rodziny, przeciwdziałanie marginalizacji i degradacji społecznej rodziny, dążenie do reintegracji rodziny (Dz.U. 2011).

Zgodnie z proponowaną kategoryzacją drugim źródłem praw społecznych są dokumenty strategiczne określające politykę rozwoju. Przywołując ponownie kwestię ochrony i pomocy rodzinie, będą to głównie dokumenty definiujące kierunki rozwoju i zadania polityki rodzinnej. Ponieważ w tym obszarze możemy wyróżnić wiele szczebli zarządzania (od europejskiego po lokalny), odwołam się do dwóch wybranych przykładów. Strategia rozwoju kraju ujmuje prawa społeczne w formule powinności, jakie mają realizować organa państwa wobec rodziny: „Szczególne znaczenie ma kwestia pełnej dostępności do usług opiekuńczo-wychowawczych sprzyjających wyrównywaniu szans rozwoju dzieci oraz godzeniu pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych, a także polityka wyposażania szkół w uniwersalne świadczenia socjalne (zdrowe żywienie, opieka lekarska i aktywność fizyczna)” (Strategia Rozwoju Kraju 2020, 2012, s. 148). Mimo że w powyższym cytacie *explicite* nie pojawia się sformułowanie „prawo do”, to jednak wymienia się szereg gwarancji będących *de facto* szczegółowymi prawami społecznymi. Za drugi przykład dokumentu strategicznego będącego źródłem praw społecznych posłuży warszawska strategia rozwiązywania problemów społecznych. W obszarze pomocy rodzinie wymienia się prawo do rozwoju, określone jako „wspieranie rozwoju potencjału rodziny”, oraz prawo dostępu do usług społecznych „odpowiadających na jej potrzeby w różnych fazach jej rozwoju oraz wspierających rodzinę w wypełnianiu jej podstawowych funkcji” (Społeczna Strategia Warszawy, 2008, s. 94).

Po trzecie, prawa społeczne wyrażają się w działaniach pomocowych zdefiniowanych już wcześniej jako praktyka obywatelska w zakresie wsparcia socjalnego grup wykluczonych. Odwołując się do przykładu wsparcia rodziny, będą to działania asystentów rodziny. Istotą tej profesji określa art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2011). Zgodnie z jej założeniami asystent ma wykonywać swoje zadania bezpośrednio w środowisku rodzinnym, świadcząc wsparcie oparte na wzajemnej relacji zaufania i partnerstwa. Działalność asystenta w praktyce pozwala realizować wiele praw zdefiniowanych w art. 4 ustawy, a więc prawo do wychowania w rodzinie, powrotu do rodziny, utrzymania kontaktu z rodzicami, stabilnego środowiska wychowawczego, kształcenia, rozwoju itd. Szczególnie ważne jest zatem podejmowanie badań empirycznych nad tym, jakimi metodami pracy socjalnej można realizować prawa społeczne jednostki i czy faktycznie zastosowane narzędzia wypełniają zapisane w ustawodawstwie prawa.

Prawa społeczne a aktywność obywatelska

W pierwszej części artykułu zaproponowany został dwojaki sposób refleksji na temat praw społecznych. Z jednej strony są one kapitałem, który pozwala uruchomić możliwości przeciwdziałania trudnym sytuacjom życiowym, takim jak bezrobocie, choroba, niepełnosprawność. Z drugiej zaś sama aktywność, rozumiana jako zaradność w minimalizowaniu różnych rodzajów ryzyka socjalnego lub przewyciężaniu problemów, jest prawem jednostki, a poszanowanie owej sprawczości zobowiązaniem nakładanym na organa państwa.

Biorąc pod uwagę pierwszą z wyróżnionych ścieżek interpretacyjnych, a więc uznanie praw społecznych za prawa wyjściowe, prawo społeczne będzie kapitałem traktowanym jako specyficzny typ zasobu. Rozróżnienie na zasób i kapitał przyjąłem za Anną Gizą-Poleszczuk, Mirosławą Marody i Andrzejem Rychardem:

(...) kapitałem jest ten zasób, który można uruchomić (wykorzystać) tak, że przyniesie on zysk w postaci zwiększenia szans, osiągnięcia celu czy korzyści. Zasobem jest to wszystko, co znajduje się w dyspozycji jednostki czy grupy; w kapitał przekształca się tylko wówczas, gdy na danym rynku (ryнку pracy małżeńskim, politycznym itp.) istnieje popyt na określonego rodzaju zasoby; mówiąc inaczej, gdy zasady i reguły życia społecznego pozwalają ów zasób z korzyścią spożytkować (Giza-Poleszczuk, Marody, Rychard, 2000, s. 27–28).

Jeśli prawa społeczne traktujemy jako kapitał czy też środek realizacji celu, to przekładają się one na zysk społeczny przybierający różnorodną postać, np. powrót na rynek pracy, przewyciężenie problemów związanych z niewydolnością opiekuńczo-wychowawczą, wyjście z sytuacji kryzysowej przez osobę doświadczającą przemocy, aktywność niepełnosprawnych w procesie rehabilitacji społeczno-zawodowej.

Przykłady tego typu działań można mnożyć w zależności od sytuacji ludzi potrzebujących wsparcia i zgłaszanych przez nich potrzeb. Stąd też wynika konieczność kanalizowania dyskursu o prawach społecznych określonych kategorii obywateli, jak chociażby seniorów, młodzieży, osób z niepełnosprawnością, samotnych rodziców. Zabieg ten pozwala ograniczyć problem narastającej nieprzejrzystości społecznej, która ujawnia się w tendencji „sprowadzania kwestii społecznych do jednego powszechnego i oczywistego zjawiska – rozszerzania się wykluczenia” (Fitoussi, Rosanvallon, 2000, s. 19). Zanim jednak podjęta zostanie próba uchwycenia katalogu praw społecznych w odniesieniu do konkretnej kategorii obywateli, należy również przybliżyć drugi sposób myślenia o prawach społecznych, czyli prawie do aktywności jako naczelnej zasadzie realizowanych obecnie programów pomocowych.

Prerogatywy państwa w zakresie praw społecznych od lat 70. XX wieku podlegają zmianie z powodu problemów fiskalnych związanych z realizacją rozbudowanych programów pomocowych. Ograniczana jest odpowiedzialność państwa za redystrybucję dóbr społecznych przysługujących jednostce z racji przynależności do obywatelskiej wspólnoty na rzecz tworzenia odpowiednich warunków do realizacji aspiracji zawodowych lub pobudzania aktywności osób bezrobotnych. Współczesne instytucje *welfare state*, o ile jeszcze pojęcie to dobrze oddaje istotę obecnego systemu, nie ratują jednostki przed niepewnością rynku pracy, ale pomagają się do niego przystosować (Turner, 2001, s. 194), np. upowszechniając imperatyw uczenia się przez całe życie, oferując szkolenia dostosowujące miękkie i/lub twarde kompetencje do wymogów rynku pracy.

Warto podkreślić, że niezdolność do pracy nie zwalnia jednostki z realizacji prawa do aktywności. Wręcz przeciwnie – zobowiązuje do niej poprzez regułę zindywidualizowanego kontraktu regulującego formę i zakres pomocy zależnej od zaradności w przewyciężaniu problemów społecznych. Czy zatem współczesne państwa wyrzekły się solidarności jako normy działań pomocowych? Jak dowodzi Pierre Rosanvallon (2014, s. 251), we współczesnych państwach opiekuńczych wciąż mamy do czynienia z solidarnością wobec osób słabszych, wykluczonych, ale ma ona charakter warunkowy. To znaczy, że jako społeczeństwo oferujemy pomoc, jeśli potrzebujący wykaże się kreatywnością w podejmowaniu strategii zaradczych lub też zrealizuje przygotowany plan działań pomocowych. Dobrym przykładem są w tym kontekście działania prowadzone w ramach programów ekonomii społecznej, które bazują na zaangażowaniu i postawie przedsiębiorczej osób dotychczas marginalizowanych społecznie i ekonomicznie.

Reasumując, podmiotowe sprawstwo obywateli uznane jako aksjologiczna podstawa systemu pomocowego prowadzi do redefinicji klasycznej koncepcji obywatelstwa społecznego. Istota praw nie polega już na ograniczaniu nierówności wytwarzanych przez rynek, ale to właśnie aktywność na rynku jest prawem przynależącym jednostce. Innymi słowy, Marshall chciał zdekomodifikować pracę, która ostatecznie jednak uległa rekomodyfikacji (Każmierczak, 2006, s. 36).

Prawa społeczne w praktyce wsparcia osób z niepełnosprawnością

Dotychczasowe ustalenia miały charakter teoretyczny i nie odnosiły się do praktyki realizacji praw społecznych w Polsce. Dopelnieniem rozważań będzie zatem próba empirycznej analizy dostępności praw w kontekście polskich uwarunkowań społeczno-kulturowych i instytucjonalno-prawnych. Zaraz na wstępie warto podkreślić, że przegląd ten będzie ograniczony, gdyż zawężony zostanie zarówno w obszarze empirycznych dociekań – osoby z niepełnosprawnością, jak i w przedmiocie analizy, którym uczynię sprawozdania i informacje udostępniane opinii publicznej przez Rzecznika Praw Obywatelskich (określanego dalej Rzecznikiem).

Odwołanie się do informacji Rzecznika jest uzasadnione, biorąc pod uwagę jego pozycję ustrojową wyznaczoną przepisami art. 80 i 208–212 Konstytucji RP (Dz.U. 1997) oraz przepisami Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2014). Zasadniczą kompetencją Rzecznika jest ochrona wolności obywatelskich, dlatego jego sprawozdawczość potraktować można jako istotne źródło informacji o realizacji praw społecznych w Polsce. Ponadto w związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zwanej dalej Konwencją (Dz.U. 2012), Rzecznikowi powierzono zadanie monitorowania wdrażania jej postanowień. Przedmiotem analizy będzie zatem informacja o stanie przestrzegania wolności, praw człowieka i obywatela (Biuro RPO, 2016) oraz sprawozdanie z realizacji wyżej wymienionej Konwencji (Biuro RPO, 2015). Sprawozdania nie opisują sposobu implementacji wszystkich artykułów Konwencji, jak we wprowadzeniu tłumaczą autorzy:

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich odnosi się wyłącznie do wybranych zobowiązań wynikających z Konwencji. Dokonując tego wyboru Rzecznik kierował się z jednej strony wagą problemów dostrzeżonych w poszczególnych obszarach, z drugiej zaś dostępnością informacji i danych na temat realizacji poszczególnych praw osób z niepełnosprawnościami (Biuro RPO, 2015, s. 5).

W niniejszym artykule powołam się również na wybrane zapisy, które bezpośrednio odnoszą się do artykułów Konwencji i przekładają się na ocenę stosowania praw społecznych w Polsce.

Warto też uzasadnić, dlaczego przegląd ograniczony jest do osób z niepełnosprawnością. Po pierwsze, ta kategoria obywateli dzięki ratyfikacji Konwencji oraz aktom prawa krajowego, m.in. Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. 1997), poddana jest szczególnej ochronie, co pozwala na konfrontowanie deklaracji z praktyką działań pomocowych. Po drugie, ograniczenie w pełnej realizacji swoich obywatelskich uprawnień, jakie dotyczą osób z niepełnosprawnością, jest wciąż aktualnym problemem, dlatego wymaga pogłębionej analizy. Dowodząc ostatniego z argumentów, można się odwołać do danych na temat kategorii spraw, jakie wpłynęły do Rzecznika w 2015 roku. Otóż największy ich odsetek (30,2%) dotyczył nierównego traktowania i dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność,

to znaczy, że na 787 spraw, które wpłynęły w roku sprawozdawczym, aż 238 dotyczyło tej właśnie kategorii osób (Biuro RPO, 2016, s. 110).

Analizę rozpoczął od informacji Rzecznika za rok 2015 (Biuro RPO, 2016) i zawartych w niej wniosków pokontrolnych przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji¹. Alarmowali oni o problemach w realizacji prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 14 Konwencji). Krytyczne uwagi dotyczyły niedostosowania do potrzeb niepełnosprawnych pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych policji. W ramach prewencyjnych wizytacji w zakładach karnych i aresztach śledczych podniesiono problem nieprzystosowania cel do wymagań osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Inną przeszkodą dla osadzonych z niepełnosprawnością jest sama infrastruktura zakładów penitencjarnych, a także brak usług asystenckich, które umożliwiłyby im korzystanie z przysługujących praw, takich jak widzenia, spaceru czy ciepłe kąpiele.

W kontekście prawa do niezależnego życia (art. 19 Konwencji) analizowano sytuację osób z niepełnosprawnościami przebywających w domach pomocy społecznej wbrew własnej woli. Na ten problem zwrócono uwagę w informacji Rzecznika. Tacy ludzie nie mają prawnych możliwości podważenia orzeczenia sądu opiekuńczego wyrażającego zgodę na ich pobyt w domu pomocy społecznej, „a ponadto – jak czytamy w dokumencie – w razie zmiany okoliczności faktycznych (poprawa stanu psychicznego, możliwość skorzystania z opieki innych osób) nie ma możliwości wystąpienia do sądu o zmianę tego orzeczenia” (Biuro RPO, 2016, s. 49).

Krytyczne wnioski na temat realizacji zapisów Konwencji dotyczą również ograniczonej dostępności usług instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnością. W tym względzie zwrócono uwagę na niedostosowanie niektórych publicznych serwisów internetowych oraz prawa osób głuchych i głucho-niewidomych do porozumiewania się w urzędach swobodnie wybraną metodą komunikacji. Występowanie tego typu barier jest naruszeniem swobód obywatelskich, które w Konwencji opisano jako „prawa do wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii, w tym wolności poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów, na zasadzie równości z innymi osobami i poprzez wszelkie formy komunikacji” (Dz.U. 2012, art. 21).

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika była także kwestia ingerowania w prawo do zawierania małżeństw i zakładania rodziny, które – zgodnie z wykładnią norm krajowych (Kodeks rodzinny i opiekuńczy) – może być ograniczane przez sąd u osób z zaburzeniami psychiatrycznymi lub upośledzeniami umysłowymi. Zdaniem Rzecznika przepisy te godzą w konstytucyjny obowiązek szanowania godności ludzkiej oraz są przejawem dyskryminacji w możliwościach podmiotowego planowania rodzicielstwa i rodziny, co gwarantuje art. 23 Konwencji.

Zagadnieniem podnoszonym przez Rzecznika były też prawa socjalne gwarantujące odpowiednie warunki życia i ochronę socjalną (art. 28 Konwencji). Część postulatów jest dziś

¹ Krajowy Mechanizm Prewencji to niezależny krajowy organ wizytujący, ustanowiony na podstawie Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karności, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. 1989). W dniu 18 stycznia 2008 r. zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

nieaktualna na skutek zmian ustawodawstwa socjalnego². Wciąż żywotny jest jednak problem ograniczonego dostępu do mieszkań komunalnych, które często nie są dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością lub też uniemożliwiają ich codzienne funkcjonowanie.

Udział w życiu politycznym i publicznym to kolejny zapis Konwencji podlegający ocenie Rzecznika (art. 29 Konwencji). W tym kontekście pojawia się problem dostosowania lokali wyborczych do osób immobilnych. W sprawozdaniu podnoszona jest również sprawa pozbawienia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądu.

Uzupełnieniem powyższego przeglądu egzekwowania praw jest sprawozdanie Rzecznika z realizacji Konwencji. Spośród kwestii, które nie zostały zaakcentowane wcześniej, można wyróżnić prawo do edukacji (art. 24 Konwencji), szczególnie tej o charakterze włączającym. Bariery w jej realizacji autorzy sprawozdania identyfikują w następujący sposób:

Problemy z zapewnieniem wsparcia ze względów finansowych, jak i merytorycznych – brak odpowiednio przeszkolonej kadry oraz stereotypy dotyczące niepełnosprawności sprawiają, że wielu nauczycieli przekonanych jest, że miejscem ucznia z niepełnosprawnością jest szkoła specjalna i tylko tam może on uzyskać odpowiednie wsparcie (Biuro RPO, 2015, s. 72).

Polski system wsparcia społecznego w pełni nie gwarantuje również realizacji prawa do rehabilitacji (art. 26 Konwencji). W Polsce od lat utrzymuje się niski poziom zaspokojenia zapotrzebowania osób z niepełnosprawnością na usługi rehabilitacyjne. Osobną kwestią jest prawo do pracy (art. 27 Konwencji), z którego korzystać może niewielki odsetek takich osób. Wśród wielu czynników odpowiedzialnych za niski wskaźnik zatrudniania autorzy sprawozdania wymieniają m.in. brak koherencji pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych a systemem wsparcia zatrudnienia, nieefektywność mechanizmu subsydiowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych czy wreszcie bariery biurokratyczne przy ubieganiu się o środki wspierające zatrudnienie osób niepełnosprawnych (Biuro RPO, 2015, s. 90). Niniejszy przegląd zakończę wnioskiem z realizacji prawa osób niepełnosprawnych do udziału, na zasadzie równości z innymi osobami, w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie (art. 30 Konwencji). Wciąż aktualnym wyzwaniem jest w tym względzie dostarczanie informacji i usług w formie dostępnej dla osób z niepełnosprawnością. Znikoma liczba programów z audiodeskrypcją lub tłumaczonych na język migowy jest tego najlepszym przykładem.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł był próbą spojrzenia na obywatelstwo z perspektywy praw społecznych jednostki, które bezpośrednio warunkują zakres bezpieczeństwa socjalnego obywateli, a pośrednio wpływają na poziom ich zaangażowania w sferę publiczną. W ostatnim półwieczu obywatelski status wyznaczony zakresem posiadanych uprawnień socjalnych uległ jednak znaczącym modyfikacjom. Ewolucyjny demontaż funkcji opiekuńczych państwa będący skutkiem kryzysu fiskalnego lat 70. XX wieku, utowarowienie usług społecznych jako pokłosie procesów konsumpcji czy upowszechnianie paradygmatu aktywnej polityki społecznej w systemach pomocy społecznej to jedynie kilka wybranych determinantów

2 1 stycznia 2017 r. weszła w życie Ustawa z dnia 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. 2016), którą rozszerzony został krąg osób mogących się ubiegać o przyznanie świadczenia przedemerytalnego. Zgodnie z tą ustawą opiekunowie osób z niepełnosprawnością mają prawo do świadczenia przedemerytalnego.

zmian dotyczących zakresu praw społecznych, ale też sposobów ich realizacji. Dominacja neoliberalnego fiskalizmu w polityce polskiej transformacji narzuciła naszemu państwu dominującą logikę prymatu budżetu publicznego nad interesami mniejszościowych grup społecznych o słabej obywatelskiej reprezentacji, pozbawionych oparcia w wielkich strukturach związków zawodowych i korporacji. Pasywna wizja obywatela jako konsumenta świadczeń i biorcy uprawnień głównie w formach pieniężnych – zasiłków, rent, emerytur, w nowoczesnych koncepcjach ustępuje miejsca modelowi, w którego centrum jest aktywny podmiot, jednostka działająca na rzecz zapewnienia odpowiednich warunków życia sobie i/lub swojej wspólnocie.

Zarysowana wyżej zmiana optyki wymaga redefinicji, a przynajmniej krytycznej refleksji nad prawami społecznymi. W artykule przedstawiono zatem propozycję konceptualizacji praw. Otóż powinny być one postrzegane z perspektywy praw wyjściowych, które to warunkują obywatelską zaradność w przewyciężaniu ryzyka socjalnego i pozwalają zapewnić zgodny ze swoimi potrzebami standard życia. Tak rozumiane prawa społeczne znajdują swoje konkretyzacje w ustawodawstwie, programowych dokumentach projektujących kierunki polityki społecznej oraz w praktyce pracy socjalnej.

Poza wskazaniem źródeł obywatelskich uprawnień opisano również praktykę ich implementacji na przykładzie sytuacji osób z niepełnosprawnością. Na potrzeby niniejszego artykułu dokonano analizy sprawozdań Rzecznika Praw Obywatelskich, które dają ogłęd na wielość obszarów wykluczeń tej kategorii osób z obywatelskiej wspólnoty.

LITERATURA

- Delanty, G. (2000). *Citizenship in a Global Age. Society, Culture, Politics*. Buckingham: Open University Press.
- Dumas, A., Turner, B.S. (2009). Aging in Post-industrial Societies: Intergenerational Conflict and Solidarity. W: J. Powell, J. Hendricks (red.), *The Welfare State in Post-Industrial Society. A Global Perspective* (s. 41–56). London–New York: Springer.
- Dziewięcka-Bokun, L. (2009). O znaczeniu obywatelskich praw socjalnych dla rozwoju demokracji. W: A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa i wolności I i II generacji* (s. 293–308). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Edwards, R., Glover, J. (red.). (2002). *Risk and Citizenship. Key Issues in Welfare*. London: Routledge.
- Evers, A., Guillemard, A.M. (red.). (2013). *Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape*. Oxford: Oxford University Press.
- Fitoussi, J.P., Rosanvallon, P. (2000). *Czas nowych nierówności*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Giza-Poleszczuk, A., Marody, M., Rychard, A. (2000). Od mikrostrategii do makrosystemu: założenia teoretyczne i problem badawczy. W: A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard (red.), *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej* (s. 13–43). Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Karwacki, A. (2010). *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Każmierczak, T. (2006). *Praca socjalna. Między upośledzeniem społecznym a obywatelskością*. Katowice: Wydawnictwo Akapit.

- Kordela, M. (2012). *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Kordela, M. (2016). Aksjologia źródeł prawa. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2 (78), 15–26. DOI: 10.14746/rpeis.2016.78.2.3.
- Lister, R. (2003). Investing in the Citizen-Workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labor. *Social Policy & Administration*, 5 (37), 427–443. DOI: 10.1111/1467-9515.00350.
- Mariański, J. (2014). *Moralność w kontekście społecznym*. Kraków: Nomos.
- Marshall, T.H. (2009). Citizenship and Social Class. W: J. Manza, M. Sauder (red.), *Inequality and Society. Social Science Perspectives on Social Stratification* (s. 148–155). New York: W.W. Norton & Company.
- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe. Some Concepts and Evidence. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 4 (23), 1102–1118. DOI: 10.1007/s11266-012-9308-7.
- Pudzianowska, D. (2013). *Obywatelstwo w procesie zmian*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Raciborski, J. (2011). *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rosanvallon, P. (2014). The Society of Equals. Restoring Democratic Equality in Relations. *Juncture*, 4 (20), 249–257.
- Somers, M.R. (2008). *Genealogies of Citizenship. Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights*. New York: Cambridge University Press.
- Szarfenberg, R. (2009). *Globalne strategie rozwoju społecznego*. Pobrano z: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/gsr.pdf> (5.10.2016).
- Szczepański, J. (1981). *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sześciło, P. (2015). *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?* Warszawa: Scholar.
- Theiss, M., Kurowska, A., Petelczyc, J. (2016). Whose Rights, Which Duties? Political Claims in the Sphere of Labor Policy in the Times of Crisis: The Social Citizenship Perspective. *Politics & Policy*, 3 (44), 473–498. DOI: 10.1111/polp.12164.
- Turner, B.S. (2001). The Erosion of Citizenship. *British Journal of Sociology*, 2 (52), 189–209.
- Wagner, A. (2008). Citizenship Through Education. A Comment on *Social Exclusion in Europe: Some Conceptual Issues*. *International Journal of Social Welfare*, 1 (17), 93–97. DOI: 10.1111/j.1468-2397.2007.00506.x.
- Zamorska, K. (2010). *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

AKTY PRAWNE

- Biuro RPO (2015). Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012–2014. Warszawa: Biuro RPO.

- Biuro RPO (2016). Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2015 oraz o przestrzeganiu równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Biuro RPO.
- Dz.U. (1989). Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. Dz.U. 1989, nr 63, poz. 378.
- Dz.U. (1997). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Dz.U. (2011). Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dz.U. 2011, nr 149, poz. 887 ze zm.
- Dz.U. (2012). Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. Dz.U. 2012, poz. 1169.
- Dz.U. (2014). Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Dz.U. 2014, poz. 1648.
- Dz.U. (2016). Ustawa z dnia 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o świadczeniach przedemerytalnych. Dz.U. 2016, poz. 1940.
- Europa 2020 (2010). Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.03.2010. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF> (5.10.2016).
- M.P. (1997). Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. M.P. 1997, nr 50, poz. 475.
- Spółeczna Strategia Warszawy (2008). Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009–2020, przyjęta uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 18 grudnia 2008 r.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 (2012). Strategia Rozwoju Kraju 2020. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 roku. Pobrano z: https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf (28.09.2016).

ON THE IMPORTANCE OF SOCIAL RIGHTS FOR THE DEVELOPMENT OF CITIZENSHIP

SUMMARY The author of the article attempts to understand the contemporary citizenship in the perspective of social rights. The theoretical framework is based on Thomas H. Marshall's conception, which indicates the importance of social rights in the reduction of social inequalities. The article proposes two ways of understanding the essence of social rights. On the one hand, there are rights that guarantee a minimum standard "dignified life", on the other hand the ones that guarantee activity and resourcefulness, especially in a situation of social crisis. The article presents a typology of sources of rights and describes implementation of the rights in Poland on the example of people with disabilities.

KEYWORDS

CITIZENSHIP, CIVIC RIGHTS,
SOCIAL RIGHTS,
SOCIAL POLICY